Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse

Direction principale de l'administration

Le 6 juillet 2026

PAR COURRIEL SEULEMENT
CONFIDENTIEL

N/Réf. : ACC-6910

Objet : Votre demande d'accès

Bonjour,

La présente fait suite à votre demande d'accès reçue par courriel le 21 mai 2026, laquelle se lit comme suit :

> « Bonjour,
>
> Je me permets de vous contacter dans le cadre de mon mémoire de maîtrise en droit à l'Université Laval portant sur la compatibilité de la mixité des mandats de la Direction de la protection de la jeunesse avec le droit à la sécurité des enfants.
>
> Plus précisément, mes recherches portent sur la coexistence, au sein d'une même institution et parfois d'un même milieu d'hébergement, des missions de protection relevant de la Loi sur la protection de la jeunesse et des fonctions associées à la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents.
>
> Dans le cadre de cette recherche, je souhaitais savoir si la Commission a déjà produit, publié ou recensé :
>
> - des études, rapports ou avis portant sur les unités d'encadrement intensif et sur le droit à la sécurité;
> - des analyses relatives à la coexistence des clientèles LPJ et LSJPA;
> - des documents concernant les effets institutionnels ou psychologiques associés à cette double prise en charge;
> - ou toute autre ressource susceptible d'éclairer cette problématique sous l'angle des droits des jeunes.
>
> Je vous serais également reconnaissant de m'indiquer, le cas échéant, toute personne-ressource ou publication pertinente pouvant alimenter ma réflexion.
>
> Cette demande repose notamment sur le fait qu'en 2011, la Commission a publié un rapport intitulé *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la protection de la jeunesse*. Aux pages 77 et 78, ce rapport exprimait certaines préoccupations de la Commission relativement à la mixité des clientèles (LPJ-LSJPA) au sein des unités d'encadrement intensif. Il y est également indiqué que

360, rue Saint-Jacques, 2e étage
Montréal (Québec) H2Y 1P5
Accès pour personnes à mobilité réduite:
361, rue Notre-Dame Ouest

T / 514 873.5146 I 1 800 361.6477
F / 514 873.6032 I 1 888 999.8201
cdpdj.qc.ca
information@cdpdj.qc.ca

En concordance avec notre plan d'action de développement durable, nous privilégions la réception de documents en version électronique.

la Commission « procède actuellement à l'analyse de la légalité des pratiques de mixité en unité d'encadrement intensif ». Or, malgré mes recherches, je n'ai pas été en mesure de trouver de document subséquent ou d'analyse publiée par la Commission portant sur cette question.

Je vous remercie sincèrement du temps accordé à ma demande et demeure disponible pour toute précision supplémentaire.

Cordialement, »

Au terme des recherches effectuées dans le cadre du traitement de votre demande et après analyse et vérifications, veuillez trouver ci-joint les documents repérés susceptibles de répondre aux critères énoncés dans celle-ci (article 1 de la Loi sur l'accès), soit :

- Mémoire au Comité permanent de la justice et des droits de la personne des Communes sur le Projet de loi C-3, *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* - Décembre 1999
- Mémoire sur le Projet de loi no 125 - Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives - Décembre 2025
- Mémoire à la Commission de la santé et des services sociaux de l'Assemblée nationale, Projet de loi no 99, Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions - Septembre 2016
- Mémoire à la Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux - La transformation du système de protection et le respect des droits des enfants (Commission Clair) - Septembre 2000
- Mémoire à la commission spéciale sur les droits des enfants (Commission Laurent) - Mai 2020
- Rapport d'activités pour la période allant du 1er juin 2005 au 31 décembre 2007 concernant la mise en œuvre de la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants - Mars 2008
- Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la protection de la jeunesse (article 156.1 de la LPJ) - Février 2011
- Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la protection de la jeunesse (article 156.1 de la LPJ) - Novembre 2015
- Commentaires sur le rapport du comité d'experts portant sur la modernisation de la pratique professionnelle en santé mentale et en relation humaines - Avril 2006
- Commentaires portant sur le Projet de règlement sur les conditions du recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif - Août 2007

N/Réf. : ACC-6910

- Commentaires portant sur le Projet de loi 24, *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière de santé* - Juin 2009

- Commentaires sur le Projet de loi 50, Loi modifiant le *Code des professions* et d'autres dispositions législatives dans le domaine de la santé mentale et des relations humaines - Décembre 2007

- La prévention de l'isolement dans les centres de réadaptation pour jeunes, communication présentée à Valleyfield le 11 novembre 1999, lors du colloque international « Isolement et contention ---- Pour s'en sortir et s'en défaire » de l'Association des groupes d'intervention en défense des droits en santé mentale du Québec

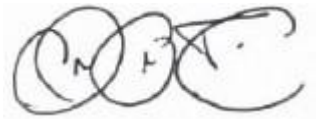
- Étude publique sur l'utilisation de l'isolement et de la contention au sein des missions réadaptation jeunesse des CISSS et CIUSSS du Québec, ainsi que dans certains établissements non fusionnés - Mai 2017

- Avis public sur La légalité de l'encadrement intensif en vertu de la L*oi sur la protection de la jeunesse* – Octobre 1998

Veuillez toutefois noter que certains documents visés par votre demande ne peuvent vous être communiqués, ceux-ci étant constitués de renseignements protégés par le secret professionnel de l'avocat, de même que de renseignements constituant une opinion juridique, une ébauche ou un avis destiné à un autre organisme public (art. 9 de la *Charte des droits et libertés de la personnes* et art. 9 al.2, 31 et 38 de la *Loi sur l'accès*) :

En terminant, nous joignons copie des articles mentionnés ci-dessus ainsi que l'avis de recours en révision prévu à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

Veuillez agréer l'expression de nos sentiments distingués.



Jean-François Trudel, CRIA
Responsable de l'accès aux documents
et de la protection des renseignements personnels

JFT/ed

p. j. (15)

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse
Québec

Cat. 2.800-3.2

MÉMOIRE DE LA COMMISSION
AU COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DES DROITS DE LA PERSONNE
DE LA CHAMBRE DES COMMUNES
SUR LE PROJET DE LOI C-3
LOI SUR LE SYSTÈME DE JUSTICE PÉNALE POUR LES ADOLESCENTS

Décembre 1999

MÉMOIRE DE LA COMMISSION
AU COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DES DROITS DE LA PERSONNE
DE LA CHAMBRE DES COMMUNES
SUR LE PROJET DE LOI C-3
LOI SUR LE SYSTÈME DE JUSTICE PÉNALE POUR LES ADOLESCENTS

Document adopté à la 446e séance de la Commission,
tenue le 17 décembre 1999, par sa résolution COM-446-4.1.1

Normand Dauphin
Secrétaire de la Commission

Recherche et rédaction :

Me Claire Bernard, conseillère juridique
Direction de la recherche et de la planification

Me Claude Boies, directeur
Direction des enquêtes

Traitement de texte :

Chantal Légaré (Direction de la recherche et de la planification)

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

1 COMMENTAIRES RELATIFS À LA LOI SUR LES JEUNES CONTREVENANTS 4

1.1 Réception de la Loi au Québec et dans les autres provinces 4
1.2 Résultats de l'application de la Loi 6
1.3 La perception de la population 9

2 COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI C-3 11

2.1 Le remplacement de la *Loi sur les jeunes contrevenants* par une nouvelle loi 13
2.2 Les objectifs et principes directeurs de la Loi 15
2.3 La décision sur les mesures 20
2.4 Les jeunes contrevenants violents ou récidivistes 22
2.5 Le droit aux services d'un avocat 26
2.6 L'admissibilité des déclarations faites par l'adolescent aux personnes en autorité 28
2.7 Le respect de la vie privée 33

CONCLUSION 38

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse est investie par l'Assemblée nationale du Québec de la mission de promouvoir et de veiller à la protection de l'intérêt de l'enfant et au respect des droits qui lui sont reconnus tant par la *Loi sur la protection de la jeunesse*[1] que par la *Loi sur les jeunes contrevenants*[2]. Ce mandat lui est confié en vertu des dispositions suivantes de la *Charte des droits et libertés de la personne*[3] et de la *Loi sur la protection de la jeunesse*[4].

Charte des droits et libertés de la personne, art. 57, al. 2 :

> « La Commission a pour mission de veiller au respect des principes énoncés dans la présente Charte ainsi qu' à la protection de l'intérêt de l'enfant et au respect des droits qui lui sont reconnus par la Loi sur la protection de la jeunesse (L.R.Q. 1977, c. P-34.1); à ces fins, elle exerce les fonctions et les pouvoirs que lui attribuent cette Charte et cette loi. »

Loi sur la protection de la jeunesse, art. 23 :

> « La Commission exerce les responsabilités suivantes, conformément aux autres dispositions de la présente loi :
>
> a) elle assure, par toutes mesures appropriées, la promotion et le respect des droits de l'enfant reconnus par la présente loi et par la Loi sur les jeunes contrevenants (Lois révisées du Canada (1985), chapitre Y-1); […] »

En tant qu'organisme chargé d'assurer la promotion et le respect des droits des enfants, la Commission a le devoir d'exercer sa vigilance à l'égard des

---

1 L.R.Q., c. P-34.1[ci-après « L.P.J. »].

2 L.R.C., c. Y-1 [ci-après « L.J.C. »].

3 L.R.Q., c. C-12, telle que modifiée par la *Loi sur la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse,* L.Q. 1995, c. 27 [ci-après « Charte »].

4 Avant novembre 1995, un mandat similaire était dévolu à la Commission de protection des droits de la jeunesse : *Loi sur la protection de la jeunesse*, L.Q. 1977, c. 20, art. 23, telle que modifiée par L.Q. 1984, c. 4, art. 10.

modifications introduites au système de justice pénale applicable aux jeunes contrevenants, dans la mesure où ces changements peuvent affecter la mise en œuvre de droits qui leur sont reconnus.

La Commission assume notamment son rôle en veillant à ce que soient respectés les engagements internationaux que le Canada a contractés, avec l'accord du Québec[5], en matière de droits des enfants. Comme il s'agit dans le présent cas des droits judiciaires des adolescents, la Commission fonde sa position sur les principes reconnus par la communauté internationale dans la *Convention relative aux droits de l'enfant*[6], ainsi que dans les *Règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs* (dites Règles de Beijing)[7]. Les principes de cet ensemble de règles, auxquelles la Convention réfère dans son Préambule, sont particulièrement explicites eu égard à l'objet et aux situations que vise le Projet de loi C-3.

C'est forte de cette mission que la Commission présente les commentaires qui suivent aux membres du Comité de la justice et des droits de la personne de la Chambre des Communes, dans le cadre de l'étude du Projet de loi C-3, intitulé *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*. Afin de mieux situer la position de la Commission, il importe de souligner en premier lieu les résultats tangibles qu'a produit au Québec la mise en œuvre de la *Loi sur les jeunes contrevenants*. Nos commentaires porteront ensuite sur les modifications très

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

6 20 novembre 1989, R.T. Can. 1992 n° 3.

7 *Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs*, AGNU Doc. A/RES/40/33 (29 novembre 1985).

significatives qu'entraînerait l'adoption du Projet de loi C-3, en regard des droits des adolescents.

1 COMMENTAIRES RELATIFS À LA LOI SUR LES JEUNES CONTREVENANTS

Après 76 ans d'application, l'ancienne *Loi sur les jeunes délinquants*[8], dont les principes reflétaient l'esprit paternaliste de l'époque[9], était remplacée en 1984 par la *Loi sur les jeunes contrevenants*[10].

Quelques années furent alors nécessaires pour bien assimiler les principes directeurs de la nouvelle loi. Pour plusieurs intervenants du milieu de la jeunesse, particulièrement dans les autres provinces, ces principes ont pu paraître, à première vue, contradictoires. Finalement en 1993, la Cour suprême du Canada souligna plutôt la complémentarité des principes définis par cette loi et nota qu'il faut y voir la recherche d'un « équilibre entre la nécessité de faire assumer aux jeunes contrevenants la responsabilité de leurs délits et de reconnaître leur vulnérabilité et leurs besoins spéciaux. »[11]

1.1 Réception de la Loi au Québec et dans les autres provinces

Il faut bien garder en mémoire que plusieurs provinces se sont montrées hostiles à la mise en vigueur de la *Loi sur les jeunes contrevenants,* particulièrement à l'égard des effets escomptés et de l'engagement exigé par le gouvernement fédéral à leur endroit.

---

8 S.R.C. 1970, c. J-3 (abrogée).

9 « [L]a *Loi sur les jeunes délinquants* [...] visait essentiellement la protection des besoins du jeune, mais non le respect de ses droits [...] » : Claire BERNARD, « La représentation du jeune contrevenant », (1996) 27 *R.G.D.* 229, p. 229. Voir dans ce sens l'analyse historique des lois canadiennes relatives àla délinquance juvénile, par André A. Morin, *Principes de responsabilité en matière de délinquance juvénile au Canada*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1992.

10 S.C. 1980-81-82-83, c. 110.

11 *R.* c. *M. (J.J.)*, [1993] 2 R.C.S. 421, 428 (j. Cory).

Le Québec, en revanche, s'est adapté assez facilement à cette nouvelle philosophie en matière de criminalité chez les jeunes, ayant développé au cours des 40 années antérieures, un mode d'intervention rééducative axé sur les mêmes bases que celles instaurées par la nouvelle *Loi sur les jeunes contrevenants*. Dès l'application de la loi en 1984, le Québec a mis en place, dans le respect de la continuité[12], les conditions nécessaires afin d'assurer toutes les chances possibles au changement ainsi provoqué. Un tribunal spécialisé en matière de jeunesse[13] confirmé dans sa juridiction, le maintien de ressources conformes à la loi[14], la mise en place d'un programme autorisé de mesures de rechange[15], voilà autant d'éléments parmi d'autres qui ont dirigé une transition et une implantation de la *Loi sur les jeunes contrevenants* dans le sens souhaité par les tenants d'une approche plus rééducative que répressive.

Alors que dans plusieurs autres provinces subsiste une optique peu favorable à la nouvelle loi, le Québec, malgré bon nombre d'amendements venus éroder l'application de certains de ses principes, maintient le cap.

---

12 Le Québec avait alors mis sur pied une Mission d'implantation de la Loi sur les jeunes contrevenants, dans l'objectif de favoriser une transition adéquate entre l'ancienne et la nouvelle loi, en s'assurant que les personnes et les organismes étaient informés et prêts à assumer leur rôle et que les ressources étaient en place.

13 *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.Q., c. T-16.

14 Dès le 4 avril 1984, les ressources existantes sont désignées par décret et arrêté ministériel pour effectuer de la mise sous garde fermée ou ouverte : voir *Désignation des établissements habilités à offrir des services de garde en milieu fermé*, Décret 793-84 du 4 avril 1984, (1984) 116 *G.O.* II, 1830; *Arrêté ministériel numéro 84-1 concernant la désignation de lieux ou établissements habilités à offrir des services de garde en milieu ouvert aux fins de la Loi sur les jeunes contrevenants*, (1984) 116 *G.O.* II, 1857.

15 Le décret 788-84 du 4 avril 1984, (1984) 116 *G.O.* II, 1825, désigne alors conjointement le ministre de la Justice et celui de la Santé et des Services sociaux aux fins d'autoriser un programme de mesures de rechange, ce qu'ils effectuaient dès le 19 décembre 1986.

Les intervenants québécois ont toutefois senti le besoin de faire le bilan de la *Loi sur les jeunes contrevenants*, afin de vérifier si la loi présente des difficultés, soit dans sa forme ou encore dans son application. Un groupe de travail, présidé par un juge de la Chambre de la jeunesse, est chargé d'étudier l'application de la *Loi sur les jeunes contrevenants* au Québec et remet son rapport en 1995[16]. Face à un consensus évident, le Groupe de travail constate sans hésitation que la *Loi sur les jeunes contrevenants* est une bonne loi et que les irritants que l'on peut y trouver relèvent de son application plutôt que de la loi elle-même[17]. C'est sur la base de cette conclusion que le Groupe de travail fera à l'égard de tous les intervenants, des recommandations visant à s'assurer au maximum de l'atteinte des principes et des objectifs de la loi.

Tout en privilégiant en matière de jeunes contrevenants l'objectif de réadaptation et de réhabilitation à moyen et long terme plutôt que la simple répression, le Québec a maintenu en place un système de protection de la jeunesse qui permet de prendre en charge les enfants dont les troubles de comportement pourraient conduire à des manifestations délinquantes chez l'individu[18]. L'expérience démontre qu'il s'agit là d'une complémentarité essentielle à toute politique d'intervention auprès des enfants.

1.2 Résultats de l'application de la Loi

16 QUÉBEC, GROUPE DE TRAVAIL CHARGÉ D'ÉTUDIER L'APPLICATION DE LA LOI SUR LES JEUNES CONTREVENANTS AU QUÉBEC (prés. Michel Jasmin), *Au nom...et au-delà de la loi*, ministère de la Justice et ministère de la Santé et des Services sociaux, Gouvernement du Québec, 1995.

17 GROUPE DE TRAVAIL CHARGÉ D'ÉTUDIER L'APPLICATION DE LA LOI SUR LES JEUNES CONTREVENANTS AU QUÉBEC, *ibid.*, pp. 5-6.

18 Les troubles de comportement sérieux constituent un des motifs de protection justifiant l'intervention du directeur de la protection de la jeunesse, suivant notamment le paragraphe 38, al. 1*h*) de la *Loi sur la protection de la jeunesse*.

Quant aux résultats de la mise en œuvre au Québec de la *Loi sur les jeunes contrevenants*, les statistiques sont assez éloquentes :

- en 1997, le taux d'inculpation de jeunes contrevenants au Québec est le plus bas au Canada; alors que le taux de l'Ontario et de la Colombie-Britannique est environ le double de celui du Québec, celui du Manitoba et de la Saskatchewan est trois à quatre fois plus élevé[19];

- en 1996-1997, le taux de condamnation à la mise sous garde au Québec est quatre fois moins élevé qu'en Saskatchewan et trois fois moins élevé qu'au Nouveau-Brunswick, en Ontario, au Manitoba et en Alberta; en fait, le Québec a le plus bas taux de mise sous garde au Canada[20];

- en 1997-1998, avec 24 % de la population canadienne entre 12 et 17 ans, les tribunaux de la jeunesse du Québec n'ont entendu que 10 % du volume total des causes au Canada; la Saskatchewan a entendu 8 % des causes alors que sa population des 12-17 ans ne représente que 4 % de celle de l'ensemble du Canada[21];

- toujours en 1997-1998, alors que le taux des jeunes accusés de crimes violents diminuait d'environ 1 % dans l'ensemble du Canada, le Québec notait quant à lui une baisse de 6 %[22].

---

19 STATISTIQUE CANADA, CENTRE CANADIEN DE LA STATISTIQUE JURIDIQUE, *Un profil de la justice pour les jeunes au* Canada, n° 85-544-XIF, 1998, p. 20.

20 *Ibid.*, p. 49.

21 STATISTIQUE CANADA, CENTRE CANADIEN DE LA STATISTIQUE JURIDIQUE, *Statistiques sur les tribunaux de la jeunesse 1997-1998 – Faits saillants*, Juristat, nº 85-002-XPF, vol. 19, n° 2, p. 16.

22 STATISTIQUE CANADA, CENTRE CANADIEN DE LA STATISTIQUE JURIDIQUE, *Statistiques de la criminalité au Canada – 1998*, Juristat, n° 85-002-XPF, vol. 19, n° 9, pp. 15 et 25.

Ces chiffres illustrent comment toute la structure mise en place au Québec, au prix d'efforts considérables, a permis d'atteindre le principal objectif fixé par la *Loi sur les jeunes contrevenants*, soit le juste équilibre entre la protection du public et la réhabilitation des jeunes contrevenants.

1.3 La perception de la population

Il y a lieu de s'interroger sérieusement sur le fait que la loi actuelle fait consensus chez les intervenants, au Québec tout au moins, alors que la population en aurait une opinion plus mitigée[23].

Cette perception dépend en grande partie de l'information qui lui est non seulement accessible, mais surtout transmise. La presse écrite, comme les médias radiophoniques et télévisés, sont malheureusement souvent avides de sensationnalisme. Un meurtre commis par un adolescent monté en épingle dans les médias répond à cet aspect de l'information. Non seulement un crime commis par un enfant au Canada fait la une des nouvelles, mais le meurtre commis par un jeune écolier américain fera lui aussi l'objet d'une couverture médiatique exagérée. Ainsi « informée », il est compréhensible que la population finisse par croire que les adolescents sont souvent des criminels en puissance et que la criminalité, que l'on croit erronément à la hausse, serait le lot des jeunes.

Pour corriger cette perception faussée, l'État doit assumer un rôle actif par rapport à l'information de la population canadienne. Au-delà des statistiques que nous avons déjà citées, il est important de savoir que la criminalité juvénile

---

23 En 1993, un sondage effectué par la firme Décima révélait que la moitié des Canadiens s'opposaient à la *Loi sur les jeunes contrevenants*, soutenant que la loi devait être plus sévère et que les mineurs devaient être traités au même titre que les adultes. La population québécoise a toutefois un niveau de confiance dans la Loi plus élevé que celle des provinces des Prairies, selon un sondage Angus Reid/CTV News réalisé en 1997. Voir *Un profil de la justice pour les jeunes au Canada*, *op. cit.*, note 19, p. 11 et « Crime and the Justice System », Communiqué de presse, 27 juillet 1997.

n'est pas plus sérieuse en 1998 qu'elle ne l'était dans le passé[24]. Par conséquent, il est erroné d'invoquer une recrudescence de la criminalité juvénile pour justifier une réforme en profondeur de la *Loi sur les jeunes contrevenants*. Il serait également essentiel de savoir que, d'après les résultats d'une étude menée pendant une dizaine d'années par un économiste américain, la société peut épargner jusqu'à un million de dollars pour chaque jeune contrevenant qui est réhabilité[25].

Comme le mentionnait le document définissant la stratégie fédérale, « [u]ne information inexacte et incomplète peut entretenir des malentendus et ruiner la confiance de la population dans le régime de justice pour les jeunes. »[26] D'accord avec cette affirmation, il est difficile de comprendre que face à la perception erronée de la population canadienne à l'endroit de la loi actuelle, le gouvernement songe à remplacer celle-ci plutôt que d'élaborer un programme d'information efficace. Il y a tout lieu de croire que bien renseignée sur les dispositions de la *Loi sur les jeunes contrevenants*, notamment des principes directeurs qui gouvernent son application, des outils qu'elle offre afin d'assurer la protection de la société à court, moyen et long terme, ainsi que du

---

24 Voir notamment STATISTIQUE CANADA, CENTRE CANADIEN DE LA STATISTIQUE JURIDIQUE, *Statistiques de la criminalité au Canada, 1998*, *op. cit.,* note 22; *Statistiques de la criminalité au Canada, 1997*, Juristat, n° 85-002-XPF, vol. 18, n° 11; STATISTIQUE CANADA, CENTRE CANADIEN DE LA STATISTIQUE JURIDIQUE, *Statistiques de la criminalité au Canada, 1996*, Juristat, n° 85-002-XPF, vol. 17, n° 8. Les auteurs qui ont analysé ces statistiques en arrivent à la conclusion que rien ne permet d'affirmer que la criminalité juvénile est plus lourde ou plus importante en terme quantitatif, que ce que le Canada a connu au cours des dernières décennies : Anthony N. DOOB and Jane B. SPROTT, « Is the "Quality" of Youth Violence Becoming more Serious? », (1998) 40 *Rev. can. criminol.* 185.

25 Mark A. COHEN, « The Monetary Value of Saving a High – Risk Youth », (1998) 14 *Journal of Quantitative Criminology* 5.

26 S*tratégie de renouvellement du système de justice pour les jeunes*, Ottawa, Ministère de la Justice du Canada, 1998, p. 43.

portrait réel de la criminalité chez les jeunes, la population serait largement favorable au maintien de la loi dans sa forme actuelle.

L'Honorable André Sirois, juge coordonnateur adjoint de la Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec, dénonçait en ces termes les conséquences du manque de connaissance du public, même averti, à l'égard de l'actuelle loi :

> « Les principes inclus dans la Loi font en sorte que le pays peut être considéré comme un des plus avancés à l'égard du traitement de ses jeunes en difficulté.
>
> Malheureusement, on peut considérer que l'adolescent est aussi victime de l'ignorance de la société à l'égard de cette loi et de ses effets. Victime parce que les uns réclament une révision profonde de cette loi sans la connaître et les autres parlent du manque de résultats et d'effets de la loi sans connaître la réalité délinquante du pays. »[27]

La Commission partage cette analyse. Si une réforme s'impose, elle doit plutôt passer par l'élaboration d'un programme d'information de nature à renseigner avec justesse la population sur la loi et sur la situation de la criminalité des jeunes.

2 COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI C-3

Rappelons tout d'abord que la Commission est intervenue en 1996 auprès du Comité permanent de la justice et des questions juridiques[28], lequel avait pour mandat d'examiner la criminalité juvénile au Canada et le système judiciaire

---

27 André SIROIS, « Le jeune contrevenant, victime ou accusé? », (1996) 27 *R.G.D.* 175, 180.

28 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire présenté au Comité permanent de la justice et des questions juridiques portant sur l'étude concernant les modifications et l'application de la Loi sur les jeunes contrevenants (Étape II)*, septembre 1996, rés. COM-404-3.1.

pour les jeunes et de proposer, au besoin, des modifications à la *Loi sur les jeunes contrevenants*[29].

Dans le cadre de ses représentations auprès du Comité, la Commission a défendu le bien-fondé de la déjudiciarisation en matière de criminalité juvénile. Elle a mis en garde le Comité contre l'abolition du recours au programme de mesures de rechange, dont l'application au Québec a été efficace et bénéfique. Elle a aussi souligné la nécessité d'adopter une véritable politique de prévention. Elle a également plaidé pour le maintien d'un appareil judiciaire distinct adapté aux adolescents, ainsi que pour l'importance de conserver le droit de l'adolescent à une assistance judiciaire gratuite. Elle a par ailleurs critiqué la procédure actuelle régissant le renvoi de l'adolescent devant le système pour adultes, qui ne respecte pas selon elle les droits fondamentaux des adolescents poursuivis en vertu de la *Loi sur les jeunes contrevenants*. Elle a signalé enfin les difficultés qu'engendre l'allongement des peines, ce qui oblige à incarcérer dans le système pour adultes des personnes traitées en fonction du régime pour adolescents.

La Commission est satisfaite de constater que certaines propositions du projet de loi répondent aux préoccupations qu'elle a exprimées il y a trois ans, notamment en favorisant le recours à d'autres mesures que l'emprisonnement pour un certain nombre d'infractions et en reportant l'application du régime des adultes après la décision sur la culpabilité de l'adolescent accusé. Elle est en revanche très inquiète face au dangereux virage que le projet de loi opère à l'égard du respect de plusieurs droits des adolescents.

---

29 Le rapport du Comité a été déposé en avril 1997 : CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA, COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES (prés. Shaughnessy Cohen), *Le* (...suite)

2.1 Le remplacement de la *Loi sur les jeunes contrevenants* par une nouvelle loi

Contrairement aux lois adoptées en matière de délinquance juvénile depuis l'adoption de la *Loi sur les jeunes contrevenants*, le présent projet de loi ne se contente pas de proposer des modifications à la *Loi sur les jeunes contrevenants*. Il introduit plutôt une nouvelle loi, la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, qui abrogerait la loi actuelle. Ainsi, alors que l'ancienne *Loi sur les jeunes délinquants* fut maintenue en vigueur pendant plus de 75 ans, voilà qu'à peine plus de quatorze ans après l'entrée en vigueur de la *Loi sur les jeunes contrevenants*, et déjà onze modifications dont certaines majeures, on se propose de la remplacer.

Pour justifier ce changement, on invoque qu'il est nécessaire que la nouvelle loi « donne la priorité à la protection du public et [...] suscite le respect, favorise des valeurs telles que la responsabilité et la nécessité de répondre de ses actes, et [...] énonce clairement que tout comportement criminel entraînera des conséquences significatives »[30]. Pourtant, ce caractère prioritaire des critères de la protection de la société et de la responsabilisation des adolescents à l'égard de leurs gestes délictueux est à la base même des principes directeurs de la loi dans sa forme actuelle[31]. C'est ce qu'avait d'ailleurs souligné la Commission dans son intervention auprès du Comité permanent de la justice en 1996 :

---

renouvellement du système de justice pour les jeunes, Treizième rapport du Comité permanent de la justice et des questions juridiques.

30 MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU CANADA, « La ministre de la Justice annonce une stratégie relative à la justice pour les jeunes », *Communiqué de presse*, 12 mai 1998.

31 Voir les paragraphes (1)*a*.1), (1)*b*), (1)*c*) et (1)*c*.1) de l'article 3 L.J.C.

> « Aux yeux de la Commission, les idées majeures se dégageant de la législation à savoir la protection de la société par la prévention, la responsabilité de l'adolescent et le respect de ses droits, de ses libertés, de ses besoins et de son milieu demeurent des principes incontournables et qu'il ne convient pas de les remettre en question. »[32]

En centrant la nouvelle loi sur la gravité du délit, on laisse nécessairement entendre que la loi actuelle ne répond pas de manière significative à la délinquance juvénile, particulièrement lorsque le délit est d'une plus grande gravité objective. On perpétue par cette nouvelle stratégie un préjugé collectif qui devrait être combattu en informant la population du fait, entre autres, que le taux global des jeunes Canadiens accusés de crimes prévus au Code criminel a diminué de 7 % en 1997, et que pour les crimes violents, la diminution a été de 2 %[33]. Il est donc incompréhensible qu'une situation de stabilité, voire de diminution, de la criminalité juvénile entraîne le renforcement des mesures répressives à l'égard des jeunes contrevenants.

Par ailleurs, la Commission estime qu'une telle réforme compromet la stabilité législative et judiciaire. Il faut se rappeler qu'il a fallu près de dix ans avant que la Cour suprême du Canada se prononce, dans l'affaire *R.* c. *J.J.M.*[34], sur le sens à donner aux principes directeurs de l'article 3 de la *Loi sur les jeunes contrevenants*. Est-il nécessaire et utile, dans le contexte actuel, de procéder aux changements proposés?

---

32 *Mémoire présenté au Comité permanent de la justice et des questions juridiques portant sur l'étude concernant les modifications et l'application de la Loi sur les jeunes contrevenants (Étape II)*, *op. cit.*, note 28, p. 2.

33 STATISTIQUE CANADA, CENTRE CANADIEN DE LA STATISTIQUE JURIDIQUE, *Statistiques de la criminalité au Canada, 1997*, *op. cit.*, note 24.

34 Précitée, note 11.

S'il est rassurant de constater que l'intention législative est de maintenir une loi particulière pour les jeunes contrevenants, encore faut-il ne pas la dénaturer au point qu'elle n'ait plus de distinctions significatives avec le traitement de la criminalité chez les adultes. Ce résultat nous apparaît probable dans l'éventualité de l'adoption du Projet de loi C-3.

2.2 Les objectifs et principes directeurs de la Loi

Les objectifs de la *Loi sur les jeunes contrevenants*, tels que formulés dans la déclaration de principes à l'actuel article 3, visent à la fois la protection de la société, la responsabilisation de l'adolescent, la prise en compte de ses besoins et le respect de ses droits et libertés. Dans l'arrêt *R.* c. *J.J.M.*, la Cour suprême a mis en lumière la flexibilité qu'offre la conjugaison de ces objectifs, laquelle permet de prendre en compte les besoins spécifiques du jeune et d'adapter la décision en fonction des circonstances de l'espèce[35].

Le Projet de loi C-3 redéfinit les principes directeurs en visant de manière prioritaire la protection du public. Ce faisant, le projet de loi remet en cause une orientation essentielle au cœur même du système actuel. Notamment, la réinsertion sociale aurait comme objectif la protection de la société plutôt que les besoins du jeune. Si la prise en compte des besoins et des circonstances du jeune contrevenant n'est pas complètement évacuée, le projet de loi atténue néanmoins sérieusement l'importance de cette philosophie.

La notion des besoins des adolescents se retrouve dans certaines dispositions, entre autres dans un préambule qui est introduit dans la nouvelle loi. Cette

35 *Ibid.*, 426-430 (j. Cory).

reconnaissance est toutefois insuffisante, surtout quand on sait que la Cour suprême a rejeté un argument suivant lequel la déclaration de principes formulée à l'article 3 L.J.C. serait un simple préambule qui n'aurait pas la même force que des dispositions de fond[36]. Implicitement, la Cour n'accorde pas la même valeur juridique au préambule. L'insertion dans un préambule de dispositions essentielles relatives aux besoins des adolescents en atténue par conséquent la portée.

La Commission ne nie pas la place que doit jouer le rôle de la protection du public dans un système de justice pénale pour adolescents. Comme nous l'avons déjà souligné, les principes actuels répondent aux objectifs que vise le Projet de loi. La protection du public et la responsabilisation du jeune contrevenant sont au cœur même de l'article 3 de la *Loi sur les jeunes contrevenants*. Cependant, dans toutes les interventions qu'elle a eu à faire en rapport avec la *Loi sur les jeunes contrevenants*, la Commission a défendu l'importance de tenir compte des circonstances et des besoins de l'adolescent.

Dans le mémoire qu'elle présentait en 1993 au Groupe de travail sur l'évaluation de la *Loi sur les jeunes contrevenants*, la Commission de protection des droits de la jeunesse (remplacée en 1995 par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) soulignait l'importance de maintenir l'équilibre entre l'objectif de protection de la société et le droit de l'adolescent d'être traité eu égard à son degré de développement et de maturité :

> « La préoccupation majeure de la Commission est de conserver l'équilibre entre les besoins de l'enfant et la protection de la société et de

[36] *R.* c. *T. (V.)*, [1992] 1 R.C.S. 749, 765 (j. L'Heureux-Dubé).

conserver, à cet égard, notre choix d'un système axé davantage sur la réadaptation que la correction. »[37]

La Commission ajoutait :

« [M]ême si l'un des objectifs de la *Loi sur les jeunes contrevenants* consiste en la protection de la société, l'économie de la loi et qui plus est, les choix du Québec quant à son application mettent sur le même pied d'égalité l'objectif d'octroyer des services adaptés aux jeunes contrevenants, voulant ainsi tenir compte de leur statut et de leurs besoins spéciaux. Dans notre réseau juvénile québécois, en effet, la composante éducative et de réadaptation est aussi importante que sa composante dissuasive ou punitive.
Les choix effectués demeurent, quant à nous, pertinents et garants tant de la protection de la société que de la réadaptation de nos jeunes contrevenants et demeurent ainsi des acquis à conserver.

Bref, si l'exercice de notre mandat nous a permis de constater des lacunes dans l'application de la loi [...], jamais notre expérience ne nous a permis de remettre en question les choix de réadaptation et de responsabilité collective d'offrir au jeune contrevenant des services sociaux adéquats et de lui conférer le droit de recevoir aide et support en regard de sa situation. »[38]

Elle réitérait cette position en 1996 :

« La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse considère qu'il n'y a pas lieu d'opter, particulièrement en cette période de difficultés économiques affectant les fondements de notre société, pour une philosophie qui accentuerait le caractère répressif de la législation applicable aux jeunes contrevenants. Le Québec fait figure de pionnier en matière d'application de la *Loi sur les jeunes contrevenants.* Ainsi, le recours aux mesures de rechange constitue un bel exemple d'une approche distincte en matière de contrôle de la criminalité

37 *Mémoire de la Commission de protection des droits de la jeunesse présenté au Groupe de travail sur l'évaluation de la Loi sur les jeunes contrevenants (L.R.C. (1985) c. Y-1*, mars 1993, p. 2.

38 *Mémoire de la Commission de protection des droits de la jeunesse présenté au Groupe de travail sur l'évaluation de la Loi sur les jeunes contrevenants (L.R.C. (1985) c. Y-1)*, *ibid.*, pp. 2-3.

> juvénile. Nous croyons que le Comité doit maintenir le cap actuel et promouvoir l'équilibre entre les trois grands principes de la législation actuelle soit la protection de la société par la prévention du crime, la responsabilité de l'adolescent face àses délits et la réinsertion sociale du jeune en fonction de ses besoins et des circonstances particulières.
>
> Pour la Commission, la meilleure garantie en matière de protection de la société demeure l'intervention concertée de tous les acteurs en matière de prévention de la criminalité et l'adoption de mesures concrètes permettant de réhabiliter les jeunes contrevenants afin qu'ils soient conscients que certains comportements sont inadmissibles. »[39]

Le déséquilibre que créerait une nouvelle loi axée sur les seuls principes de protection du public et de responsabilisation du jeune contrevenant est de nature à compromettre tout le travail effectué jusqu'à ce jour auprès des adolescents en difficulté. Les intervenants auprès des jeunes contrevenants, tout au moins au Québec, se sont nourris de cet équilibre entre les principes directeurs de la loi actuelle et ont pour ce faire créé différents types de ressources visant à l'atteindre. Les statistiques citées plus haut nous permettent d'affirmer qu'au Québec, leurs efforts ont porté fruit.

Du reste, en modifiant la philosophie actuelle de la loi, le Canada contreviendrait à des principes reconnus en droit international.

Le Canada s'est engagé devant la communauté internationale à reconnaître que l'intérêt de l'enfant doit être une considération primordiale de toute décision concernant les enfants, y compris dans les décisions prises par les tribunaux et les autorités administratives, conformément à l'article 3 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*. Dans le rapport initial qu'il a soumis

---

39 *Mémoire présenté au Comité permanent de la justice et des questions juridiques portant sur l'étude concernant les modifications et l'application de la Loi sur les jeunes contrevenants (Étape II)*, *op. cit.*, note 28, pp. 23-24.

au Comité des Nations Unies des droits de l'enfant, le Canada référait à l'alinéa 3(1)*c)* de la *Loi sur les jeunes contrevenants*, au chapitre des mesures adoptées dans le but de protéger l'intérêt de l'enfant[40]. D'ailleurs, le Comité recommandait que le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant soit mieux reflété dans la législation interne canadienne[41], lorsqu'il y a lieu.

Pour sa part, l'article 5 des Règles de Beijing pose deux objectifs importants en matière de justice pour mineurs : « Le système de justice pour mineurs recherche le bien-être du mineur et fait en sorte que les réactions vis-à-vis des délinquants juvéniles soient toujours proportionnées aux circonstances propres aux délinquants et aux délits. »

L'article 17 réitère ces principes :

> « 17.1 La décision de l'autorité compétente doit s'inspirer des principes suivants :
>
> *a*) La décision doit toujours être proportionnée non seulement aux circonstances et àla gravité du délit, mais aussi aux circonstances et aux besoins du délinquant ainsi qu'aux besoins de la société;
> *d*) Le bien-être du mineur doit être le critère déterminant dans l'examen de son cas. »

Lors du débat général que le Comité des droits de l'enfant a tenu pendant sa dixième session et qui portait sur la question de l'administration de la justice des mineurs, le Comité a rappelé que la Convention des droits de l'enfant comme

---

40 *Premier rapport du Canada sur la Convention internationale relative aux droits de l'enfant*, Ministère du Patrimoine canadien, Direction des droits de la personne, 1994, para. 68.

41 N.U., COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, 9e sess., *Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 44 de la Convention, Observations finales du Comité des droits de l'enfant : Canada*, Doc. NU CRC/C/15/Add. 37, 20 juin 1995, para. 91.

les autres règles adoptées en matière de justice des mineurs par l'O.N.U.[42] « soulignent la nécessité de veiller à ce que toute mesure concernant les enfants réponde au premier chef à l'intérêt supérieur de l'enfant. »[43]

Les principes de l'actuel article 3 de la *Loi sur les jeunes contrevenants* respectent les engagements du Canada en instituant l'équilibre prôné entre ces principes, tels qu'énoncés dans la *Convention relative aux droits de l'enfant* et dans les Règles de Beijing. L'approche proposée dans le Projet de loi C-3 défait cet équilibre et va même jusqu'à évacuer de l'intervention auprès des mineurs le droit au traitement, rendant ainsi leur réinsertion sociale d'autant plus difficile.

2.3 La décision sur les mesures

Les dispositions actuelles du régime de justice pour les mineurs ont institué un système où les mesures sont définies et choisies en fonction des objectifs de la loi, soit la protection de la société, la responsabilisation de l'adolescent, la prise en compte de ses besoins et le respect de ses droits et libertés. La modification radicale des objectifs de la loi se traduit notamment dans les nouvelles règles relatives au choix des mesures, qui sont d'ailleurs renommées « détermination de la peine ».

---

42 Aux Règles de Beijing se sont ajoutés les *Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile* (Principes directeurs de Riyad), AGNU Doc. A/RES/45/112, et les *Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté*, AGNU Doc. A/RES/45/113, adoptés tous les deux le 14 décembre 1990.

43 *Rapport sur la dixième session du Comité des droits de l'enfant*, CRC/C/46, 18 décembre 1995, para. 206.

Ainsi, le Projet de loi précise que le régime de garde et de surveillance vise à contribuer à la protection de la société. Il met toutefois l'accent sur la protection à court terme alors qu'une approche qui englobe plus explicitement la prise en compte des besoins et de la situation de l'adolescent contribue à une meilleure protection de la société à long terme.

Dans ce nouveau cadre, ce sera dorénavant au directeur provincial et non plus au tribunal, sauf décision contraire de la province, de déterminer le niveau de garde[44]. Ce transfert de responsabilité de l'autorité judiciaire à un organe administratif aura comme conséquence importante de restreindre l'exercice du droit de l'adolescent de faire valoir son point de vue et de se défendre. Les nouvelles dispositions prévoient bien un système de révision de la décision du directeur provincial, mais c'est à l'adolescent qu'il incombe de le mettre en œuvre en présentant une demande de révision. De plus, toute décision rendue par le comité qui procède à cette révision est définitive.

En outre, pour prendre sa décision, le directeur provincial n'est pas obligé d'entendre le point de vue des parents ni de prendre en compte le rapport prédécisionnel, lequel rend compte des antécédents personnels et familiaux de l'adolescent, ainsi que de sa situation actuelle. Ces lacunes illustrent bien le peu de considération que le nouveau système reconnaît aux besoins et aux circonstances du jeune contrevenant dans la décision relative au milieu de garde.

---

44 Dans la loi actuelle, le directeur provincial peut se voir attribuer cette compétence, mais cette possibilité n'est pas érigée en règle, comme le fait le projet de loi. Voir art. 24.1 (2) et (3) L.J.C.

Plus généralement, le nouveau régime s'appuie sur une gradation de la peine, laquelle évolue uniquement en fonction de la gravité de l'infraction, plutôt qu'en fonction des besoins spécifiques de l'adolescent. Cette approche avait été critiquée par le Groupe de travail chargé d'étudier l'application de la Loi : « L'application irréfléchie de mesures en cascade, calquée sur le régime appliqué aux adultes, pervertit l'esprit de la *Loi sur les jeunes contrevenants* en réduisant l'adolescent, par une mathématique primaire, à la somme de ses infractions, sans égard pour ce qui les sous-tend. »[45] Elle ignore par exemple le rôle éducatif essentiel à toute réinsertion que peut jouer la mesure de garde lorsqu'elle est accompagnée des programmes de réadaptation adéquats. En définitive, une telle approche nie à l'adolescent le droit à un traitement conforme à son bien-être et proportionné à sa situation, que lui reconnaît l'article 40 de la *Convention relative aux droits de l'enfant.*

2.4 Les jeunes contrevenants violents ou récidivistes

La *Loi sur les jeunes contrevenants* a connu au cours des dernières années des modifications importantes relativement aux peines pour les crimes graves, ainsi que celles concernant la procédure de renvoi devant la juridiction normalement compétente.

Par exemple, la peine maximale pour meurtre est passée de trois ans à cinq ans moins un jour[46], pour finalement être fixée à sept ou dix ans selon la qualification

---

45 GROUPE DE TRAVAIL CHARGÉ D'ÉTUDIER L'APPLICATION DE LA LOI SUR LES JEUNES CONTREVENANTS AU QUÉBEC, *op. cit.*, note 16, p. 35.

46 Art. 20 (1)*k*.1 L.J.C. tel que modifié par la *Loi modifiant la Loi sur les jeunes contrevenants et le Code criminel*, L.C. 1992, c. 11, art. 11.

de l'homicide[47]. Du même souffle, le législateur fédéral a facilité le passage des contrevenants âgés de 16 et 17 ans et accusés de certains crimes graves (meurtre, tentative de meurtre, homicide involontaire coupable, et agression sexuelle grave), devant les tribunaux pour adultes, en créant une présomption de renvoi[48]. En cas de renvoi, l'adolescent peut être détenu provisoirement, dans certains cas, avec des détenus adultes[49]. Une fois reconnu coupable, l'adolescent est passible des peines applicables aux adultes, notamment de peines de détention plus sévères. En outre, il peut être incarcéré dans un établissement correctionnel pour adultes ou dans un pénitencier[50].

Le Projet de loi C-3 reporte l'application du régime pour adultes après le verdict de culpabilité. Il remplace donc le système de transfert au tribunal pour adultes par l'imposition, par le tribunal pour adolescents, de peines applicables aux adultes. Alors que le Comité permanent de la justice recommandait, dans son rapport portant sur l'évaluation de la *Loi sur les jeunes contrevenants*, une période d'étude additionnelle de trois ans des dispositions actuelles[51], le Projet de loi C-3 propose plutôt un élargissement des situations où il y a une présomption à l'encontre de l'adolescent, qui engloberaient notamment le cas des récidivistes. De plus, le Projet de loi propose d'abaisser l'âge d'application de la présomption, pour qu'elle s'applique aussi aux jeunes de 14 et 15 ans. Ainsi, les adolescents de 14 ans et plus reconnus coupables de meurtre, de

---

47 Art. 20 (1)*k*.1 L.J.C. tel que modifié par la *Loi modifiant la Loi sur les jeunes contrevenants et le Code criminel*, L.C. 1995, c. 19, art. 13.

48 Art. 16 (1.01) L.J.C. tel que modifié par la *Loi modifiant la Loi sur les jeunes contrevenants et le Code criminel*, *ibid.*, art. 8.

49 Art. 16.1 (1) L.J.C. tel que modifié par la *Loi modifiant la Loi sur les jeunes contrevenants et le Code criminel*, *ibid.*, art. 9.

50 Art. 16.2 (1) L.J.C. tel que modifié par la *Loi modifiant la Loi sur les jeunes contrevenants et le Code criminel*, *ibid.*, art. 10.

51 CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA, *op. cit.*, note 29, recommandation 11.

tentative de meurtre, d'homicide involontaire coupable, d'agression sexuelle grave ou de récidive de crimes violents seraient passibles d'une peine pour adultes en vertu d'une présomption qu'il revient à l'adolescent de renverser. Cette modification a pour effet d'élargir la liste des infractions pour lesquelles l'adolescent est passible d'une peine pour adultes et d'abaisser de 16 ans à 14 ans la limite d'âge des adolescents auxquels la présomption du régime de peines pour adultes peut s'appliquer.

Cette proposition repose sur la volonté de rehausser la crédibilité du système judiciaire pour les jeunes, particulièrement en regard des pressions populaires réclamant que plus d'adolescents soient traduits devant les tribunaux pour adultes afin que l'on puisse leur imposer des peines d'incarcération significatives.

Encore là, la Commission est d'avis que le projet de loi fait fausse route quant aux moyens proposés par rapport aux objectifs recherchés.

Tout d'abord, en abaissant l'âge des adolescents susceptibles de subir une peine pour adultes en vertu de la présomption de renvoi, on augmente le nombre de mineurs risquant d'être incarcérés dans un établissement correctionnel pour adultes ou dans un pénitencier. La mise en œuvre de cette mesure aurait pour conséquence de placer ces mineurs de 14 ou 15 ans dans un milieu carcéral délétère. Malgré la gravité des actes qu'ils ont pu commettre, on ne peut pas contester que les mineurs n'ont pas la maturité psychologique, et parfois physique suffisante, pour résister aux influences auxquelles ils vont être exposés auprès des détenus adultes. En étendant dorénavant aux mineurs de 14 et 15 ans le régime de présomption de renvoi, on aggrave d'autant le non-respect de l'article 37*c*) de la *Convention relative aux*

droits de l'enfant qui garantit aux mineurs le droit d'être séparé des détenus adultes.

En outre, il est reconnu que l'accroissement considérable de la population carcérale canadienne n'a eu qu'un faible effet sur le taux de criminalité et de récidive[52]. Vouloir rassurer la population en augmentant les chances qu'un jeune contrevenant reçoive une longue peine d'incarcération dans un établissement de détention pour adultes, n'est pas fondé.

D'ailleurs, deux études américaines portant sur les dispositions législatives des États de New York et de l'Idaho prévoyant une présomption de renvoi devant les tribunaux pour adultes, ont chacune démontré que ce type de renversement de fardeau de la preuve n'avait aucune incidence à la baisse, tout au moins à court ou moyen terme, sur le taux de criminalité juvénile[53]. Il serait pour le moins surprenant que les effets soient différents chez nous.

Cette proposition d'élargissement de la présomption apparaît comme un geste de non-confiance envers le système de justice pour mineurs. Elle risque de miner sa crédibilité aux yeux de la population, ou à tout le moins d'alimenter la perception négative de la population à son égard. L'article 16 de la *Loi sur les jeunes contrevenants* permet actuellement au représentant de la Couronne dans toutes les situations prévues dans la réforme de la ministre, de présenter devant le tribunal compétent, une demande visant à ce qu'il soit ordonné que l'adolescent subisse son procès devant le tribunal pour adultes et surtout,

---

52 ASSOCIATION CANADIENNE DE JUSTICE PÉNALE, *Le surpeuplement carcéral et la réinsertion sociale des délinquants*, mars 1998, <http://wimsey.com/%7Eccja/franc/surpeup.html>.

53 Simon I. SINGER and David McDOWALL, « Criminalizing Delinquency : The Deterrent Effects of the New York Juvenile Offender Law », (1988) 22 *Law & Society Revie*w 521; Eric L. JENSEN and Linda K. METSGER, « A Test of the Deterrent Effect of Legislative Waiver on Violent Juvenile Crime », (1994) 40 *Crime & Delinquency* 96.

reçoive la sentence prévue au Code criminel pour le crime qu'il a commis. Le tribunal pour adolescents doit fonder sa décision sur des critères précis fixés par le législateur, lesquels font d'ailleurs primer la protection de la société[54].

La *Loi sur les jeunes contrevenants* apparaît donc de nature à assurer la protection du public, tout en permettant de transférer chez les adultes, suivant des règles claires, les adolescents pour lesquels le système judiciaire pour les mineurs n'est plus en mesure d'assurer cette protection.

Outre l'alourdissement des peines, le régime applicable aux adolescents condamnés à une peine pour adultes entraîne deux dérogations aux principes qui caractérisent un système de justice pour adolescents : la publication de l'identité de l'adolescent et un accès élargi à son dossier judiciaire. Nous reviendrons sur ces deux points.

2.5 Le droit aux services d'un avocat

Le droit du jeune contrevenant à la représentation par avocat est solidement ancré dans la *Loi sur les jeunes contrevenants*[55]*.* Il s'agit d'un moyen essentiel par lequel l'adolescent accusé d'un crime peut faire valoir ses autres droits, surtout quand on sait que, selon plusieurs recherches menées auprès de jeunes visant à déterminer leur niveau de compréhension du système de justice juvénile, les jeunes démontrent un manque de connaissance générale de la *Loi sur les jeunes contrevenants*, notamment en matière de confidentialité et de

54 Voir l'article 16 (1.1)*b*) L.J.C. qui prévoit que la protection du public a priorité.

55 Voir C. BERNARD, *loc. cit.*, note 9.

signification du plaidoyer de non-culpabilité[56]. Ce risque d'incompréhension serait d'autant plus accru que le libellé des dispositions de la nouvelle loi est extrêmement complexe, même pour des intervenants avertis.

Le Projet de loi C-3 maintient le droit aux services d'un avocat pour les jeunes contrevenants. Toutefois, le projet de loi propose de permettre aux provinces de réclamer auprès de l'adolescent ou de ses parents les frais d'avocat qu'elles auraient assumés.

Or, lier la représentation par avocat des adolescents au paiement par les parents des frais que cela peut entraîner, met grandement en péril son respect. Comment ne pas prévoir que le parent, afin de s'éviter des frais, ne fasse des pressions pour que son enfant dispose le plus rapidement possible, et sans avocat, de l'accusation qui pèse contre lui?

Les risques de conflit d'intérêts sont à ce point élevés que pour préserver l'exercice du droit à la représentation par avocat, la gratuité s'impose. Dans le cas contraire, ce droit bien que conservé dans la nouvelle loi, sera vide de sens[57].

---

56 Voir notamment Michele PETERSON, « Children's Understanding of the Juvenile Justice System : A Cognitive-Developmental Perspective », (1988) 30 *Rev. can. criminol.* 381; Michele PETERSON-BADALI and Rona ABRAMOVITCH, « Children's Knowledge of the Legal System : Are they Competent to Instruct Legal Counsel? », (1992) 34 *Rev. can. criminol.* 139; Michele PETERSON-BADALI and Christopher J. KOEGL, « Young people's knowledge of the *Young Offenders Act* and the youth justice system », (1998) 40 *Rev. can. criminol.* 127.

57 Voir sur ce point COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le projet de règlement sur l'aide juridique*, septembre 1996, rés. COM-403-7.2.2.

C'est ainsi qu'au Québec, alors qu'en principe, les parents sont tenus de rembourser les coûts de l'aide juridique obtenue au nom de leur enfant, le remboursement n'est pas exigible lorsque l'aide juridique a été accordée en vue d'assurer la représentation de l'adolescent ou de lui permettre d'être assisté dans le cadre de l'application de la *Loi sur les jeunes contrevenants*[58]. Dans le même esprit, l'admissibilité financière de l'adolescent à l'aide juridique est établie sans tenir compte des revenus et actifs de ses parents lorsque l'aide juridique est requise dans le cadre de la *Loi sur les jeunes contrevenants*, alors que dans toute autre affaire (à l'exception de la protection de la jeunesse), cette règle d'admissibilité ne s'applique que si les intérêts du mineur sont opposés à ceux de ses père ou mère[59].

Au lieu d'adopter une disposition qui pave la voie vers une restriction de l'exercice du droit aux services d'un avocat, le gouvernement fédéral doit plutôt coopérer avec les provinces afin qu'elles adoptent des mesures qui favorisent le respect d'un droit fondamental du jeune contrevenant, que garantit d'ailleurs l'article 10 *b*) de la *Charte canadienne des droits et libertés*[60].

2.6 L'admissibilité des déclarations faites par l'adolescent aux personnes en autorité

Actuellement, à défaut de respecter les conditions énoncées à l'article 56 de la *Loi sur les jeunes contrevenants*, la déclaration de l'adolescent à une personne en autorité n'est pas admissible en preuve. Outre que la déclaration de l'adolescent doit être volontaire, une règle qui s'applique aussi aux adultes en

58 *Règlement sur l'aide juridique*, R.R.Q., 1981, A-14, r. 0.2, art. 39.

59 *Règlement sur l'aide juridique*, *ibid.*, art. 7.

60 *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (1982, R.-U., c. 11)].

vertu de la *Charte canadienne*[61], plusieurs conditions spécifiques doivent être remplies. Le policier ou toute autre personne en autorité à qui l'adolescent va faire une déclaration écrite ou orale, a l'obligation de lui expliquer au préalable, en termes clairs et adaptés à son âge et à son niveau de compréhension, qu'il n'est pas tenu de faire de déclaration, que celle-ci pourra être invoquée en preuve contre lui, qu'il a le droit de consulter un avocat, ainsi que ses père ou mère, un parent adulte ou un adulte idoine, et qu'il a le droit de faire sa déclaration en leur présence. Il lui incombe de plus de donner à l'adolescent la possibilité d'exercer ces droits.

L'adolescent peut renoncer à une partie ou à la totalité de ces droits; toutefois, la renonciation doit être formulée par écrit et signée; une renonciation verbale est aussi admissible si elle est enregistrée sur bande magnétoscopique. Outre ces conditions « impératives »[62], la Cour suprême a précisé que la renonciation ne sera pas considérée comme valide si l'adolescent ne dispose pas de renseignements suffisants face à l'ampleur du risque qu'il court et aux conséquences de ses actes, pour décider s'il doit ou non consulter un avocat[63].

Le Projet de loi C-3 propose que le tribunal ait le pouvoir d'admettre en preuve la déclaration qui ne respecterait pas les conditions d'admissibilité, à l'exception de celle relative au caractère volontaire, s'il est convaincu que cela n'aurait pas pour effet de déconsidérer l'administration de la justice. De même, le tribunal aurait le pouvoir d'admettre en preuve la déclaration qui ne

---

61 Le principe de la déclaration libre et volontaire est un des principes de justice fondamentale garantis par l'article 7 de cette Charte. Voir *R.* c. *Hebert*, [1990] 2 R.C.S. 151, 177 (j. McLachlin); *R.* c. *Whittle*, [1994] 2 R.C.S. 914, 931-932 (j. Sopinka).

62 *Protection de la jeunesse – 764*, [1995] R.J.Q. 1592, 1597 (C.Q., C.j.).

63 *R.* c. *I. (L.R.)*, [1993] 4 R.C.S. 504, 520 (j. Sopinka)

respecterait pas les conditions de renonciation s'il estime que l'adolescent a été informé de ses droits et y a renoncé.

Les règles sur l'admissibilité des déclarations faites par l'adolescent aux personnes en autorité visent à renforcer le droit aux services d'un avocat, ainsi que le droit à l'assistance de ses parents, et à garantir le droit de ne pas s'auto-incriminer. Le droit de ne pas s'auto-incriminer est un droit judiciaire fondamental que garantit la Charte canadienne par son article et, quant aux adolescents, la *Convention relative aux droits de l'enfant* :

> « Art. 40, al. 2
>
> [L]es États parties veillent en particulier : [...]
> *b*) À ce que tout enfant suspecté ou accusé d'infraction à la loi pénale ait au moins le droit aux garanties suivantes : [...]
> iv) Ne pas être contraint de témoigner ou de s'avouer coupable; [...] »

Comme l'ont souligné à plusieurs reprises les tribunaux, les mesures énoncées par l'article 56 L.J.C. visent à conférer une protection spéciale à l'adolescent car celui-ci est plus susceptible que l'adulte de faire des déclarations sous la menace ou encore, pour faire plaisir à une personne en situation d'autorité[64]. Ces conditions strictes sont aussi nécessaires car les adolescents ne sont pas toujours en mesure de comprendre la teneur de leurs droits, ainsi que le démontrent plusieurs recherches évaluant leur niveau de compréhension[65].

La Cour suprême a décrit en termes non-équivoques les principes qui justifient cette protection et les dangers d'en atténuer la portée :

---

64 *Protection de la jeunesse – 764,* précité, note 62, 1596.

65 Voir les études citées à la note 56. Voir aussi Rona ABRAMOVITCH, Karen L. HIGGINS-BISS and Stephen R. BISS, « Young Persons' Comprehension of Waivers in Criminal Proceeedings », (1993) 35 *Rev. can. criminol.* 309.

« Par l'adoption de l'art. 56, le législateur a reconnu les problèmes et les difficultés qu'affrontent les adolescents qui sont aux prises avec les autorités. Il peut sembler inutile et frustrant pour la police et pour la société qu'un jeune de 17 ans averti et suffisant, démontrant des tendances anti-sociales, profite des avantages de cet article. Toutefois, il faut rappeler que l'article vise à protéger tous les adolescents de 17 ans ou moins. Un adolescent est habituellement beaucoup plus facile à impressionner et à influencer par des personnes en situation d'autorité. Peu importe l'attitude de bravade et d'arrogance que peuvent afficher les jeunes, ils n'évalueront vraisemblablement pas leurs garanties juridiques, dans un sens général, ni les conséquences de déclarations verbales faites à des personnes en situation d'autorité; ils n'apprécieront certainement pas la nature de leurs droits dans la même mesure que le feraient la plupart des adultes. Les adolescents peuvent également être plus sensibles à des menaces subtiles provenant de leur entourage et de la présence de personnes en situation d'autorité. Un adolescent peut être plus porté à faire une déclaration, même si elle est fausse, pour plaire à une personne en situation d'autorité. De toute évidence c'est parce qu'il a reconnu les pressions et les problèmes supplémentaires auxquels font face les adolescents que le législateur a adopté ce code de procédure. […]

L'article 56 lui-même vise à protéger tous les adolescents, particulièrement les timides et les craintifs, les nerveux et les naïfs. Toutefois la justice exige que la loi soit appliquée de façon uniforme dans tous les cas. Les exigences de l'art. 56 doivent être respectées, que les autorités traitent avec un adolescent nerveux et naïf ou avec un adolescent qui a l'expérience du monde et de la rue. Les conditions législatives préalables en matière de recevabilité d'une déclaration faite par un adolescent ne peuvent être assouplies ou contournées parce que les autorités sont convaincues, sur le fondement de ce qu'elles croient être une preuve solide, de la culpabilité du suspect. Si on assouplit des exigences parce qu'on croit qu'un adolescent est presque certainement coupable, on les assouplira ensuite dans le cas de ceux que les autorités croient probablement coupables, et par la suite dans le cas du suspect qui pourrait être coupable mais dont la conduite passée, de l'avis des personnes en situation d'autorité, est telle qu'il devrait être reconnu coupable de quelque chose pour la protection générale de la société. Les principes d'équité exigent que l'article soit appliqué uniformément à tous, indépendamment des caractéristiques de l'adolescent en cause. Il est juste et convenable que les adolescents jouissent de garanties supplémentaires avant que leurs déclarations soient admises. »[66]

66 *R.* c. *J. (J.T.)*, [1990] 2 R.C.S. 755, 766-768 (j. Cory).

Les nouvelles dispositions donneraient au tribunal la latitude d'admettre une déclaration obtenue en contravention au droit d'être assisté par avocat ou au droit d'être assisté par un parent ou un adulte. De surcroît, l'assouplissement des garanties que confère l'article 56 de la *Loi sur les jeunes contrevenants* favoriserait dans certaines circonstances l'auto-incrimination de l'adolescent. Cet effritement de garanties essentielles à la protection des droits des adolescents faisant face à des personnes en situation d'autorité n'apparaît pas être conforme aux principes de justice fondamentale que garantit l'article 7 de la *Charte canadienne*.

D'ailleurs, la référence au critère de déconsidération de l'administration de la justice, provenant de l'article 24(2) de la Charte, démontre bien que la violation de droits fondamentaux est admise. Le critère de déconsidération de l'administration de la justice constitute-t-il une protection suffisante? La Commission en doute, ayant en mémoire les observations suivantes formulées par la Cour suprême dans l'arrêt *Collins* :

> « Une preuve matérielle obtenue d'une manière contraire à la *Charte* sera rarement de ce seul fait une cause d'injustice. La preuve matérielle existe indépendamment de la violation de la *Charte* et son utilisation ne rend pas le procès inéquitable. Il en est toutefois bien autrement des cas où, à la suite d'une violation de la *Charte*, l'accusé est conscrit contre lui-même au moyen d'une confession ou d'autres preuves émanant de lui. Puisque ces éléments de preuve n'existaient pas avant la violation, leur utilisation rendrait le procès inéquitable et constituerait une attaque contre l'un des principes fondamentaux d'un procès équitable, savoir le droit de ne pas avoir à témoigner contre soi-même. Ce genre de preuve se trouvera généralement dans le contexte d'une violation du droit à l'assistance d'un avocat. [...] L'utilisation d'une preuve auto-incriminante obtenue dans le contexte de la négation du droit à l'assistance d'un

> avocat compromettra généralement le caractère équitable du procès même et elle doit en général être écartée. »[67]

Pour éviter les problèmes pratiques, qualifiés par les rédacteurs du Projet de loi de « technicalités », que semble soulever la mise en œuvre de l'article 56 et qui sont invoqués pour justifier les modifications, il serait plus indiqué de s'assurer que les policiers reçoivent la formation adéquate sur l'application des règles actuelles, tel que le recommandait le Groupe de travail chargé d'étudier l'application de la *Loi sur les jeunes contrevenants* au Québec[68].

2.7 Le respect de la vie privée

La *Loi sur les jeunes contrevenants* a incorporé le principe du respect de la vie privée de l'adolescent ayant contrevenu aux lois pénales, notamment en interdisant la divulgation de son nom ou de tout renseignement permettant d'établir son identité[69], et en instituant des garanties visant la confidentialité de ses dossiers[70]. La non-divulgation de l'identité du jeune contrevenant vise à prévenir toute stigmatisation de celui-ci. La mise en œuvre de ce droit, conjuguée à la préservation de la confidentialité des dossiers concernant le jeune contrevenant, contribue à réaliser un objectif prioritaire du régime juridique distinct mis en place pour traiter la délinquance juvénile, soit la réinsertion sociale de l'adolescent[71].

---

67 *R.* c. *Collins*, [1987] 1 R.C.S. 265, 284-285 (j. Lamer).

68 GROUPE DE TRAVAIL CHARGÉ D'ÉTUDIER L'APPLICATION DE LA LOI SUR LES JEUNES CONTREVENANTS AU QUÉBEC, *op. cit.*, note 16, p. 55.

69 Art. 38 et 39 L.J.C.

70 Art. 40 à46 L.J.C.

71 Voir l'article 3(1)*c*.1) L.J.C. Voir également l'article 36 L.J.C. aux termes duquel, à l'expiration de la période d'application des décisions rendues sous le régime de la Loi, (…suite)

Plusieurs exceptions limitent toutefois déjà la portée du droit au respect de la vie privée du jeune contrevenant. L'identité du jeune contrevenant renvoyé à un tribunal pour adultes n'est pas protégée par les règles de protection et peut donc être révélée[72]. De plus, un adolescent peut demander au tribunal que son nom soit rendu public, si une telle publication n'est pas contraire à son intérêt[73]. En outre, l'identité de l'adolescent peut être divulguée dans plusieurs situations où il est considéré comme constituant un risque pour autrui[74].

Des modifications sont également venues atténuer la portée du principe de confidentialité à l'égard des dossiers, notamment en prolongeant la période de conservation des dossiers concernant des jeunes reconnus coupables de meurtre et d'infractions graves, lesquelles sont identifiées dans une liste limitative. De plus, à l'expiration du délai de conservation, ces dossiers ne sont plus automatiquement détruits[75]. Les dossiers concernant un adolescent ayant commis un meurtre peuvent dorénavant être conservés indéfiniment[76]. Quant aux dossiers relatifs aux infractions graves identifiées, ils sont conservés pendant un délai additionnel de cinq ans, à la suite duquel ils doivent être détruits, sauf

---

celles-ci doivent cesser de produire leurs effets extra-judiciaires, notamment dans le domaine de l'emploi, et d'autre part, les infractions sont réputées n'avoir jamais existé.

72 Art. 38(1), al. 1*a*) L.J.C.

73 Art. 38 (1.4) L.J.C.

74 Information divulguée en vue de l'arrestation de l'adolescent : art. 38 (1.2), (1.3) L.J.C.; information divulguée au représentant d'un établissement d'enseignement ou de formation ou à toute autre personne chargée de surveiller l'adolescent ou de s'en occuper, notamment quand elle est nécessaire pour assurer la sécurité du personnel, des étudiants ou d'autres personnes : art. 38 (1.13) L.J.C.; information divulguée pour empêcher qu'un adolescent déclaré coupable d'une infraction comportant des lésions corporelles graves ne cause un tort considérable à autrui : art. 38 (1.5) L.J.C.

75 Art. 45(2.1) et 45.02(1) L.J.C.

76 Art. 45.02(2) L.J.C.

quand l'adolescent a été subséquemment déclaré coupable d'une infraction grave visée à l'annexe[77].

Ces exceptions au principe de confidentialité, principalement introduites en 1995, ont été qualifiées de brèche au droit à la vie privée des adolescents en raison de « [l]'augmentation de la stigmatisation quant aux conséquences d'une condamnation »[78].

Le Projet de loi C-3 permettrait la publication des noms de tous les adolescents condamnés à des peines pour adultes (soit désormais l'adolescent de 14 ans ou plus reconnu coupable de meurtre, de tentative de meurtre, d'homicide involontaire coupable, d'agression sexuelle grave ou de récidive de crimes violents).

En outre, il instituerait comme règle la publication des noms des adolescents de 14 ans ou plus condamnés à des peines pour adolescents lorsqu'ils ont été déclarés coupables de meurtre, tentative de meurtre, homicide involontaire coupable, agression sexuelle grave ou récidive d'actes criminels violents. Le tribunal aurait le pouvoir d'interdire la publication, mais le fardeau de demander une ordonnance de non-publication reviendrait à l'adolescent ou au procureur général.

D'autre part, le Projet de loi C-3 continue d'élargir les règles sur la conservation et l'accès aux dossiers du jeune contrevenant.

---

77 Art. 45.02(3) L.J.C.

78 Normand BASTIEN, « La vie privée du jeune délinquant », (1996) 27 *R.G.D.* 237, 251.

Ces exceptions grandissantes au principe de confidentialité constituent des dérogations importantes aux règles de droit international régissant le traitement des mineurs en conflit avec la loi.

La *Convention relative aux droits de l'enfant* énonce explicitement le droit du jeune contrevenant au respect de sa vie privée :

> « Art. 40
>
> 1. Les États parties reconnaissent à tout enfant suspecté, accusé ou convaincu d'infraction à la loi pénale le droit à un traitement qui soit de nature à favoriser son sens de la dignité et de la valeur personnelle, qui renforce son respect pour les droits de l'homme et les libertés fondamentales d'autrui, et qui tienne compte de son âge ainsi que de la nécessité de faciliter sa réintégration dans la société et de lui faire assumer un rôle constructif au sein de celle-ci.
> 2. À cette fin, et compte tenu des dispositions pertinentes des instruments internationaux, les États parties veillent en particulier : [...]
> *b*) À ce que tout enfant suspecté ou accusé d'infraction à la loi pénale ait au moins le droit aux garanties suivantes : [...]
> *vii*) Que sa vie privée soit pleinement respectée à tous les stades de la procédure. »

Les Règles de Beijing ainsi que les *Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté* sont plus explicites en ce qui a trait aux mesures qui permettent d'assurer le respect de la vie privée du jeune contrevenant.

L'article 8 des Règles de Beijing garantit le droit à la protection de la vie privée du mineur :

> « 8.1.Le droit du mineur à la protection de sa vie privée doit être respecté à tous les stades afin d'éviter qu'il ne lui soit causé du tort par une publicité inutile et par la qualification pénale.

> 8.2 En principe, aucune information pouvant conduire l'identification d'un délinquant juvénile ne doit être publiée. »

L'article 21 explicite la portée de ce principe en matière de communication des dossiers :

> « 21.1 Les archives concernant les jeunes délinquants doivent être considérées comme strictement confidentielles et incommunicables à des tiers. L'accès à ces archives est limité aux personnes directement concernées par le jugement de l'affaire en cause ou aux autres personnes dûment autorisées.
>
> 21.2 Il ne pourra être fait état des antécédents d'un jeune délinquant dans des poursuites ultérieures contre adultes impliquant le même délinquant. »

L'article 19 des *Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté* est aussi clair en ce qui a trait à la confidentialité et à la destruction du dossier :

> « Tous les rapports, y compris les dossiers judiciaires, les dossiers médicaux, les dossiers disciplinaires et tous autres documents relatifs à la forme et au contenu du traitement, sont placés dans un dossier individuel confidentiel qui est tenu à jour, qui ne peut être consulté que par les personnes habilitées et qui est classé de manière à pouvoir être aisément consulté. Le mineur doit, dans la mesure du possible, pouvoir contester tout fait ou opinion figurant dans son dossier, de façon à permettre la rectification des mentions inexactes ou sans fondement, et, pour l'exercice de ce droit, seront prévues des procédures permettant à un tiers approprié de consulter le dossier sur demande. À la libération du mineur, son dossier sera scellé et, à une date appropriée, sera détruit. »

Il faut par ailleurs être conscient que la publication du nom des jeunes contrevenants est susceptible d'entraîner un effet pervers important qui va à l'encontre de l'objectif de réhabilitation et de réinsertion. Le danger d'une valorisation négative de l'individu en période de développement en est un qui,

dans la balance de la protection à long terme du public, est plus important que la connaissance par la population de sa condamnation.

De plus, la publication de l'identité du contrevenant aura des effets non seulement sur l'adolescent lui-même mais aussi sur ses proches, notamment sa fratrie. L'influence peut alors être très néfaste, entre autres à cause du phénomène d'identification. Le risque que le contrevenant ainsi identifié devienne malheureusement « héros » plutôt que contrevenant est une conséquence qui semble ne pas avoir été considérée à juste titre.

Finalement, il est contradictoire de prévoir exceptionnellement dans une loi, la possibilité de publier le nom de certains contrevenants particulièrement violents alors que cette même loi inclut des dispositions permettant que ces mêmes individus violents soient soumis au régime de peines applicables aux adultes et prévoit la publication de leurs noms. En effet, si la situation de l'adolescent ne correspond pas aux critères prévus pour le soumettre au régime pour adultes, comment peut-il être à ce point violent qu'il soit nécessaire d'avertir la population de la menace qui plane sur elle? Il est donc difficile de comprendre la pertinence et l'opportunité de modifier les dispositions actuelles sur ce sujet, dispositions qui permettent déjà dans certains cas précis, la publication de l'identité d'un mineur.

CONCLUSION

Comme l'écrivaient dans leur propre conclusion les rédacteurs du Rapport du Groupe de travail chargé d'étudier l'application de la *Loi sur les jeunes*

contrevenants au Québec, « [l]es politiques qui visent les jeunes doivent favoriser leur intégration à la société, non leur exclusion. »[79]

Ils ajoutaient la mise en garde suivante :

> « Comme adultes, nous avons la responsabilité d'indiquer clairement aux jeunes que certains comportements sont inacceptables et qu'ils ne doivent pas être tolérés; nous avons la responsabilité de le faire de manière qui traduise notre conscience des difficultés qu'ils vivent. L'insensibilité des adultes engendre des problèmes plus qu'elle n'en résout.
>
> Les accents de solidarité qui caractérisaient notre société il y a quelques années à peine ont beaucoup cédé le pas aux individualismes. L'ouverture et la solidarité font partie de ces attitudes que nous devons manifester àl'endroit des jeunes pour qu'ils s'intègrent dans la société et y deviennent àleur tour des adultes. »[80]

Il est difficile de concilier ces propos fort représentatifs de l'esprit dans lequel s'effectue l'intervention auprès des jeunes contrevenants au Québec, avec la réforme du système de justice pour les jeunes proposée par le projet C-3.

Bien qu'elle demeure imparfaite en regard des objectifs de réhabilitation et de réinsertion des jeunes ayant des démêlés avec la justice, il demeure que la *Loi sur les jeunes contrevenants*, tout particulièrement dans ses principes, doit être maintenue dans sa version actuelle. Si une réforme s'impose, elle doit plutôt passer par l'élaboration d'un programme d'information de nature à bien renseigner la population sur la loi et son application, ainsi que sur la situation de la criminalité des jeunes. De plus, il incombe aux provinces qui ne l'ont pas fait de mettre sur pied les programmes de prévention et de mesures de rechange

79 *Op. cit.*, note 16, p. 236.

80 *Ibid.*

qui permettent de mettre en œuvre la loi actuelle, afin qu'elles soient en mesure d'atteindre les résultats positifs obtenus au Québec.

Les objectifs sous-jacents au Projet de loi C-3 mèneront à une intervention restreinte en matière de jeunes contrevenants qui ne tiendra pas compte, dans le traitement des jeunes accusés, de leur évolution et de leur réalité.

Cette approche répressive est en opposition avec le cadre d'intervention rééducatif que le Québec a su développer avec succès au fil des ans, et cela, dans le plus grand respect des principes de la *Loi sur les jeunes contrevenants*. En outre, la réforme proposée dans le Projet de loi ne respecte pas les principes internationaux reconnus par la *Convention des droits de l'enfant* et par les Règles adoptées en cette matière par les Nations Unies.

Convaincue qu'une loi fondée sur cette approche irait à l'encontre de l'intérêt des jeunes Québécois et serait contraire à leurs droits, particulièrement celui d'être traité eu égard à leur degré de développement et de maturité, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse recommande au législateur de ne pas adopter le Projet de loi C-3.

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse Québec

Cat. 2.412.101

MÉMOIRE À LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

PROJET DE LOI N^{o} 125

LOI MODIFIANT LA LOI SUR LA PROTECTION DE LA JEUNESSE ET D'AUTRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

Décembre 2005

Document adopté à la 509e séance de la Commission,
tenue le 9 décembre 2005, par sa résolution COM-509-5.1.1

Michèle Morin
Secrétaire de la Commission par intérim

Recherche et rédaction :

M. Marc Bélanger, chercheur
Me Claire Bernard, conseillère juridique
Direction de la recherche et de la planification

Me Karina Montminy, conseillère juridique
Direction des enquêtes et de la représentation régionale

Collaboration :

Me Lysiane Clément-Major, conseillère juridique
Direction du contentieux

Traitement de texte :

Chantal Légaré
Direction de la recherche et de la planification

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION **1**

■ **PREMIÈRE PARTIE**
LE CONTEXTE DE LA RÉFORME PROPOSÉE PAR LE PROJET DE LOI N° 125 ..... **3**

1 UNE REMISE EN QUESTION PERMANENTE DEPUIS 10 ANS **3**

2 LES PERSPECTIVES D'AMÉLIORATION DE LA SITUATION **6**

3 LA RECONNAISSANCE D'ACTIVITÉS RÉSERVÉES AU SENS DU *CODE DES PROFESSIONS* **7**

4 LE DIRECTEUR DE LA PROTECTION DE LA JEUNESSE ET LES CENTRES JEUNESSE **8**

■ **DEUXIÈME PARTIE**
LES COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI N° 125 ..... **11**

1 L'ACCÈS AUX MESURES DE PROTECTION **11**

1.1 Les motifs d'intervention et les critères de prise de décision 12
1.1.1 La notion de « risque sérieux » 15
1.1.2 Les mauvais traitements psychologiques 15
1.1.3 La violence conjugale ou familiale à titre de mauvais traitements psychologiques 16
1.1.4 Les troubles de comportement 18
1.1.5 L'âge maximum pour avoir accès aux services offerts par le réseau de la protection de la jeunesse 20
1.1.6 L'obligation de signalement 22
1.1.7 Le rôle du directeur de la protection de la jeunesse 22

2 LES APPROCHES CONSENSUELLES **23**

3 LE PROJET DE VIE PERMANENT **27**

3.1 L'objectif d'assurer à l'enfant la continuité des soins et la stabilité de ses liens et de ses conditions de vie 28
3.2 Le respect des droits des enfants et des parents 30

3.3 L'application du projet de vie permanent à certaines catégories d'enfants 34
3.4 Les formes de projet de vie permanent 35

4 LES POUVOIRS DU TRIBUNAL 37

5 LES MESURES RESTRICTIVES DE LIBERTÉ 39

6 LE RÉGIME DE CONFIDENTIALITÉ 43

6.1 L'accès aux renseignements contenus dans les dossiers tenus par un établissement de santé ou de services sociaux 45
6.2 La conservation de l'information au dossier de protection 48
6.3 Le registre concernant les enfants ayant fait l'objet d'un signalement 49
6.4 La divulgation à la personne qui tient lieu de directeur à l'extérieur du Québec 52
6.5 La divulgation à un corps de police ou à un établissement ou organisme qui exerce une responsabilité à l'égard d'un enfant 52
6.6 L'interdiction de publier ou de diffuser l'identité d'un enfant et de ses parents 54

7 LE RÔLE DE LA COMMISSION 54

7.1 L'élaboration d'un rapport portant sur la mise en œuvre de la loi et sur l'opportunité de la modifier 55
7.2 L'obligation d'avis par le directeur de la protection de la jeunesse 55
7.2.1 L'obligation d'avis dans le cas des enfants victimes d'abus sexuels ou physiques 56
7.2.2 L'obligation d'avis dans les cas d'hébergement obligatoire 57
7.3 La signification des requêtes déposées au Tribunal 57
7.4 La transmission des ordonnances du Tribunal 58

CONCLUSION 61

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a pour mission de veiller au respect des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne*[1] par toutes les mesures appropriées, y compris l'examen de la conformité des textes législatifs aux principes contenus dans la Charte[2]. Elle doit également veiller à la protection de l'intérêt de l'enfant et au respect des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse*[3].

C'est donc en fonction de cette double mission que la Commission présente ses commentaires dans le cadre de la consultation générale sur le projet de loi intitulé *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives*[4].

La Commission souligne en premier lieu l'importance des travaux de la commission parlementaire chargée d'étudier le projet de loi n° 125. Pour une troisième fois depuis 1977, date de l'adoption de la *Loi sur la protection de la jeunesse*, l'Assemblée nationale procède en effet à la révision de certains éléments importants de cette loi d'exception, dont l'application judicieuse peut faire la différence entre une enfance brisée et une enfance épanouie.

L'application de cette loi, si justifiée et bénéfique soit-elle pour des milliers d'enfants, constitue néanmoins une atteinte à la vie privée des familles. Elle n'a pas pour but d'organiser les services aux jeunes et aux familles en difficulté. La *Loi sur la protection de la jeunesse*, rappelons-le, a été adoptée dans le but de mettre en œuvre le droit de tout enfant à la sécurité, à la protection et à l'attention requises pour son épanouissement dans une circonstance précise : lorsque ses parents ne sont pas en mesure de le faire de façon autonome. Ce droit de l'enfant est inscrit à l'article 39 de la Charte.

---

1 L.R.Q., c. C-12, ci-après « Charte ».

2 Charte, art. 57, al. 1 et 2 et art. 71, para. 6.

3 *Loi sur la protection de la jeunesse*, L.R.Q., c. P-34.1, art. 23, ci-après « L.P.J. ».

4 Projet de loi n° 125 (Présentation), 1re session, 37e législature, 2005 (Qué.).

L'exercice des responsabilités de la Commission revêt une importance singulière alors qu'elle est appelée à commenter un projet de loi déposé dans le contexte d'une vigoureuse contestation du système en place. À plusieurs égards, ce projet de loi modifie le fragile équilibre des droits tracé par une loi en vigueur depuis au-delà de 25 ans. Pourtant, nombreuses sont les personnes qui soutiennent que la solution à plusieurs des problèmes actuels réside avant tout dans l'amélioration des conditions d'application de la loi plutôt que dans une reformulation, à certains égards risquée et sujette à controverse, de l'une ou l'autre de ses dispositions.

Appelée à faire enquête lorsqu'elle a raison de croire que les droits reconnus aux enfants par la *Loi sur la protection de la jeunesse* ont été lésés, la Commission a identifié au fil des ans des failles dans l'organisation et le fonctionnement des établissements. Elle a également observé des lacunes au plan de la qualification des personnes appelées à intervenir en vertu de la loi, notamment celles qui ont à exercer les responsabilités attribuées en exclusivité au directeur de la protection de la jeunesse, ainsi que celles appelées à partager la vie des adolescents et des adolescentes confiés aux centres de réadaptation.

La Commission est donc sensible au point de vue de ceux et celles qui invitent les ministres responsables à examiner attentivement les conditions d'application de cette loi avant d'en modifier l'équilibre. Elle estime par ailleurs que quelques dispositions de la loi doivent être modifiées et que des ajouts doivent être faits afin d'assurer pleinement le respect des droits reconnus aux enfants et la recherche de leur intérêt.

Dans la première partie de son mémoire, la Commission formule des considérations préliminaires, fondées notamment sur l'exercice de sa responsabilité de surveillance quant à l'application du chapitre IV de la loi, qui porte sur l'intervention sociale. Ces considérations permettront de mieux situer la portée des observations ou des recommandations faites en regard de l'une ou l'autre des dispositions du projet de loi.

Dans la deuxième partie du mémoire, la Commission commente le projet de loi. Ces commentaires sont groupés autour des thèmes suivants : l'accès aux mesures de protection, les

approches consensuelles, le projet de vie permanent, les pouvoirs du tribunal, les mesures restrictives de liberté, le régime de confidentialité et, finalement, le rôle de la Commission.

■ PREMIÈRE PARTIE
LE CONTEXTE DE LA RÉFORME PROPOSÉE PAR LE PROJET DE LOI N° 125

La révision de la *Loi sur la protection de la jeunesse* s'impose, ne serait-ce qu'en raison de l'évolution des problèmes sociaux et de la perception qu'on en a : en effet, les caractéristiques et les besoins des enfants et des adolescents qui ne trouvent pas au sein de leur milieu familial la protection, la sécurité et l'attention auxquelles ils ont droit, sont en constante évolution. Parallèlement, l'organisation des services publics et communautaires aux jeunes et à leurs familles, de même que les pratiques d'intervention, se sont profondément transformées au cours des dix dernières années. Des ajustements sont donc nécessaires afin d'adapter la loi à la situation actuelle.

1 UNE REMISE EN QUESTION PERMANENTE DEPUIS 10 ANS

Mais il y a plus. Le système de protection est périodiquement remis en question depuis le début des années 90, alors qu'étaient déposés les rapports Bouchard[5] et Jasmin[6].

Au cours de la dernière année, cette remise en question a pris une ampleur encore plus marquée. Pour certains, il s'agit d'une crise de confiance qui fait écho aux inquiétudes persistantes manifestées depuis quelques années par ceux et celles dont la profession consiste à analyser le fonctionnement des systèmes de protection et à en évaluer l'efficacité. Certaines de ces

---

5 *Un Québec fou de ses enfants,* Rapport du Groupe de travail pour les jeunes, Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, 1991.

6 *La protection de la jeunesse – Plus qu'une Loi,* Rapport du groupe de travail sur l'évaluation de la Loi sur la protection de la jeunesse, Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, janvier 1992.

personnes affirment que la viabilité des systèmes de protection mis en place au Canada entre les années 60 et la fin des années 70 est dorénavant remise en question[7]. D'autres affirment que l'approche de protection des enfants présente des limites préoccupantes[8]. Réunis en 2003 dans le cadre d'un symposium national sur la protection et le bien-être des enfants, un groupe d'experts a conclu à la nécessité d'un changement de cap et d'un changement de paradigme en matière de protection des enfants[9].

À titre d'organisme chargé de la protection de la jeunesse[10], la Commission ne peut rester muette face à l'expression de ces inquiétudes. Elle formule donc deux propositions qu'elle explicitera par la suite. Premièrement, elle croit qu'il y a effectivement motif à être préoccupé face à la situation actuelle. L'exercice de ses responsabilités l'amène à partager l'opinion des experts au sujet de la capacité des personnes et des établissements qui interviennent en vertu de la loi de répondre adéquatement aux besoins de milliers d'enfants, dans le respect de leurs droits. Deuxièmement, elle croit que les perspectives d'amélioration de la situation, formellement identifiées par ces experts, sont suffisamment solides pour pouvoir passer à l'action sans faire les frais d'une longue remise en question des fondements même de la *Loi sur la protection de la jeunesse*. Ceci n'exclut pas que des études doivent être faites sur une ou plusieurs questions particulières, comme on le verra plus loin.

La Commission fonde ses inquiétudes sur des faits connus depuis quelques années. Pour des motifs difficiles à identifier avec précision, le nombre de signalements traités par les directeurs

---

7 Nico TROCMÉ, Della KNOCKE et Catherine ROY (dir.), *Collaboration communautaire et approches différentielles : recherches et pratiques novatrices canadiennes et internationales,* Ottawa*,* Centre d'excellence pour la protection et le bien-être des enfants, 2003, p. v.

8 Mémoire conjoint de l'Équipe de recherche GRAVE-ARDEC et de l'Institut de recherche pour le développement social des jeunes présenté au comité d'experts sur la révision de la Loi sur la protection de la jeunesse, décembre 2004, p. 4.

9 N. TROCMÉ, D. KNOCKE et C. ROY (dir.), *op. cit.*, note 7, p. iv.

10 L.P.J., Chapitre III – Organisme et personnes chargés de la protection de la jeunesse.

de la protection de la jeunesse est en hausse continue[11]. De plus, on estime qu'environ 25 % des enfants signalés une première fois le seront à nouveau, ce qui reflèterait les difficultés qu'ont les intervenants à résoudre ces situations « complexes et figées » [12]. On évalue par ailleurs à 70 % la part des signalements qui sont écartés dès leur réception ou après évaluation[13]. Pourtant, une étude récente a démontré que de nombreuses familles dont le signalement n'est pas retenu peuvent présenter des problèmes aussi graves que les familles prises en charge[14]. Le nombre de cas référés au tribunal connaît également une hausse marquée, alors que le système mis en place en 1977 reposait précisément sur la reconnaissance de l'antériorité de l'intervention sociale par rapport à l'intervention judiciaire. Enfin, le système de protection serait devenu la réponse à des failles diverses : « La protection de l'enfance est devenue un système fourre-tout dont on attend qu'il réponde à toutes sortes de problèmes familiaux »[15], tandis que « l'efficacité des interventions effectuées auprès des enfants suivis par les services de protection est préoccupante, car elles ne parviennent pas de manière significative à réduire les séquelles et améliorer le bien-être des enfants de manière satisfaisante »[16].

---

11 Un examen détaillé de la situation montre que cette hausse est le fait de certaines régions, alors que la situation est stable ailleurs, notamment à Montréal, et qu'il y a une tendance à la baisse à d'autres endroits.

12 Liesette BRUNSON et Camil BOUCHARD, « Mobiliser la communauté pour prévenir la violence et la négligence envers les enfants : un virage culturel dans la protection de l'enfance », dans N. TROCMÉ, D. KNOCKE et C. ROY (dir.), *op. cit.*, note 7, p. 84, à la page 85.

13 Les directeurs provinciaux et territoriaux en protection de l'enfance, « Changement de cap dans la protection de l'enfance », dans N. TROCMÉ, D. KNOCKE et C. ROY (dir.), *op. cit.*, note 7, p. 1, à la page 8.

14 Marc TOURIGNY, Micheline MAYER, John WRIGHT, Chantal LAVERGNE, Nico TROCMÉ, Sonia HÉLIE, Camil BOUCHARD, Claire CHAMBERLAND, Richard CLOUTIER, Marie JACOB, Joane BOUCHER et Marie-Claude LARRIVÉE, *Étude sur l'incidence et les caractéristiques des situations d'abus, de négligence, d'abandon et de troubles de comportement sérieux signalées à la Direction de la protection de la jeunesse au Québec (ÉIQ)*, Montréal, Centre de liaison sur l'intervention et la prévention psychosociales (CLIPP), 2002, p. 123. Cette conclusion confirme les constats faits par la Commission au terme de plusieurs enquêtes systémiques, notamment en Abitibi-Témiscamingue (2001), dans les Laurentides (1999) et dans Lanaudière (2003).

15 Les directeurs provinciaux et territoriaux en protection de l'enfance, *loc. cit.*, note 13, p. 6.

16 *Op. cit.*, note 8, p. 4.

2 LES PERSPECTIVES D'AMÉLIORATION DE LA SITUATION

Les perspectives d'amélioration de la situation sont connues. D'abord et avant tout, on reconnaît maintenant que les difficultés auxquelles sont exposés les enfants sont rarement associées à une problématique familiale unique, par exemple la pauvreté ou les problèmes de santé mentale. La réalité est habituellement plus complexe qu'il n'y paraît au premier regard. De même, la gravité des situations, et par conséquent l'urgence de mettre fin à certains comportements et de faire passer la protection de l'enfant avant toute autre considération, varient sensiblement d'un cas à l'autre. Les enfants et les familles ont donc des besoins de soutien fort variés. Cela signifie que la plupart du temps, les niveaux d'intervention doivent être multiples, diversifiés en nature, tout en étant coordonnés les uns aux autres. Finalement, il y a lieu de reconnaître comme principe fondamental que certaines situations exigeront de la part des services publics un investissement important et à long terme, quelle que soit l'approche, par exemple maintenir l'enfant dans son milieu familial ou l'en retirer, alors que dans d'autres cas on pourra avantageusement s'en tenir à une intervention brève et peu coûteuse[17].

Ces constats permettent d'en venir à une conclusion centrale du point de vue de la Commission : les toutes premières étapes de l'application de la loi, c'est-à-dire la réception du signalement et, le cas échéant, l'évaluation de la situation d'un enfant sont les phases déterminantes de la mise en œuvre de la loi. Le degré d'atteinte des objectifs de chacune de ces étapes déterminera pour une bonne part le degré de capacité du système de protection à rencontrer ses objectifs, que ce soit d'un point de vue individuel ou populationnel.

Cette conclusion en entraîne deux autres. La première concerne la qualification des personnes qui agissent et prennent des décisions dès la réception d'un signalement et, le cas échéant, au terme de l'évaluation de la situation d'un enfant. Ces personnes sont régulièrement placées dans une position où elles doivent éviter deux excès. Le premier consiste à ne pas intervenir alors qu'il serait requis de le faire tandis que le second consiste à intervenir alors qu'il serait possible

17 *Id.*, p. 6.

de donner l'assistance voulue à l'aide de moyens qui portent moins atteinte à la vie privée des familles. Ces personnes doivent donc satisfaire à des exigences très élevées, tant au plan des connaissances qu'au plan de l'expérience. En milieu urbain, la complexité de l'intervention auprès des enfants issus des communautés culturelles en témoigne de façon éloquente.

La seconde est que ces personnes doivent être en mesure d'exercer leurs responsabilités en ayant l'accès le plus complet qui soit à une gamme étendue de mesures de protection et de soutien aux familles. En raison de la variété des besoins et de leur gravité relative, ces personnes doivent jouir d'une grande autonomie et elles doivent avoir accès autant à des services d'entraide communautaire ou à des services de répit ou de garde qu'à des services de santé et des services sociaux, de première ou de deuxième ligne.

3 LA RECONNAISSANCE D'ACTIVITÉS RÉSERVÉES AU SENS DU *CODE DES PROFESSIONS*

Ces deux conclusions ramènent à l'avant-scène deux recommandations antérieures de la Commission. Au terme de son enquête sur la situation des enfants de Beaumont en 1998, la Commission a recommandé[18] que l'exercice des responsabilités du directeur de la protection de la jeunesse décrites à l'article 32 de la *Loi sur la protection de la jeunesse* constitue une activité réservée au sens du *Code des professions*[19]. Cette recommandation a été accueillie favorablement par les deux groupes de travail ministériels chargés successivement de recommander au ministre responsable de l'application des lois professionnelles les avenues permettant d'assurer la modernisation des professions du secteur de la santé et des relations humaines.

La Commission réitère donc cette recommandation et elle demande au ministre responsable de l'application des lois professionnelles, par ailleurs étroitement associé à l'application de la *Loi*

---

18 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport d'enquête, décision, recommandations – Le cas des enfants maltraités de Beaumont*, avril 1998, p. 211.

19 L.R.Q., c. C-26.

sur la protection de la jeunesse, en tant que ministre de la Justice, de s'assurer que les suites voulues y soient données. Plusieurs des modifications proposées à la *Loi sur la protection de la jeunesse* confirment la pertinence de cette recommandation. À titre d'exemple, on peut mentionner l'évaluation des situations de violence conjugale ou familiale. De même, les dispositions relatives à la continuité des soins et à la stabilité des liens et des conditions de vie des enfants, notamment celles qui sont prévues à l'article 53.0.1, auront pour effet d'accentuer l'impact des décisions prises au moment de la révision des situations.

4 LE DIRECTEUR DE LA PROTECTION DE LA JEUNESSE ET LES CENTRES JEUNESSE

Le Rapport Jasmin a décrit l'essentiel de la fonction du directeur de la protection de la jeunesse dans le système de protection des enfants :

> « La responsabilité première du directeur de la protection de la jeunesse est d'assurer la protection de l'enfant. Il doit donc se placer du point de vue de l'enfant, intercéder auprès des divers services et faire pression sur eux pour que l'enfant obtienne une réponse à ses besoins.
>
> […] À ce titre, *son intervention doit être personnalisée* et il faut éviter que sa responsabilité personnelle soit diluée dans une organisation bureaucratique. La loi parle du "*directeur* de la protection de la jeunesse" et non pas de la "*direction* de la protection de la jeunesse". Tout l'effort visant à ce *qu'une personne* soit responsable de protéger les jeunes, ce qui était une particularité essentielle de la Loi sur la protection de la jeunesse, ne doit pas être évacué. […]
>
> *À ce titre, il fait appel à tous les services aptes à répondre aux besoins de l'enfant et des parents et il s'assure que ces services leur soient dispensés.* »[20]

À plus d'une reprise la Commission a mis en valeur le rôle central exercé par les directeurs de la protection de la jeunesse. En 1999, elle a suggéré la création, auprès du ministre, d'un Conseil

[20] *Op. cit.*, note 6, pp. 60-61. Les italiques sont dans le texte.

des directeurs de la protection de la jeunesse[21] afin que les directeurs de la protection de la jeunesse puissent exercer collectivement leur responsabilité à l'égard des enfants du Québec.

En 2000, devant la Commission Clair, la Commission a abordé la question du statut du directeur de la protection de la jeunesse au sein du système de santé et de services sociaux. En résumé, elle a soutenu que le bien-fondé de l'appartenance du directeur de la protection de la jeunesse à un établissement de services sociaux spécialisés ou de deuxième ligne devrait faire l'objet d'un examen approfondi, selon une séquence d'activités et d'étapes propre au système de protection[22].

La Commission attire l'attention sur le fait que cette question a fait l'objet de prises de position à quelques reprises au fil des ans[23].

Les directeurs de la protection de la jeunesse ont notamment fait valoir l'importance de leur rôle de concertation au sein de leur région :

> « […] Le DPJ a également un rôle primordial à jouer dans la concertation extérieure aux centres jeunesse. […] Le rôle de leadership en matière de concertation que l'on propose aux DPJ n'est cependant pas un rôle qui lui est exclusif; c'est toute l'organisation des centres jeunesse qui est interpellée […]. Mais compte tenu de son mandat spécifique et de la place stratégique qu'il occupe […] le DPJ doit nécessairement jouer un rôle de premier plan en matière de concertation. S'il fallait établir un ordre d'importance, on peut affirmer que la responsabilité du DPJ de mettre en œuvre une concertation efficace dans

---

21 Céline GIROUX, *Les droits reconnus aux enfants et les tensions inhérentes à un système de protection,* Allocution présentée le 25 novembre 1999 au Forum québécois sur les jeunes en grande détresse, tenu à Montréal les 25, 26 et 27 novembre 1999.

22 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux – La transformation du système de protection et le respect des droits des enfants*, septembre 2000, p. 46.

23 Comité jeunesse, *Qu'est-ce qu'on peut faire de mieux ensemble pour les enfants, les jeunes et leur famille?* Document de soutien à la consultation, Ministère de la Santé et des Services sociaux, 9 mars 1998; Les directeurs de la protection de la jeunesse, *Réflexion sur les services à la jeunesse,* Association des centres jeunesse du Québec, mars 1998.

> sa région et dans tous les secteurs, vient au second rang après son imputabilité à l'égard de chaque situation en danger. »[24]

Quant aux dirigeants des Centres jeunesse, ils ont maintenu le bien-fondé de l'affiliation entre le directeur de la protection de la jeunesse et le centre jeunesse :

> « Certains ont songé, au cours des derniers mois, à revenir sur l'intégration du DPJ au centre jeunesse, à revoir l'affiliation du DPJ. […] Nous croyons fermement qu'un DPJ, isolé de tout rattachement clinique, ne pourrait sans doute pas s'avérer aussi pertinent dans ses décisions même s'il devait y gagner sensiblement sur d'autres points, comme par exemple, la neutralité. […] Les autres affiliations possibles ont été examinées : rattachement à la régie régionale de la santé et des services sociaux (modèle « *directeur de la santé publique* »), rattachement au réseau de la justice, autonomie administrative et d'autres encore. […] Au terme de cet examen, un consensus s'est établi pour reconnaître que le directeur de la protection de la jeunesse est mieux à même de remplir utilement son rôle à l'intérieur du centre jeunesse que dans tout autre environnement, le centre jeunesse étant de fait l'unique établissement public de services sociaux entièrement dédié à la jeunesse. On reconnaît que chaque modèle a ses forces et ses limites, mais les forces de l'association du DPJ au centre jeunesse en surpassent les inconvénients. D'autre part, les avantages que l'on trouverait à associer le DPJ à une autre structure ou à lui octroyer une indépendance absolue handicaperaient sérieusement le sens profondément clinique de son rôle même si, par définition, il l'exerce dans un contexte d'autorité. »[25]

La Commission réitère la position qu'elle a exprimée devant la Commission Clair. La pertinence de cette position est confirmée par les nouvelles dispositions législatives concernant l'organisation des services de santé et des services sociaux[26]. Les objectifs des services offerts aux jeunes en vertu de ces dispositions législatives montrent que la protection des enfants est une activité continue, partagée entre plusieurs acteurs, appelés plus que jamais à coordonner leurs interventions. Ces objectifs sont reproduits ci-dessous :

---

[24] Les directeurs de la protection de la jeunesse, *Responsabilités, fonctions et rôles du directeur de la protection de la jeunesse et du directeur provincial,* Association des centres jeunesse du Québec, mai 1996, p. 27.

[25] *Recommandations de l'Association des Centres jeunesse du Québec concernant la gestion des directions de la protection de la jeunesse,* Conseil d'administration, Association des Centres jeunesse, septembre 1998.

[26] *Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 2005, c. 32.

> « Pour les enfants et les jeunes : le développement optimal, la prévention de l'aggravation des problèmes, le traitement des problèmes, la protection des enfants et des jeunes, l'acquisition de compétences personnelles et sociales et l'intégration sociale;
>
> Pour les parents : le renforcement des habiletés parentales, la prévention de l'aggravation des problèmes, le traitement des problèmes et l'intégration sociale;
>
> Pour les communautés : le soutien dans la mise en place de conditions favorables au développement des enfants, des jeunes et des familles. »[27]

■ DEUXIÈME PARTIE
LES COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI N° 125

1 L'ACCÈS AUX MESURES DE PROTECTION

Dans cette section, la Commission commente les dispositions du projet de loi qui sont les plus pertinentes à l'exercice du droit à la protection dans le respect des droits reconnus aux enfants et à leurs parents. Les aspects suivants seront considérés : les motifs d'intervention en vertu de la loi et les critères guidant le directeur de la protection de la jeunesse ainsi que le tribunal dans l'exercice de leur pouvoir, l'application de la loi au-delà de l'âge de la majorité, l'obligation de signalement, et finalement, l'exercice des responsabilités du directeur de la protection de la jeunesse au sein des ressources de la communauté.

Avant d'émettre ses commentaires sur les aspects décrits ci-dessus, la Commission attire l'attention du législateur sur la situation particulière des enfants appartenant aux communautés autochtones du Québec. L'expertise qu'elle a acquise dans ce domaine à la suite d'enquêtes lui a permis, récemment, d'intervenir et de commenter la mise en œuvre du nouvel article 37.5 de la *Loi sur la protection de la jeunesse*[28]. Peu de communautés se prévalent d'un régime particulier

---

27 *Offre de service – Programme Jeunes en difficulté*, Document de consultation, Ministère de la Santé et des Services sociaux, 4 mai 2005, p. 60.

28 Karina MONTMINY, *Commentaires portant sur les Lignes directrices permettant d'établir un régime particulier de protection de la jeunesse pour les Autochtones*, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, septembre 2003.

en protection de la jeunesse, la grande majorité d'entre elles demeurant pour l'instant assujetties au régime général d'application[29].

Il serait illusoire de penser que la possibilité offerte aux communautés autochtones de mettre en place leur propre régime en matière de protection de la jeunesse pourra corriger, à elle seule, les problèmes d'application de la loi.

Actuellement, les problèmes d'application de la loi dans les diverses communautés du Québec sont majeurs et aucune modification contenue au projet de loi n° 125 ne laisse entrevoir une amélioration à ce sujet. Il est essentiel que cette réalité demeure présente à l'esprit de ceux qui examineront le projet de loi.

1.1 Les motifs d'intervention et les critères de prise de décision

Il y a quelques années, la Commission avait fait valoir l'opportunité de réviser la description des situations dans lesquelles la sécurité ou le développement d'un enfant est considéré comme compromis au sens de la *Loi sur la protection de la jeunesse*[30]. L'exercice de ses responsabilités lui a en effet permis de constater la présence de grandes disparités dans les décisions prises par les directeurs de la protection de la jeunesse, selon les régions et selon les contraintes particulières qui s'y posent, tant au niveau du traitement des signalements qu'au terme de leur évaluation.

Le projet de loi propose une refonte complète de l'article de la loi qui décrit les motifs pouvant donner lieu à une intervention des pouvoirs publics dans la vie privée des familles, dans le but

---

29 Que peu de communautés se prévalent de cet article s'explique par le fait que les conditions d'application sont nombreuses et nécessitent la prise en charge préalable des services sociaux courants. Voir : MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Lignes directrices permettant d'établir un régime de protection de la jeunesse pour les autochtones*, 2004.

30 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *op. cit.*, note 22.

d'assurer la protection d'un enfant[31]. Cette refonte est par ailleurs assortie d'un nouvel article, l'article 38.2[32], qui précise les critères permettant de déterminer si un signalement doit être retenu et de décider si la sécurité ou le développement est compromis.

Les questions que se pose la Commission peuvent être formulées comme suit : cette refonte, majeure au niveau de la forme, l'est-elle autant qu'il y paraît sur le fond? Est-elle susceptible d'avoir des effets réels, positifs ou négatifs, sur le respect des droits des enfants?

La Commission, à la lumière des nombreuses enquêtes systémiques faites au cours des dernières années, estime que cette nouvelle définition de l'enfant en besoin de protection, à elle seule, n'entraînera vraisemblablement pas de changement majeur, à court ou moyen terme, sur les pratiques individuelles d'intervention. Le véritable enjeu réside, selon elle, au niveau des conditions d'ordre administratif et professionnel dans lesquelles ces nouvelles dispositions seront appliquées au cours des années à venir. La Commission a traité de ces questions précédemment en rappelant ses recommandations relatives à la position administrative du directeur de la protection de la jeunesse et à la reconnaissance d'activités réservées.

Cette dernière remarque s'applique en particulier au fait d'introduire, à l'article 38.2, des critères relatifs à l'application de la loi à la situation de chaque enfant. La Commission note en premier lieu que, ce faisant, le projet de loi clarifie une situation qui pouvait prêter à confusion, à tout le moins à la première étape d'application de la loi, celle en vertu de laquelle le directeur de la protection de la jeunesse décide de procéder ou non à une évaluation au sens de l'article 49 de la loi[33]. La Commission note également que les critères proposés sont ceux utilisés depuis de

---

31 L.P.J., art. 38 tel que modifié par l'article 10 du projet de loi n° 125.

32 L.P.J., art. 38.2 tel qu'introduit par l'article 11 du projet de loi n° 125.

33 Jean-François BOULAIS, *Loi sur la protection de la jeunesse, texte annoté*, 5e éd., Montréal, SOQUIJ, 2003, p. 223.

nombreuses années, conformément au manuel édité par le ministère de la Santé et des Services sociaux[34].

La Commission reconnaît qu'on peut légitimement voir dans la formulation proposée à l'article 38 la mise en place de conditions visant à plus long terme le développement de pratiques découlant d'un meilleur partage de la responsabilité collective de protection des enfants. Cette formulation offre en effet une vision à la fois large et précise de la maltraitance sous toutes ses formes. Elle invite à une plus grande continuité entre l'intervention en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse* et celle effectuée dans le cadre d'une offre plus générale de services sociaux et d'éducation aux jeunes en difficulté et à leur famille. Le message est davantage unifié et cohérent. Il est articulé autour de comportements inadéquats de la part des parents et des effets néfastes de ces comportements sur le développement ou la sécurité de l'enfant. De plus, le nouvel article est formulé dans un langage apparenté à celui des travaux de monitorage et de recherche en matière de maltraitance à l'égard des enfants. Cette orientation est susceptible d'avoir, à long terme, des effets positifs sur le système de protection en favorisant un transfert continu des connaissances du terrain de la recherche à celui de la pratique.

Il faut par contre reconnaître que le fait de s'éloigner du caractère factuel et ouvert de l'article 38 tel qu'il existe maintenant comporte un désavantage potentiel. En effet, l'article 38 tel que rédigé a le mérite de véhiculer le message du cas par cas, illustrant ainsi le caractère d'exception de la *Loi sur la protection de la jeunesse*.

Afin de confirmer ce caractère d'exception de la *Loi sur la protection de la jeunesse* et de clarifier certains éléments de la proposition de modifications législatives, la Commission fait les remarques suivantes.

---

[34] Groupe de travail sur la révision du Manuel de référence sur la Loi sur la protection de la jeunesse, *Manuel de référence sur la protection de la jeunesse*, éd. rév., Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, 1998, p. 173.

1.1.1 La notion de « risque sérieux »

Le projet de loi propose l'ajout de la notion de « risque sérieux » dans les situations de négligence, d'abus sexuel ou d'abus physique. La Commission estime que l'introduction de cette notion ne doit pas avoir pour effet de mettre l'accent sur autre chose que les faits applicables à chaque cas particulier. La décision de déclarer compromis la sécurité ou le développement d'un enfant ne peut reposer sur des hypothèses ou des préjugés associés, par exemple, à la condition sociale des personnes. Considérant le caractère d'exception de la *Loi sur la protection de la jeunesse*, la Commission juge essentiel qu'il soit davantage précisé dans la loi que toute décision portant sur l'existence d'un risque doit être fondée sur des faits.

De plus, la Commission reconnaît l'importance de qualifier le risque, afin de prévenir une application arbitraire de la loi. À cet effet, il serait opportun, selon elle, d'ajouter une définition de ce qu'il faut entendre par « risque sérieux » à l'article premier de la *Loi sur la protection de la jeunesse*, s'inspirant de la législation néo-écossaise qui prévoit la notion de « *risque substantiel* » dans sa loi[35]. La Commission suggère une définition qui utiliserait, par exemple, les qualificatifs « réel »[36] et « tangible »[37].

1.1.2 Les mauvais traitements psychologiques

La Commission note avec satisfaction que le critère relatif à la gravité ou à la chronicité permettant de qualifier les mauvais traitements est retenu et qu'il est associé à un préjudice, excluant ainsi toute référence aux situations où il y aurait seulement un risque de mauvais traitements psychologiques. Cela est d'ailleurs conforme à l'actuel alinéa b) de l'article 38 qui

---

35 *Children and Family Services Act*, S.N.S. 1990, c. 5, art. 22 (2) b), d), g) et i). Un tel risque est défini comme « *une chance réelle de danger qui ressort de la preuve* » (traduction non officielle).

36 Le Petit Robert de la langue française 2006, Paris, éd. Dictionnaires Le Robert-SEJER, 2004, p. 2207 : « Qui existe effectivement ». Voir à ce sujet *J. (D.M.), Re*, March 30, 1992, Doc. No. Prince George 21831, B.C. S.C., Meiklem J., summarized at [1992] W.D.F.L. 577 qui a interprété la notion de « is likely to be » comme suit : « The test is whether there is a real risk to the child and accordingly the onus of proof in such a case is quite low ».

37 Le Petit Robert de la langue française 2006, précité, note 36, p. 2561 : « Dont la réalité est évidente ».

prévoit que la sécurité ou le développement peut être compromis par un rejet affectif grave ou continu, permettant ainsi d'éviter que des interventions injustifiées aient lieu.

La Commission souligne l'importance de ce critère, tant pour les professionnels qui devront signaler les cas d'enfants victimes de mauvais traitements psychologiques que pour les membres du personnel du directeur de la protection de la jeunesse qui devront se prononcer sur la réception d'un signalement.

Par ailleurs, la Commission s'interroge sur le choix du mot « traduisent » dans la phrase suivante, prévue à l'article 38 c)[38] : « Ces comportements se traduisent notamment par de l'indifférence, des menaces, de l'exploitation, entre autres si l'enfant est forcé à faire un travail disproportionné par rapport à ses capacités, ou par l'exposition à la violence conjugale ou familiale ». Elle propose de remplacer « se traduisent » par « sont ».

1.1.3 La violence conjugale ou familiale à titre de mauvais traitements psychologiques

Le projet de loi n° 125 ajoute l'exposition à la violence conjugale ou familiale comme étant une forme de mauvais traitements psychologiques. La Commission constate que cet ajout permettra dorénavant de retenir un signalement pour ce seul motif et, le cas échéant, de mettre en place un régime de protection au bénéfice de l'enfant. L'ajout lui semble conforme à l'intérêt des enfants, considérant l'importance et l'ampleur du phénomène dans notre société ainsi que ses effets néfastes sur la sécurité ou le développement des enfants. En effet, la littérature démontre explicitement les effets négatifs de cette forme de violence. Selon l'EIQ[39], 46 % des cas retenus à la suite d'un signalement pour mauvais traitements psychologiques se caractérisent surtout par une exposition à de la violence conjugale.

---

38 L.P.J., art. 38 tel que modifié par l'article 10 du projet de loi n° 125.

39 Marc TOURIGNY, Micheline MAYER, John WRIGHT, Chantal LAVERGNE, Nico TROCMÉ, Sonia HÉLIE, Camil BOUCHARD, Claire CHAMBERLAND, Richard CLOUTIER, Marie JACOB, Joane BOUCHER et Marie-Claude LARRIVÉE, *op. cit.*, note 14.

La Commission juge toutefois que l'exposition à la violence conjugale ou familiale devrait être mieux distinguée à l'intérieur de l'alinéa qui traite de mauvais traitements psychologiques. C'est pourquoi elle suggère que l'alinéa c) de l'article 38, tel que proposé par le projet de loi, comporte deux paragraphes :

> c) mauvais traitements psychologiques : lorsque l'enfant subit, de façon grave ou continue, des comportements qui lui causent un préjudice de la part de ses parents ou d'une autre personne et que ses parents ne prennent pas les moyens nécessaires pour mettre fin à la situation. Ces comportements sont :
>
> « 1º de l'indifférence, du dénigrement, du rejet affectif, de l'isolement, des menaces, de l'exploitation, entre autres si l'enfant est forcé à faire un travail disproportionné par rapport à ses capacités,
>
> 2º de la violence conjugale ou familiale; »

Cette distinction faciliterait un monitorage ainsi qu'une évaluation de la mise en œuvre de la nouvelle disposition, ce qui est souhaitable puisque son application devra se faire dans le respect des principes de la Charte et en gardant à l'esprit le caractère d'exception de la loi. La Commission ne croit pas qu'il soit justifié d'intervenir en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse* dans toutes les situations d'enfants exposés à de la violence conjugale ou familiale puisque ceux-ci ne subissent pas tous un préjudice suffisamment sérieux du fait de l'exposition.

L'ajout de cette nouvelle disposition, si on se fie à ce qui est arrivé dans d'autres juridictions, notamment en Ontario et en Grande-Bretagne, entraînera une hausse importante du nombre de signalements alors que les directeurs de la protection de la jeunesse ne parviennent pas toujours à traiter adéquatement les signalements reçus à l'heure actuelle. Cette hypothèse repose en partie sur le fait que la définition de la violence conjugale ou familiale[40] englobe une gamme particulièrement étendue de comportements de la part des adultes.

---

40 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Prévenir, Dépister, Contrer la Violence conjugale*, (Politique d'intervention en matière de violence conjugale) 1995.

La modification suggérée par la Commission n'entraînerait évidemment pas de changement au fait que la loi s'applique uniquement dans les cas où l'enfant subit de façon grave ou continue des comportements qui lui causent préjudice. Les personnes qui prodiguent des soins ou toute forme d'assistance à des enfants et à leur famille, au sens de l'article 39 de la *Loi sur la protection de la jeunesse,* devront donc tenir compte du critère relatif à la gravité et à la chronicité avant de signaler. En effet, elles devront déterminer au cas par cas, si elles ont l'obligation de faire un signalement.

1.1.4 Les troubles de comportement

La Commission est favorable à une modification qui vient resserrer la définition de troubles de comportement. Au fil des ans, en raison de son mandat, elle a été a même de constater les problèmes d'application et de compréhension entourant l'article 38 h) de la *Loi sur la protection de la jeunesse*[41].

Toutefois, la Commission fait remarquer que la modification n'est pertinente que si elle s'inscrit dans un changement global concernant l'accès à des services dits « courants » ou de première ligne, tel que proposé par le ministère de la Santé et des Services sociaux dans *Programme Jeunes en difficulté*[42]. Il est essentiel que l'accès à de tels services soit facile, notamment dans les écoles, tel que l'a fait valoir le Conseil permanent de la jeunesse[43]. La Commission avait

---

41 Art. 38 h) : « s'il manifeste des troubles de comportement sérieux et que ses parents ne prennent pas les moyens nécessaires pour mettre fin à la situation qui compromet la sécurité ou le développement de leur enfant ou n'y parviennent pas. »

42 *Op. cit.*, note 27. Voir spécifiquement le programme d'intervention de crise et de suivi intensif dans le milieu portant sur l'ensemble des interventions psychosociales et de réadaptation intensives visant à résoudre la crise, à éviter le retrait d'un enfant ou d'un jeune de son milieu familial et à mobiliser rapidement la famille pour régulariser sa situation. Les services sont dispensés dans le cadre de la *Loi sur la santé et les services sociaux* et de la *Loi sur la protection de la jeunesse*.

43 Conseil permanent de la jeunesse, *Pour un guichet unique de services destiné aux jeunes*, juin 2004.

d'ailleurs fait valoir cet argument dans le mémoire qu'elle a déposé relativement au projet de loi n° 83[44].

Le projet de loi propose que l'évaluation des troubles de comportement tienne compte de l'intensité des manifestations et de leur persistance puisque le libellé précise que : « *lorsque l'enfant de façon grave ou continue se comporte…* ». Cette précision apporte des critères d'analyse supplémentaires qui permettront de mieux encadrer la notion de troubles de comportement.

La formulation de la modification proposée précise que la notion de « trouble de comportement sérieux » est liée aux effets des comportements sur l'enfant : ils doivent porter atteinte à son intégrité physique ou psychologique. La Commission juge que cette formulation peut être interprétée comme ne visant que les cas extrêmes et qu'une clarification devrait être apportée. Elle est d'avis que la loi devrait également viser les cas où l'enfant, par ses comportements, compromet de façon grave ou continue son développement moral, intellectuel, affectif et physique, tel que prévu à l'article 3 de la *Loi sur la protection de la jeunesse*[45].

Par ailleurs, la Commission comprend du libellé proposé au sous-paragraphe 2° du paragraphe f) de l'article 38 du projet de loi que les cas où les parents ne parviennent pas à mettre fin à la situation ne seraient plus visés par la loi. Ainsi, il deviendrait impossible de déclarer la sécurité ou le développement d'un jeune compromis s'il s'oppose aux soins et services que ses parents ont mis en place afin de l'aider à surmonter des troubles de comportement sérieux au point de présenter un danger pour autrui.

---

44 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, Projet de loi n° 83 – Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et d'autres dispositions législatives*, février 2005.

45 L.P.J., art. 3 : « Les décisions prises en vertu de la présente loi doivent l'être dans l'intérêt de l'enfant et dans le respect de ses droits.
Sont pris en considération, outre les besoins moraux, intellectuels, affectifs et physiques de l'enfant, son âge, sa santé, son caractère, son milieu familial et les autres aspects de sa situation. »

À cet effet, la Commission croit que le directeur de la protection de la jeunesse et le tribunal doivent pouvoir intervenir lorsque les parents ne parviennent pas à mettre fin à une situation, tel que déjà prévu par la loi.

De plus, la Commission trouve que l'ajout du critère de l'âge est trop restrictif dans les situations où l'enfant représente un danger pour autrui. Selon elle, il est injustifié que la loi prévoie que seuls les cas d'enfants de moins de 12 ans, présentant un tel danger pour autrui, peuvent donner ouverture à un régime de protection. Faut-il comprendre que les cas d'enfants âgés de plus de 12 ans seront nécessairement traités par le système de justice pénale ou bien qu'ils ne recevront aucune protection s'ils s'opposent à toute forme d'aide, alors qu'ils représentent un danger pour autrui? Cela paraît inacceptable considérant la diversité des cas possibles. L'approche ne peut donc pas être unique dans toutes les situations, une évaluation concrète doit plutôt être faite au cas par cas et ce, en raison du principe de l'intérêt de l'enfant. Il est donc opportun du point de vue de la Commission de soutenir qu'une même conduite, par exemple du taxage à l'école, puisse être traitée soit en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse* ou de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*[46]. Pour ces motifs, la Commission recommande que le critère de l'âge, qui est prévu au deuxième sous-paragraphe de l'alinéa f) de l'article 38, soit retiré.

1.1.5 L'âge maximum pour avoir accès aux services offerts par le réseau de la protection de la jeunesse

Dans le passé, la Commission a souligné à quelques reprises les problèmes rencontrés par les enfants pris en charge par le réseau au moment où ils atteignent l'âge de 18 ans. Actuellement, selon l'article 64 de la *Loi sur la protection de la jeunesse* seul le jeune en hébergement obligatoire peut bénéficier d'une prolongation de cette mesure si son état ne permet pas son retour ou son intégration à domicile.

---

[46] L.C. 2002, c. 1, ci-après « LSJPA ».

La Commission constate toutefois que cet article n'est pas visé par le projet de loi n° 125. Elle est d'avis que cet article devrait être modifié afin de prévoir qu'un jeune en hébergement obligatoire qui atteint l'âge de 18 ans alors qu'il est assujetti à l'application de la *Loi sur la protection de la jeunesse*, devrait avoir droit, s'il y consent, à des services correspondant à ses besoins d'accompagnement et de soutien et ce, afin de lui assurer une transition vers l'autonomie.

Cette disposition devrait par contre s'appliquer dans des circonstances exceptionnelles. Il faut en effet que les conditions d'application, notamment la durée, soient fixées par règlement. D'autres provinces canadiennes possèdent une disposition à cet effet dans leur législation, soit l'Alberta[47] et la Nouvelle-Écosse[48].

Cette période de protection accrue devra aussi tenir compte des principes énoncés dans la Charte, notamment ceux relatifs au respect de la liberté et du droit à l'égalité[49].

La Commission tient par contre à faire une mise en garde : la modification qu'elle suggère ne doit pas avoir pour effet d'éviter ou de reporter la mise en œuvre d'un programme élaboré, avant et en prévision, que le jeune atteigne l'âge de la majorité et ce, afin d'assurer une transition réussie, considérant ses caractéristiques personnelles.

---

47 *Child, Youth and Family Enhancement Act*, RSA 2000, c. C-12, art. 57.3 :

« When a youth who is the subject of a family enhancement agreement under section 57.2(1), a custody agreement under section 57.2(2), a temporary guardianship order or a permanent guardianship agreement or order attains the age of 18 years, a director may continue to provide the person with support and financial assistance

(a) for the periods and the purposes, and

(b) on the conditions prescribed in the regulations. »

48 Précitée, note 35, art. 49 (5) :

« Where a child who has been in care under a guardianship agreement or order reaches the age of majority the Minister may, in accordance with the regulations, continue to provide care and support for the child ».

49 Articles 1 et 10 de la Charte.

1.1.6 L'obligation de signalement

La Commission constate que les milieux de garde sont désormais identifiés comme étant des organismes visés par l'application de la loi. À cet égard, la Commission recommande que le premier alinéa de l'article 39 de la *Loi sur la protection de la jeunesse* soit modifié afin d'étendre l'obligation de signalement à toute personne œuvrant dans un milieu de garde au sens défini par l'article 1 du projet de loi[50].

1.1.7 Le rôle du directeur de la protection de la jeunesse

Plusieurs articles du projet de loi visent à renforcer le lien entre le directeur de la protection de la jeunesse et les ressources publiques ou communautaires avec lesquelles il partage la responsabilité de protection des enfants.

Les articles du projet de loi qui visent spécifiquement la transmission de l'information en pareilles circonstances sont commentés dans une autre section du présent mémoire (v. section 6, plus loin).

La Commission constate par ailleurs que le projet de loi renforce l'obligation faite au directeur de la protection de la jeunesse d'informer et d'aider les parents et les enfants qui consentent à être dirigés vers les ressources du milieu quand la situation ne requiert pas le recours à la *Loi sur la protection de la jeunesse*. Les articles 16[51] et 19[52] du projet de loi vont dans ce sens.

---

50 L.P.J., art. 1 *d.*2) : […] « milieu de garde » : un centre de la petite enfance, une garderie, une halte-garderie, un jardin d'enfants ou un service de garde en milieu familial, au sens de la Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance (chapitre C-8.2) ».

51 L.P.J., art. 45.1 tel que modifié par l'article 16 du projet de loi n° 125.

52 L.P.J., art. 50 tel que modifié par l'article 19 du projet de loi n° 125.

Les articles 24[53] et 53[54] du projet de loi précisent quant à eux que les établissements et les organismes du milieu scolaire sont tenus de prendre tous les moyens à leur disposition pour fournir les services requis pour l'exécution de mesures volontaires ou ordonnées. La Commission est en accord avec ces modifications et elle recommande qu'elles s'étendent aux milieux de garde, tels que définis par le projet de loi.

Elle souligne toutefois que les questions visées par ces modifications sont complexes et elle rappelle donc ce qu'elle a proposé antérieurement au sujet de l'appartenance administrative du directeur de la protection de la jeunesse : cette question devrait faire l'objet d'un examen approfondi (v. plus haut, Première partie, section 4).

2 LES APPROCHES CONSENSUELLES

Le projet de loi n° 125 insère dans la loi la notion d'approches consensuelles. L'objectif visé serait de « [permettre] à l'enfant et à ses parents de participer activement à la prise de décision et au choix des mesures qui les concernent. »[55] On espère ainsi « diminu[er] la nécessité de recourir au tribunal »[56], un des objectifs qui sous-tendent tout le développement des modes alternatifs de règlement des litiges, que ce soit en matière familiale, civile ou commerciale et même en matière pénale[57].

---

53 L.P.J., art. 55 tel que modifié par l'article 24 du projet de loi n° 125.

54 L.P.J., art. 92 tel que modifié par l'article 53 du projet de loi n° 125.

55 L.P.J., art. 2.3 tel que modifié par l'article 2 du Projet de loi n° 125. Voir aussi L.P.J., art. 51 tel que modifié par l'article 20 du projet de loi n° 125.

56 Projet de loi n° 125, Notes explicatives.

57 Voir entre autres COMMISSION DU DROIT DU CANADA, *La transformation des rapports humains par la justice participative*, Rapport final, Ottawa, Commission du droit du Canada, 2003.

Quatre provinces, soit l'Alberta[58], la Colombie-Britannique[59], la Nouvelle-Écosse[60] et la Saskatchewan[61], reconnaissent, depuis déjà plusieurs années, le recours à la médiation ou à d'autres types d'approche consensuelle en contexte de protection de l'enfance. L'Assemblée législative de l'Ontario est aussi en train d'examiner un projet de loi qui permettrait l'utilisation de « méthodes de règlement extrajudiciaire des différends » dans ce contexte[62].

La Commission observe tout d'abord que si les notes explicatives du projet de loi, comme le Rapport Dumais[63] et le Rapport Turmel[64], parlent d'approches consensuelles, en fait, une seule disposition du projet de loi contient le terme « approches consensuelles »[65]. Dans le chapitre des principes généraux où est introduit le principe, on utilise plutôt l'expression « les moyens, notamment la conciliation ou tout autre mode analogue d'ententes consensuelles, qui permettent à l'enfant et à ses parents de participer activement à la prise de décision et au choix des mesures qui les concernent. »[66] D'après le Rapport Turmel, les approches consensuelles englobent l'entente provisoire, la conférence préparatoire et le projet d'entente en cours d'instance, trois mesures qui sont également proposées dans le projet de loi. Deux d'entres elles, l'entente provisoire et le projet d'entente en cours d'instance, sont plutôt des formes d'entente entre les

---

58 *Child, Youth and Family Enhancement Act*, précitée, note 47, art. 3.1 et 131(2)(nn), (oo) et (pp); *Child, Youth and Family Enhancement Regulation*, Alta. Reg. 160/2004, art. 5.

59 *Child, Family and Community Service Act*, RSBC 1996, c. 46, art. 20-24; *Child, Family and Community Service Regulation*, B.C. Reg. 527/95, art. 9-10

60 *Children and Family Services Act*, précitée, note 35, art. 21 et 99(1)(l); *Children and Family Services Regulations*, N.S. Reg. 183/91, art. 45.

61 *Child and Family Services Act*, S.S. 1989-90, c. C-7.2, art. 14, 15 et 80(e).

62 *Loi modifiant la Loi sur les services à l'enfance et à la famille et apportant des modifications complémentaires à d'autres lois*, Projet de loi n° 210, 1re sess., 38e lég., 2005 (Ont.), art. 5, 9, 36, 37 et 45.

63 *La protection des enfants au Québec : une responsabilité à mieux partager*, Comité d'experts sur la révision de la Loi sur la protection de la jeunesse (président : M. Jacques Dumais), Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, avril 2004 (ci-après : « Rapport Dumais »).

64 *L'intervention judiciaire en matière de protection de la jeunesse : constats, difficultés et pistes de solution*, Rapport de l'Équipe de travail sur la modernisation des processus judiciaires en matière d'administration de la justice à l'égard des jeunes (président : Me Jean Turmel), Québec, Ministère de la Justice, avril 2004 (ci-après : « Rapport Turmel »).

65 L.P.J., art. 51 tel que modifié par l'article 20 du projet de n° loi 125.

66 L.P.J., art. 2.3 tel que modifié par l'article 2 du projet de loi n° 125.

parties. De l'avis de la Commission, on semble confondre les moyens d'arriver à ces ententes, par exemple la conciliation ou la médiation, et les ententes elles-mêmes. La Commission recommande que les concepts d'approches consensuelles et d'ententes consensuelles soient clarifiés dans la loi et harmonisés.

Le principe du recours aux ententes consensuelles s'appliquerait, suivant l'article 2.3 modifié, à « toute intervention » auprès d'un enfant et de ses parents, ce qui signifie qu'elles pourraient s'appliquer tant au stade de l'intervention sociale qu'au stade de l'intervention judiciaire.

L'article 2.3 indiquerait que ces moyens doivent être privilégiés. Toutefois, l'article 51 atténue cette orientation en précisant « si la situation le permet ». Cette qualification est nécessaire car, si l'approche fondée sur l'entente peut être souhaitable dans certaines situations, elle peut aussi ne pas être indiquée dans d'autres. Le choix d'y recourir doit se faire au cas par cas.

En ce qui concerne l'utilisation d'approches consensuelles dans l'intervention sociale, le projet de loi propose d'introduire dans la loi l'entente provisoire. Cette mesure correspond à la convention sur mesures intérimaires, une mesure utilisée depuis quelques années en contravention de la loi puisqu'aucune disposition ne la prévoit actuellement. L'entente provisoire permettrait de prolonger l'application des mesures de protection immédiate, lesquelles remplacent les actuelles mesures d'urgence. Il est à prévoir que l'utilisation de l'entente provisoire aura pour effet de réduire le recours aux ordonnances obligatoires d'hébergement provisoires rendues en vertu de l'article 79.

Le projet de loi prévoit également le recours aux approches consensuelles à une autre étape de l'intervention sociale, l'orientation. L'article 51 préciserait que « avant de proposer l'application de mesures volontaires ou de saisir le tribunal, le directeur privilégie, lorsque la situation le permet, des approches consensuelles pour favoriser la participation active de l'enfant et de ses

parents. »[67] Considérant que la formulation de l'article 51 est trop floue et qu'elle ne permet pas de prévoir comment sera utilisée une telle approche dans le contexte de l'orientation de l'enfant, la Commission recommande que les conditions de mise en œuvre de ce principe soient mieux délimitées.

Plus généralement, la Commission est favorable au recours à des moyens qui permettent effectivement aux enfants et aux parents de prendre activement part aux décisions qui les concernent. Dans les dossiers qu'elle a traités, elle a pu constater que, dans plusieurs cas, les parents ou les enfants ont été contraints de consentir à des mesures volontaires pour échapper à la menace de « passer devant le juge ». L'intervention d'un tiers impartial et neutre peut contribuer à assurer leur réelle participation et favoriser leur collaboration à l'application des mesures[68].

Toutefois, elle considère que le recours à une approche consensuelle ne devrait pas avoir pour effet d'allonger indûment les délais. De plus, l'approche consensuelle ne doit pas dériver vers un marchandage à rabais de la reconnaissance de faits, par exemple pour conclure une entente provisoire, ou du choix de mesures. Il importe qu'une entente consensuelle se fasse dans le respect des droits des enfants et de leurs parents. À cet égard, la Commission s'interroge sur les moyens qui seront pris pour s'assurer de l'équilibre des forces en présence, soit le directeur de la protection de la jeunesse et les parents ou l'enfant, ou encore les parents et l'enfant.

Il est essentiel que soient mises en place des mesures pour garantir l'obtention d'un consentement libre, volontaire et éclairé de l'enfant et de ses parents, « des citoyens particulièrement vulnérables, dans le cadre d'une intervention étatique dans leur vie privée »[69]. Par exemple, le projet de loi ontarien actuellement sous étude propose que lorsqu'une méthode de règlement extrajudiciaire de différends est proposée, l'enfant puisse être représenté par avocat

---

67 Tel que modifié par l'article 20 du projet de loi n° 125.

68 Voir par exemple Marvin BERNSTEIN, « Child Protection Mediation: Its Time Has Arrived », (1998) 16 *C.F.L.Q.* 73; *Evaluation of the Surrey Court Project's Facilitated Planning Meeting*, Final Report, Victoria, B.C., Dispute Resolution Office, November 2003.

69 *Dans la situation de : C. (J.)*, REJB 2004-55502 (C.Q.), para. 60.

dans les cas appropriés[70]. Ces mesures doivent aussi garantir à l'enfant âgé de moins de 14 ans le droit de faire entendre son point de vue et le droit que son opinion soit prise en considération par les autres parties. Ces principes doivent être inscrits dans la loi et les modalités doivent être prévues par règlement (par exemple, les qualifications des personnes pouvant agir comme conciliateur ou médiateur).

3 LE PROJET DE VIE PERMANENT

Le projet de loi n° 125 propose de limiter le temps que les enfants passent en hébergement par l'introduction dans la loi de délais après lesquels le retour en milieu familial, l'adoption, la tutelle ou l'hébergement jusqu'à majorité doit obligatoirement être prononcé par le tribunal. C'est un principe qui lierait le directeur de la protection de la jeunesse. Après un délai d'hébergement maximal de 12 mois, 18 mois et 24 mois, selon l'âge de l'enfant, le directeur de la protection de la jeunesse devrait saisir le tribunal pour obtenir une ordonnance à long terme visant à « assurer » à l'enfant « la continuité des soins et la stabilité des liens et des conditions de vie »[71].

Ces délais lieraient également le tribunal. Sauf exceptions, le tribunal serait tenu de rendre une telle ordonnance :

> « 91.1 Lorsque le tribunal ordonne une mesure d'hébergement visée au paragraphe j du premier alinéa de l'article 91, la durée totale de cet hébergement ne peut excéder, selon l'âge de l'enfant au moment où est rendue l'ordonnance :
>
> a) 12 mois si l'enfant a moins de 2 ans;
>
> b) 18 mois si l'enfant est âgé de 2 à 5 ans;
>
> c) 24 mois si l'enfant est âgé de 6 ans et plus.

---

70 *Loi modifiant la Loi sur les services à l'enfance et à la famille et apportant des modifications complémentaires à d'autres lois*, précitée, note 62, art. 5.

71 L.P.J., art. 53.0.1 tel que modifié par l'article 22 du projet de loi n° 125 et art. 91.1 tel qu'introduit par l'article 52 du projet de loi n° 125.

> Le tribunal doit, lorsqu'il détermine la durée de l'hébergement, tenir compte de la durée d'une mesure d'hébergement contenue dans une entente sur les mesures volontaires visée au paragraphe j du premier alinéa de l'article 54 pour la même situation. Il peut également prendre en considération toute période antérieure où l'enfant a été confié ou hébergé en vertu de la présente loi.
>
> Toutefois, le tribunal peut passer outre aux délais prévus au premier alinéa si le retour de l'enfant dans son milieu familial est envisagé à court terme ou, si l'intérêt de l'enfant l'exige, pour des circonstances exceptionnelles ou des motifs sérieux.
>
> À tout moment à l'intérieur d'un délai prévu au premier alinéa, lorsque la sécurité ou le développement de l'enfant est toujours compromis, le tribunal peut rendre une ordonnance qui tend à assurer, à plus long terme, la continuité des soins et la stabilité des liens et des conditions de vie de cet enfant. Toutefois, à l'expiration d'un de ces délais, lorsque la sécurité ou le développement de l'enfant est toujours compromis, le tribunal doit rendre une ordonnance qui tend à assurer à plus long terme la continuité des soins et la stabilité des liens et des conditions de vie de cet enfant. »

3.1 L'objectif d'assurer à l'enfant la continuité des soins et la stabilité de ses liens et de ses conditions de vie

Les modifications proposées visent à renforcer la mise en œuvre de l'objectif d'assurer la continuité des soins et la stabilité des liens et des conditions de vie de l'enfant. La Commission est d'accord avec cet objectif. En effet, celui-ci trouve son fondement dans plusieurs droits garantis par la *Convention relative aux droits de l'enfant*[72] :

> « Article 3
>
> 1. Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.
>
> 2. Les Etats parties s'engagent à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être, compte tenu des droits et des devoirs de ses parents, de ses tuteurs ou des autres personnes légalement responsables de lui, et ils prennent à cette fin toutes les mesures législatives et administratives appropriées.
>
> […]
>
> Article 6
>
> 1. Les Etats parties reconnaissent que tout enfant a un droit inhérent à la vie.

[72] A/RES/44/25 (1989), R.T. Can. 1992 n° 3 (20 novembre 1989).

2. Les Etats parties assurent dans toute la mesure possible la survie et le développement de l'enfant.

Article 9

1. Les Etats parties veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré, à moins que les autorités compétentes ne décident, sous réserve de révision judiciaire et conformément aux lois et procédures applicables, que cette séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Une décision en ce sens peut être nécessaire dans certains cas particuliers, par exemple lorsque les parents maltraitent ou négligent l'enfant, ou lorsqu'ils vivent séparément et qu'une décision doit être prise au sujet du lieu de résidence de l'enfant.

[…].

Article 19

1. Les Etats parties prennent 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, pendant qu'il est sous la garde de ses parents ou de l'un d'eux, de son ou ses représentants légaux ou de toute autre personne à qui il est confié.

2. Ces mesures de protection doivent comprendre, selon qu'il conviendra, des procédures efficaces pour l'établissement de programmes sociaux visant à fournir l'appui nécessaire à l'enfant et à ceux à qui il est confié, ainsi que pour d'autres formes de prévention, et aux fins d'identification, de rapport, de renvoi, d'enquête, de traitement et de suivi pour les cas de mauvais traitements de l'enfant décrits ci-dessus, et comprendre également, selon qu'il conviendra, des procédures d'intervention judiciaire.

Article 20

1. Tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciales de l'Etat.

2. Les Etats parties prévoient pour cet enfant une protection de remplacement conforme à leur législation nationale.

3. Cette protection de remplacement peut notamment avoir la forme du placement dans une famille, de la kafalah de droit islamique, de l'adoption ou, en cas de nécessité, du placement dans un établissement pour enfants approprié. Dans le choix entre ces solutions, il est dûment tenu compte de la nécessité d'une certaine continuité dans l'éducation de l'enfant, ainsi que de son origine ethnique, religieuse, culturelle et linguistique. »

3.2 Le respect des droits des enfants et des parents

Ainsi que l'a souligné la Cour suprême, les procédures de protection des enfants touchent souvent des groupes déjà défavorisés de la société tels les femmes, les familles pauvres, les familles monoparentales, les membres de minorités visibles, les familles autochtones et les parents handicapés[73]. Tous ces groupes, dont sont membres les enfants, il ne faut pas l'oublier, sont protégés par la Charte québécoise contre des atteintes aux droits discriminatoires en fonction de l'un de ces motifs : la race, la couleur, l'origine ethnique ou nationale, le sexe, l'état civil, la condition sociale et le handicap[74].

Une des conditions primordiales pour éviter que la mise en œuvre des nouvelles dispositions ne sépare de manière discriminatoire et arbitraire les enfants de leur famille est bien sûr de s'assurer que les parents de ces enfants aient accès à des services leur permettant d'acquérir ou de retrouver la capacité d'assumer leurs responsabilités parentales. Les obstacles au maintien ou au retour en milieu familial ne résultent pas toujours de la mauvaise volonté des parents ou d'une incapacité irrémédiable de leur part. Or les dispositions actuelles de la loi ou celles qui sont proposées concernant les services qui devront leur être donnés sont très sommaires. En effet, le projet de loi se contente de proposer d'ajouter une disposition énonçant que les « parents de l'enfant ont également le droit de recevoir des services de santé et des services sociaux adéquats conformément à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* et à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris*. »[75] Comme ces deux lois reconnaissent déjà à toute personne le droit de recevoir des services de santé et des services sociaux adéquats[76], la modification à l'article 8 ne semble rien apporter de neuf.

---

73 *Nouveau-Brunswick (Ministre de la Santé et des Services communautaires)* c. *G. (J.*), [1999] 3 R.C.S. 46, para. 113-115 (j. L'Heureux-Dubé); *Office des services à l'enfant et à la famille de Winnipeg* c. *K.L.W.*, [2000] 2 R.C.S. 519, para. 72 (j. L'Heureux-Dubé).

74 Charte, art. 10.

75 L.P.J., art. 8, al. 2, tel qu'introduit par l'article 4 du projet de loi n° 125.

Dans d'autres juridictions canadiennes, les obligations en ce sens sont plus explicites. Par exemple, au Yukon, la loi applicable à la protection de l'enfance énonce l'objet des services qui doivent être donnés à la famille : « La politique du ministre et du directeur consiste, dans la mesure du possible, à fournir des services qui favorisent l'unité familiale et diminuent le besoin de prendre des enfants à sa charge ou de les garder à sa charge. »[77] La loi du Yukon prescrit également au directeur de prendre les mesures raisonnables entre autres pour « promouvoir des conditions familiales qui favorisent la bonne parentalité »[78]. La loi du Manitoba affirme que les « familles ont le droit de recevoir des services de prévention et de soutien offerts afin de sauvegarder l'unité de la famille »[79].

La loi de la Nouvelle-Écosse va plus loin. Elle prévoit que quand les circonstances justifient le maintien ou le retour en milieu familial, des services doivent être donnés à la famille et à l'enfant pour favoriser l'intégrité de la famille :

> « Where it appears to the Minister or an agency that services are necessary to promote the principle of using the least intrusive means of intervention and, in particular, to enable a child to remain with the child's parent or guardian or be returned to the care of the child's parent or guardian, the Minister and the agency shall take reasonable measures to provide services to families and children that promote the integrity of the family. »[80]

En outre, la loi néo-écossaise identifie de manière précise la nature des services qui peuvent être octroyés à la famille :

> « Services to promote the integrity of the family include, but are not limited to, services provided by the agency or provided by others with the assistance of the agency for the following purposes :

---

76 *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.R.Q., c. S-4.2, art. 5 et 13; *Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris*, L.R.Q., c. S-5, art. 4.

77 *Loi sur l'enfance*, L.R.Y. 2002, c. 31, art. 108.

78 *Ibid.*, art. 109.

79 *Loi sur les services à l'enfant et à la famille*, C.P.L.M., c. C80, Déclaration de principes, para. 7.

80 *Children and Family Services Act*, S.N.S. 1990, c. 5, art. 3(1).

(a) improving the family's financial situation;

(b) improving the family's housing situation;

(c) improving parenting skills;

(d) improving child-care and child-rearing capabilities;

(e) improving homemaking skills;

(f) counselling and assessment;

(g) drug or alcohol treatment and rehabilitation;

(h) child care;

(i) mediation of disputes;

(j) self-help and empowerment of parents whose children have been, are or may be in need of protective services;

(k) such matters prescribed by the regulations. »[81]

Comme on le constate, cette liste est loin de se limiter aux services de santé et aux services sociaux puisqu'elle inclut aussi des services visant à améliorer les conditions de logement ou la situation financière de la famille.

La Commission a, à plusieurs reprises, souligné le lien étroit entre le droit de la famille à des meures de soutien et le droit de l'enfant à la protection, à la sécurité et à l'attention que ses parents ou les personnes qui en tiennent lieu peuvent lui donner[82]. C'est pourquoi elle a recommandé, dans son bilan des vingt-cinq premières années de la *Charte des droits et libertés de la personne*, que le droit à des mesures de soutien à la famille soit reconnu explicitement par la Charte[83].

---

81 *Ibid.*, art. 3(2).

82 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi n° 140 (Loi sur l'assurance parentale) et projet de règlement afférent*, 2000, p. 4; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Après 25 ans, La Charte québécoise des droits et libertés*, vol. I, Bilan et recommandations, pp. 41-42. Voir aussi C. GIROUX, *op. cit.*, note 21, p. 10.

83 *Après 25 ans, La Charte québécoise des droits et libertés*, *op. cit.*, note 82, p. 43.

C'est aussi cette conception du lien essentiel entre le droit de l'enfant à la protection, à la sécurité et à l'attention et le droit à des mesures de soutien à la famille que la *Convention relative aux droits de l'enfant* consacre dans le cinquième paragraphe de son préambule : « Convaincus que la famille, unité fondamentale de la société et milieu naturel pour la croissance et le bien-être de tous ses membres et en particulier des enfants, doit recevoir la protection et l'assistance dont elle a besoin pour pouvoir jouer pleinement son rôle dans la communauté; […] ». Dans la Convention, le droit aux mesures de soutien de la famille devient un droit de l'enfant :

> « Article 18
>
> 1. Les États parties s'emploient de leur mieux à assurer la reconnaissance du principe selon lequel les deux parents ont une responsabilité commune pour ce qui est d'élever l'enfant et d'assurer son développement. La responsabilité d'élever l'enfant et d'assurer son développement incombe au premier chef aux parents ou, le cas échéant, à ses représentants légaux. Ceux-ci doivent être guidés avant tout par l'intérêt supérieur de l'enfant.
>
> 2. Pour garantir et promouvoir les droits énoncés dans la présente Convention, les États parties accordent l'aide appropriée aux parents et aux représentants légaux de l'enfant dans l'exercice de la responsabilité qui leur incombe d'élever l'enfant et assurent la mise en place d'institutions, d'établissements et de services chargés de veiller au bien-être des enfants. […]. »

Pour favoriser la mise en œuvre de ce droit de l'enfant, la Commission considère que des dispositions plus concrètes doivent compléter le nouveau régime afin que l'impossibilité des parents d'assurer la sécurité ou le développement de leur enfant ne résulte pas des carences des ressources étatiques ou communautaires.

L'adoption de nouvelles dispositions n'est toutefois pas suffisante. Les services aux familles, notamment pendant que l'enfant est placé, doivent être effectivement renforcés par l'apport de ressources suffisantes afin de prévenir, dans toute la mesure du possible, la séparation définitive des enfants de leur famille.

Finalement, bien que l'objectif d'établir un milieu stable où l'enfant puisse se développer et s'épanouir soit légitime, il ne peut justifier à lui seul des atteintes graves aux droits des enfants et

des familles s'il ne s'appuie pas sur des moyens éprouvés, notamment des personnes hautement qualifiées et outillées d'instruments valides pour évaluer la capacité des parents.

3.3 L'application du projet de vie permanent à certaines catégories d'enfants

Par ailleurs, la Commission s'interroge sur la manière dont ces règles quasi absolues s'appliqueront aux enfants dont la situation est prise en charge par le directeur de la protection de la jeunesse en raison de problématiques qui ne tiennent pas aux incapacités parentales des parents. Comment entend-on notamment traiter les enfants hébergés dans un centre de réadaptation en raison de troubles de comportement sérieux? Rappelons que ce motif, tel que défini dans le projet de loi, couvrirait entre autres la situation d'un enfant de 14 ans ou plus qui se comporte de manière à porter atteinte à son intégrité physique ou psychologique et qui s'oppose à l'application des moyens nécessaires pour mettre fin à la situation que voudraient prendre ses parents. Quel est le projet de vie permanent que l'on destine à ces enfants?

La Commission s'inquiète également des répercussions du nouveau régime sur les communautés culturelles. À cet égard, les constats de recherche de Léonel Bernard à l'effet que les jeunes Haïtiens sont significativement plus nombreux à faire l'objet d'une recommandation de placement, à être retirés de leur milieu familial et à ne pas y retourner doivent inciter à la réflexion[84].

La Commission s'inquiète en outre de la manière dont ces règles seront appliquées dans les communautés autochtones. Elle a été à même de constater entre autres comment l'insuffisance des ressources d'accueil au sein de certaines communautés entraîne le placement d'enfants à l'extérieur de leur communauté, ce qui a pour effet de compromettre la préservation de leur identité culturelle.

---

84 Voir entre autres Léonel BERNARD et Christopher MCALL, « La surreprésentation des jeunes Haïtiens dans le système québécois de protection de la jeunesse », (2004) 120 *Intervention* 117.

Par conséquent, des mesures appropriées doivent être adoptées en vue de la formation et de la sensibilisation des intervenants en matière interculturelle, ainsi qu'en matière de cultures autochtones. Les familles doivent également bénéficier de services adaptés à leurs réalités spécifiques.

3.4 Les formes de projet de vie permanent

Quatre formes de projet de vie permanent sont prévues par la loi : la réinsertion dans le milieu familial, l'adoption, la tutelle et l'hébergement jusqu'à majorité. Les modifications proposées concernent plus particulièrement l'une d'entre elles, la tutelle. Alors que l'adoption met fin à tout lien juridique entre l'enfant et ses parents, la tutelle a pour effet de retirer l'autorité parentale aux parents. La Commission note que le projet de loi reconnaîtrait aux parents le droit de demander un droit de visite. Il reviendrait au tribunal d'accorder ce droit de visite et d'en fixer les modalités[85].

Le recours à cette institution en matière de protection de la jeunesse n'est pas nouveau en soi puisque, conformément aux règles actuelles de la loi et du Code civil, le directeur de la protection de la jeunesse peut se faire nommer tuteur ou faire nommer un tuteur à l'enfant[86]. Depuis 1992, le Code civil prévoit que « [l]e directeur de la protection de la jeunesse ou la personne qu'il recommande pour l'exercer peut […] demander l'ouverture d'une tutelle à un enfant mineur orphelin qui n'est pas déjà pourvu d'un tuteur, à un enfant dont ni le père ni la mère n'assument, de fait, le soin, l'entretien ou l'éducation, ou à un enfant qui serait vraisemblablement en danger s'il retournait auprès de ses père et mère. »[87] Avant la réforme du Code civil en 1992, le principe figurait à l'article 71 de la *Loi sur la protection de la jeunesse*.

---

85 L.P.J., art. 70.6 tel qu'introduit par l'article 28 du projet de loi n° 125.

86 L.P.J., art. 32, al. 1*f*) et 57.2, al. 1*e*); C.c.Q., art. 180, 182, 183, 191, 205 et 207.

87 C.c.Q., art. 207.

Mais à l'époque comme aujourd'hui, l'ordonnance de tutelle relève de la compétence de la Cour supérieure. Le projet de loi propose de conférer à la Cour du Québec le pouvoir de nommer un tuteur à l'enfant dont la sécurité ou le développement est compromis et de remplacer le tuteur[88]. Il est possible que l'attribution de cette compétence à un tribunal de juridiction provinciale soulève des problèmes d'ordre constitutionnel[89], mais il ne revient pas à la Commission de faire cette analyse.

D'autre part, étant donné que la tutelle met fin à la prise en charge de la situation de l'enfant par le directeur de la protection de la jeunesse[90], certaines familles pourraient hésiter à prendre en charge un enfant selon cette formule et ce, bien que le projet de loi précise qu'une aide financière peut être octroyée au tuteur pour l'entretien d'un enfant[91], selon des modalités établies par règlement[92]. Cette proposition risque toutefois d'être insuffisante, considérant que plusieurs de ces enfants ainsi que leurs nouveaux parents ou leurs tuteurs auront encore besoin de services spécialisés[93]. La Commission croit que la prise en charge par le directeur de la protection de la jeunesse devrait pouvoir se prolonger quand les circonstances le justifient. Elle recommande donc que la tutelle ne mette pas automatiquement fin à la prise en charge de la situation de l'enfant par le directeur de la protection de la jeunesse et que l'article 70.2 de la loi soit amendé en conséquence. Dans l'éventualité où cette proposition ne serait pas retenue, la Commission recommande que le directeur de la protection de la jeunesse soit tout au moins tenu, lorsque la situation le requiert, d'informer l'enfant et ses parents des services et des ressources disponibles dans leur milieu ainsi que des modalités d'accès à ces services et à ces ressources. Il devrait également, s'ils y consentent, les diriger vers les établissements, les organismes ou les personnes les plus aptes à leur venir en aide et transmettre à celui qui dispense le service l'information

---

88 L.P.J., art. 91, al. 1, para. *o*) tel qu'introduit le cinquième paragraphe de l'article 51 du projet de loi n° 125.

89 *Loi constitutionnelle de 1867* (R.-U.), 30 & 31 Vict., c. 3, art. 96.

90 L.P.J., art. 70.2 tel qu'introduit par l'article 28 du projet de loi n° 125.

91 L.P.J., art. 70.3 tel qu'introduit par l'article 28 du projet de loi n° 125.

92 L.P.J, art. 132, para. *i*) tel qu'introduit par l'article 57 du projet de loi n° 125.

93 Marc-André DOWD et Céline GIROUX, « La protection de la jeunesse : une responsabilité collective à retrouver », Lettre ouverte, 20 octobre 2005, p. 2.

pertinente sur la situation. Le directeur de la protection de la jeunesse pourrait de plus les conseiller sur le choix des personnes ou des organismes pouvant les accompagner et les assister dans leur démarche.

Enfin, la Commission observe que les familles d'accueil qui hébergent des enfants jusqu'à majorité doivent également avoir accès à une aide et un soutien soutenus afin qu'elles soient effectivement en mesure d'assurer aux enfants qu'elles prennent en charge la continuité des soins et la stabilité de leurs liens et de leurs conditions de vie.

4 LES POUVOIRS DU TRIBUNAL

En ce qui concerne les pouvoirs du tribunal, la Commission observe en premier lieu que l'objectif d'assurer la continuité des soins et la stabilité des liens et des conditions de vie est introduit par le projet de loi[94] à l'article 91 en tant que principe devant guider les décisions du tribunal :

> « Si le tribunal en vient à la conclusion que la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis, il peut afin de lui assurer la continuité des soins et la stabilité des liens et des conditions de vie, pour la période qu'il détermine, ordonner l'exécution de l'une ou de plusieurs des mesures suivantes : […] »

La Commission souhaite rappeler que l'objectif de la loi est avant tout de mettre fin à la situation qui compromet la sécurité ou le développement de l'enfant et d'éviter qu'elle ne se reproduise. Cet objectif est affirmé à l'article 2.3, dans sa version actuelle comme dans la version modifiée par le projet de loi. Il s'applique à toute intervention, y compris à l'intervention judiciaire. L'article 4 de la loi, dans sa version actuelle comme dans la version modifiée par le projet de loi, affirme que toute décision doit tendre à maintenir l'enfant dans son milieu familial. Ce principe

94 L.P.J., art. 91, al. 1 tel que modifié par le paragraphe 1° de l'article 51 du projet de loi n° 125 (nos soulignés).

s'applique à toute décision, y compris à la décision judiciaire. Ce n'est qu'à défaut du maintien ou du retour en maintien familial, dans l'intérêt de l'enfant, qu'entre en jeu le principe visant la continuité des soins et la stabilité des liens et des conditions de vie, un principe qui s'applique à toute décision, y compris à la décision judiciaire. Il apparaît donc inutile de reproduire ce dernier principe dans l'article 91, qui vise tous les enfants dont la sécurité ou le développement est compromis et pas seulement une catégorie d'enfants. La Commission recommande que cette modification à l'article 91 soit retirée**.**

Par ailleurs, le projet de loi ne modifie pas le 3e alinéa de l'article 91, bien que des recommandations aient été formulées à ce sujet par l'Équipe de travail sur la modernisation des processus judiciaires en matière d'administration de la justice à l'égard des jeunes. Cette disposition définit les pouvoirs du tribunal face à une lésion des droits d'un enfant :

> « Si le tribunal en vient à la conclusion que les droits d'un enfant en difficulté ont été lésés par des personnes, des organismes ou des établissements, il peut ordonner que soit corrigée la situation. »

Comme on le constate, la disposition ne précise pas les mesures correctrices qui peuvent être ordonnées. L'Équipe de travail avait recommandé « qu'une section de la Loi soit consacrée à la lésion de droits »[95] et que « l'article 91 *in fine* devienne une disposition particulière accordant aux juges des pouvoirs explicites leur permettant d'ordonner des mesures précises pour corriger la situation de lésion de droits. »[96]

La Commission considère que cette disposition doit absolument être clarifiée et renforcée. Tout d'abord, celle-ci doit énoncer explicitement que l'ordonnance du tribunal peut viser les personnes, les établissements et les organismes qui ont lésé les droits de l'enfant. De plus, le type de mesures correctrices pouvant être ordonnées par le tribunal doit être précisé. Il pourrait s'agir

---

95 Rapport Turmel, *op. cit.*, note 64, R-38.

96 *Id.*, R-39.

de la reconnaissance de la violation d'un droit, de la cessation de l'acte reproché, de l'accomplissement d'un acte et du paiement d'une somme pour défrayer les frais d'un service qui aurait dû être octroyé[97].

5 LES MESURES RESTRICTIVES DE LIBERTÉ

La Commission dénonce depuis plusieurs années déjà les abus qui découlent régulièrement des mesures privatives de liberté imposées aux enfants hébergés dans les centres de réadaptation en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse* ou de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*.

D'emblée, la Commission exprime son désaccord sur la proposition de modification tel que libellée. En effet, elle ne peut se satisfaire d'une disposition qui ne viserait que l'hébergement dans un lieu qui, en raison de son aménagement physique plus restrictif, encadre de façon importante le comportement et les déplacements. Selon elle, seuls les régimes restrictifs de liberté expressément autorisés par la loi peuvent être employés et ce, de façon strictement exceptionnelle, en respectant la procédure prescrite et toujours dans le meilleur intérêt de l'enfant.

Si l'hébergement dans un lieu communément désigné « sécuritaire » implique nécessairement, de par sa configuration même, l'utilisation de mesures restrictives de liberté, de telles mesures peuvent tout aussi bien être appliquées *de facto* à certains enfants dans des unités ouvertes, ce que la Commission a constaté à maintes reprises dans ses enquêtes. L'attention doit donc se porter sur les conditions de vie elles-mêmes et non uniquement sur la désignation d'un lieu d'hébergement.

97 Voir à cet égard les articles 79 et 80 de la Charte.

Il faut souligner qu'il s'agit en l'espèce de mesures privatives ou restrictives de liberté qui s'ajoutent à l'hébergement obligatoire d'un enfant et qui ont pour effet de lui imposer des conditions de vie très restrictives, qui s'éloignent à tel point d'un milieu de vie normal qu'elles s'apparentent à des conditions de détention. La Commission s'oppose fermement à l'imposition de telles mesures.

Parmi ces conditions, nous retrouvons des restrictions importantes, voire les interdictions de sorties de l'établissement, les déplacements très encadrés, les portes d'unité fermées à clef, l'enfermement fréquent dans les chambres ou dans les locaux d'isolement, les règles de vie très restrictives, l'instauration d'un régime d'acquisition et de perte de privilèges très sévère, l'interdiction de porter ou d'avoir ses effets personnels, les activités réduites, sinon inexistantes, l'absence de scolarisation, le peu de contacts avec ses pairs. Ces régimes reçoivent différentes appellations telles « programmation spéciale », « intégration progressive », « arrêt d'agir », « encadrement intensif ».

L'hébergement obligatoire d'un enfant constitue en soi une mesure restrictive de liberté. Il s'agit d'une mesure prévue par la loi et qui a donc son propre fondement juridique. Selon la Commission, les mesures décrites antérieurement ont pour effet d'instaurer un régime de vie qui prive l'enfant de sa liberté résiduelle contrairement à l'article 1 de la Charte, et, parce qu'il n'est pas autorisé par la loi, qui contrevient au droit garanti par l'article 24 de la Charte, soit celui de ne pas être privé de sa liberté ou de ses droits.

Un tel régime de vie est de nature à contrevenir au droit de l'enfant à ce que toute décision prise à son égard le soit dans son intérêt et dans le respect de ses droits[98] et à son droit de recevoir des services de santé, des services sociaux et des services d'éducation adéquats[99]. Il est également

[98] Article 3 de la Loi sur la protection de la jeunesse.

[99] Article 8 de la Loi sur la protection de la jeunesse.

susceptible de contrevenir aux droits de l'enfant au respect de son intégrité et de sa dignité[100] et à son droit à la protection[101].

En réponse aux préoccupations exprimées par la Commission, le projet de loi propose d'encadrer juridiquement le recours à l'hébergement dans un « lieu maintenu par un établissement qui exploite un centre de réadaptation et qui en raison de son aménagement physique plus restrictif, encadre de façon importante son comportement et ses déplacements ».

Cet hébergement pourrait avoir lieu à titre de mesure de protection immédiate conformément à l'article 46 de la *Loi sur la protection de la jeunesse* ou suite à une ordonnance rendue en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse*. Deux catégories de motif sont prévues : il y a un risque sérieux que l'enfant présente « un danger pour lui-même ou pour autrui » ou il y a un risque sérieux qu'il « se soustraie à cette mesure ou à cette ordonnance ». Un tel hébergement doit prendre fin dès que sont disparus les motifs qui l'ont justifié.

Par ailleurs, la Commission estime que le critère du risque que le jeune « se soustraie à cette mesure ou à cette ordonnance » est beaucoup trop large et qu'il dénature le caractère exceptionnel des mesures privatives de liberté, ce qui pourrait contrevenir à l'article 24 de la Charte :

> « Nul ne peut être privé de sa liberté ou de ses droits, sauf pour les motifs prévus par la loi et suivant la procédure prescrite. »

La Commission s'interroge sur l'application éventuelle de l'article 11.1.1 proposé dans les cas de jeunes hébergés en vertu de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, par exemple ceux qui peuvent faire l'objet d'une ordonnance de garde ouverte mais qui se retrouveraient assujettis dans les faits à un régime de garde fermée.

---

100 Articles 1 et 4 de la Charte.

101 Article 39 de la Charte.

Cela dit, la Commission est d'avis qu'il faut nécessairement que l'imposition d'un régime restrictif de liberté soit assujettie à des conditions prévues dans la loi. À cet effet, deux possibilités devraient être envisagées. Premièrement, dans tous les cas où le jeune est hébergé à la suite d'une mesure de protection immédiate et que l'utilisation de mesures restrictives de liberté est requise pour une période de plus de 48 heures, le directeur de la protection de la jeunesse devrait obligatoirement saisir le tribunal, par requête qui serait instruite et jugée d'urgence. De plus, contrairement à ce qui est prévu à l'article 47.1 tel qu'introduit par le projet de loi, il ne serait alors pas possible pour le directeur de la protection de la jeunesse de convenir d'une entente avec le jeune. Il faudrait ainsi harmoniser cette modification avec les articles 46 et 47.1 de la loi.

Deuxièmement, dans les cas où le jeune est hébergé à la suite d'une ordonnance rendue par le tribunal et que l'utilisation de mesures restrictives de liberté est requise, le directeur de la protection de la jeunesse devrait obligatoirement, sans délai, saisir le tribunal.

Dans tous les cas soumis au tribunal, quatre conditions supplémentaires devraient être respectées afin de garantir une application conforme au respect des droits du jeune.

Tout d'abord, seul le directeur de la protection de la jeunesse ou un membre de son personnel au sens de l'article 32 de la *Loi sur la protection de la jeunesse* devrait être autorisé à décider du recours à un régime restrictif de liberté et cet article devrait être modifié en conséquence.

La décision du directeur de la protection de la jeunesse de recourir à un tel régime devrait être prise à la suite d'une recommandation faite en ce sens par un professionnel, au sens du *Code des professions*[102].

[102] Précité, note 18.

De plus, l'élaboration du plan d'intervention relatif à cet hébergement ainsi que l'assurance de sa mise en œuvre devraient constituer une activité réservée au sens du *Code des professions*.

Finalement, la Commission devrait être avisée conformément à la modification qu'elle propose à l'article 63, explicitée à la section « Le rôle de la Commission » en ce qui concerne l'obligation d'avis dans le cas d'hébergement obligatoire[103].

En résumé, la Commission est d'avis que l'utilisation de mesures restrictives de liberté est plus large que l'hébergement dans un lieu restrictif de liberté. Dans certains cas exceptionnels, expressément autorisés par la loi, ces mesures peuvent être imposées à un enfant mais seulement si les droits de l'enfant prévus dans la loi et dans la *Charte des droits et libertés de la personne* sont respectés.

La Commission rappelle donc que toute modification législative devrait englober les conditions de vie elles-mêmes et non uniquement sur la désignation d'un lieu d'hébergement.

Elle recommande que le critère du risque que le jeune « se soustraie à cette mesure ou à cette ordonnance » soit précisé.

Enfin, elle recommande qu'il soit expressément prévu dans la loi que l'imposition d'un régime restrictif de liberté soit assujettie à l'autorisation du tribunal et quatre conditions supplémentaires.

6 LE RÉGIME DE CONFIDENTIALITÉ

Plusieurs modifications proposent de nouvelles exceptions au régime de confidentialité établi par la *Loi sur la protection de la jeunesse*, ainsi que par les lois régissant les services de santé et les

[103] *Supra*, section 7.2.2.

services sociaux, entraînant de ce fait des limitations supplémentaires au droit au respect de la vie privée, un droit fondamental garanti par l'article 5 de la Charte. Ces modifications visent toutefois à faire respecter le droit à la protection reconnu aux enfants par l'article 39, ainsi que dans plusieurs cas, leur droit fondamental à la sûreté et à l'intégrité, proclamé à l'article 1 de la Charte.

L'article 9.1 de la Charte autorise les atteintes aux droits fondamentaux lorsqu'elles poursuivent un objectif urgent et réel se rapportant à des valeurs démocratiques, à l'ordre public et au bien-être général des citoyens du Québec. Il faut cependant que les moyens retenus pour réaliser cet objectif soient raisonnables et proportionnels à l'objectif visé[104]. La Cour suprême du Canada a précisé qu'il doit y avoir non seulement « proportionnalité entre les effets préjudiciables des mesures restreignant un droit ou une liberté et l'objectif », mais également « proportionnalité entre les effets préjudiciables des mesures et leurs effets bénéfiques »[105].

C'est à la lumière de ces principes que la Commission commentera les modifications concernant l'accès aux renseignements contenus dans les dossiers tenus par un établissement de santé ou de services sociaux, la conservation de l'information au dossier de protection, le registre concernant les enfants ayant fait l'objet d'un signalement, la divulgation à la personne qui tient lieu de directeur à l'extérieur du Québec, la divulgation à un corps de police ou à un établissement ou organisme qui exerce une responsabilité à l'égard d'un enfant et enfin, l'interdiction de publier ou de diffuser l'identité d'un enfant et de ses parents.

Avant d'aborder ces modifications, la Commission souhaite rappeler que la *Loi sur la protection de la jeunesse* se fonde sur deux moyens fondamentaux pour réaliser son objectif de mettre fin à

---

104 Ces critères ont été formulés par la Cour suprême dans l'arrêt *Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, 138-139 (j. Dickson), pour l'application de l'article 1 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c. 11, reproduite dans L.R.C. (1985), App. II, n° 44, Ann. B. Il est admis que ces critères s'appliquent à la clause limitative énoncée à l'article 9.1 de la Charte québécoise : *Ford* c. *Procureur général du Québec*, [1988] 2 R.C.S. 712, 768-771 (*per curiam*); *Devine* c. *Procureur général du Québec*, [1988] 2 R.C.S. 790, 814-816 (*per curiam*); *Irwin Toy Ltd.* c. *Procureur général du Québec*, [1989] 1 R.C.S. 927, 986 (j. Dickson, Lamer et Wilson).

105 *Dagenais* c. *Société Radio-Canada*, [1994] 3 R.C.S. 835, 889 (j. Lamer).

la situation qui compromet la sécurité ou le développement de l'enfant et d'éviter qu'elle ne se reproduise : l'obligation de signalement et la recherche de la collaboration des parents et des enfants aux mesures. Ces deux moyens supposent une grande confiance dans le système de protection, une confiance qui explique entre autres l'importance du régime de confidentialité des dossiers. Toute modification législative autorisant la divulgation de renseignements confidentiels contenus au dossier sans le consentement des personnes concernées doit donc être analysée en soupesant les conséquences qu'elle entraînerait sur cette nécessaire confiance.

6.1 L'accès aux renseignements contenus dans les dossiers tenus par un établissement de santé ou de services sociaux

L'article 19 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* ainsi que l'article 7 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris* établissent que le dossier d'un usager est confidentiel. Le dossier n'est accessible que si l'usager y a consenti ou si un tribunal ou un coroner l'ordonne, ainsi que dans le cas où un renseignement est communiqué pour l'application de la *Loi sur la santé publique*[106] et dans les cas prévus par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*.

L'article 36 de la *Loi sur la protection de la jeunesse* prévoit actuellement une autre exception. Le directeur de la protection de la jeunesse, ainsi que les personnes qu'il autorise à exercer ses responsabilités en vertu des articles 32 et 33, ont le droit d'avoir accès au dossier constitué sur un enfant et tenu par un établissement, sans le consentement des personnes concernées ou sans ordonnance judiciaire, suivant certaines conditions. Ce droit d'accès peut être exercé au moment de décider si la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis, et ce uniquement lorsque le signalement concerne l'absence de soins appropriés menaçant la santé physique de l'enfant, l'abus sexuel ou encore, les mauvais traitements physiques, ces motifs de compromission étant visés par les articles 38*c)* et 38*g)* de la *Loi sur la protection de la jeunesse*. L'accès au dossier n'est donc pas permis quand le directeur intervient par rapport aux autres

106 L.R.Q., c. S-2.2.

motifs prévus par la loi. De plus, le directeur a uniquement accès au dossier constitué sur l'enfant dont le signalement a été retenu.

Depuis 2001, le directeur ou une personne autorisée en vertu de l'article 32 peuvent avoir accès, sur autorisation judiciaire, à des renseignements contenus au dossier d'une personne, autre que l'enfant, mise en cause par le signalement. Comme pour l'accès au dossier de l'enfant, ce droit d'accès aux renseignements contenus au dossier ne s'applique qu'aux signalements retenus en vertu des motifs de signalement concernant les abus sexuels, les mauvais traitements physiques et lorsque la santé physique menacée par l'absence de soins appropriés. Une telle communication ne peut être demandée qu'une fois que le signalement a été retenu. La communication du renseignement doit être nécessaire aux fins de l'évaluation de la situation de l'enfant. Outre le fait que l'information doit être nécessaire, le tribunal ne peut en autoriser l'accès que si un danger menace la vie ou la sécurité de l'enfant concerné par le signalement ou celle d'un autre enfant.

Le projet de loi propose d'élargir la règle sur l'accès aux renseignements contenus dans un dossier détenu par un établissement de santé ou de services sociaux et la règle sur l'accès au dossier.

Premièrement, suivant l'article 35.4 proposé, sur demande du directeur ou d'une personne autorisée en vertu de l'article 32, un établissement serait tenu de lui communiquer un renseignement contenu au dossier de l'enfant, de l'un de ses parents ou d'une personne mise en cause par un signalement, lorsqu'un tel renseignement révèle ou confirme l'existence d'une situation dont la connaissance pourrait permettre de décider si la sécurité ou le développement de l'enfant est ou peut être considéré comme compromis. Ce droit d'obtenir des renseignements confidentiels, sans le consentement des personnes concernées, pourrait être exercé par rapport à l'ensemble des motifs prévus à l'article 38 et ne nécessiterait pas une ordonnance judiciaire[107].

[107] L.P.J., art. 35.4 tel que modifié par l'article 7 du projet de loi n° 125.

Quoique cette exception représente une intrusion importante dans la vie privée des usagers, y compris des enfants eux-mêmes, la Commission considère qu'elle peut se justifier car elle clarifie le rôle des établissements dans le cadre de l'évaluation du signalement par le directeur de la protection de la jeunesse.

Deuxièmement, l'article 36 serait modifié pour permettre au directeur de la protection de la jeunesse ou à une personne autorisée en vertu de l'article 32 de consulter le dossier de l'enfant dont le signalement a été retenu, s'il l'estime nécessaire pour assurer la protection de l'enfant[108]. La Commission recommande que l'enfant âgé de 14 ans et plus soit consulté par l'établissement et puisse soumettre ses observations à l'établissement. Dans son plus récent mémoire sur l'examen du rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information, la Commission a en effet souligné que le principe de l'intérêt de l'enfant et le droit de l'enfant d'exprimer son opinion sur toute question le concernant, de même celui que d'être entendu dans toute procédure judiciaire et administrative l'intéressant, consacrés tant par la *Convention relative aux droits de l'enfant* que par les principes de droit québécois, devraient être intégrés dans toutes les lois du Québec[109].

Enfin, le directeur de la protection de la jeunesse et les personnes autorisées en vertu de l'article 32 pourraient également consulter, sur autorisation judiciaire, le dossier des parents ou d'une personne mise en cause par un signalement, si c'est nécessaire à l'évaluation de la situation d'un enfant[110]. La Commission considère que cette exception est justifiée en raison de son objectif et de ses conditions d'application.

La Commission tient à souligner qu'en principe, le consentement des personnes devrait être recherché avant de recourir aux exceptions, non seulement pour agir lorsque c'est possible dans

---

108 L.P.J., art. 36 tel que modifié par l'article 8 du projet de loi n° 125.

109 Voir COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de la culture de l'Assemblée nationale - Rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information, une réforme de l'accès à l'information : le choix de la transparence*, août 2003, pp. 8-9 et Annexe.

110 L.P.J., art. 36 tel que modifié par l'article 8 du projet de loi n° 125.

le respect de leur vie privée, mais aussi pour faciliter leur collaboration pour la suite de la prise en charge.

6.2 La conservation de l'information au dossier de protection

Les délais de conservation de l'information contenue au dossier de protection de l'enfant seront prolongés. Ils passeraient de six mois à deux ans pour les dossiers des enfants dont le signalement n'est pas retenu[111] et de un an à cinq ans pour les enfants dont le signalement est retenu, mais dont le directeur de la protection de la jeunesse ou le tribunal décide que la sécurité ou le développement n'est pas compromis[112]. Dans ces trois catégories de situations, le dossier ne pourrait pas être conservé une fois que les enfants ont atteint l'âge de 18 ans[113]. Pour les enfants dont le directeur de la protection de la jeunesse ou le tribunal décide que la sécurité ou le développement est compromis, le délai de conservation du dossier reste à cinq ans[114]. Par contre, les dossiers des enfants dont la sécurité ou le développement est encore compromis au moment où ils atteignent l'âge de 18 ans devraient être conservés pendant cinq ans[115], ce qui n'est pas le cas actuellement.

La Commission est d'avis que la prolongation du délai pour les signalements non retenus se justifie car elle a constaté à maintes reprises des situations où les signalements ont dû être faits plusieurs fois avant d'être retenus. Une telle modification est donc propre à assurer une meilleure protection de l'enfant. Elle est aussi d'avis que la conservation des dossiers des enfants qui sont toujours pris en charge au moment de sa majorité facilitera pour ces enfants l'accès à leur histoire personnelle. Elle s'interroge par contre sur les justifications de conserver aussi longtemps un dossier au sujet duquel le signalement a été jugé non fondé suite à une évaluation

---

111 L.P.J., art. 37.1 tel que modifié par l'article 9 du projet de loi n° 125.

112 L.P.J., art. 37.2 et 37.3 tel que modifiés par l'article 9 du projet de loi n° 125.

113 L.P.J., art. 37.1-37.3 tel que modifiés par l'article 9 du projet de n° loi 125.

114 L.P.J., art. 37.4 tel que modifié par l'article 9 du projet de loi n° 125.

115 L.P.J., art. 37.4 tel que modifié par l'article 9 du projet de loi n° 125.

du directeur de la protection de la jeunesse ou du tribunal. Elle recommande que le délai de conservation soit porté de un an à deux ans, et non à cinq ans, pour ces deux catégories de dossiers.

6.3 Le registre concernant les enfants ayant fait l'objet d'un signalement

Le projet de loi propose d'instaurer un registre concernant les enfants ayant fait l'objet d'un signalement :

> « 72.9. Afin de permettre exclusivement au directeur ou à une personne qu'il autorise en vertu de l'article 32 de vérifier si un enfant a déjà fait l'objet d'un signalement en vertu de la présente loi, le gouvernement peut instituer par règlement un registre où sont inscrits des renseignements personnels contenus au dossier constitué sur cet enfant et que le directeur peut divulguer en vertu de l'article 72.6.
>
> Ce règlement doit indiquer quels renseignements personnels y seront inscrits, dans quelles conditions ainsi que la personne responsable de ce registre.
>
> Chaque directeur est tenu, dans les conditions prévues au règlement, d'inscrire au registre ainsi établi les renseignements que le règlement prévoit.
>
> Les délais prévus aux articles 37.1 à 37.4 s'appliquent aux renseignements inscrits à ce registre. »[116]

Ce nouveau registre aurait un seul objet : permettre exclusivement aux directeurs et aux membres de leur personnel autorisé en vertu de l'article 32 de vérifier si un enfant a déjà fait l'objet d'un signalement. On comprend que le registre regrouperait au niveau national des renseignements contenus dans les dossiers constitués par chaque directeur de la protection de la jeunesse dans le cadre de l'application de la loi.

D'après le Rapport Turmel, cette exception au régime de confidentialité serait nécessaire car « [l]a restriction imposée en regard de la communication d'informations souvent essentielles aux

---

116 Voir aussi le nouvel article 132 proposé : « Le gouvernement peut faire des règlements pour : […]

j) instituer le registre visé à l'article 72.9 et déterminer les renseignements personnels qui y seront inscrits, dans quelles conditions, ainsi que la personne responsable du registre; ».

directeurs risque de nuire à la protection des enfants. »[117] En fait, l'actuel article 72.6 de la loi autorise la divulgation de l'information au directeur de la protection de la jeunesse et aux membres de son personnel autorisés en vertu de l'article 32 sans le consentement de la personne visée ou l'autorisation judiciaire, puisqu'il permet la divulgation aux personnes « à qui la présente loi confie des responsabilités ».

La création de ce registre semble principalement viser la situation « d'un enfant déjà connu des services de protection d'une région qui déménage dans une autre région ignorant la situation de l'enfant. »[118] Le Groupe de travail présidé par l'honorable Juge Jasmin avait d'ailleurs déjà recommandé en 1992 que les directeurs de la protection de la jeunesse puissent disposer d'un fichier central afin de pouvoir suivre les déplacements des enfants et de leur famille d'une région à l'autre[119].

La Commission convient que les actuelles dispositions, bien qu'elles permettent la vérification de l'existence de signalements antérieurs, supposent qu'une demande de divulgation soit faite auprès d'un ou plusieurs autres établissements, sinon de tous, ce qui ne favorise pas la diligence dans le traitement du signalement.

Le registre québécois se distinguerait de registres créés dans d'autres juridictions canadiennes qui permettent à plusieurs catégories de personnes, par exemple un agent de la paix, un employeur ou un organisme bénévole œuvrant auprès d'enfants, de vérifier, selon certaines conditions, si une personne est inscrite au registre[120]. En raison des atteintes au droit au respect de la vie privée que constituent l'inscription de ces informations dans un registre et l'utilisation qui peut en être faite, certaines lois instaurent des garanties procédurales en reconnaissant à la

---

117 Rapport Turmel, *op. cit.*, note 64, p. 147.

118 *Id.*

119 *Op. cit.*, note 6, pp. 169-170.

120 Voir par exemple au Manitoba, la *Loi sur les services à l'enfant et à la famille*, précitée, note 79, art. 19, 19.1 à 19.5; en Nouvelle-Écosse, le *Children and Family Services Act*, précitée, note 35, c. 5.

personne inscrite le droit d'être avisée de l'inscription dans le registre, le droit de corriger les renseignements qui la concernent et le droit de contester l'inscription[121].

Étant donné l'objet plus restreint du registre qui serait mis sur pied au Québec, la Commission est d'avis qu'il n'est pas nécessaire de prévoir que l'inscription puisse être contestée. Il est toutefois indispensable que la personne visée par l'inscription des renseignements dans le registre en soit avisée et puisse corriger l'information, surtout dans les cas où le signalement n'a pas été retenu. La Commission recommande que l'article proposé soit amendé dans ce sens.

Par ailleurs, il importe de s'assurer que seuls les renseignements nécessaires soient inscrits dans le registre. Le Rapport Turmel identifie le type de renseignements pouvant s'y retrouver : « L'information qui se retrouverait dans une telle banque de données esquisserait un profil général de l'enfant et comprendrait notamment son nom, sa date de naissance, le nom de ses parents, les décisions rendues lors de signalements antérieurs qui le concernent et qui incluent l'alinéa de la situation signalée ainsi que le dispensateur de services. »[122] Il n'est pas évident que toutes ces informations soient nécessaires pour vérifier si un enfant a déjà fait l'objet d'un signalement puisque le directeur ou la personne autorisée en vertu de l'article 32, une fois qu'il a repéré qu'un enfant a déjà fait l'objet d'un signalement, peut obtenir les informations supplémentaires nécessaires en vertu de l'article 72.6. C'est pourquoi la Commission recommande que l'article 72.9 prévoie à son premier alinéa que seuls les renseignements nécessaires pour vérifier si un enfant a déjà fait l'objet d'un signalement puissent être inscrits dans le registre.

---

121 Manitoba : *Loi sur les services à l'enfant et à la famille*, précitée, note 79, art. 19(3.2) et 19.1; Nouvelle-Écosse : *Children and Family Services Act*, précitée, note 35, art. 64 et suiv.; Ontario : *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*, L.R.O. 1990, c. C.11, art. 76. C'est suite à une contestation fondée sur le droit à la sécurité garanti par l'article 7 de la Charte canadienne des droits et libertés que la loi manitobaine reconnaît ces garanties. Voir *In S.S. and L.S.* v. *Director of Child and Family Services and Attorney General of Manitoba*, [1987] 5 W.W.R. 309.

122 Rapport Turmel, *op. cit.*, note 64, p. 148.

Des questions subsistent sur la mise en œuvre de l'inscription au registre étant donné que les modalités concernant le contenu du registre, les conditions d'inscription au registre et la personne qui en sera responsable seront déterminées par règlement. Conformément au mandat qui lui a été confié par l'Assemblée nationale, la Commission se réserve la faculté de faire connaître des commentaires sur le contenu de l'éventuel règlement prévu à l'article 72.9.

La Commission devrait également pouvoir vérifier si un enfant a déjà fait l'objet d'un signalement, aux fins de l'exercice des responsabilités qui lui sont conférées par la *Loi sur la protection de la jeunesse*. Elle recommande que l'article 72.9 proposé lui reconnaisse le droit d'avoir accès au registre.

6.4 La divulgation à la personne qui tient lieu de directeur à l'extérieur du Québec

Le projet de loi propose de permettre au directeur de la protection de la jeunesse de divulguer des renseignements confidentiels à la personne qui tient lieu de directeur à l'extérieur du Québec, sans le consentement de la personne concernée ou l'ordre du tribunal. Le directeur pourra procéder à une telle divulgation s'il a un motif raisonnable de croire que la sécurité ou le développement d'un enfant est ou peut être considéré comme compromis[123]. La disposition n'indique toutefois pas dans quel contexte le directeur de la protection de la jeunesse pourrait agir. On ignore entre autres s'il s'agit d'un enfant résidant au Québec ou dans une autre juridiction. La Commission considère que cette formulation est trop large et imprécise car elle ne définit pas suffisamment les conditions de la divulgation.

6.5 La divulgation à un corps de police ou à un établissement ou organisme qui exerce une responsabilité à l'égard d'un enfant

L'article 72.7 autorise le directeur de la protection de la jeunesse et la Commission à rapporter au procureur général ou à un corps de police la situation d'un enfant victime de mauvais traitements

123 L.P.J., art. 72.6 tel que modifié par l'article 29 du projet de loi n° 125.

physiques par suite d'excès ou de négligence, d'abus sexuels ou d'absence de soins appropriés menaçant sa santé physique, et ce, en vue d'assurer la protection de cet enfant ou celle d'un autre enfant. L'article 30 du projet de loi propose deux modifications à cet article.

D'une part, le pouvoir de divulguer ne se limiterait plus aux trois motifs, tels qu'ils sont définis par l'actuel article 38, soit les abus sexuels, les mauvais traitements physiques et l'absence de soins appropriés menaçant la santé physique de l'enfant. Il s'appliquerait dorénavant aux motifs de négligence, d'abus sexuels et d'abus physiques, tels qu'ils seraient définis dans les nouvelles dispositions. Rappelons que ces motifs auraient une portée plus large puisque la définition proposée des abus physiques et des abus sexuels inclut le risque sérieux et que la négligence couvre le fait de ne pas assurer à l'enfant « l'essentiel de ses besoins d'ordre alimentaire, vestimentaire, d'hygiène ou de logement compte tenu de leurs ressources », de ne pas lui assurer ou lui permettre de « recevoir les soins que requiert sa santé physique ou mentale », de ne pas lui fournir « une surveillance ou un encadrement appropriés » ou de ne pas prendre « les moyens nécessaires pour assurer sa scolarisation ».

La Commission considère que cette première modification a pour effet d'élargir indûment la portée du pouvoir de divulgation et par conséquent, cette exception au régime de confidentialité.

D'autre part, la divulgation pourrait être faite en vertu de cette disposition, donc dans des cas d'abus physiques, d'abus sexuels ou de négligence, non plus seulement au procureur général ou à un corps de police, mais aussi à « un établissement ou organisme qui exerce une responsabilité à l'égard de l'enfant concerné » et ce, toujours dans l'objectif d'assurer la protection de l'enfant victime ou d'un autre enfant. Il n'est pas évident de comprendre la finalité de cette modification ou d'entrevoir dans quel contexte elle pourrait s'appliquer, d'autant plus qu'elle n'a pas été proposée ou discutée dans le Rapport Dumais ou dans le Rapport Turmel. La Commission recommande que cette modification soit plus clairement délimitée.

6.6 L'interdiction de publier ou de diffuser l'identité d'un enfant et de ses parents

Actuellement, l'article 83 de la loi interdit de publier ou de diffuser une information permettant d'identifier un enfant ou ses parents lorsqu'ils ont été parties à une instance en matière de protection de la jeunesse. Cette interdiction peut être levée si le tribunal l'ordonne ou si la publication ou la diffusion est nécessaire à l'application de la loi.

Bien que cette interdiction constitue une limite à la liberté d'expression de l'enfant et de ses parents garantie par l'article 3 de la Charte, et à la liberté de la presse, elle se justifie par la nécessité de protéger l'enfant contre les effets néfastes de la publication ou de la diffusion[124]. Il revient au tribunal d'autoriser la publication ou la diffusion en fonction des droits et de l'intérêt de l'enfant[125].

Le projet de loi propose d'étendre l'interdiction à tous les enfants et leurs parents couverts par la *Loi sur la protection de la jeunesse*[126]. La Commission considère que cette modification se justifie car les effets de la stigmatisation et de la marginalisation peuvent être aussi néfastes pour l'enfant quand sa prise en charge n'est pas judiciarisée.

7 LE RÔLE DE LA COMMISSION

Le projet de loi apporte quelques modifications au rôle de la Commission en lui attribuant une nouvelle responsabilité et en modifiant l'obligation pour certaines parties de lui transmettre des documents.

---

124 *Québec (Procureur général)* c. *Mongrain*, REJB 1997-00396 (C.S.), para. 13; *Société Radio-Canada* c. *A*, REJB 2000-19800 (C.Q.), para. 43 et 56-58.

125 *Société Radio-Canada* c. *A*, *id.*, para. 80 et 85. Le juge prend en compte le consentement éclairé et le désir de l'enfant, et donc son droit à la liberté d'expression, l'absence de préjudice et les effets bénéfiques pour autoriser la participation de l'enfant et de sa mère à une émission de télévision.

126 L.P.J., art. 72.10 tel qu'introduit par l'article 31 du projet de loi n° 125.

La Commission estime qu'il est opportun d'apporter quelques précisions sur ces modifications.

7.1 L'élaboration d'un rapport portant sur la mise en œuvre de la loi et sur l'opportunité de la modifier

Selon l'article 156.1[127], tel que proposé par le projet de loi, la Commission devrait faire rapport au gouvernement sur la mise en œuvre de la *Loi sur la protection de la jeunesse* et, le cas échéant, sur l'opportunité de la modifier. L'attribution de cette responsabilité vient conforter le mandat de la Commission, qui est de veiller à la protection de l'intérêt de l'enfant et au respect des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse*.

À ce sujet, la Commission précise que, conformément à la mission qui lui a été confiée par le législateur dans la *Charte des droits et libertés de la personne*, l'objet de son analyse portera sur les aspects de la loi reliés à l'intérêt de l'enfant et aux droits qui lui sont reconnus par celle-ci, ainsi que sur les aspects découlant de sa mission en regard du respect des principes énoncés dans la Charte.

Par ailleurs, la Commission fait remarquer que l'ampleur des activités associées à l'exercice de cette responsabilité additionnelle exigera vraisemblablement l'ajout de ressources nouvelles spécifiquement affectées à cette réalisation.

7.2 L'obligation d'avis par le directeur de la protection de la jeunesse

Selon les dispositions de la loi actuellement en vigueur, le directeur a l'obligation de transmettre à la Commission divers avis.

---

127 L.P.J., art.156.1 tel qu'introduit par l'article 58 du projet de loi n° 125.

7.2.1 L'obligation d'avis dans le cas des enfants victimes d'abus sexuels ou physiques

L'article 41 de la *Loi sur la protection de la jeunesse* prévoit que « le directeur doit aviser la Commission dans le cas d'un enfant victime d'abus sexuels ou soumis à des mauvais traitements physiques par suite d'excès ou de négligence ». Cette disposition, en vigueur depuis 1977, permettait à la Commission de s'acquitter de son obligation de réexamen de la situation de ces enfants. Cette obligation a été abolie en 1984.

La transmission de ces avis à la Commission permettait aussi à un directeur de la protection de la jeunesse d'enrichir sa connaissance de la situation d'un enfant dans les cas où il a raison de croire que la famille se déplace fréquemment d'une région à l'autre.

Cependant, l'article 31 du projet de loi n° 125 prévoit l'institution d'un registre « afin de permettre exclusivement au directeur ou à une personne qu'il autorise en vertu de l'article 32 de vérifier si un enfant a déjà fait l'objet d'un signalement »[128].

Malgré la création de ce registre, il est prévu à l'article 13 du projet de loi que le directeur de la protection de la jeunesse continue d'aviser la Commission dans le cas d'un enfant victime d'abus sexuels ou physiques[129].

Considérant l'institution du registre prévu à l'article 31 du projet de loi n° 125, la Commission recommande que l'article 41 de la *Loi sur la protection de la jeunesse* soit abrogé.

---

128 L.P.J., art. 72.9 tel qu'introduit par l'article 31 du projet de loi n° 125.

129 L.P.J., art. 41 tel que modifié par l'article 31 du projet de loi n° 125.

7.2.2 L'obligation d'avis dans les cas d'hébergement obligatoire

Aucune modification n'est apportée à l'article 63, qui prévoit que le directeur chargé d'exécuter une mesure d'hébergement obligatoire, en centre de réadaptation ou en famille d'accueil, doit transmette sans délai un avis à la Commission.

En 1999, le président de la Commission, dans une lettre adressée à la ministre de la Santé et des Services sociaux, demandait l'abrogation de l'article 63, alléguant que cette modification « permettrait des économies substantielles pour les centres jeunesse et pour la Commission, sans d'aucune façon mettre en péril la mission de la Commission »[130].

Considérant les commentaires faits antérieurement au sujet de l'article 5 du projet de loi[131], soit les mesures restrictives ou privatives de liberté, la Commission révise la demande faite en 1999. Elle recommande plutôt que l'article 63 soit remplacé par un article prévoyant que le directeur de la protection de la jeunesse, chargé d'exécuter une ordonnance prévoyant l'imposition d'un régime d'encadrement intensif, ait l'obligation d'en aviser sans délai la Commission, conformément aux dispositions qui auront été prévues par règlement du gouvernement.

7.3 La signification des requêtes déposées au Tribunal

Conformément à la demande formulée par la Commission en 1992[132] et en 1999[133] et reprise par l'Équipe de travail sur la modernisation des processus judiciaires[134], le projet de loi propose une

---

130 Lettre du président de la Commission, M^e^ Claude Filion, adressée à madame la Ministre Pauline Marois, ministre de la Santé et des Services sociaux, le 10 mars 1999.

131 L.P.J., art. 11.1.1 tel que modifié par l'article 5 du projet de loi n° 125.

132 COMMISSION DE PROTECTION DES DROITS DE LA JEUNESSE, Avis de la Commission de protection des droits de la jeunesse sur le rapport présenté au ministre de la Justice du Québec par le Groupe de travail sur l'évaluation de LPJ intitulé : *La protection de la jeunesse. Plus qu'une loi,* le 5 novembre 1992, p. 31.

133 Lettre du président de la Commission, M^e^ Claude Filion, adressée à madame la Ministre Linda Goupil, ministre de la Justice, le 10 mars 1999.

134 Rapport Turmel*, op. cit.,* note 64, p. 124.

modification de l'article 76 de la loi[135]. Les parties n'auront plus à signifier à la Commission la requête en vertu de laquelle le tribunal est saisi de la situation d'un enfant afin que soit déclaré compromis sa sécurité ou son développement.

Cependant, la Commission soulève un problème d'application à l'article 81, tel que modifié par le projet loi[136]. En effet, la Commission serait partie à la cause de tout enfant et ce, malgré le fait que l'avis ne lui ait pas été signifié.

La Commission recommande donc que la formulation actuelle de l'article 81 soit maintenue : la Commission peut d'office intervenir à l'enquête et à l'audition comme si elle y était partie.

La Commission réitère toutefois qu'« il faudrait (…) une signification obligatoire à la Commission dès qu'appel est interjeté d'une décision (…) invoquant un droit reconnu à l'enfant par la *Loi sur la protection de la jeunesse* »[137]. La Commission recommande que l'article 76 de la loi prévoie cette obligation.

7.4 La transmission des ordonnances du Tribunal

Malgré des demandes faites par la Commission en 1992[138] et en 1999[139], le projet de loi n° 125 n'apporte pas de modification à l'article 94 de la loi prévoyant la transmission de toute décision ou ordonnance du tribunal relative à une affaire concernant un enfant.

La Commission réitère ici la position exprimée en 1999 : les transmissions engendrent des opérations coûteuses pour les parties et les tribunaux, alors que la Commission pourrait obtenir

---

135 L.P.J., art. 76 tel que modifié par l'article 35 du projet de loi n° 125.

136 L.P.J., art. 81 tel que modifié par l'article 39 du projet de loi n° 125.

137 Avis de la Commission (1992), page 31.

138 *Id.,* p. 31.

139 Lettre du président de la Commission, M^e^ Claude Filion, adressée à madame la Ministre Linda Goupil, ministre de la Justice, le 10 mars 1999.

autrement les informations qu'elle juge pertinentes. Ainsi, elle demande que l'article 94 de la *Loi sur la protection de la jeunesse* soit modifié afin que les décisions ou ordonnances du tribunal ne lui soient plus adressées.

La Commission considère toutefois qu'il est souhaitable qu'elle puisse continuer d'avoir accès gratuitement aux décisions et ordonnances dont la connaissance lui paraît nécessaire à l'exercice des responsabilités qui lui sont confiées par la loi. Elle recommande que cette gratuité soit expressément prévue dans la loi.

CONCLUSION

Le projet de loi n° 125 contient, de l'avis de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, plusieurs modifications destinées à améliorer le fonctionnement du système de protection et à mieux assurer le respect des droits des enfants. La Commission tient toutefois à rappeler que ces modifications ne produiront les effets escomptés que dans la mesure où les conditions d'application de la loi seront elles-mêmes nettement améliorées.

À cet égard, la Commission insiste sur la nécessité d'un développement soutenu des services aux jeunes et aux familles en difficulté, en particulier les services de première ligne et les services offerts en milieu scolaire.

Elle réitère la recommandation qu'elle a faite en 2000 concernant l'appartenance du directeur de la protection de la jeunesse à un établissement de services sociaux spécialisés, dans la mesure où l'exercice de ses responsabilités exclusives exige qu'il jouisse d'une autonomie complète par rapport à tout établissement ou organisme de services. La Commission est d'avis que cette question doit faire objet d'un examen approfondi.

Elle réitère aussi la recommandation qu'elle a faite en 1998 concernant les responsabilités exclusives du directeur de la protection de la jeunesse. Ces responsabilités ont de telles conséquences sur le respect des droits reconnus aux enfants qu'elles devraient constituer une activité réservée, au sens du *Code des professions*. La Commission recommande au ministre responsable de l'application des lois professionnelles de donner suite à cette recommandation.

Finalement, la Commission désire attirer l'attention du législateur sur les problèmes majeurs associés à l'application de la loi dans les communautés autochtones. Les modifications apportées à la *Loi sur la protection de la jeunesse* par le projet de loi n'amélioreront pas la situation actuelle.

Même si le projet de loi n° 125 propose plusieurs modifications constructives, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse estime que plusieurs amendements devraient lui être apportés. Ainsi, elle recommande,

sur l'accès aux mesures de protection :

> que l'article 10 du projet de loi soit amendé et qu'il soit précisé que toute décision portant sur l'existence d'un risque sérieux doit reposer sur des faits;

> que le projet de loi soit amendé et qu'une définition de ce qu'est un risque sérieux soit ajoutée au premier article de la loi;

> que l'article 10 du projet de loi soit amendé afin que l'exposition à la violence conjugale ou familiale fasse l'objet d'un paragraphe distinct et que cette exposition soit mieux distinguée des autres formes de mauvais traitements psychologiques;

> que l'article 10 du projet de loi soit amendé afin que la sécurité ou le développement d'un enfant soit également considéré comme compromis lorsque, de façon grave ou continue, il se comporte de manière à porter atteinte à son développement moral, intellectuel affectif ou physique;

> que l'article 10 du projet de loi soit amendé afin que le directeur de la protection de la jeunesse ou le tribunal puisse intervenir lorsque les parents ne parviennent pas à mettre fin à une situation dans laquelle leur enfant, quelque soit son âge, présente un danger pour autrui;

> que le projet de loi soit amendé afin qu'un jeune adulte, assujetti au régime de protection de la jeunesse lorsqu'il atteint la majorité, puisse, au terme d'un hébergement obligatoire et en raison de circonstances exceptionnelles, recevoir une assistance autre que la prolongation de l'hébergement dans un centre de réadaptation ou une famille d'accueil;

> que le projet de loi soit amendé afin que l'obligation de signalement prévue au premier paragraphe de l'article 39 de la loi s'étende aux personnes oeuvrant en milieu de garde;

sur les approches consensuelles :

> que le projet de loi soit amendé afin que les concepts d'approches consensuelles et d'ententes consensuelles soient clarifiés et harmonisés;

> que le projet de loi soit amendé afin de prévoir des mesures pour garantir l'obtention d'un consentement libre, volontaire et éclairé de l'enfant et de ses parents;

> que le projet de loi soit amendé afin de garantir à l'enfant âgé de moins de 14 ans le droit de faire entendre son point de vue et le droit que son opinion soit prise en considération par les autres parties;

> que le projet de loi soit amendé afin de prévoir que des modalités sur le recours aux approches consensuelles soient définies par règlement;

> que l'article 20 du projet de loi soit amendé afin de délimiter clairement les conditions de mise en œuvre du recours aux approches consensuelles à l'étape de l'orientation;

sur le projet de vie permanent :

> que le projet de loi soit amendé pour reconnaître aux parents et à l'enfant les services nécessaires au maintien ou au retour au milieu familial;

> que l'article 28 du projet de loi soit amendé afin que la tutelle ne mette pas automatiquement fin à la prise en charge de la situation de l'enfant par le directeur de la protection de la jeunesse;

> dans l'éventualité où cette proposition ne serait pas retenue, que l'article 28 du projet de loi soit amendé afin le directeur de la protection de la jeunesse soit tenu, lorsque la situation le requiert, d'informer l'enfant et ses parents des services et des ressources disponibles dans leur milieu ainsi que des modalités d'accès à ces services et à ces ressources; que le directeur soit également tenu, s'ils y consentent, de les diriger vers les établissements, les organismes ou les personnes les plus aptes à leur venir en aide et transmettre à celui qui dispense le service l'information pertinente sur la situation; que le directeur de la protection de la jeunesse

> ait de plus le pouvoir de les conseiller sur le choix des personnes ou des organismes pouvant les accompagner et les assister dans leur démarche;

sur les pouvoirs du tribunal :

> que soit retirée de l'article 51 du projet de loi l'insertion, dans le premier alinéa de l'article 91 de la loi, de « afin de lui assurer la continuité des soins et la stabilité des liens et des conditions de vie, »;

> que le projet de loi soit amendé pour prévoir que l'article 91 *in fine* de la loi énonce explicitement que l'ordonnance du tribunal peut viser les personnes, les établissements et les organismes qui ont lésé les droits de l'enfant;

> que le projet de loi soit amendé pour prévoir que l'article 91 *in fine* de la loi précise le type de mesures correctrices pouvant être ordonnées par le tribunal;

sur les mesures restrictives de liberté :

> que l'article 5 du projet de loi soit amendé afin que les mesures restrictives de liberté ne soient pas limitées à un lieu d'hébergement mais qu'elles visent plutôt l'ensemble des conditions de vie ayant pour effet de restreindre de façon importante le comportement et les déplacements du jeune;

> que le projet de loi soit amendé afin qu'il soit expressément prévu dans la loi que l'imposition d'un régime restrictif de liberté soit assujettie à une autorisation du tribunal et à des conditions supplémentaires;

> que l'article 5 du projet de loi soit amendé afin que le critère du risque que le jeune « se soustraie à cette mesure ou à cette ordonnance » soit précisé pour le rendre conforme au caractère exceptionnel des mesures restrictives de liberté;

sur le régime de confidentialité :

> que l'article 9 du projet de loi soit amendé afin que le délai de conservation du dossier au sujet duquel le signalement a été jugé non fondé suite à une évaluation du directeur de la protection de la jeunesse ou du tribunal soit porté de un an à deux ans;

> que l'article 8 du projet de loi soit amendé pour prévoir que l'enfant âgé de 14 ans et plus soit consulté par l'établissement et puisse soumettre ses observations à l'établissement;

> que l'article 29 du projet de loi soit amendé afin que soient définies plus clairement les conditions de la divulgation par le directeur de la protection de la jeunesse à la personne qui tient lieu de directeur à l'extérieur du Québec;

> que l'article 30 du projet de loi soit amendé afin de circonscrire les motifs pour lesquels des renseignements peuvent être divulgués par le directeur de la protection de la jeunesse ou par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse;

> que l'article 30 du projet de loi soit amendé afin que soit plus clairement délimité le pouvoir du directeur de la protection de la jeunesse ou de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse de divulguer un renseignement à un établissement ou à un organisme qui exerce une responsabilité à l'égard de l'enfant concerné;

> que l'article 31 du projet de loi soit amendé afin que l'article 72.9 reconnaisse à la personne visée par l'inscription des renseignements dans le registre le droit d'en être avisée et de corriger l'information;

> que l'article 31 du projet de loi soit amendé afin que l'article 72.9 prévoie à son premier alinéa que seuls les renseignements nécessaires pour vérifier si un enfant a déjà fait l'objet d'un signalement puissent être inscrits dans le registre;

> que l'article 31 du projet de loi soit amendé afin que l'article 72.9 reconnaisse à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse le droit d'avoir accès au registre;

sur le rôle de la Commission :

> que l'article 13 du projet de loi soit amendé afin que l'article 41 de la *Loi sur la protection de la jeunesse* prévoyant que le directeur de la protection de la jeunesse avise la Commission du cas d'un enfant victime d'abus sexuels ou soumis à des mauvais traitements physiques soit abrogé;

> que l'article 63 de la *Loi sur la protection de la jeunesse* soit remplacé par un article prévoyant que la Commission soit avisée par le directeur de la protection de la jeunesse de toute décision du tribunal à l'effet d'imposer à un enfant un régime d'encadrement intensif;

> que l'article 39 du projet de loi soit amendé afin que l'article 81 de la *Loi sur la protection de la jeunesse* soit maintenu dans sa formulation actuelle : la Commission peut intervenir à l'enquête et à l'audition comme si elle y était partie;

> que l'article 35 du projet de loi soit amendé afin que l'article 76 de la *Loi sur la protection de la jeunesse* prévoit une signification obligatoire à la Commission dès qu'appel est interjeté d'une décision invoquant un droit reconnu à l'enfant par cette loi;

> que l'article 94 de la *Loi sur la protection de la jeunesse* soit modifié afin qu'une copie d'une décision ou d'une ordonnance du tribunal ne soit plus adressée à la Commission, en précisant toutefois qu'elle puisse avoir accès sans frais aux décisions et ordonnances du tribunal;

Par ailleurs, la Commission souligne :

> que les services aux familles, notamment pendant que l'enfant est placé, doivent être renforcés par l'apport de ressources suffisantes afin de prévenir, dans toute la mesure du possible, la séparation définitive des enfants de leur famille;

> que l'objectif d'établir un milieu stable où l'enfant puisse se développer et s'épanouir doit s'appuyer sur des moyens éprouvés, notamment des personnes hautement qualifiées et outillées d'instruments valides pour évaluer la capacité des parents;

que l'application des délais visant l'adoption d'un projet de vie permanent ne seront pas toujours applicables aux enfants dont la sécurité ou le développement est compromis parce qu'ils présentent des troubles de comportement sérieux;

que des mesures appropriées doivent être adoptées en vue de la formation et de la sensibilisation des intervenants en matière interculturelle, ainsi qu'en matière de cultures autochtones et que les familles doivent bénéficier de services adaptés à leurs réalités spécifiques;

que les familles d'accueil qui hébergent des enfants jusqu'à majorité doivent avoir accès à une aide et un soutien soutenus afin qu'elles soient effectivement en mesure d'assurer aux enfants qu'elles prennent en charge la continuité des soins et la stabilité de leurs liens et de leurs conditions de vie;

que la Commission se réserve la faculté de faire connaître ses commentaires sur le contenu de l'éventuel règlement prévu à l'article 72.9.

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse Québec

Cat. 2.412.101.2

MÉMOIRE À LA COMMISSION DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

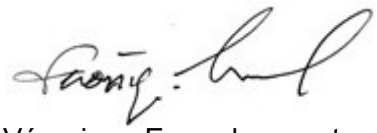
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

PROJET LOI N° 99,

LOI MODIFIANT LA LOI SUR LA PROTECTION DE LA JEUNESSE ET D'AUTRES DISPOSITIONS

Le 16 septembre 2016

Document adopté à la 630e séance de la Commission,
tenue le 16 septembre 2016, par sa résolution COM-630-3



Véronique Emond, avocate
Secrétaire de la Commission

Analyse, recherche et rédaction :

Me Catherine Gauvreau, conseillère juridique
Véronique Noël, chercheure
Direction de la protection et de la promotion des droits de la jeunesse

Me Karina Montminy, conseillère juridique
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Traitement de texte :

Soraya Succès
Chantal St-Georges
Direction de la protection et de la promotion des droits de la jeunesse

TABLE DES MATIÈRES

1. LA PRÉSERVATION DE L'IDENTITÉ CULTURELLE AUTOCHTONE (ART. 2, 3, 10, 39 DU PROJET DE LOI) 7

1.1 Les enfants autochtones et la *Loi sur la protection de la jeunesse* 7

1.1.1. Les décisions prises en vertu de la LPJ dans l'intérêt de l'enfant et dans le respect de ses droits 9

1.1.2. Le maintien dans un milieu de vie substitut en mesure de préserver son identité culturelle 10

1.2 Les droits garantis aux enfants autochtones par la Charte 13

1.3 La divulgation de renseignements personnels concernant l'enfant autochtone 15

2. LE MANDAT DE LA COMMISSION (ART. 26 DU PROJET DE LOI) 18

2.1 Les données que la Commission reçoit en vertu de l'article 63 de la LPJ 18

2.2 La compétence de la Commission 20

3. LA PROLONGATION DES ENTENTES ET DES MESURES PROVISOIRES (ART.13 ET 50 DU PROJET DE LOI) 24

4. L'INTRODUCTION DANS LA LPJ DE L'INTERVENTION DE COURTE DURÉE (ART. 17 DU PROJET DE LOI) 26

5. LA MODIFICATION AU MOTIF« ABUS SEXUEL » (ART. 11 DU PROJET DE LOI) 30

6. LES RÈGLES DE CONSERVATION DES DOSSIERS DE L'ENFANT DONT LA SITUATION A ÉTÉ SIGNALÉE AU DPJ (ART. 9 DU PROJET DE LOI) 32

7. LES RÈGLES FAVORISANT UNE PLUS GRANDE AUTONOMIE DES JEUNES (ART. 6 ET 29 DU PROJET DE LOI) 33

7.1 Le passage à la vie autonome 33

7.2 La divulgation d'informations permettant d'identifier un enfant (article 6 du projet de loi) 34

8. L'UTILISATION DES MOYENS TECHNOLOGIQUES (ART.45 DU PROJET DE LOI) 36

9. LA RÉVISION DU RÉGIME PARTICULIER APPLICABLE À UNE PERSONNE ÂGÉE DE 18 ANS ET PLUS (ART. 7 ET 75 DU PROJET DE LOI) – LSJPA 39

9.1 L'application des articles 7 à 10 de la LPJ aux jeunes hébergés en centre de réadaptation 39

9.2 Le transfèrement dans un centre correctionnel pour adultes 40

CONCLUSION 46

RECOMMANDATIONS 48

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse[1] (ci-après : « la Commission ») a pour mission de veiller au respect des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec[2] ainsi qu'à la protection de l'intérêt de l'enfant et au respect des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse*[3] et par la *Loi sur le système de justice pénale pour adolescents*[4]. Elle est notamment chargée de faire enquête sur toute situation où elle a des raisons de croire que les droits d'un enfant ou d'un groupe d'enfants ont été lésés, tel que le prévoit l'article 23 b) de la LPJ[5].

La Commission a mené de nombreuses interventions au cours des 20 dernières années en lien avec les responsabilités lui étant dévolues à l'article 23 de la LPJ[6]. C'est dans ce contexte qu'elle a réalisé plusieurs enquêtes, qu'elle a fait à de nombreuses reprises des recommandations au Ministère de la Santé et des Services sociaux[7] et qu'elle a effectué des recherches[8] portant sur certains aspects de la LPJ.

Plus récemment, une partie importante de ses travaux a porté sur les rapports de mise en œuvre de la LPJ, réalisés en vertu de l'article 156.1 de cette loi[9].

---

1 Ci-après « Commission ».

2 *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12, art. 57, (ci-après : « Charte »).

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

4 *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, L.C. 2002, c. 1, (ci-après « LSJPA »).

5 LPJ, art. 23 b).

6 *Id*., art. 23.

7 Ci-après « MSSS ».

8 Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, Conclusion générale sur les enquêtes concernant le Centre hospitalier universitaire Sainte-Justine, 2016 [En ligne] http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/enquete_CHU-ste-justine.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, Étude sur l'intervention du directeur de la protection de la jeunesse et de ses partenaires auprès de la communauté Lev Tahor et dans des milieux potentiellement sectaires, 2015 [En ligne] http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/Lev_Tahor_rapport.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, Avis sur la détermination des modalités de contact entre l'enfant et sa famille immédiate lorsqu'une ordonnance d'hébergement en vertu de l'article 91 de la LPJ est émise, 2015 [En ligne] http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/avis_contacts_hebergement_article91_LPJ.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, Commentaires sur le Projet de loi 24, Loi modifiant certaines dispositions législatives en matière de santé, 2009 [En ligne] http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/pl24_sante_LPJ_2009.pdf.

9 LPJ, art. 156.1.

Dans le cadre de cet exercice, la Commission est appelée à se prononcer sur la mise en œuvre de la loi et sur l'occasion de la modifier. À ce jour, deux rapports portant sur l'hébergement en unité d'encadrement intensif ainsi que sur la collaboration entre les centres jeunesse et les centres de santé et de services sociaux ont été réalisés, en 2011 et en 2015[10].

C'est donc en vertu de son autorité en matière de protection de la jeunesse et de la responsabilité qui lui est confiée par la Charte de relever les dispositions des lois du Québec qui seraient contraires à cette dernière, que la Commission a analysé le projet de loi n° 99, *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions*[11]. Soulignons, par ailleurs, que la Commission s'est dotée pour les années 2015 à 2019, d'un *Plan stratégique* dans le cadre duquel elle entend faire valoir et défendre, dans une perspective systémique, les droits des personnes, dont les enfants pris en charge par le directeur de la protection de la jeunesse[12]. La Commission y insiste notamment sur l'attention particulière dont doivent faire l'objet les personnes et groupes de personnes en situation de vulnérabilité ou d'exclusion victimes de discrimination historique, tels que les enfants autochtones.

D'entrée de jeu, la Commission désire souligner qu'elle souscrit à plusieurs modifications qui sont proposées, notamment l'introduction de la notion de famille d'accueil de proximité et l'harmonisation des règles applicables quel que soit le milieu de vie où est confié l'enfant. Ces changements permettraient une meilleure application de la LPJ, ce qui favoriserait le respect des droits reconnus aux enfants pris en charge en vertu de cette loi.

La Commission estime que les modifications proposées en vue de préserver l'identité culturelle de l'enfant membre d'une communauté autochtone, c'est-à-dire celle qui est représentée par un conseil de bande ou par un conseil du village nordique[13], sont essentielles pour lui assurer la reconnaissance pleine et entière de ses droits lorsqu'il reçoit des services en vertu de la LPJ.

---

10 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la protection de la jeunesse (article 156.1 de la LPJ), 2015; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la protection de la jeunesse (article 156.1 de la LPJ), 2011.

11 *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions*, projet de loi n° 99 (présentation -3 juin 2016), 1re sess., 41e légis. (Qc.), ci-après « projet de loi ».

12 Ci-après « DPJ ».

13 Une communauté autochtone est ainsi définie à l'article 37.5 LPJ et à l'article 37.6 qui serait introduit par l'article 10 du projet de loi.

Elle accueille également favorablement la nouvelle juridiction de la Cour du Québec, Chambre de la jeunesse, en matière d'émancipation de l'enfant, ce qui lui permettra d'avoir un meilleur accès à la justice lorsqu'il est en voie vers l'autonomie.

Par ailleurs, la Commission exprime des réserves relativement à certaines modifications proposées par le projet de loi au sujet de celles relatives à la prolongation des ententes et mesures provisoires ainsi qu'à celle prévue au *Code de procédure pénale*[14].

[14] *Code de procédure pénale*, RLRQ, c. C-25.1.

1. LA PRÉSERVATION DE L'IDENTITÉ CULTURELLE AUTOCHTONE (art. 2, 3, 10, 39 du projet de loi)

Le projet de loi introduit des modifications à la LPJ afin qu'il y ait une prise en considération de la préservation de l'identité culturelle des enfants membres d'une communauté autochtone au sens de la LPJ, lors de l'évaluation de son intérêt et lorsqu'il doit être confié à un milieu de vie substitut[15]. La Commission considère que ces modifications offriront de meilleures garanties quant au respect de l'ensemble des droits de l'enfant membre d'une communauté autochtone, notamment ceux qui lui sont reconnus par la LPJ, la Charte ainsi que par les instruments internationaux.

Toutefois, la Commission insiste pour que ces modifications se traduisent par une véritable prise en considération de l'identité culturelle d'un enfant membre d'une communauté autochtone et ainsi qu'il en résulte des actions concrètes lorsque des décisions en vertu de la LPJ doivent être prises à son sujet, et plus particulièrement lorsqu'il doit être confié à un milieu de vie de substitut.

1.1 Les enfants autochtones et la *Loi sur la protection de la jeunesse*

Actuellement, la LPJ traite de la spécificité des communautés autochtones en vertu de deux dispositions. D'abord, l'article 2.4 (5) c)[16] prescrit l'obligation pour les personnes qui sont appelées à prendre des décisions au sujet de l'enfant et d'exercer des responsabilités envers lui de favoriser des mesures en prenant en considération les caractéristiques des communautés autochtones. Il est également inscrit au paragraphe a) du même article[17] que la proximité de la ressource choisie doit être un facteur à examiner. Selon le *Manuel de référence sur la protection de la jeunesse*, ce facteur inclut la culture et la langue[18].

---

15 SECRÉTARIAT DES AFFAIRES AUTOCHTONES DU QUÉBEC, Carte des communautés autochtones du Québec : [En ligne] http://www.autochtones.gouv.qc.ca/nations/cartes/carte-8x11.pdf: Abénaquis, Algonquins, Atikameks, Cris, Huron-Wendat, Innus, Malécites, Micmacs, Mohawks, Naskapis et Inuits.

16 LPJ, art. 2.4 (5) c).

17 *Id*, art. 2.4 (5) a).

18 MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Manuel de référence sur la protection de la jeunesse*, 2010, p. 321.

Ensuite, l'article 37.5[19] permet, depuis 2001, la conclusion d'une entente entre le gouvernement et une communauté autochtone afin d'établir un régime particulier de protection de la jeunesse adapté aux réalités autochtones.

Malgré l'existence de ces dispositions, des études ont démontré que les enfants autochtones sont surreprésentés dans le système de protection de la jeunesse. En effet, ils représenteraient 10 % des enfants qui font l'objet d'un placement à l'extérieur de leur milieu familial en vertu de la LPJ alors qu'ils ne représentent qu'environ 2% de tous les enfants du Québec[20]. De plus, leur surreprésentation augmente à mesure qu'ils progressent à travers les différentes étapes des services de protection de la jeunesse, soit de leur signalement à leur placement[21].

Soulignons qu'il s'agit d'une réalité observable dans l'ensemble du Canada[22]. L'ampleur de la situation est d'une telle importance que la Commission vérité réconciliation du Canada a interpellé les gouvernements, fédéral et provincial, dans un premier appel à l'action afin qu'ils s'engagent à réduire le nombre d'enfants autochtones pris en charge. À cette fin, elle recommande d'affecter des « ressources suffisantes pour permettre aux collectivités autochtones et aux organismes de protection de l'enfance de garder les familles autochtones ensemble, dans les cas où il est sécuritaire de le faire, et de garder les enfants dans des environnements adaptés à leur culture, quel que soit l'endroit où ils habitent »[23].

---

19 LPJ, art. 37.5.

20 Alexandra BRETON, *Les enfants autochtones en protection de la jeunesse au Québec : leur réalité comparée à celle des autres enfants,* Mémoire de Maîtrise, École de service social, Université de Montréal, 2011, p. 25-26; Alexandra BRETON, Sylvie DUFOUR et Chantal LAVERGNE, Les enfants autochtones en protection de la jeunesse au Québec : leur réalité comparée à celle des autres enfants. *Criminologie, vol. 45*, n° 2 (2012), 157-185.

21 *Id*., p. 25. 6% des signalements retenus, 8% des situations fondées et 10% des placements concernent les enfants autochtones.

22 Vandna SINHA; Nico TROCMÉ; Barbara FALLON et al. *Kiskisik Awasisak : Remember the Children. Understanding the Overrepresentation of First Nations Children in the Child Welfare System*, 2011, Ottawa, Assemblée des Premières Nations, p. 5 [En ligne] http://www.cwrp.ca/sites/default/files/publications/en/FNCIS-2008_March2012_RevisedFinal.pdf; Cindy BLACKSTOCK et Nico TROCMÉ « Community-Based Child Welfare for Aboriginal Children : Supporting Resilience Through Structural Change », 2005, *Social Policy Journal of New Zealand*, vol. 24, 12-33; INSTITUT NATIONAL D'EXCELLENCE EN SANTÉ ET EN SERVICES SOCIAUX, *Efficacité des interventions en matière de négligence auprès des enfants, des familles et des communautés autochtones,* Revue systématique, ETMIS 2014, Vol. 10, no. 2, p.19; Anne FOURNIER, *La situation des enfants autochtones du Canada en regard de la Convention relative aux droits de l'enfant,* Revue du Barreau du Québec, 2014, Tome 73.

23 COMMISSION DE VÉRITÉ ET RÉCONCILIATION DU CANADA, Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir, Sommaire du rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada, Ed. McGill-Queen's University Press, 2015, p. 142. [En ligne]:http://nctr.ca/assets/reports/Final%20Reports/French_Executive_Summary_Web.pdf.

Les modifications proposées par le projet de loi s'inscrivent dans cet objectif de maintenir les enfants dans un milieu adapté à leur culture.

1.1.1. Les décisions prises en vertu de la LPJ dans l'intérêt de l'enfant et dans le respect de ses droits

Le projet de loi propose d'ajouter une phrase au deuxième alinéa de l'article 3 qui définit les éléments à considérer lors des décisions prises en vertu de la LPJ. Cet ajout précise que :

> « Dans le cas d'un enfant membre d'une communauté autochtone, est également prise en considération la préservation de son identité culturelle. »[24]

Les tribunaux québécois semblent prendre en considération le critère de l'identité dans le cadre de la détermination de l'intérêt d'un enfant autochtone. Par exemple, dans *K. (M.-K.)* et *Suzanne Boucher-Lacombe* et *K. (J.)* et *N. (W.)*, le tribunal déclare que :

> « Même si, au-delà des valeurs culturelles, l'intérêt de l'enfant prévaut, les tribunaux et les intervenants en protection de la jeunesse doivent être prudents, voire perplexes, en regard de la situation spécifique des autochtones. Ainsi, dans l'examen du meilleur intérêt de l'enfant, le tribunal doit mettre en balance plusieurs intérêts, dont celui de son identité. Lorsqu'il est possible de maintenir un projet de vie qui permette l'implication des parents biologiques, il est, le plus souvent, dans l'intérêt de l'enfant de le faire.»[25]

Le projet de loi vient affirmer l'importance de considérer la préservation de l'identité culturelle de l'enfant autochtone lors de l'évaluation de son intérêt. Ce faisant, cela favoriserait une meilleure prise en compte des droits culturels de l'enfant autochtone.

---

[24] Article 2 du projet de loi, introduisant un ajout à l'article 3 de la LPJ.

[25] *K. (M.-K.)* et *Suzanne Boucher-Lacombe* et *K. (J.)* et *N. (W.)*, C.Q., Chambre de la jeunesse, district d'Abitibi, No 620-41-000098-995, 16 avril 2002, juge Normand Bonin, par. 41. Voir aussi *Protection de la jeunesse – 117466*, 2011 QCCQ 18513, par. 63 à 65 : «Dans le présent dossier, nous ne sommes pas dans une situation d'adoption, mais dans une situation d'hébergement à long terme dans une famille d'accueil. Le Tribunal ne peut maintenir l'enfant dans sa famille élargie, en raison des liens d'attachement développés avec sa famille d'accueil, tel qu'expliqué précédemment. Cependant, l'enfant sera placée auprès d'une famille dont la mère est d'origine algonquine. Ce projet de vie permanent ne doit toutefois pas faire obstacle au maintien des liens avec sa famille. La détermination des contacts avec les parents et la famille élargie est un exercice délicat, puisqu'ils doivent permettre de préserver les liens, tout en maintenant un équilibre de façon à ce que l'enfant continue à investir affectivement ses parents d'accueil. »; *M.K.K.* [2004], R.D.F. 264 et *Adoption - 07202*, 2007 QCCQ 13341 (CanLII) qui cite l'arrêt *Racine* c. *Woods*, (1983) 1983 CanLII 27 (CSC), 2 R.C.S., 173, pp. 188 et suivantes : « L'intérêt de l'enfant doit donc être analysé sous de multiples angles ce qui inclut l'angle de l'héritage culturel, de l'ascendance et du lien racial, tel qu'édicté par la Cour Suprême il y a longtemps. ». Notons que l'importance de tenir compte de l'identité culturelle de l'enfant autochtone a été réitérée dans la décision *Adoption-1212*, 2012 QCCQ 2873, par. 591 : « La décision du Tribunal doit être prise en fonction du meilleur intérêt de l'enfant et dans le respect de ses droits. Bien entendu, dans le cas d'un enfant autochtone, cet intérêt est pris dans son sens large et doit tenir compte des particularités culturelles et coutumières autochtones. »

Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies insiste d'ailleurs sur la nécessité d'évaluer les droits culturels collectifs et individuels de l'enfant autochtone afin de déterminer son intérêt supérieur[26].

Rappelons à cet égard que l'article 30 de la *Convention relative aux droits de l'enfant* énonce le droit pour l'« enfant autochtone d'avoir sa propre vie culturelle, de professer et de pratiquer sa propre religion ou d'employer sa propre langue en commun avec les autres membres de son groupe »[27]. Par ailleurs, la Cour du Québec, Chambre de la jeunesse, se référant à une décision de la Cour suprême[28] affirme que « l'identité autochtone est l'essence de l'existence des peuples autochtones » [29].

1.1.2. Le maintien dans un milieu de vie substitut en mesure de préserver son identité culturelle

Le projet de loi propose aussi d'ajouter un alinéa à l'article 4 qui énonce le principe voulant que toute décision prise en vertu de la LPJ doive tendre à maintenir l'enfant dans son milieu familial. Cet ajout précise que la décision prise à « l'égard d'un enfant membre d'une communauté autochtone doit tendre à confier cet enfant à un milieu de vie substitut en mesure de préserver son identité culturelle »[30]. Toute décision relative au retrait d'un enfant autochtone de son milieu familial, soit en famille d'accueil, en famille d'accueil de proximité ou en famille d'accueil de proximité postulante autochtone, doit tendre à préserver son identité culturelle.

Il importe de noter que le droit pour une personne autochtone d'appartenir à une communauté ou à une nation autochtone, conformément aux traditions et coutumes, est reconnu à l'article 9 de la *Déclaration sur les droits des peuples autochtones des Nations Unies*[31].

---

26 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 11 (2009) sur les enfants autochtones et leurs droits en vertu de la Convention*, Doc. N.U. CRC/C/GC/11, par.5.

27 C*onvention relative aux droits de l'enfant,* adoptée et ouverte à la signature, ratification et adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 44/25 du 20 novembre 1989, art. 30.

28 *R. c. Gladue* [1999] 1 RCS 688, no 19, par. 91.

29 *K. (M.-K.)* et *Suzanne Boucher-Lacombe* et *K. (J.)* et *N. (W.)*, préc., note 25.

30 Article 3 du projet de loi, introduisant un ajout à l'article 4 de la LPJ.

31 *Déclaration sur les droits des peuples autochtones des Nations Unies*, 13 septembre 2007, Doc. N.U. A/RES/61/295, art. 9. Le Canada a appuyé la Déclaration le 12 novembre 2010.

D'autre part, lorsqu'un enfant a besoin d'une protection de remplacement à l'extérieur de son milieu familial, l'article 20 de la *Convention relative aux droits de l'enfant* exige de tenir compte « de la nécessité d'une certaine continuité dans l'éducation de l'enfant, ainsi que de son origine ethnique, religieuse, culturelle et linguistique »[32].

D'ailleurs, pour le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, « les États devraient toujours veiller à ce que le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant soit la considération primordiale en matière de protection de remplacement pour les enfants autochtones et, conformément au paragraphe 3 de l'article 20 de la Convention, tenir dûment compte de la nécessité d'une certaine continuité dans l'éducation de l'enfant, ainsi que de son origine ethnique, religieuse, culturelle et linguistique »[33].

Dans son mémoire de 2005 portant sur le Projet de loi n° 125, la Commission s'est spécifiquement inquiétée de la manière dont les règles relatives au projet de vie seraient appliquées dans les communautés autochtones[34]. À ce propos, elle a constaté comment l'insuffisance des ressources d'accueil au sein de certaines communautés entraîne le placement d'enfants à l'extérieur de leur communauté, ce qui a pour effet de compromettre la préservation de leur identité culturelle[35].

Dans le présent projet de loi, le législateur propose d'introduire une nouvelle disposition ayant pour but de faciliter le recrutement et l'évaluation de personnes pouvant accueillir des enfants autochtones au sein de leur communauté respective. Celle-ci se lit comme suit :

> « 37.6. Aux fins de favoriser la préservation de l'identité culturelle d'un enfant membre d'une communauté autochtone en application des articles 3 et 4, un établissement qui exploite un centre de protection de l'enfance et de la jeunesse peut conclure avec une communauté autochtone représentée par son conseil de bande ou par le conseil du village nordique ou avec un regroupement de communautés ainsi représentées une entente permettant à une telle communauté ou à un tel regroupement de recruter et d'évaluer, dans le respect des critères généraux déterminés par le ministre, des

---

32 *Convention relative aux droits de l'enfant*, art. 20.

33 *Id.,* art. 20 (3).

34 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le Projet de loi n° 125 – Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives*, (Cat. 2.412.10), 2005, p. 34.

35 *Id.,* Voir aussi COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p.37 et COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, Conclusions d'enquête de l'Enquête sur l'application de la *Loi sur la protection de la jeunesse* par le Centre de protection et de réadaptation de la Côte-Nord, 2013.

> personnes en mesure d'accueillir un ou plusieurs enfants membres de la communauté qui leur sont confiés en application d'une disposition de la présente loi.
>
> Une telle entente peut également prévoir toute autre responsabilité de la communauté ou du regroupement à l'égard des activités de ces personnes, conformément aux orientations ministérielles. »[36]

La Commission salue l'introduction de cette nouvelle disposition à la LPJ, tout en soulignant l'importance que le gouvernement prenne les moyens et affecte les ressources nécessaires pour s'assurer de la mise en œuvre effective de ces ententes. Cette préoccupation de la Commission prend toute son importance compte tenu des enjeux entourant l'application de l'article 37.5 de la LPJ[37]. En effet, plus de 15 ans après l'entrée en vigueur de l'article 37.5 de la LPJ[38], aucune communauté autochtone n'a pu établir un régime particulier de protection de la jeunesse adapté à ses réalités qui a été reconnu par le gouvernement du Québec. Pourtant, depuis de nombreuses années, le gouvernement du Québec poursuit des négociations avec le Conseil de la nation Atikamekw en vue de conclure une entente dans les communautés de Manawan et de Wemotaci[39].

Néanmoins, en ce qui a trait à la mise en œuvre des ententes prévues à l'article 37.6 de la LPJ[40], la Commission a été informée que cette disposition vise, en premier lieu, à rendre conformes à la loi les ententes déjà conclues entre les centres jeunesse et les conseils de bande de plusieurs communautés autochtones non conventionnées relatives au recrutement et à l'évaluation des familles d'accueil.

De plus, des travaux se poursuivent entre les représentants du gouvernement du Québec et ceux des communautés autochtones non conventionnées et conventionnées en vue de revoir les critères généraux déterminés par le ministre pour les familles d'accueil de proximité au sein

---

36 Article 10 du projet de loi, introduisant l'article 37.6 de la LPJ. Voir aussi la modification à l'article 1 de la LPJ qui précise la définition de famille d'accueil : « Dans la présente loi, chaque fois qu'il est prévu qu'un enfant peut être confié à une famille d'accueil, l'enfant, s'il est membre d'une communauté autochtone, peut également être confié à une ou des personnes dont les activités sont sous la responsabilité d'une communauté autochtone ou d'un regroupement de communautés avec qui un établissement qui exploite un centre de protection de l'enfance et de la jeunesse a conclu une entente en vertu de l'article 37.6 relative à de telles activités. Ces personnes sont alors considérées comme une famille d'accueil pour l'application de la présente loi. »

37 LPJ, art. 37.5.

38 *Id.*

39 Notons que la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a émis des commentaires à ce sujet au MSSS, notamment en 2013 et en 2016.

40 Article 10 du projet de loi, introduisant l'article 37.6 de la LPJ.

de celles-ci et du soutien qui leur est alloué. Il faut toutefois s'assurer qu'un soutien nécessaire et des moyens d'intervention soient offerts aux familles d'accueil, afin de leur permettre de répondre adéquatement aux besoins des enfants qui leur sont confiés[41].

1.2 Les droits garantis aux enfants autochtones par la Charte

Par ailleurs, de l'avis de la Commission, les modifications proposées par le projet de loi visant spécifiquement la préservation de l'identité de l'enfant autochtone seraient justifiées en regard du droit à l'égalité, protégé par l'article 10 de la Charte[42].

En effet, tout récemment, la décision du Tribunal canadien des droits de la personne[43] rendue au printemps dernier concernant les services à l'enfance offerts aux enfants autochtones vivant sur réserve établit qu'il est nécessaire de prendre des mesures particulières en faveur des Autochtones, et ce, afin qu'ils puissent atteindre l'égalité réelle, et non seulement formelle, avec l'ensemble des enfants[44]. Se référant à une décision de la Cour suprême, le Tribunal explique que « la discrimination peut découler du fait de ne pas prendre de mesures concrètes pour faire en sorte que les groupes défavorisés bénéficient d'une manière égale des services offerts à la population en général »[45].

Le Tribunal insiste ensuite sur la nécessité d'accorder l'attention nécessaire à la situation et aux besoins des enfants puisque ces derniers sont vulnérables tant comme enfants que comme membres d'une Première Nation[46]. À ce propos, il explique que :

> « L'histoire du système des pensionnats indiens et le traumatisme intergénérationnel qu'il a engendré s'ajoutent aux autres facteurs de risque qui touchent les enfants et familles autochtones, comme la pauvreté et les infrastructures médiocres, et montrent bien que les membres des Premières Nations ont davantage besoin de recevoir des services à

---

41 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Nunavik – Rapport, conclusions d'enquête et recommandations*, 2007, pp. 41 et 69 et COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 37.

42 Charte, art. 10.

43 *Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada et al.* c. *Procureur général du Canada (représentant le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, 2016 TCDP.

44 *Id*., par. 453.

45 *Id*., par. 400.

46 *Id*., par. 453.

> l'enfance et à la famille adéquats, incluant les mesures les moins perturbatrices et, surtout, des services adaptés aux particularités culturelles. »[47]

Cette approche concernant les enfants autochtones est également celle adoptée par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies. Il considère que les références spécifiques aux enfants autochtones dans la *Convention relative aux droits de l'enfant* montrent qu'il est reconnu que ces enfants ont besoin de mesures spéciales pour exercer pleinement leurs droits[48]. Il précise que « lorsqu'un enfant autochtone est placé en dehors de sa communauté, l'État partie devrait prendre des mesures spéciales pour que cet enfant soit à même de préserver son identité culturelle »[49].

Dans cette perspective, en 2012, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, très préoccupé de la surreprésentation du nombre d'enfants autochtones retirés de leur famille par les services de protection à l'enfance et hébergés à l'extérieur de leur communauté[50], a interpellé le Canada afin qu'il prenne des mesures immédiates en vue d'y remédier et que ces enfants puissent avoir accès, sans discrimination, à l'ensemble des services dispensés par l'État[51].

Les modifications proposées à la LPJ constituent des mesures spéciales élaborées en faveur des enfants membres d'une communauté autochtone au sens de la LPJ, nécessaires à l'atteinte de leur égalité réelle lorsqu'ils reçoivent des services de protection au sens de la LPJ. Cet ajout est d'ailleurs complémentaire à l'article 2.4 (5) c) de la LPJ[52] qui, comme nous le mentionnions précédemment, prévoit que les personnes qui sont appelées à prendre des décisions au sujet d'un enfant ou à exercer des responsabilités envers ce dernier, doivent notamment tenir compte des caractéristiques des communautés autochtones.

---

47 *Id*., par. 422.

48 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 11 (2009) sur les enfants autochtones et leurs droits en vertu de la Convention*, Doc. N.U. CRC/C/GC/11, par.5

49 *Id.*

50 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, Observations finales sur les troisième et quatrième rapports périodiques du Canada (CRC/C/SR.1754), 5 octobre 2012, par. 55 f) et 56.

51 Observations finales sur les troisième et quatrième rapports périodiques du Canada (CRC/C/CAN/3-4), Comité des droits de l'enfant (CRC/C/SR.1754), 5 octobre 2012, paragraphe 33 a) et d). Voir aussi COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 26, par. 5, et 24.

52 LPJ, art. 2.4 (5) c).

Ainsi, l'ajout de la préservation de l'identité culturelle de l'enfant membre d'une communauté autochtone aux autres éléments à considérer dans les décisions prises en vertu de la LPJ contribuerait à l'atteinte de son égalité réelle.

De même, l'ajout permettrait, lorsque l'enfant ne peut être maintenu dans son milieu familial, de rendre systématique la recherche d'un milieu de vie substitut qui soit en mesure de préserver l'identité culturelle de l'enfant. Ce milieu serait plus susceptible de répondre adéquatement à l'ensemble de ses besoins, favorisant ainsi le respect du droit de l'enfant à la protection, à la sécurité et à l'attention que les personnes qui en tiennent lieu peuvent lui donner, reconnu par l'article 39 de la Charte[53].

1.3 La divulgation de renseignements personnels concernant l'enfant autochtone

Le projet de loi prévoit une exception aux règles de confidentialité des renseignements personnels prévues à la LPJ. Celle-ci serait énoncée comme suit à l'article 72.6.1 de la LPJ :

> « Malgré les dispositions de l'article 72.5, lorsqu'un enfant membre d'une communauté autochtone doit être retiré de son milieu familial pour être confié à un milieu de vie substitut, le directeur doit informer la personne responsable des services de protection de la jeunesse de la communauté de la situation de l'enfant. En l'absence d'une telle personne, il en informe celle qui assume un rôle en matière de services à l'enfance et à la famille dans la communauté. Le directeur sollicite alors la collaboration de la personne informée de la situation de l'enfant afin de favoriser la préservation de l'identité culturelle de l'enfant et, dans la mesure du possible, de faire en sorte que celui-ci soit confié à un membre de sa famille élargie ou de sa communauté.
>
> Cette divulgation est faite sans qu'il ne soit nécessaire d'obtenir le consentement de la ou des personnes concernées ou l'ordre du tribunal. Le directeur doit toutefois en informer les parents et l'enfant de 14 ans et plus. »[54]

Conformément au droit au respect de sa vie privée, protégé par l'article 5 de la Charte, les articles 11.2 de la LPJ[55] et 19 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*[56] prévoient que tous les renseignements confidentiels détenus par un

---

53 Charte, art. 39.

54 Article 39 du projet de loi, introduisant l'article 72.6.1 de la LPJ.

55 LPJ, art.11.2 : « Les renseignements recueillis dans le cadre de l'application de la présente loi concernant un enfant ou ses parents et permettant de les identifier sont confidentiels et ne peuvent être divulgués par qui que ce soit […]»

56 *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, RLRQ, c. S-4.2, art.19: « Le dossier d'un usager est confidentiel et nul ne peut y avoir accès si ce n'est avec le consentement de l'usager ou de la personne pouvant donner un consentement en son nom (…). »

établissement et consignés dans le dossier de l'usager sont protégés et ne peuvent être divulgués sans son consentement, à moins d'exceptions prévues par l'une de ces deux lois[57].

En fait, la LPJ prévoit déjà des exceptions. Ainsi, des renseignements confidentiels peuvent être divulgués, sans le consentement de l'usager, entre un DPJ et le responsable d'un autre établissement aux différentes étapes de mise en œuvre de la loi, notamment à l'étape de l'application des mesures.

La divulgation par l'intervenant du DPJ à l'intervenant de l'autre établissement est toutefois limitée à certains renseignements confidentiels[58]. Les renseignements qui peuvent être divulgués sont les suivants : les données nominatives (nom, prénom, date de naissance, adresse, numéro de téléphone) et les renseignements nécessaires et pertinents aux services devant être donnés par l'autre établissement dans le cadre d'une entente sur les mesures volontaires ou d'une ordonnance du tribunal[59].

Selon la disposition proposée par le projet de loi, dans l'objectif de mettre en œuvre des mesures qui favoriseraient la préservation de l'identité culturelle de l'enfant membre d'une communauté autochtone au sens de la LPJ lorsqu'il doit être retiré de son milieu familial pour être confié à un milieu de vie substitut, le DPJ serait obligé de divulguer de l'information concernant la situation de l'enfant à une autre personne. Ainsi libellée, cette disposition peut avoir pour effet que toute information puisse être transmise, sans qu'elle soit nécessaire ni pertinente à l'application des mesures, et ce, contrairement aux règles de confidentialité des renseignements personnels établies par la LPJ.

Par conséquent, considérant la dérogation permise aux règles de confidentialité, la Commission recommande qu'il soit précisé à l'article 72.6.1 de la LPJ que celui-ci s'applique exclusivement dans le contexte de la mise en œuvre d'une entente conclue en vertu de l'article 37.6 de la LPJ.

---

57 La LPJ prévoit, aux articles 72.5 à 72.11, 15 situations qui permettent au DPJ de divulguer des renseignements confidentiels.

58 LPJ, art. 72.6 et 72.8.

59 Voir à ce sujet : GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Communiquer pour protéger les enfants, Quelles sont les règles entourant l'échange de renseignements confidentiels entre un centre jeunesse et un autre établissement du réseau de la santé et des services sociaux ?*, 2009, p. 23, [En ligne] http://www.cjsaglac.ca/donnees/fichiers/1/c7_-_brochure_communiquer_pour_proteger.pdf

De plus, l'article doit préciser que la divulgation relative à la situation de l'enfant ne concerne que les informations pertinentes et nécessaires à son placement.

Recommandation 1

La Commission recommande de préciser au libellé de l'article 72.6.1 proposé par le projet de loi, que celui-ci s'applique exclusivement dans le contexte de la mise en œuvre d'une entente conclue en vertu de l'article 37.6 LPJ, qui vise la préservation de l'identité culturelle de l'enfant membre d'une communauté autochtone au sens de la LPJ et que cette divulgation relative à la situation de l'enfant ne concerne que les informations pertinentes et nécessaires à son placement.

2. LE MANDAT DE LA COMMISSION (art. 26 du projet de loi)

2.1 Les données que la Commission reçoit en vertu de l'article 63 de la LPJ

L'article 26 du projet de loi révise l'article 63 de la LPJ, selon lequel des données sont transmises à la Commission lorsqu'un enfant est orienté en unité d'encadrement intensif. L'article se lit comme suit :

> « 63. Lorsqu'un enfant est hébergé dans une unité d'encadrement intensif maintenue par un établissement qui exploite un centre de réadaptation conformément à l'article 11.1.1, le directeur général de cet établissement doit transmettre sans délai à la Commission un avis donnant le nom de l'enfant, sa date de naissance et son sexe, l'information relative à l'autorisation donnée par le directeur pour l'enfant de moins de 14 ans le cas échéant, les dates de début et de fin de cet hébergement ainsi que les dates de réévaluation de la situation de l'enfant. Le directeur général doit de plus lui transmettre sans délai la décision ou l'ordonnance du tribunal, lorsque celui-ci a été saisi de la décision du directeur général d'héberger l'enfant dans une telle unité »[60].

Ainsi, le directeur général de l'établissement doit transmettre sans délai à la Commission un avis donnant : le nom de l'enfant, sa date de naissance et son sexe, l'information relative à l'autorisation donnée par le directeur pour l'enfant de moins de 14 ans le cas échéant, les dates de début et de fin de cet hébergement ainsi que les dates de réévaluation de la situation de l'enfant. Le directeur général doit de plus lui transmettre sans délai la décision ou l'ordonnance du tribunal, lorsque celui-ci a été saisi de la décision du directeur général d'héberger l'enfant dans une telle unité.

Dans son mémoire sur le projet de loi n 125[61], la Commission a réitéré une recommandation faite en 1999 visant l'abrogation de l'article 63[62]. Elle souhaitait qu'il soit remplacé par un article qui obligerait le DPJ, responsable de l'exécution d'une ordonnance d'hébergement en unité d'encadrement intensif, d'en aviser sans délai la Commission. Lors de la révision de la LPJ en 2006, il a plutôt été déterminé qu'en vertu de l'article 63 de la LPJ[63], la Commission recevrait le nom de l'enfant, ainsi que la date de début de l'hébergement en unité d'encadrement intensif et une indication si la mesure est contestée devant le tribunal.

---

60 Article 26 du projet de loi, modifiant l'article 63 de la LPJ.

61 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 34, p. 57.

62 LPJ, art. 63.

63 *Id.*

Dès 2007, la Commission a effectué des représentations auprès du MSSS exposant qu'elle ne pouvait exercer pleinement son mandat envers les enfants qui sont hébergés en unité d'encadrement intensif en raison du manque d'information lui étant transmise à ce sujet.

Dans ce contexte, la Commission faisait valoir en 2011 dans son rapport sur la mise en œuvre de la LPJ[64] que les informations transmises en vertu de l'article 63 de la LPJ[65] à la Commission étaient insuffisantes et ne lui permettaient pas d'une part d'accomplir pleinement son exercice d'évaluation en vertu de l'article 156.1 LPJ[66]. D'autre part, elles ne lui permettent pas d'exercer adéquatement son rôle de surveillance, conformément à son mandat.

La Commission a alors recommandé que des modifications législatives soient apportées à l'article 63 de la LPJ[67] afin d'y inclure les informations suivantes : la date de naissance, le sexe, l'origine ethnique ou l'appartenance à une communauté autochtone, le contexte légal, le motif ayant justifié l'orientation en unité d'encadrement intensif, les comportements problématiques, les facteurs de vulnérabilité, la date de début, la date de fin, les dates de révision de la décision et la recommandation associée, la fonction occupée de la personne qui prend la décision et le nom de l'unité d'origine où est hébergé le jeune.

Les modifications apportées à l'article 63[68] par le présent projet de loi constituent certes une avancée; toutefois elles ne répondent pas à toutes les préoccupations de la Commission puissent qu'elles ne lui permettent pas d'exercer pleinement son mandat.

Recommandation 2

La Commission recommande d'amender l'article 26 du projet de loi, afin que le MSSS s'assure que les variables suivantes lui soient transmises : l'origine ethnique et l'appartenance à une communauté autochtone[69], lui permettant ainsi d'exercer pleinement le mandat qui lui est conféré à l'article 63 de la LPJ.

---

64 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, 2011, préc., note 10, p.86.

65 LPJ, art. 63.

66 *Id*., art. 156.1.

67 *Id.*, art. 63.

68 *Id.*

69 Dans les rapports (AS-480) que doivent fournir au MSSS tous les établissements publics ou privés conventionnés exploitant la mission de centre de protection de l'enfance et de la jeunesse, l'appartenance à

Recommandation 3

La Commission recommande aussi d'amender l'article 26 du projet de loi afin que les données concernant le motif ayant justifié l'hébergement en unité d'encadrement intensif, les comportements problématiques ainsi que les facteurs de vulnérabilité de l'enfant lui soient communiquées par l'envoi de la grille d'orientation vers un programme de réadaptation dans une unité d'encadrement intensif.

2.2 La compétence de la Commission

La Commission désire souligner au législateur qu'il est opportun de préciser dans le cadre du présent projet l'étendue de sa compétence en vertu de l'article 23 de la LPJ[70].

Rappelons qu'au deuxième alinéa de l'article 57 de la Charte, la mission de la Commission en matière de protection de la jeunesse est de :

> « […] de veiller au respect des principes énoncés dans la présente Charte ainsi qu'à la protection de l'intérêt de l'enfant et au respect des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse* (chapitre P-34.1); à ces fins, elle exerce les fonctions et les pouvoirs que lui attribuent cette Charte et cette loi »[71].

En ce qui a trait à son mandat d'enquête, il est prévu au paragraphe b) de l'article 23 de la LPJ que :

> « La Commission exerce les responsabilités suivantes, conformément aux autres dispositions de la présente loi:
>
> […]
>
> b) Sur demande ou de sa propre initiative, elle enquête sur toute situation où elle a raison de croire que les droits d'un enfant ou d'un groupe d'enfants ont été lésés par des

---

une communauté autochtone comprend les autochtones faisant l'objet d'une entente sur contribution (sur réserve) et les autochtones sur réserve faisant l'objet de services en vertu de la Loi sur le système de justice pénale pour adolescents (LSJPA). Notons que cette définition n'inclut pas les enfants autochtones assujettis à l'application de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois et du Nord-Est québécois. Source : MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, Rapports statistiques annuels des centres jeunesse (AS-480 GÉNÉRAL ET AUTOCHTONES), Version révisée 2012-2013, [En ligne] http://msssa4.msss.gouv.qc.ca/fr/document/d26ngest.nsf/6bf0324580595c9c8525656b0015cbc3/f6416ad94d78389b85257b56006a12be/$FILE/AS-480%20(G)%20-%20Explications%20(13-05-02).pdf.

[70] LPJ, art. 23.

[71] Charte, art. 57 al. 2.

> personnes, des établissements ou des organismes, à moins que le tribunal n'en soit déjà saisi.
>
> […]»[72]

La Commission exerce sa compétence sur toute situation pour laquelle elle a des raisons de croire que les droits d'un enfant ou d'un groupe d'enfants ont été lésés, sans considération à la situation actuelle de celui-ci ou ceux-ci, notamment dans les situations où l'enfant est décédé ou a atteint l'âge de la majorité.

Recommandation 4

La Commission recommande que le législateur adopte une nouvelle disposition qui prévoit de manière explicite dans la LPJ que sa compétence s'établit en fonction du moment où les lésions de droits ont eu lieu, et ce, afin de lui permettre d'exercer pleinement le mandat qui lui est conféré par loi, notamment dans les situations où l'enfant est décédé ou a atteint l'âge de la majorité.

De plus, à l'article 7 du projet de loi, le législateur souhaite modifier l'article 11.3 de la LPJ qui se lit désormais comme suit : « Les articles 7 à 10 s'appliquent à un enfant et, compte tenu des adaptations nécessaires, à une personne âgée de 18 ans et plus qui ont commis une infraction à une loi ou à un règlement en vigueur au Québec, et qui sont hébergés dans un centre de réadaptation »[73]. Cette modification vise les personnes qui ont commis une infraction alors qu'elles étaient mineures.

La Commission est d'avis que celle-ci doit aussi s'appliquer à l'article 23 de la LPJ[74], à des fins d'harmonisation, afin que la Commission puisse exercer sa compétence lorsqu'elle a des raisons de croire que les droits prévus aux articles 7 à 10 de la LPJ[75] de ces personnes ont été lésés.

---

72 LPJ, art. 23 b).

73 Article 7 du projet de loi, modifiant l'article 11.3 de la LPJ.

74 LPJ, art. 23.

75 *Id.,* art. 7 à 10.

Recommandation 5

La Commission recommande au législateur d'amender l'article 7 du projet de loi afin d'harmoniser l'article 23 de la LPJ dans le but d'inclure les personnes âgées de 18 ans et plus ayant commis une infraction à une loi ou à un règlement en vigueur au Québec durant leur minorité et qui sont hébergées dans un centre de réadaptation. Elles pourraient ainsi invoquer les droits prévus à la LPJ et faire appel à la Commission si elles estiment que leurs droits ont été lésés

Par ailleurs, l'article 25.2 de la LPJ prévoit déjà que « La Commission peut recommander la cessation de l'acte reproché ou l'accomplissement, dans le délai qu'elle fixe, de toute mesure visant à corriger la situation »[76]. Elle peut aussi proposer des mesures en vue d'éviter de manière plus générale qu'une situation similaire se reproduise.

Recommandation 6

La Commission recommande que dans le présent projet de loi, le législateur adopte une nouvelle disposition afin que les termes « ou éviter que celle-ci ne se reproduise » soient ajoutés à la fin de l'article 25.2 de la LPJ puisqu'au terme de ses interventions lors d'enquêtes, la Commission peut proposer des mesures en vue d'éviter de manière plus générale qu'une situation similaire se reproduise.

Enfin, la Commission tient à souligner que le non-respect des règles de conservation des dossiers[77] peut dans plusieurs cas être constaté alors que l'enfant concerné a atteint l'âge de la majorité puisque le DPJ doit en vertu de l'article 37.4 de la LPJ[78] conserver l'information contenue au dossier d'un enfant dont la sécurité ou le développement n'est plus compromis pour une période de cinq ans à compter de cette décision ou jusqu'à ce que l'enfant ait atteint l'âge de 18 ans, selon la période la plus courte.

---

76 *Id.*, art. 25.2.

77 Ces règles sont notamment prévues à LPJ, article 37.4 et à l'article 9 du projet de loi, modifiant l'article 37.4 de la LPJ et introduisant les articles 37.4.1 et 37.4.2 de la LPJ.

78 LPJ, art. 37.4.

Recommandation 7

La Commission recommande que le législateur adopte une nouvelle disposition qui amende l'article 23 de la LPJ afin qu'il lui soit possible d'enquêter sur la situation d'une personne dont l'information contenue dans son dossier aurait été divulguée, et ce, à l'encontre des dispositions prévues à la LPJ. Le non-respect des règles de conservation des dossiers peut dans plusieurs cas être constaté alors que l'enfant concerné a atteint l'âge de la majorité [79].

[79] *Id.*, art. 23.

3. LA PROLONGATION DES ENTENTES ET DES MESURES PROVISOIRES (art.13 et 50 du projet de loi)

Le projet de loi propose une augmentation de la durée des ententes sur mesures provisoires prises en vertu de la LPJ d'un maximum de 30 jours à un maximum de 60 jours. L'article 13 du projet de loi prévoit ainsi remplacer l'article 47.1 de la LPJ par le suivant:

> « 47.1. Si les parents et l'enfant de 14 ans et plus ne s'opposent pas à la prolongation des mesures de protection immédiate, le directeur peut leur proposer l'application d'une entente provisoire jusqu'à ce qu'il décide si la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis et, le cas échéant, qu'il convienne avec eux d'une entente sur une intervention de courte durée ou sur les mesures volontaires ou encore qu'il saisisse le tribunal.
>
> L'entente provisoire ne peut excéder 30 jours, incluant le délai de 10 jours prévu à l'article 52. Elle peut toutefois être prolongée pour une période maximale de 30 jours lorsque la situation le requiert, auquel cas le délai de 10 jours prévu à l'article 52 ne s'applique qu'à la prolongation de l'entente.
>
> Les modalités de cette entente peuvent être modifiées en tout temps avec le consentement des parties »[80].

Le projet de loi modifie aussi la durée maximale permise pour les mesures provisoires ordonnées par le tribunal qui passent de 60 jours à 90 jours. L'article 50 du projet de loi énonce que :

> « 79. En application de l'article 76.1, le tribunal ordonne que l'enfant soit confié, dans le cadre de mesures provisoires d'au plus 30 jours, a un milieu de vie substitut si, après étude de la situation, il en vient à la conclusion que le maintien ou le retour de l'enfant chez ses parents ou à son lieu de résidence risque de lui causer un tort sérieux.
> Le tribunal peut, si les faits le justifient, prolonger les mesures provisoires visées au premier alinéa pour une période d'au plus 30 jours. Il peut également, si des circonstances exceptionnelles le justifient ou si les parties y consentent, ordonner une seconde prolongation de ces mesures pour une période d'au plus 30 jours.
>
> En outre, lorsque le tribunal en vient à la conclusion que la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis, mais qu'il n'est pas encore en mesure de rendre l'ordonnance prévue à l'article 91, il peut ordonner, dans le cadre de mesures provisoires, que l'enfant soit confié à un milieu de vie substitut ou prolonger les mesures prises en vertu des premier et deuxième alinéas.
>
> Une ordonnance rendue en vertu du troisième alinéa ne peut excéder six mois en tenant compte, le cas échéant, de la durée des mesures prises en vertu des premier et deuxième alinéas.
>
> Le tribunal avise sans délai les parents de l'enfant qui fait l'objet d'une mesure prise en vertu du présent article »[81].

[80] Article 13 du projet de loi, modifiant l'article 47.1 de la LPJ.

[81] Article 50 du projet de loi, modifiant l'article de la 79 de la LPJ.

Selon une étude réalisée par Drapeau et al[82] en 2014, plus de 90% des enfants placés connaissaient au moins un placement temporaire, soit un placement dans le cadre de mesures de protection immédiate, de mesures provisoires ou d'une entente provisoire. Actuellement, il n'y a pas de données publiques permettant de documenter le contexte dans lequel ces placements temporaires sont effectués, encore moins les effets de ces placements sur les enfants et sur leur trajectoire dans les services de protection de la jeunesse. Toutefois, il est clair que l'utilisation de ces mesures est répandue en protection de la jeunesse. L'utilisation des mesures temporaires s'est accentuée depuis l'entrée en vigueur des dernières modifications à la LPJ en 2006.

La Commission est d'avis que l'augmentation de la durée de ces mesures temporaires est susceptible de créer des situations où le droit des enfants à une intervention diligente ne sera pas respecté[83]. En effet, la Commission constate, dans les situations dans lesquelles elle intervient, que l'intervention sociale et judiciaire ne s'effectue souvent pas dans les délais établis par la loi. Nous déplorons que le législateur ait choisi de répondre à ce problème en augmentant les durées de ces mesures temporaires plutôt que de corriger les problèmes de gestion des instances et l'organisation des services.

La Commission est donc préoccupée du fait que la prolongation des ententes et des mesures provisoires risque d'augmenter les délais durant lesquels la situation de l'enfant risque de ne pas être stabilisée et où l'enfant pourrait ne pas recevoir les services qui sont requis par sa situation. L'intervention du DPJ s'effectue généralement dans des moments critiques de la vie d'un enfant et son intervention doit viser à mettre fin à une situation de compromission et à éviter que celle-ci ne se reproduise[84]. Intervenir avec diligence est d'ailleurs encore plus important chez l'enfant compte tenu du fait que la notion de temps pour lui n'est pas la même que pour l'adulte.

Il est également important de mentionner que la situation inverse peut aussi se produire. En effet, un enfant qui n'est pas en besoin de protection pourrait faire indûment l'objet de mesures de protection et plus longtemps que nécessaire.

---

82 CENTRE DE RECHERCHE SUR L'ADAPTATION DES JEUNES ET DES FAMILLES À RISQUE, « *L'évaluation des impacts de la Loi sur la protection de la jeunesse, qu'en est-il huit ans plus tard?* », septembre 2015, p.2.

83 LPJ, art 2.4 (5).

84 *Id.*, art 2.3.

À titre d'exemple, un enfant pourrait être retiré de son milieu de vie pendant une plus longue période[85], alors que les renseignements démontrant que sa sécurité et son développement ne sont pas compromis sont disponibles ou que la réintégration de l'enfant dans son milieu familial est dans son intérêt. Un enfant pourrait ainsi se voir privé de l'un ou de ses deux parents pour une période maintenant prolongée.

Recommandation 8

La Commission recommande que la modification proposée à l'article 50 du projet de loi soit retirée puisque cela contrevient aux principes de la stabilité et de l'intervention diligente reconnus dans la LPJ.

4. L'INTRODUCTION DANS LA LPJ DE L'INTERVENTION DE COURTE DURÉE (art. 17 du projet de loi)

L'article 17 du projet de loi traite de l'intervention de courte durée dans la LPJ, mesure qui est déjà utilisée dans le cadre de l'intervention sociale et clinique depuis plusieurs années par les différents DPJ à travers le Québec et que l'on nomme actuellement « intervention terminale ». L'article 17 du projet de loi introduit dans la LPJ les dispositions suivantes :

> « 51.1. Lorsque le directeur considère qu'il peut mettre fin à court terme à l'intervention auprès d'un enfant dont il prend la situation en charge, il peut proposer aux parents et à l'enfant une entente sur une intervention de courte durée.
> Une telle entente doit contenir les mesures les plus appropriées pour mettre fin à la situation qui compromet la sécurité ou le développement de l'enfant et pour éviter qu'elle ne se reproduise.
>
> 51.2. Le directeur peut proposer que l'entente sur une intervention de courte durée porte sur les mesures applicables en vertu de l'article 54, à l'exception des mesures confiant un enfant à un milieu de vie substitut.
>
> 51.3. Une entente sur une intervention de courte durée est d'une durée maximale de 60 jours à compter de la décision du directeur selon laquelle la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis.
> Elle doit être consignée par écrit et n'est pas renouvelable.
>
> 51.4. Le directeur, lorsqu'il propose aux parents et à l'enfant l'application d'une entente sur une intervention de courte durée, doit les informer que les parents et l'enfant de 14 ans et plus ont le droit de refuser l'application d'une telle entente. Il doit cependant favoriser l'adhésion de l'enfant de moins de 14 ans à cette entente lorsque ses parents en acceptent l'application.

[85] Jusqu'à 60 jours à la suite d'une entente provisoire et jusqu'à 90 jours à la suite d'une mesure provisoire.

> 51.5. Lorsque l'un des parents ou l'enfant de 14 ans et plus parties à l'entente sur une intervention de courte durée se retire de celle-ci ou que cette entente se termine et que, dans l'un ou l'autre de ces cas, la sécurité ou le développement de l'enfant demeure compromis, le directeur doit proposer aux parents et à l'enfant l'application d'une entente sur les mesures volontaires ou saisir le tribunal de la situation de l'enfant.
>
> Avant de convenir d'une entente sur une intervention de courte durée avec les parents et l'enfant, le directeur doit les informer des obligations qui lui sont applicables s'ils se retirent de l'entente ou qu'elle se termine et que la sécurité ou le développement de l'enfant demeure compromis.
>
> 51.6. Lorsque la sécurité ou le développement de l'enfant n'est plus compromis à l'expiration de l'entente sur une intervention de courte durée, le directeur met fin à son intervention. Dans le cas contraire, il propose aux parents et à l'enfant l'application d'une entente sur les mesures volontaires ou il saisit le tribunal de la situation de l'enfant »[86].

Des questions subsistent à la lecture des dispositions proposées par le projet de loi quant à l'administration des interventions de courte durée. La Commission comprend que le nouvel article 51.6 de la LPJ[87] permettrait au DPJ de mettre fin à son intervention s'il est déterminé que la sécurité ou le développement de l'enfant n'est plus compromis à l'expiration du délai de 60 jours prévu à la loi. Or présentement, les intervenants sociaux à l'évaluation et à l'orientation n'ont pas la délégation de pouvoir nécessaire pour exercer les responsabilités prévues à l'article 32 alinéa 1 e) de la LPJ[88] et ainsi mettre fin à l'intervention si la sécurité ou le développement de l'enfant n'est plus compromis.

L'objet de l'intervention de courte durée est de mettre fin « à l'implication du Directeur de la protection de la jeunesse sans passage à l'application des mesures ».[89] Dans l'éventualité où la sécurité ou le développement demeure compromis, il est prévu que le DPJ poursuive le processus d'orientation du dossier de l'enfant[90].

Dans un tel contexte, la Commission estime qu'il serait important de prévoir, de manière formelle, un bilan de l'intervention de courte durée et, le cas échéant, de la situation de l'enfant à la suite de l'intervention de courte durée.

---

86 Article 17 du projet de loi, introduisant les articles 51.1, 51.2, 51.3, 51.4, 51.5 et 51.6 de la LPJ.

87 *Id*., art. 51.6 de la LPJ.

88 MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, préc., note 18, pp. 425 et 490.

89 Sylvie DRAPEAU et al. (2014) L'approche de la médiation en protection de la jeunesse : une voie vers des interventions plus consensuelles. Intervention no. 140 (2014.1), p. 32.

90 *Id*, p. 30.

Celui-ci aurait pour objet de (1) déterminer si la sécurité ou le développement de l'enfant demeure compromis et de (2) documenter non seulement les moyens utilisés, tels que décrits dans la convention d'intervention de courte durée, mais également les résultats obtenus.

Ce bilan devrait être présenté aux parents et à l'enfant à moins que cela soit impossible. Cela permettrait que l'enfant et ses parents soient dûment informés et entendus relativement à l'intervention effectuée par le DPJ en conformité avec les articles 2.4 et 5 de la LPJ[91].

Par ailleurs, dans l'éventualité où le DPJ n'a pas été en mesure, dans un délai de 60 jours, d'obtenir la collaboration de l'enfant de 14 ans et plus ou de l'un de ses parents en vue d'appliquer des mesures visant à mettre fin à la situation qui compromet la sécurité ou le développement de l'enfant[92], la Commission recommande que seule l'option de la saisine du tribunal par le DPJ soit prévue. Rappelons que selon le paragraphe a) de l'article 2.3 de la LPJ, « Toute intervention auprès d'un enfant et de ses parents en vertu de la présente loi doit : viser à mettre fin à la situation qui compromet la sécurité ou le développement de l'enfant et éviter qu'elle ne se reproduise. »[93] En saisissant la Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec de la situation de l'enfant, le DPJ peut alors demander que la sécurité ou le développement de l'enfant soit déclaré compromis et que des mesures de protection soient, le cas échéant, ordonnées permettant ainsi à l'enfant concerné de recevoir des services adéquats, avec continuité et de manière personnalisée[94].

Recommandation 9

La Commission recommande d'amender l'article 17 du projet de loi afin qu'une rencontre soit prévue à la fin du processus de l'intervention de courte durée, peu importe le résultat obtenu. Cela permettrait que l'enfant et ses parents soient dûment informés et entendus relativement à l'intervention effectuée par le DPJ en conformité avec les articles 2.4 et 5 de la LPJ.

91 LPJ, art. 2.4 et 5.

92 Article 17 du projet de loi, introduisant l'article 51.5 de la LPJ.

93 LPJ, art. 2.3 a).

94 *Id.*, art. 8 al. 1 et 2.

Recommandation 10

La Commission recommande d'amender l'article 17 du projet de loi afin d'y inscrire que le DPJ est tenu, lorsque la situation le requiert, d'informer l'enfant et ses parents des services et des ressources disponibles dans leur milieu ainsi que des modalités d'accès à ceux-ci.

Recommandation 11

La Commission recommande d'amender l'article 17 du projet de loi afin que seule l'option de la saisine du tribunal par le DPJ soit prévue, dans l'éventualité où le DPJ n'a pas été en mesure, dans un délai de 60 jours, d'obtenir la collaboration de l'enfant de 14 ans et plus ou de l'un de ses parents en vue d'appliquer des mesures visant à mettre fin à la situation qui compromet la sécurité ou le développement de l'enfant.

5. LA MODIFICATION AU MOTIF« ABUS SEXUEL » (art. 11 du projet de loi)

L'article 11 du projet de loi prévoit une modification à la description inscrite à l'article 38 alinéa 2 d) de la LPJ[95], précisant que celle-ci devrait inclure « toute forme d'exploitation sexuelle» [96] . Notons que l'expression « abus sexuel » prévue à cette disposition vise déjà les infractions d'agressions et d'exploitation sexuelles sanctionnées dans le Code criminel[97]. La Commission estime toutefois qu'en mentionnant de manière explicite la problématique de l'exploitation sexuelle, cela peut favoriser une meilleure reconnaissance de celle-ci. Cela devient d'autant plus important, étant donné que l'exploitation sexuelle a connu un essor important au cours des dernières années, avec le développement des technologies de l'information[98]. Ceci étant dit, la Commission a relevé un écart considérable au cours des dernières années entre le nombre de signalements à la DPJ pour le motif d'abus sexuel et le taux recensé par le ministère de la Sécurité publique du Québec de victimisation pour infractions sexuelles chez les mineurs[99]. Nous estimons qu'il devient alors impératif que des mesures visant à inciter le respect de l'obligation de signaler au DPJ[100] soient prises à l'endroit de la population et des professionnels qui interviennent auprès des enfants dans l'exercice de leurs fonctions[101].

---

95 *Id.*, art. 38 al. 2 d).

96 Article 11 du projet de loi, modifiant l'article 38 al. 2 d) de la LPJ.

97 *Code criminel*, L.R.C. (1985), c. C-46 ; André SIROIS «La preuve en matière d'abus sexuels : commentaires et aspects pratiques», dans Barreau du Québec. Service de la formation permanente. *Développements récents en droit familial (1997)*. Cowansville : Y. Blais, 1997. P. 73-94 ; COMITÉ D'EXPERTS SUR LA RÉVISION DE LA LOI SUR LA PROTECTION DE LA JEUNESSE, *La protection des enfants au Québec : une responsabilité à mieux partager,* février 2004, p. 73 et MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, préc., note 18, pp. 384-385.

98 Caroline GIRARD et Dany PATENAUDE, Exploitation sexuelle et nouvelles technologies, Actes du colloque international sur l'exploitation sexuelle des enfants et les conduites excessives, Institut québécois de la sexologie clinique, juin 2011.

99 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, Commentaires relatifs à la consultation portant sur le rapport de mise en œuvre du plan d'action gouvernemental en matière d'agression sexuelle, mars 2015 (Cat. 2.115.56), pp. 42 et 43; MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Évolution du taux de victimisation d'infractions sexuelles selon l'âge et selon le sexe,* 2011, [En ligne]. http://www.msss.gouv.qc.ca/statistiques/sante-bien-etre/index.php?Evolution-du-taux-de-victimisation-dinfractions-sexuelles-selon-lage-et-selon-le-sexe; Voir aussi Marie-Ève CHARTRAND, Marie-Hélène GAGNÉ, Jacques JOLY et Marc TOURIGNY, « Prévalence et cooccurrence de la violence envers les enfants dans la population québécoise », (2006) 97-2*, Canadian journal of public health* 111; Mireille CYR, Pierre MCDUFF et John WRIGHT, « Le profil des mères d'enfants agressés sexuellement : santé mentale, stress et adaptation », (1999) 24-2 *Santé mentale au Québec,* p.191.

100 LPJ, art. 39.

101 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 99, p. 44.

De plus, la Commission constate qu'un enfant n'ayant pas la citoyenneté canadienne ou dont le parent détenant la garde légale n'a pas la citoyenneté canadienne[102] et pour lequel les autorités fédérales soupçonnent qu'il se trouve sous l'emprise d'un trafiquant peut être placé dans un centre de détention[103] en vertu de l'article 245 f) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*[104]. En fait, s'il y a des motifs de croire qu'un enfant est ou encourt un risque sérieux d'être victime d'exploitation sexuelle ou plus spécifiquement de traite sexuelle, la Commission rappelle qu'un signalement au DPJ doit être fait, conformément à l'article 39 de la LPJ[105].

Celui-ci constitue une condition essentielle pour que le DPJ exerce par la suite son rôle de direction en vue d'assurer la protection d'enfants se trouvant sur le territoire québécois, en exerçant notamment, les responsabilités qui lui sont conférées en vertu de l'article 32 de la LPJ[106].

---

102 *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, DORS/2002-227, (Gaz. Can. II), art. 2 : Un citoyen canadien est défini comme une personne qui a qualité de citoyen selon le paragraphe 3(1) de la *Loi sur la citoyenneté* [L.R.C. (1985), c. C-29].

103 Au Québec, il s'agit du Centre de surveillance de l'immigration situé à Laval.

104 *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés*, préc., note 102 , article 245 f) : « Pour l'application de l'alinéa 244a), les critères sont les suivants :f) l'implication dans des opérations de passage de clandestins ou de trafic de personnes qui mènerait vraisemblablement l'intéressé à se soustraire aux mesures visées à l'alinéa 244a) ou le rendrait susceptible d'être incité ou forcé de s'y soustraire par une organisation se livrant à de telles opérations. »

Article 244 a) : « Pour l'application de la section 6 de la partie 1 de la Loi, les critères prévus à la présente partie doivent être pris en compte lors de l'appréciation **:** a) du risque que l'intéressé se soustraie vraisemblablement au contrôle, à l'enquête, au renvoi ou à une procédure pouvant mener à la prise, par le ministre, d'une mesure de renvoi en vertu du paragraphe 44(2) de la Loi. »

HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR LES REFUGIES, Beyond detention, A global Strategy to support governments to end the detention of asylum seekers and refugees – 2014, Progress report mid-2006, [En ligne] http://www.unhcr.org/protection/detention/57b579e47/unhcr-global-strategy-beyond-detention-progress-report.html, pp. 39- 42: Nombre d'enfants détenus au Canada en 2013: 221; en 2014 : 162 et en 2015 : 117.

Janet CLEVELAND, Véronique DIONNE-BOIVIN et Cécile ROUSSEAU, L'expérience des demandeurs d'asile détenus au Canada, Criminologie, vol. 46, n° 1, 2013, p. 107-129, [En ligne] http://id.erudit.org/iderudit/1015295ar: Entre 2005 et 2010, 650 enfants, en moyenne, ont été officiellement détenus chaque année au Canada pour des motifs d'immigration. Le chiffre réel est cependant plus élevé, puisque cette moyenne ne tient pas compte des enfants « accompagnant » un parent détenu sans être personnellement visés par une ordonnance de détention.

105 LPJ, art. 39.

106 *Id.*, art. 32.

6. LES RÈGLES DE CONSERVATION DES DOSSIERS DE L'ENFANT DONT LA SITUATION A ÉTÉ SIGNALÉE AU DPJ (art. 9 du projet de loi)

Le législateur ajoute à l'article 9 du projet de loi un nouveau motif permettant la prolongation de conservation de l'information contenue au dossier d'un enfant après que ce dernier ait atteint l'âge de 18 ans. Il serait ainsi prévu à l'article 37.4.2 de la LPJ que:

> « Il peut également prolonger, pour la période et aux conditions qu'il détermine, la période de conservation de l'information contenue au dossier d'un enfant visé à l'article 37.4 pour permettre exclusivement à cet enfant d'avoir accès à l'information contenue à son dossier conformément à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (chapitre S-4.2).»[107]

Dans son mémoire sur le projet de loi n^{o} 125, la Commission a proposé, que les dossiers des enfants qui sont toujours pris en charge au moment de leur majorité devraient être conservés pendant une période de 5 ans, en vue de faciliter pour ces personnes l'accès à leur histoire personnelle[108].

Recommandation 12

La Commission recommande d'amender l'article 9 du projet de loi, modifiant l'article 37.4.2 de la LPJ, afin de retirer l'obligation de saisir le tribunal dans les cas où un enfant désire avoir accès à de l'information contenue dans son dossier au-delà de la période de conservation prévue dans la LPJ. Elle préconise de plutôt définir, par règlement, les critères établissant quel type de dossiers devrait être conservé au-delà de 18 ans ainsi que la période de conservation dans ces situations.

De plus, la période de conservation dans ces situations devrait y être déterminée. Cette façon de faire assurerait une plus grande uniformité d'application de cette disposition dans l'ensemble du Québec.

---

107 Article 9 du projet de loi, modifiant l'article 37.4 de la LPJ et introduisant les articles 37.4.1 et 37.4.2 de la LPJ.

108 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 34, p.48.

7. LES RÈGLES FAVORISANT UNE PLUS GRANDE AUTONOMIE DES JEUNES (art. 6 et 29 du projet de loi)

7.1 Le passage à la vie autonome

L'article 29 du projet de loi vise à rendre le recours à l'émancipation plus accessible pour les jeunes pris en charge par le DPJ, puisque les demandes pourraient être présentées devant la Cour du Québec plutôt que devant la Cour supérieure. Notons que lors de la dernière révision du *Code de procédure civile*[109] effectuée en 2013, une disposition accorde dans certaines situations une nouvelle juridiction de la Cour du Québec. La présente modification dans la LPJ vise à rendre opérante cette juridiction et à préciser les règles applicables relatives aux demandes d'émancipation.

La nouvelle disposition se lit comme suit :

> « 70.0.1 Lorsque le tribunal est saisi, en vertu du troisième alinéa de l'article 37 du Code de procédure civile (chapitre C-25.01), d'une demande portant sur l'émancipation d'un enfant, le directeur doit lui présenter une évaluation de la situation sociale de cet enfant, accompagnée d'une recommandation sur cette demande.
>
> Le tribunal peut, selon le cas, déclarer la simple ou la pleine émancipation.
>
> Les règles du Code civil s'appliquent à cette émancipation. »[110]

Plusieurs études ont montré les défis importants auxquels sont confrontés les adolescents pris en charge par le DPJ à l'approche de la majorité[111]. Dans cette perspective, il apparaît que l'émancipation peut s'avérer une solution pour certains jeunes.

---

109 *Code de procédure civile*, RLRQ, c. C-25.0.1.

110 Article 29 du projet de loi, introduisant l'article 70.0.1 de la LPJ.

111 Voir notamment Martin GOYETTE *et al.*, « Le soutien au passage à la vie adulte des jeunes recevant des services des centres jeunesse », vol. XXXV (1) *Revue éducation et francophonie* 98; Martin GOYETTE, *Réseaux sociaux, soutiens et supports dans le passage à la vie adulte : le cas de jeunes ayant connu un placement,* thèse de doctorat, École de service social, Université Laval (2006a); Martin GOYETTE, « Préparation à la vie autonome et insertion socioprofessionnelle des jeunes pris en charge par l'État : quelles interventions? », *Sociétés et jeunesses en difficulté* n°2, Automne 2006. Mise en ligne le 24 octobre 2006, [En ligne]. http://sejed.revues.org/159; Martin GOYETTE, « L'insertion socioprofessionnelle et la préparation à la vie autonome des jeunes pris en charge par l'État au Québec : Vers quelles interventions? » (2006b) *Sociétés et jeunesses en difficulté. Revue pluridisciplinaire de recherche*, no 2. Mis en ligne le 15 octobre.

En effet, parmi les jugements consultés[112], la simple émancipation s'est avérée une solution intéressante, puisque cela a, par exemple, permis de louer un logement, d'obtenir un permis de conduire, d'avoir accès à des soins de santé; bref, de favoriser les objectifs de développement de l'autonomie à l'approche des 18 ans. Une telle mesure peut donc contribuer au développement de l'autonomie de l'adolescent et ainsi faciliter sa transition à la vie adulte. Il s'agit alors de s'assurer que l'émancipation est prononcée dans l'intérêt de l'enfant.

La grande majorité des demandes judiciaires en protection de la jeunesse étant entendues devant la Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec, la Commission estime que la compétence qui lui serait désormais attribuée d'entendre des demandes d'émancipation faciliterait l'accès à ce recours pour les jeunes pris en charge pour le DPJ. En effet, peu de jeunes l'utilisent en raison de la méconnaissance du processus judiciaire devant être effectué devant la Cour supérieure.

7.2 La divulgation d'informations permettant d'identifier un enfant (article 6 du projet de loi)

L'article 6 du projet de loi prévoit que l'article 11.2.1 de la LPJ se lirait comme suit :

> « Dans le cadre de la présente loi, nul ne peut publier ou diffuser une information permettant d'identifier un enfant ou ses parents, à moins que le tribunal ne l'ordonne, ou ne l'autorise aux conditions qu'il détermine, ou que la publication ou la diffusion ne soit nécessaire pour permettre l'application de la présente loi ou d'un règlement édicté en vertu de celle-ci. »[113] (notre soulignement)

Soulignons que dans une décision de 2007, le tribunal a expliqué que les termes « ordonne » et « autorise » n'ont pas la même signification[114]. Il a de plus indiqué que le libellé actuel de l'article 11.2.1 de la LPJ[115] ne permet donc pas au tribunal d'autoriser des demandes pour des motifs autres que ceux prévus aux articles 72.5 à 72.11 de cette même loi[116]. En adoptant la

---

112 Voir par exemple *X* c. *A*, 2009 QCCS 194; T.Q. c. C.Q., 2006 QCCS 2034; *J. D.-B.* c. *S. B.*, 2003 43399 (QC CS).

113 Article 6 du projet de loi, modifiant l'article 11.2 de la LPJ.

114 *Protection de la jeunesse – 073273* (C.Q., 2007-12-12), AZ-50467743, par. 147 : « Le législateur ne parle pas pour ne rien dire. Le verbe *ordonner* n'a pas le même sens que celui d'*autoriser*. Selon le Petit Robert I, édition revue et corrigée en 1989, *ordonner* signifie : adjurer, dicter, enjoindre, prescrire et sommer, alors que *autoriser* signifie : accorder à quelqu'un un droit, une permission, permettre, habiliter. »

115 LPJ, art. 11.2.1.

116 LPJ, art. 72.5 à 72.11.

modification proposée, il devient alors possible pour le tribunal d'autoriser des demandes de publication ou de diffusion d'informations permettant d'identifier un enfant ou ses parents qui sont visés par la LPJ.

Avant tout, il convient de rappeler que « pour éviter les effets néfastes que peut créer «l'expérience du système judiciaire» sur le développement actuel et futur des enfants, la loi impose un régime de confidentialité très rigoureux » [117] (soulignements dans le texte d'origine).

De plus, la Commission tient à rappeler l'importance des éléments à considérer par le tribunal lorsqu'il doit se prononcer sur une telle demande, soit celui de l'intérêt de l'enfant et le respect de ses droits. Par ailleurs, le consentement de l'enfant concerné à dévoiler de l'information permettant de l'identifier doit être obtenu de manière libre et éclairée.

À cet égard, la Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec a déclaré que :

> « Pour émettre son ordonnance, la Cour doit apprécier l'intérêt de l'enfant et le respect de ses droits. À cet égard, tous les témoins, sans exception, ont établi que l'adolescent ne subirait aucun préjudice de sa participation à une telle émission.
>
> […]
>
> La preuve a établi que l'adolescent a évalué correctement les avantages et inconvénients qui pourraient découler du fait qu'il soit ainsi que sa mère identifiés lors de la diffusion de l'émission réalisée par Madeleine Roy.
>
> À la lumière de la preuve, la Cour considère que la demande est dans l'intérêt de l'adolescent et qu'il y a lieu, dans le respect de sa liberté d'expression, de permettre à Radio-Canada de diffuser l'information, même si celle-ci a pour effet de l'identifier ainsi que sa mère »[118].

---

117 *Procureur général du Québec* c. *Jean-Luc Mongrain*, 500-36-000829-963, C.S., 17 mars 1997, honorable juge Réjean F. Paul, p. 7. Cette décision a été citée dans : *Protection de la jeunesse – 073273*, 2007 QCCQ 14519; *Protection de la jeunesse — 1011*, 2010 QCCQ 2939; *Protection de la jeunesse — 1270,* 2012 QCCQ 1971 et *Protection de la jeunesse* — 12790, 2012 QCCQ 5994.

118 *Société Radio-Canada* c. *A*, 525-51-002064-003, C.Q., 12 juillet 2000, honorable juge Oscar D'Amours, par. 85, 88-89. Cette décision a été citée dans la situation de : *K. (J.)*, 2001 CanLII 24509 (QC CQ).

8. L'UTILISATION DES MOYENS TECHNOLOGIQUES (art.45 du projet de loi)

L'article 45 du projet de loi introduit une disposition qui élargit l'utilisation des moyens technologiques à la Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec, qui pourraient maintenant être utilisés à l'égard de toutes demandes présentées au tribunal.

La nouvelle disposition se lit comme suit :

> « 74.0.1. Aux fins d'entendre et de décider d'une demande qui lui est soumise, le tribunal peut, en tenant compte de l'environnement technologique qui soutient l'activité des tribunaux, utiliser tout moyen technologique approprié qui est disponible tant pour les parties que pour lui.
>
> Toutefois, dans toute instance, les témoins sont interrogés à l'audience. Le tribunal peut cependant, après avoir pris l'avis des parties, permettre l'interrogatoire à distance d'un témoin lorsqu'il est d'avis qu'il y a lieu de le faire après avoir tenu compte notamment de l'enjeu de la demande, de la nature du témoignage, de sa durée, de la situation personnelle du témoin, de sa capacité à se déplacer et des coûts que sa présence entraînerait.
>
> Le moyen technologique utilisé pour interroger un témoin à distance doit permettre, en direct, de l'identifier, de l'entendre et de le voir. Si cela est impossible, le tribunal peut, après avoir pris l'avis des parties, permettre l'interrogatoire à distance du témoin s'il est d'avis qu'il est nécessaire de le faire étant donné l'urgence de la situation ou la présence de motifs exceptionnels. Le moyen technologique utilise doit alors permettre, en direct, d'identifier le témoin et de l'entendre.
>
> Le présent article s'applique également au greffier et au juge de paix dans l'exercice de leur compétence »[119].

Dans son rapport d'enquête d'avril 2007 portant sur les services de protection de la jeunesse dans la baie d'Ungava et d'Hudson, la Commission a noté le nombre élevé de remises et, le cas échéant, les délais indus dans les causes en matière de protection de la jeunesse[120]. Dans un rapport de 2014 sur les missions auprès des communautés autochtones du Grand Nord québécois, le Barreau du Québec a effectué le même constat[121].

---

119 Article 45, du projet de loi, remplaçant l'article 74.0.1 de la LPJ.

120 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 41, p. 16.

121 BARREAU DU QUÉBEC, La justice dans le Nord, Rapport sur les missions du Barreau du Québec auprès des communautés autochtones du Grand Nord québécois, 2014, p. 6.

À cet égard, le Barreau a donc recommandé que des équipements nécessaires à la tenue des auditions par visioconférence soient installés afin que les demandes urgentes soient entendues[122].

Le Barreau a également soulevé le fait que, dans le Grand Nord québécois, les audiences se tiennent parfois dans des lieux qui ne sont pas considérés comme étant adéquats. Il est notamment relaté qu'il n'est pas toujours garanti qu'une partie puisse avoir des échanges confidentiels avec son avocat.[123] La Commission s'inquiète du fait que les lieux ne soient pas aménagés en vue de s'assurer qu'une consultation à distance, entre un enfant et son avocat, soit confidentielle.

Recommandation 13

La Commission recommande à la ministre de la Justice de s'assurer, dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 45 du projet de loi, que des aménagements où se tiennent les audiences de la Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec, dans le Grand Nord québécois, soient faits afin de garantir le respect du droit d'un enfant de communiquer en toute confidentialité avec son avocat[124].

Par ailleurs, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies dans son Observation générale n° 12[125] rappelle que lorsqu'on veut retirer un enfant de son milieu familial parce qu'il est victime de négligence ou d'abus, son opinion doit être prise en considération lors de la détermination de son intérêt supérieur. De plus, le Comité recommande aux États parties de veiller à ce que l'opinion des enfants concernés soit non seulement sollicitée, mais également examinée dans le cadre des décisions concernant l'hébergement, la prise en charge, la révision et les contacts avec les parents et les autres membres de sa famille.

---

122 *Id*., p. 10.

123 *Id.,* p. 7.

124 Charte, art. 9 al. 1 : « Chacun a droit au respect du secret professionnel. » et LPJ, art 9 al. 1 : « L'enfant hébergé par une famille d'accueil ou par un établissement qui exploite un centre de réadaptation ou un centre hospitalier a droit de communiquer en toute confidentialité avec son avocat, le directeur qui a pris sa situation en charge, la Commission, les juges et greffiers du tribunal. »

125 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, Observation générale n°12 : Le droit de l'enfant d'être entendu, CRC/C/GC/12, 20 juillet 2009.

Ainsi, la Commission appuie la modification proposée dans le projet de loi permettant une meilleure utilisation des moyens technologiques, puisqu'elle est susceptible de favoriser un plus grand accès à la justice en permettant aux parties et aux témoins d'être entendus par le tribunal de manière plus diligente.

Certaines précautions s'imposent dans la mise en œuvre de cette nouvelle disposition. Dans un article de 2013[126] exposant certaines bonnes pratiques relativement au témoignage des enfants devant la Chambre de la famille de la Cour Supérieure, les auteurs mettent l'accent sur l'acoustique et la sonorisation. Ils signalent qu'une acoustique déficiente et les lacunes des systèmes de sonorisation peuvent dérouter les enfants durant leurs témoignages parce qu'on leur demande de parler plus fort. Nous soulignons qu'il est prévu à l'article 45 du projet de loi que : « Le moyen technologique utilisé doit alors permettre, en direct, d'identifier le témoin et de l'entendre »[127]. Or, les outils technologiques mis à la disposition des tribunaux ne sont pas toujours de bonne qualité.

Par ailleurs, cette nouvelle disposition précise les règles devant s'appliquer en ce qui a trait à l'interrogatoire des témoins. L'article 45 du projet de loi prévoit notamment qu'avant d'autoriser d'entendre un témoin à distance, il doit notamment tenir compte de « l'enjeu de la demande, de la nature du témoignage, de sa durée, de la situation personnelle du témoin »[128]. Dans une décision de 2014[129], la Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec a énoncé qu'il est nécessaire d'évaluer la balance des inconvénients et le préjudice qui pourrait être causé avant d'autoriser une demande visant à permettre la visioconférence pour l'audition d'un témoin. La Commission tient à souligner l'importance d'évaluer, à la lumière des critères énoncés dans la disposition, si le fait d'autoriser une telle demande peut causer un préjudice à l'enfant qui doit témoigner. Le tribunal doit en fait s'assurer que toute décision prise en vertu de la LPJ soit dans l'intérêt de l'enfant concerné[130] et que son témoignage ait lieu dans des conditions permettant le respect de son droit d'être pleinement entendu prévu à l'article 6 de la LPJ[131].

---

126 Pascale VALLANT et Sylvie SCHRIM, Le témoignage de l'enfant, Droit de l'enfant – Deuxième colloque, Collection Blais, vol. 19, 2013.

127 Article 45 du projet de loi, modifiant l'article 74.0.1 de la LPJ.

128 *Id.*

129 *Protection de la jeunesse – 143772*, 2014 QCCQ 10027.

130 LPJ, art. 3.

131 *Id.*, art. 6.

9. LA RÉVISION DU RÉGIME PARTICULIER APPLICABLE À UNE PERSONNE ÂGÉE DE 18 ANS ET PLUS (art. 7 et 75 du projet de loi) – LSJPA

9.1 L'application des articles 7 à 10 de la LPJ aux jeunes hébergés en centre de réadaptation

À son article 7, le projet de loi propose de modifier l'article 11.3 de la LPJ[132] « par le remplacement, à la fin, de « qui a commis une infraction à une loi ou à un règlement en vigueur au Québec » par « et, compte tenu des adaptations nécessaires, à une personne âgée de 18 ans et plus qui ont commis une infraction à une loi ou à un règlement en vigueur au Québec et qui sont hébergés dans un centre de réadaptation»[133].

La Commission accueille favorablement cette modification qui assure aux personnes de 18 ans et plus qui sont visées par une ordonnance de garde en vertu de la LSJPA, la continuité de l'application des droits qui sont prévus aux articles 7 à 10 de la LPJ[134].

Nous notons que le libellé des articles 8 alinéas 1 et 3, ainsi que l'article 9 de la LPJ[135] ne précisent pas que ceux-ci s'appliquent uniquement aux enfants qui sont hébergés dans un centre de réadaptation.

Recommandation 14

La Commission recommande au législateur d'amender l'article 7 du projet de loi en précisant que l'article 11.3 de la LPJ s'applique à une personne âgée de 18 ans et plus faisant l'objet d'une ordonnance de placement sous garde, et ce afin d'éviter toute ambiguïté en ce qui a trait à l'application de ces dispositions aux jeunes adultes faisant l'objet d'une ordonnance de garde, mais étant hébergés dans un établissement autre qu'un centre de réadaptation, notamment dans un centre hospitalier.

---

132 *Id.*, art. 11.3.

133 Article 7 du projet de loi, modifiant l'article 11.3 de la LPJ.

134 LPJ, art. 7 à 10.

135 *Id.*, art. 8 al. 1 : droit de recevoir des services de santé et des services sociaux adéquats; art. 8 al. 3 : droit d'être accompagné et art. 9 : droit d'avoir des communications confidentielles.

9.2 Le transfèrement dans un centre correctionnel pour adultes

L'article 75 du projet de loi propose de modifier l'article 6 du *Code de procédure pénale*[136] en y ajoutant à la fin du premier alinéa que :

> « […] les dispositions relatives à la garde et à l'hébergement des personnes âgées de moins de 18 ans :
>
> 1° cessent de s'appliquer à une personne de 18 ou 19 ans si le directeur de la protection de la jeunesse et le directeur d'un établissement de détention conviennent qu'il est préférable, dans l'intérêt de cette personne ou dans l'intérêt des personnes hébergées dans une installation visée à l'article 7, qu'elle soit confiée au directeur de cet établissement de détention;
>
> 2° ne s'appliquent pas à une personne âgée de 20 ans ou plus.»[137]

Le législateur énonce ainsi une nouvelle procédure relative aux demandes de transfèrement dans un centre correctionnel pour adultes. Contrairement à l'article 92 (2) LSJPA[138] où il est prévu que le Tribunal pour adolescents peut accorder ou pas une demande de transfèrement, la modification propose que le DPJ et le directeur d'un établissement de détention conviennent s'il est préférable que la personne soit transférée. Par ailleurs, à la lecture du libellé de l'article 75 du projet de loi[139], il appert que le jeune n'aura plus l'occasion d'être entendu, ce qui va à l'encontre du deuxième alinéa de l'article 12 de la *Convention relative aux droits de l'enfant* qui prévoit à l'enfant « la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'une organisation appropriée, de façon compatible avec les règles de procédure de la législation nationale»[140].

---

136 *Code de procédure pénale*, art. 6 qui se lit comme suit : « Les dispositions particulières aux personnes âgées de moins de 18 ans visent également les personnes qui ont 18 ans ou plus pour les infractions qu'elles ont commises avant d'avoir atteint 18 ans. »

L'article 7 prévoit que : « La personne âgée de moins de 18 ans dont le juge ordonne la détention doit être hébergée sous garde dans une installation maintenue par un établissement qui exploite un centre de réadaptation au sens de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (chapitre S-4.2) ou un centre d'accueil au sens de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris* (chapitre S-5). »

137 Article 75 du projet de loi, introduisant un ajout à l'article 6 du *Code de procédure pénale.*

138 LSJPA, art. 92 (2).

139 Article 75 du projet de loi, introduisant un ajout à l'article 6 du *Code de procédure pénale*.

140 *Convention relative aux droits de l'enfant,* art. 12 al. 2.

De plus, un nouveau critère à prendre en considération est introduit lors d'un transfèrement, soit celui de l'intérêt des autres personnes hébergées. Rappelons que les deux critères applicables pour décider du transfèrement d'un jeune adulte sont clairement établis par la LSJPA[141]. Il s'agit de l'intérêt de l'adolescent devenu adulte ou celui de l'intérêt public.

En outre, en ce qui a trait aux personnes ayant atteint l'âge de 20 ans, nous comprenons qu'il ne sera plus possible pour le directeur provincial d'ordonner qu'il soit maintenu au centre de réadaptation, conformément à l'article 93 (1) de la LSJPA[142].

Si ces modifications sont adoptées, un plus grand nombre de jeunes personnes pourraient faire l'objet d'un transfèrement en centre de détention pour adultes, alors qu'ils ont commis une infraction lorsqu'ils étaient mineurs. La Commission considère que la mise en œuvre du nouveau libellé de l'article 6 du *Code de procédure pénale*[143] contreviendrait aux droits des jeunes soumis à l'application de la LSJPA.

Le droit international a évoqué de façon constante la mission primordiale de réadaptation et de réinsertion sociale[144]. Tel que l'a énoncé le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, pour respecter le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, « les objectifs traditionnels de la

---

141 LSJPA, art. 92 (1) : « Dans le cas où l'adolescent est placé sous garde en application des alinéas 42 (2) n), o), q) ou r), le tribunal pour adolescents, sur demande présentée par le directeur provincial à tout moment après que l'adolescent a atteint l'âge de dix-huit ans, peut, après avoir donné l'occasion de se faire entendre à l'adolescent, au directeur provincial et aux représentants du système correctionnel provincial et, s'il estime que cette mesure est préférable pour l'adolescent ou dans l'intérêt public, autoriser le directeur à ordonner, sous réserve du paragraphe (3), que le reste de la peine spécifique imposée à l'adolescent soit purgé dans un établissement correctionnel provincial pour adultes. »

LSJPA, Art. 92 (2): « Dans le cas où l'adolescent est ainsi transféré, le tribunal pour adolescents, sur demande présentée par le directeur provincial suivant le transfèrement, peut, après avoir accordé à l'adolescent, au directeur provincial et aux représentants des systèmes correctionnels fédéral et provincial l'occasion de se faire entendre, s'il estime que la mesure est préférable pour l'adolescent ou dans l'intérêt public et si, au moment de la demande, le temps à courir sur la peine est de deux ans ou plus, autoriser le directeur à ordonner que le reste de la peine soit purgé dans un pénitencier. »

142 LSJPA, art. 93 (1) : « L'adolescent placé dans un lieu de garde en application des alinéas 42(2)n), o), q) ou r) doit, lorsqu'il atteint l'âge de vingt ans, être transféré dans un établissement correctionnel provincial pour adultes pour y purger le reste de sa peine spécifique, à moins que le directeur provincial ordonne que l'adolescent soit maintenu dans le lieu de garde. »

143 Article 75 du projet de loi, modifiant l'article 6 du *Code de procédure pénale*.

144 Voir *Convention relative aux droits de l'enfant*, article 40; COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, Observation générale n°10 *: Les droits de l'enfant dans le système de justice pour mineurs*, CRC/C/GC/10, 25 avril 2007, [en ligne]. http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.10_fr.pdf, par.4; *Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing)*, Adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 40/33 du 29 novembre 1985, article 17; voir aussi COMMISSION INTER-AMÉRICAINE DES DROITS DE L'HOMME, Rapporteur sur les droits de l'enfant, *Juvenile Justice and Human Rights in the Americas*, 13 juillet 2011, [En ligne]. http://www.oas.org/en/iachr/children/docs/pdf/JuvenileJustice.pdf.

justice pénale, comme la répression/rétribution, doivent céder la place à des objectifs de réadaptation et de justice réparatrice dans le traitement des enfants délinquants.

Cela est conciliable avec le souci d'efficacité dans le domaine de la sécurité publique»[145]. De plus, dans le cadre de sa contribution à un rapport produit par le Conseil des droits de l'homme sur l'administration de la justice, le Canada a affirmé que la loi pénale canadienne applicable aux mineurs fait de la réadaptation et la réintégration des considérations de toute décision[146].

La Commission souscrit au caractère prioritaire des objectifs de réadaptation et de réinsertion sociale inscrits dans la LSJPA[147]. Le caractère fondamental de ceux-ci est notamment reconnu à l'article 3 b) de la LSJPA[148] et dans la jurisprudence le confirme, notamment dans l'arrêt de *Québec (ministre de la Justice)* c. *Canada (ministre de la Justice*)[149].

La Commission estime essentiel d'insister sur le fait qu'au Québec, le directeur provincial est un pilier dans l'intervention sociale menée auprès des adolescents soumis à des mesures prévues à la LSJPA. Le législateur lui attribue des responsabilités majeures au regard de la réadaptation et de la réinsertion sociale, qui rappelons-le sont l'objectif premier de la LSPJA.[150] En plus, nous soulignons les conséquences néfastes que risque de créer le placement de ces jeunes dans un environnement correctionnel adulte.

---

145 *Convention relative aux droits de l'enfant*, art. 37 b). UNITED NATIONS, UN Approach to Justice for Children, Guidance Note of the Secretary-General, septembre 2008, [En ligne]. http://www.unicef.org/protection/RoL_Guidance_Note_UN_Approach_Justice_for_Children_FINAL.pdf; règles de Bejing, article 19; Commission Interaméricaine des droits de l'Homme, p. 10.

146 UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Report of the High Commissioner for Human Rights on human rights in the administration of justice, including juvenile justice*, A/HRC/C/14/35, 21 April 2010, paras. 7 et 16, [En ligne]. http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.35.pdf.

147 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Notes pour la présentation de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, présentées devant le Comité permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles du Sénat à l'occasion de l'étude du projet de loi C-10, 22 février 2012, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/Notes_presentation_C-10_2012.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, Notes pour la présentation de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, présentées devant la Chambre des communes à l'occasion du projet de loi C- 4, 8 juin 2010, [En ligne]. http://www2.cdpdj.qc.ca/publications/Pages/default.aspx.

148 LSJPA, art. 3 b).

149 *Québec (Ministre de la Justice)* c. *Canada (Ministre de la Justice)*, [2003] R.J.Q. 1118. Dans l'affaire du *Décret du Gouvernement du Québec concernant le renvoi relatif au projet de loi C-7 sur le système de justice pour les adolescents* (numéro 1021-2001). La Commission des droits de la personne et de la jeunesse a obtenu le statut d'intervenante.

150 LSJPA, art. 38 (1).

La *Convention relative aux droits de l'enfant* prescrit, à l'article 37c), l'obligation de traiter tout enfant privé de liberté « avec humanité et avec le respect dû à la dignité de la personne humaine, et d'une manière tenant compte des besoins des personnes de son âge »[151]. Les *Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté* commandent que « les mineurs placés en institution doivent être séparés des adultes et détenus dans un établissement distinct ou dans une partie distincte d'un établissement qui abrite aussi des adultes »[152]. Elles précisent que « le principal critère pour le classement des mineurs privés de liberté dans les différentes catégories doit être la nécessité de fournir aux intéressés le type de traitement le mieux adapté à leurs besoins et de protéger leur intégrité physique, morale et mentale ainsi que leur bien-être »[153].

Dans cette perspective, *l'Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing)* prévoit que les objectifs du traitement en institution pour les mineurs placés en détention des États doivent être d'assurer assistance, protection, éducation et compétences professionnelles, afin de les aider à jouer un rôle constructif et productif dans la société[154].

Mentionnons de même que la Charte reconnait, à l'article 26, à toute personne détenue dans un établissement de détention, le droit d'être soumise à un régime distinct approprié à son âge[155]. Ceci étant, la Commission s'interroge également quant aux services de réadaptation qui pourront être dispensés à un jeune purgeant une peine en vertu de la LSJPA transféré dans un établissement de détention pour adultes. Cette tranche de la population constitue une faible part de sa clientèle, ce qui laisse présager un pronostic sombre à la création de programmes de réadaptation adaptés aux besoins et à la réalité des jeunes[156]. Des jeunes adultes qui, pour la plupart, sont déjà engagés dans un processus de réadaptation.

---

151 *Convention relative aux droits de l'enfant*, art. 37 c).

152 Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs, préc., note 144, par. 26.3.

153 *Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté*, par. 28 et 9.

154 Règles de Beijing, par. 26.1.

155 Charte, art. 26.

156 Dans le dernier portrait de la population correctionnelle réalisé par le Ministère de la Sécurité publique du Québec, les données font état d'un vieillissement de la population carcérale; les individus de 25 ans et moins représentent 25% de l'échantillon et ce pourcentage est encore plus restreint pour les 18-19 ans. Clément ROBITAILLE, Jean-Pierre GUAY, et Caroline SAVARD (2002). Portrait de la clientèle correctionnelle du Québec 2001, Montréal, Société de criminologie du Québec pour la DGSC du Ministère de la Sécurité publique du Québec, 128 p.

Les jeunes hébergés dans une même unité d'un centre de réadaptation ont notamment des possibilités de socialisation avec leurs pairs. Le fait de purger leur peine avec des délinquants plus âgés, susceptibles d'être plus engagés dans une trajectoire délinquante, risque de favoriser la cristallisation des agirs délinquants de ces jeunes[157], les privant ainsi des meilleures chances de réhabilitation et de réinsertion sociale.

Mentionnons que la Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec qui a évalué une demande de transfèrement a précisé dans LSJPA – 0764 que « toutes les dispositions qui s'écartent du système de réadaptation et de justice pour adolescents doivent recevoir une interprétation restrictive»[158]. Dans une autre décision, le tribunal a affirmé que :

> « Afin d'assurer la protection de la société à plus long terme, la Cour estime que de confier l'adolescente à un Centre correctionnel pour adultes a moins de chance de permettre sa réhabilitation d'autant que la période de mise sous garde se termine en mai et que par la suite, une période de surveillance de trois (3) mois est imposée. Le temps effectué en Centre correctionnel et les interventions fournies seront-ils de la même durée et intensité compte tenu des règles en vigueur dans ce milieu?
>
> Bien qu'on ne puisse avoir de garanties sur le succès de cette réadaptation, à choisir entre une incarcération et un milieu de réadaptation, la Cour, vu la situation, opte pour cette deuxième alternative. Ce milieu de garde est davantage susceptible de permettre à X de réaliser des progrès; si minimes soient-ils, ils sont préférables pour elle et avantageux pour la société. »[159]

Sur le plan de l'efficacité de la réadaptation, plusieurs études ont conclu que la réadaptation des délinquants est plus efficace que l'emprisonnement des adolescents[160], tout en reconnaissant que l'efficacité est limitée[161]. Leblanc spécifie à ce sujet que chaque méthode d'intervention

---

157 Parmi les théories criminologiques, celle de l'apprentissage social est dominante dans la recherche empirique actuelle. Plusieurs études, dont certaines longitudinales, ont démontré l'existence d'un lien robuste entre l'affiliation à des pairs antisociaux et différentes formes de comportement antisocial. Marie-Pier DESROSIERS, Extraversion et affiliation aux pairs antisociaux durant l'adolescence et persistance du comportement antisocial à l'âge adulte: un test de deux séquences développementales, 2009. Mémoire. École de criminologie, Université de Montréal

158 *LSJPA – 0764*, 2007 QCCQ 15721 : Dans ce cas précis, le transfèrement dans un centre correctionnel pour adultes a été refusé, compte tenu de l'absence de services psychiatriques dans le centre correctionnel provincial.

159 *LSJPA-0818*, 2008 QCCQ 4525, par. 27 et 28.

160 Marc W. LIPSEY, et David B.; WILSON. 1993. « The efficacy of psychological, educational, and behavioral treatment: Confirmation from meta-analysis », *American Psychologist,*48, 12, p. 1181-1209, cité dans Marc LEBLANC, « Prévention versus réadaptation, un débat mal orienté ? », *Empan*4/2002 (n°48), p. 135-139, [En ligne] : www.cairn.info/revue-empan-2002-4-page-135.htm Marc W. LIPSEY, et David B. WILSON, 1998. « Effective intervention of serious juvenile offenders: A synthesis of research ? », dans R. LŒBER, D.P. FARRINGTON (Éd.),*Serious and Violent Juvenile Offenders. Risk Factors and Successful Interventions* (p. 313-345), thousand oaks, sage, cité dans Marc LEBLANC, 2002.

161 M. LEBLANC, préc., note 160.

donne de meilleurs résultats que l'emprisonnement, dans la mesure où elles sont utilisées de façon efficiente[162].

Leblanc et Virat affirment que le centre de réadaptation devrait être organisé en conformité avec le modèle psychoéducatif, et comprendre un milieu de vie structuré par un ensemble de règles permettant aux adolescents de prendre des responsabilités dans des tâches touchant la collectivité[163]. Dans ce contexte particulier, les éducateurs ont un rôle double : servir d'exemple aux délinquants tout en leur octroyant du soutien[164].

Recommandation 15

La Commission recommande de ne pas adopter l'article 75 du projet de loi, qui propose de modifier l'article 6 du *Code de procédure pénale* en introduisant un nouveau critère à considérer dans le cadre d'une demande de transfèrement d'un centre de réadaptation en centre correctionnel pour adultes, puisque cela contrevient aux droits des jeunes soumis à l'application de la LSJPA.

---

162 Marc LEBLANC, Adolescence en difficulté, délinquance et drogues: politiques sociales et interventions préventives et curatives, quelques leçons des recherches scientifiques. Reproduction des recherches de Marc Leblanc dans le cadre de la collection: "Les classiques des sciences sociales" Université du Québec à Chicoutimi, 2007.

163 Marc LEBLANC et Mael VIRAT « Une approche novatrice de la « réadaptation » des adolescents délinquants ou avec des troubles du comportement », *Les Cahiers Dynamiques* 1/2015 (n° 63), p. 6-15, [En ligne]. www.cairn.info/revue-les-cahiers-dynamiques-2015-1-page-6.htm

Le modèle de psychoéducation a laissé un héritage important, que le chercheur résume en huit points :

« (1) Un programme doit reposer sur des professionnels ayant acquis des connaissances spécifiques grâce à une formation théorique et pratique de plusieurs années accompagnée, par la suite, d'une supervision individuelle en cours d'emploi. (2) La professionnalisation passe également par le développement de savoir-faire et de savoir-être spécifiques. (3) La réadaptation des adolescents doit être soutenue par un ensemble cohérent d'activités scolaires, sportives, culturelles, manuelles, thérapeutiques et de vie quotidienne (4) qui permettent aux adolescents de prendre des responsabilités dans le choix et l'organisation de ces activités. (5) La réadaptation implique la participation à une vie de groupe et, au-delà (6) s'appuie sur l'influence du « milieu », tel que défini par la tradition de l'éducation active. (7) Par conséquent, les éducateurs interviennent dans et par le groupe, même si (8) la relation éducative, qui est une relation d'aide et d'influence, demeure la pierre angulaire de la réadaptation. »

164 *Id.*

CONCLUSION

La Commission a analysé le projet de loi n°99 en vue de s'assurer que les modifications proposées respectent les droits reconnus aux enfants par la LPJ et la Charte.

En ce qui a trait à la prise en considération de la préservation de l'identité culturelle autochtone de l'enfant membre d'une communauté autochtone au sens de la LPJ, elle a exposé l'obligation qu'a le gouvernement de prévoir des mesures spécifiques afin qu'il puisse jouir de l'égalité réelle avec les autres enfants. La Commission accueille donc favorablement l'adoption des modifications proposées, notamment celles relatives au placement de l'enfant dans un milieu de vie substitut, puisqu'elles assurent de meilleures garanties quant au respect de l'ensemble des droits qui lui sont reconnus en vertu de la LPJ et de la Charte. Elles sont par ailleurs conformes au droit international. Cependant, elle insiste sur l'importance de s'assurer que la reconnaissance de l'identité culturelle de l'enfant autochtone soit réelle et réponde de manière effective aux réalités vécues par les enfants autochtones.

Dans un autre ordre d'idée, considérant les responsabilités qui lui sont conférées en vue de s'assurer du respect des droits des enfants prévus à la LPJ, la Commission a jugé essentiel de recommander des amendements à l'article 23 de la LPJ[165] afin de préciser l'exercice de sa compétence dans certaines situations spécifiques. De plus, elle a réitéré une recommandation relative aux informations qui devraient lui être transmises concernant les enfants hébergés dans une unité d'encadrement intensif qu'elle juge essentielles à l'exercice de son mandat.

Par ailleurs, la Commission déplore que le législateur ait choisi de répondre aux enjeux reliés à la capacité du DPJ et des tribunaux d'effectuer leur intervention respective dans les délais prescrits par la loi, en proposant de les prolonger. En fait, cela risque de créer des situations où le droit des enfants de recevoir des services de manière diligente ne serait pas respecté.

En ce qui a trait à l'intervention de courte durée, la Commission est favorable à son introduction dans la LPJ, puisque cela permettra d'encadrer davantage l'utilisation de celle-ci. Cependant, elle exprime certaines réserves quant au processus de mise en œuvre qui est proposé dans le projet de loi.

---

165 LPJ, art. 23.

La Commission recommande d'amender l'article en inscrivant qu'une rencontre avec les parents et l'enfant soit toujours prévue à la fin du processus, et ce conformément aux articles 2.4 et 5 de la LPJ[166]. De plus, elle souligne l'importance d'inscrire également à l'article que les parents et l'enfant doivent être informés, lorsque la situation le requiert, des services et ressources disponibles dans leur milieu.

En outre, la Commission appuie la modification proposée au motif abus sexuel prévu à l'article 38 al. 2 d) de la LPJ[167] tout en rappelant qu'il est impératif de mettre en place des mesures concrètes en vue d'assurer une réelle reconnaissance des droits des enfants victimes d'exploitation sexuelle au Québec.

Relativement aux modifications proposées aux règles de procédure, la Commission est favorable à leur adoption, puisqu'elles prennent mieux en compte la réalité vécue par les enfants soumis à l'application de la LPJ. Cependant, elle souligne l'importance de remédier aux difficultés reliées à leur mise en place et qui pourraient de ce fait contrevenir à la réalisation effective des droits des enfants.

Plus particulièrement, en ce qui a trait aux modifications concernant les personnes visées par une ordonnance rendue en vertu de la LSJPA, la Commission se réjouit de la précision proposée par le législateur précisant que les droits prévus aux articles 7 à 10 de la LPJ[168] s'appliquent à une personne de 18 ans et plus hébergée dans un centre de réadaptation. Toutefois, elle est en désaccord avec la modification de l'article 6 du *Code de procédure pénale*[169] qui serait susceptible d'accroître les demandes de transfèrement d'un centre de réadaptation à un centre correctionnel pour adulte qui pourraient être autorisées. La Commission estime que cela va à l'encontre des objectifs de réadaptation et de réintégration sociale prévus dans la LSJPA et dont leur importance a été réitérée à maintes reprises dans la jurisprudence.

166 *Id*., art. 2.4 et 5.

167 *Id*., art. 38 al. 2 d).

168 *Id*., art. 7 à 10.

169 Article 75 du projet de loi, modifiant l'article 6 du *Code de procédure pénale*.

RECOMMANDATIONS

1. La Commission recommande de préciser au libellé de l'article 72.6.1 proposé par le projet de loi, que celui-ci s'applique exclusivement dans le contexte de la mise en œuvre d'une entente conclue en vertu de l'article 37.6 LPJ, qui vise la préservation de l'identité culturelle de l'enfant membre d'une communauté autochtone au sens de la LPJ et que cette divulgation relative à la situation de l'enfant ne concerne que les informations pertinentes et nécessaires à son placement.

2. La Commission recommande d'amender l'article 26 du projet de loi, afin que le MSSS s'assure que les variables suivantes lui soient transmises : l'origine ethnique et l'appartenance à une communauté autochtone, lui permettant ainsi d'exercer pleinement le mandat qui lui est conféré à l'article 63 de la LPJ.

3. La Commission recommande aussi d'amender l'article 26 du projet de loi afin que les données concernant le motif ayant justifié l'hébergement en unité d'encadrement intensif, les comportements problématiques ainsi que les facteurs de vulnérabilité de l'enfant lui soient communiquées par l'envoi de la grille d'orientation vers un programme de réadaptation dans une unité d'encadrement intensif.

4. La Commission recommande que le législateur adopte une nouvelle disposition qui prévoit de manière explicite dans la LPJ que sa compétence s'établit en fonction du moment où les lésions de droits ont eu lieu, et ce afin de lui permettre d'exercer pleinement le mandat qui lui est conféré par loi, notamment dans les situations où l'enfant est décédé ou a atteint l'âge de la majorité.

5. La Commission recommande au législateur d'amender l'article 7 du projet de loi afin d'harmoniser l'article 23 de la LPJ dans le but d'inclure les personnes âgées de 18 ans et plus ayant commis une infraction à une loi ou à un règlement en vigueur au Québec durant leur minorité et qui sont hébergées dans un centre de réadaptation. Elles pourraient ainsi invoquer les droits prévus à la LPJ et faire appel à la Commission si elles estiment que leurs droits ont été lésés.

6. La Commission recommande que dans le présent projet de loi, le législateur adopte une nouvelle disposition afin que les termes « ou éviter que celle-ci ne se reproduise » soient ajoutés à la fin de l'article 25.2 de la LPJ puisqu'au terme de ses interventions lors d'enquêtes, la Commission peut proposer des mesures en vue d'éviter de manière plus générale qu'une situation similaire se reproduise.

7. La Commission recommande que le législateur adopte une nouvelle disposition qui amende l'article 23 de la LPJ afin qu'il lui soit possible d'enquêter sur la situation d'une personne dont l'information contenue dans son dossier aurait été divulguée, et ce, à l'encontre des dispositions prévues à la LPJ. Le non-respect des règles de conservation des dossiers peut dans plusieurs cas être constaté alors que l'enfant concerné a atteint l'âge de la majorité.

8. La Commission recommande que la modification proposée à l'article 50 du projet de loi soit retirée puisque cela contrevient aux principes de la stabilité et de l'intervention diligente reconnus dans la LPJ.

9. La Commission recommande d'amender l'article 17 du projet de loi afin qu'une rencontre soit prévue à la fin du processus de l'intervention de courte durée, peu importe le résultat obtenu. Cela permettrait que l'enfant et ses parents soient dûment informés et entendus relativement à l'intervention effectuée par le DPJ en conformité avec les articles 2.4 et 5 de la LPJ.

10. La Commission recommande d'amender l'article 17 du projet de loi afin d'y inscrire que le DPJ est tenu, lorsque la situation le requiert, d'informer l'enfant et ses parents des services et des ressources disponibles dans leur milieu ainsi que des modalités d'accès à ceux-ci.

11. La Commission recommande d'amender l'article 17 du projet de loi afin que seule l'option de la saisine du tribunal par le DPJ soit prévue, dans l'éventualité où le DPJ n'a pas été en mesure, dans un délai de 60 jours, d'obtenir la collaboration de l'enfant de 14 ans et plus ou de l'un de ses parents en vue d'appliquer des mesures visant à mettre fin à la compromission de la sécurité ou du développement de l'enfant.

12. La Commission recommande d'amender l'article 9 du projet de loi, modifiant l'article 37.4.2 de la LPJ, afin de retirer l'obligation de saisir le tribunal dans les cas où un enfant désire avoir accès à de l'information contenue dans son dossier au-delà de la période de conservation prévue dans la LPJ. Elle préconise de plutôt définir, par règlement, les critères établissant quel type de dossiers devrait être conservé au-delà de 18 ans ainsi que la période de conservation dans ces situations.

13. La Commission recommande à la ministre de la Justice de s'assurer, dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 45 du projet de loi, que des aménagements où se tiennent les audiences de la Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec, dans le Grand Nord québécois, soient faits afin de garantir le respect du droit d'un enfant de communiquer en toute confidentialité avec son avocat.

14. La Commission recommande au législateur d'amender l'article 7 du projet de loi en précisant que l'article 11.3 de la LPJ s'applique à une personne âgée de 18 ans et plus faisant l'objet d'une ordonnance de placement sous garde, et ce afin d'éviter toute ambiguïté en ce qui a trait à l'application de ces dispositions aux jeunes adultes faisant l'objet d'une ordonnance de garde, mais étant hébergés dans un établissement autre qu'un centre de réadaptation, notamment dans un centre hospitalier,

15. La Commission recommande de ne pas adopter l'article 75 du projet de loi, qui propose de modifier l'article 6 du *Code de procédure pénale* en introduisant un nouveau critère à considérer dans le cadre d'une demande de transfèrement d'un centre de réadaptation en centre correctionnel pour adultes, puisque cela contrevient aux droits des jeunes soumis à l'application de la LSJPA.

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse
Québec

Cat. 2.700.4.1

MÉMOIRE À LA COMMISSION D'ÉTUDE SUR
LES SERVICES DE SANTÉ ET LES SERVICES SOCIAUX

La transformation du système de protection et le respect des droits des enfants

Septembre 2000

Document adopté àla 454e séance (extraordinaire) de la Commission tenue le 21 septembre 2000, par sa résolution COM-454-2.1.1

Michel Devost
Secrétaire de la séance

Recherche et rédaction :

Marc Bélanger
Direction de la recherche et de la planification

Traitement de texte :

Diane Durand
Direction de la recherche et de la planification

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

1 Les fondements de l'intervention de la commission 2

1.1 Le droit à la santé dans les instruments juridiques internationaux 4
1.2 La politique québécoise de la santé et du bien-être 7
1.3 Les principes de la Charte des droits et libertés de la personne 9
1.4 Le droit à des services adéquats, continus et personnalisés 10

2 L'organisation et le fonctionnement d'un système de protection 12

2.1 L'apport des experts 12
2.2 La gestion d'un système de services fondé sur le signalement d'une situation 15

3 Le problème de la qualité des services dans le système de protection 17

3.1 Les enfants soumis à des mauvais traitements physiques 20
3.2 La négligence à l'endroit des enfants et leur abandon affectif 22
3.3 Les jeunes en centre de réadaptation 22
3.4 Les problèmes en santé mentale 24
3.5 Les enfants en famille d'accueil 24
3.6 Les enfants des communautés autochtones 25
3.7 Les enfants et les adolescents en attente de services 26
3.8 Les jeunes de la rue 28

4 les facteurs à l'origine des problèmes de qualité dans le système de protection 29

4.1 Le morcellement des interventions 30
4.2 Les blocages propres à l'organisation et au fonctionnement du système de protection 34

4.2.1 La nécessité d'apporter des précisions à la loi 34
4.2.2 Les carences du système de gestion de l'information 38
4.2.3 Le cadre de gestion des ressources humaines 40
4.2.4 La sélection et la formation du personnel 41
4.2.5 Le manque de services efficaces en amont du système de protection 42

5 Les leviers d'action nécessaires à la transformation du système de protection...43

5.1 Les actions en cours....44
5.2 La nécessité d'un leadership ministériel intensifié....45

5.2.1 La coordination interministérielle....46
5.2.2 Les règlements d'établissements....47
5.2.3 Les orientations ministérielles concernant la contention et l'isolement....41
5.2.4 L'agrément des établissement....42
5.2.5 L'application de la *Loi sur la protection de la jeunesse* et le système professionnel....49

6 Le directeur de la protection de la jeunesse dans un système renouvelé de santé et de services sociaux....51

6.1 Les avenues de transformation possibles....51
6.2 La nécessité d'un moratoire sur le sujet....54

7 Observations finales relatives à la transformation du système de protection....57

7.1 Le financement des services de protection....57
7.2 La responsabilité ministérielle....59
7.3 La mise en place d'un Conseil des directeurs de la protection de la jeunesse....61
7.4 L'examen de la gestion et du financement des services par un organisme indépendant....62
7.5 Les services donnés aux enfants des communautés autochtones....62
7.6 La transformation des services en santé mentale....63
7.7 La transformation des services d'aide et de soutien aux familles à risque 64
7.8 La complémentarité entre les travaux de la Commission d'étude et ceux du Groupe de travail sur les professions de la santé et des relations humaines....65
7.9 La constitution d'un groupe interministériel de révision de la *Loi sur la protection de la jeunesse*....66

CONCLUSION.... 67

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, ci-après désignée « la Commission », est constituée en vertu de la *Charte des droits et libertés de la personne*[1]. Elle doit assurer, par toutes mesures appropriées, la promotion et le respect des principes contenus dans cette Charte.

À l'occasion du débat public sur l'organisation et le financement des services lancé par la ministre responsable de l'application de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*[2], il convient de souligner à quel point les grands principes de la Charte sont applicables à ce champ de l'activité humaine : le droit, en toute égalité et sans discrimination, à la vie, à la sûreté, à la dignité, à l'intégrité et à la liberté de sa personne sont les valeurs fondamentales qui constituent l'élément moteur de la réforme des systèmes de santé, tant au Canada que dans les pays européens[3].

La promotion de ces valeurs centrées sur l'égalité en matière de santé devrait servir de guide à la réforme du régime de santé et de services sociaux dont le but est ainsi défini dans la loi québécoise :

> « Le régime de services de santé et de services sociaux institué par la présente loi a pour but le maintien et l'amélioration de la capacité physique, psychique et sociale des personnes d'agir dans leur milieu et

---

1 L.R.Q., c. C-12, ci-après « la Charte ». La Commission, dans sa forme actuelle, a été constituée en 1995. Elle résulte de la fusion de la *Commission des droits de la personne*, constituée en 1975, et de la *Commission de protection des droits de la jeunesse.* Cette dernière avait été constituée en octobre 1989, succédant au *Comité de la protection de la jeunesse* mis en place au moment de l'adoption de la *Loi sur la protection de la jeunesse* en 1977.

2 L.R.Q., c. S-4.2, ci-après « la LSSSS ».

3 *La Charte de Ljubljana sur la réforme des systèmes de santé*, 19 juin 1996, http://www.ccr.jussieu.fr/santedoc/ljubjana.htm.

> d'accomplir les rôles qu'elles entendent assumer d'une manière acceptable pour elles-mêmes et pour les groupes dont elles font partie[4]. »

En plus d'exercer sa mission historique à l'égard des principes énoncés dans la Charte, la Commission s'est vue confier, en 1995, une mission particulière à l'égard des enfants dans la société québécoise : elle doit veiller à la protection de leur intérêt et au respect des droits qui leur sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse*[5]. Une telle mission revêt une importance singulière au moment où de nombreux enfants comptent parmi les premières victimes des nouvelles inégalités associées aux transformations sociales contemporaines.

Dans ce contexte, la Commission a la mission de veiller à la protection de l'intérêt et au respect des droits reconnus aux 50 000 enfants et adolescents dont la situation est signalée annuellement au directeur de la protection de la jeunesse[6] parce que quelqu'un, un professionnel, un membre de la famille ou de la communauté a raison de croire que leur sécurité ou leur développement est compromis. La Commission doit aussi veiller au respect des droits reconnus aux adolescents en vertu de la *Loi sur les jeunes contrevenants*, notamment lorsque ces adolescents sont placés sous garde dans des centres de réadaptation constitués en vertu de la *LSSS.*

1 LES FONDEMENTS DE L'INTERVENTION DE LA COMMISSION

Ce mémoire s'adresse à la Commission d'étude sur l'organisation et le financement des services de santé et des services sociaux, ci-après désignée la

---

4 LSSS., art. 1

5 L.R.Q., c. P-34.1., ci-après « la *LPJ* »

6 Le directeur est constitué en vertu de l'article 31 de la LPJ. Il a compétence exclusive sur plusieurs décisions prises en vertu de cette loi.

« Commission d'étude ». De toute évidence, le mandat de cette Commission d'étude dépasse largement la question des services de santé et des services sociaux donnés aux enfants. Chaque catégorie de la population est touchée, ou susceptible de l'être un jour, par l'organisation et le financement des services de santé et des services sociaux. Les consultations publiques tenues dernièrement par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse en rapport avec l'exploitation des personnes âgées, qui ont suscité un grand intérêt au sein du public, le démontrent clairement. Rappelons qu'en organisant ces consultations, la Commission visait un double objectif : mieux connaître les différentes manifestations du phénomène de l'exploitation des personnes âgées, et accroître l'efficacité des moyens susceptibles de l'enrayer. La Commission a reçu 117 mémoires, dont ceux de nombreux intervenants du domaine de la santé et des services sociaux : Association des CLSC et des CHSLD, régies régionales, comités de bénéficiaires, ordres professionnels, Commissaire aux plaintes. La Commission, qui poursuit son analyse des nombreux témoignages entendus, rendra public son rapport dans les prochains mois.

De l'avis de la Commission, **l'organisation et le financement des services offerts aux enfants** doivent toutefois faire l'objet de **considérations particulières** de la part de la Commission d'étude. Ce que la société fait ou ne fait pas aujourd'hui pour les nourrissons et les enfants en bas âge aura en effet des incidences majeures, non seulement sur la demande de services de santé au sens restreint du terme, mais également sur la santé sociale et économique du Québec jusqu'en 2075 et plus, considérant l'espérance de vie à la naissance.

Comme les personnes âgées ou les personnes atteintes de problèmes de santé mentale, les enfants constituent, face à l'organisation d'un système de soins et

de services, une « clientèle vulnérable », selon l'expression utilisée par le Collège des médecins du Québec[7]. Ces diverses clientèles vulnérables doivent être reconnues comme telles et l'organisation des services les concernant doit prendre en compte cette caractéristique. La Commission se réjouit d'ailleurs de constater que le ministère de la Santé et des Services sociaux, ci-après désigné « le ministère », reconnaît explicitement la nécessité de promouvoir le « principe de l'appropriation du pouvoir » par les membres des clientèles vulnérables, notamment les personnes atteintes de problèmes de santé mentale[8].

Préalablement à toute réflexion sur l'organisation et le financement d'un système de services en mesure de répondre aux besoins d'une clientèle vulnérable entre toutes, celle des enfants, il y a lieu de rappeler que le respect des droits de la personne devrait figurer au premier rang des préoccupations des membres de la Commission d'étude.

1.1 Le droit à la santé dans les instruments juridiques internationaux

Le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*[9] contient une disposition en vertu de laquelle le droit à la santé est formellement reconnu[10].

> « Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre. »

---

7 *Nouveaux défis professionnels pour le médecin de l'an 2000*, Collège des médecins du Québec, http://www.cmq.org/Com2000.pdf.

8 *Forum sur la santé mentale – Guide de discussion*. Ministère de la Santé et des Services sociaux, septembre 2000, p. 7.

9 (1976) 993 R.T.N.U. 13.

Le plein exercice de ce droit sera assuré de façon progressive, même si certaines des obligations qui lui sont associées présentent un caractère immédiat, par exemple la non-discrimination[11]. Sa signification ainsi que les obligations des États face à sa mise en œuvre dans le cadre d'une approche holistique ont été reconnues par diverses déclarations et conventions internationales, depuis la *Déclaration d'Alma-Ata* en 1978 jusqu'à la *Déclaration mondiale sur la santé en 1998,* en passant par la *Charte d'Ottawa pour la promotion de la santé* en 1986 et la *Charte de Ljubljana sur la réforme des systèmes de santé* des pays d'Europe 1996.

> « La conférence réaffirme avec force que la santé, qui est un état de complet bien-être physique, mental et social et ne consiste pas seulement en l'absence de maladie ou d'infirmité, est un droit fondamental de l'être humain et que l'accession au niveau de santé le plus élevé possible est un objectif social extrêmement important qui intéresse le monde entier et suppose la participation de nombreux secteurs socio-économiques autres que celui de la santé[12]. »

> « La promotion de la santé est le processus qui confère aux populations les moyens d'assurer un plus grand contrôle sur leur propre santé, et d'améliorer celle-ci. Cette démarche relève d'un concept définissant la santé comme la mesure dans laquelle un groupe ou un individu peut d'une part, réaliser ses ambitions et satisfaire ses besoins et, d'autre part, évoluer avec le milieu ou s'adapter à celui-ci. **La santé est donc perçue comme une ressource de la vie quotidienne et non comme le but de la vie;** il s'agit d'un concept positif mettant en valeur les ressources sociales et individuelles, ainsi que les capacités physiques**.** Ainsi donc, la promotion de la santé ne relève pas seulement du secteur sanitaire : elle dépasse les modes de vie sains pour viser le bien-être[13]. »

---

10 Le Canada, avec l'accord du Québec, a adhéré à ce Pacte en 1976.

11 *Observations générales (No3) sur la nature des obligations des États parties*. Nations Unies (Comité des doits économiques, sociaux et culturels), Doc. N.U., E/C.12/1990/8, par. 1.

12 *La Déclaration d'Alma-Ata,* Organisation Mondiale de la Santé 12 septembre 1978, http://www.ccr.jussieu.fr/santedoc/almaata.htm.

13 *Charte d'Ottawa pour la promotion de la santé*. Organisation mondiale de la santé 1986, http://www.ccr.jussieu.fr/santedoc/ottawa.htm.

« La santé est engendrée et vécue dans les divers cadres de la vie quotidienne : là où l'on apprend, où l'on travaille, où l'on joue et où l'on aime. Elle résulte des soins que l'on s'accorde et que l'on dispense aux autres, de l'aptitude à prendre des décisions et à contrôler ses conditions de vie et de l'assurance que la société dans laquelle on vit offre à tous ses membres la possibilité de jouir d'un bon état de santé. L'intérêt pour autrui, l'approche holistique et l'écologie sont des éléments indispensables à la conceptualisation et à l'élaboration des stratégies de promotion de la santé. Ainsi donc, les auteurs de ces stratégies doivent adopter comme principe directeur le fait que, à tous les niveaux de la planification, de la mise en oeuvre et de l'évaluation de la promotion de la santé, hommes et femmes sont des associés égaux[14]. »

« La réforme des systèmes de santé doit être **guidée par les valeurs fondamentales** que sont la dignité humaine, l'équité, la solidarité et l'éthique professionnelle[15]. »

« Nous, États Membres de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), réaffirmons notre attachement au principe énoncé dans la Constitution de l'Organisation selon lequel la possession du **meilleur état de santé** qu'il est capable d'atteindre constitue **l'un des droits fondamentaux** de tout être humain**.** Nous affirmons par là la dignité et la valeur de chaque personne, ainsi que l'égalité des droits et des devoirs et la responsabilité de tous dans le domaine de la santé[16]. »

« Les États parties reconnaissent le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation. Ils s'efforcent de garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès à ces services. Les États parties s'efforcent d'assurer la réalisation intégrale du droit susmentionné et, en particulier, prennent les mesures appropriées pour (...) assurer à tous les enfants l'assistance médicale et les soins de santé nécessaires, l'accent étant mis sur le développement des soins de santé primaires; (...) lutter contre la maladie

14 *Id*.

15 *La Charte de Ljubljana sur la réforme des systèmes de santé*, 19 juin 1996, http://www.ccr.jussieu.fr/santedoc/ljubjana.htm.

16 Déclaration mondiale sur la santé adoptée par la communauté mondiale de la santé lors de la cinquante et unième Assemblée mondiale de la santé de l'OMS, en mai 1998, http://www.ccr.jussieu.fr/ santedoc/declmond.htm.

> et la malnutrition, y compris dans le cadre des soins de santé primaires (...)[17]. »

1.2 La politique québécoise de la santé et du bien-être

Le droit à la santé ne figure pas explicitement au chapitre des droits économiques et sociaux reconnus par la Charte des droits et libertés de la personne du Québec. La perspective sous-jacente à tous les textes cités plus haut est néanmoins au cœur du projet québécois de réforme du système de santé et de services sociaux amorcé en 1992 :

> « La politique (de la santé et du bien-être) s'inscrit dans un mouvement international amorcé par l'Organisation mondiale de la santé. (...) La santé et le bien-être résultent d'une interaction constante entre l'individu et son milieu. La santé et le bien-être ne sont plus perçus aujourd'hui simplement comme l'absence de maladie et de problèmes sociaux. (...) La santé et le bien-être sont considérés d'abord et avant tout comme une ressource de la vie quotidienne.
>
> Les améliorations de la santé et du bien-être les plus spectaculaires sont **largement associées à de meilleures conditions de vie,** à la qualité de l'environnement social et, de façon générale, à un accroissement de la prospérité. (...) Tous les indices nous commandent aujourd'hui de déborder le cadre strict du système de services et de considérer les mesures sociales qui peuvent affecter la santé et le bien-être. (...) L'avenir des enfants et des jeunes aux prises avec de nombreuses difficultés d'adaptation et d'intégration sociales est préoccupant. (...) Si la pauvreté se maintient au niveau actuel chez les enfants et que ceux-ci continuent à connaître leur lot de problèmes sociaux et de problèmes de santé, il sera impossible pour le Québec de rester compétitif sur le plan économique[18]. »

---

17 *Convention relative aux droits de l'enfant*. Résolution no 44/25 de l'Assemblée générale de l'ONU en date du 20 novembre 1989, http://www.pch.gc.ca/ddp-hrd/francais/cide/croc.htm.

18 *La politique de la santé et du bien-être*. Gouvernement du Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, 1992.

La santé et le bien-être des enfants tiennent également une place prépondérante dans les travaux effectués au sein des autres provinces canadiennes et sur la scène fédérale, comme en fait foi le texte suivant issu de la réunion des Premiers ministres tenue à Ottawa en septembre 2000 :

> « Les premières années de la vie sont très importantes pour le développement et le bien-être d'un enfant puisque c'est à ce moment-là que s'acquièrent les capacités et les habiletés d'adaptation qui influeront sur l'apprentissage, le comportement et la santé. Les enfants s'épanouissent au sein d'une famille et d'une communauté qui répondent à leurs besoins physiques et de développement et qui fournissent sécurité, attention, respect et amour. De nouvelles preuves démontrent que le développement de la période prénatale à l'âge de six ans est rapide et impressionnant et qu'il détermine les résultats à long terme. Une intervention précoce pour promouvoir le développement de l'enfant au cours de cette période critique peut procurer des avantages durables pouvant s'étendre sur toute la vie[19]. »

Il convient de rappeler que cet engagement des gouvernements canadiens donne suite à une recommandation du Forum national sur la santé qui s'est attardé longuement sur l'impact de la pauvreté sur la santé des enfants :

> « Les études indiquent que la **privation pendant la petite enfance peut nuire au développement du cerveau** et produire des atteintes aux facultés cognitives et verbales. L'impact sur la santé physiologique et psychologique des enfants est majeur et ne s'atténue que partiellement, en dépit d'interventions ultérieures dans leur vie. L'environnement dans lequel on élève un enfant influe non seulement sur le nombre de cellules et de connections (ou synapses) dans son cerveau, mais aussi sur la façon dont son cerveau est configuré, ce qui détermine ses compétences et ses capacités d'adaptation.
>
> Le Forum recommande **d'investir de façon importante dans les enfants et les familles**. Nous proposons au gouvernement fédéral qu'il collabore avec les autres gouvernements pour instaurer une vaste stratégie d'aide aux revenus familiaux et de programmes pour les enfants et leur famille. Il

[19] Tout en signifiant son adhésion aux orientations contenues dans ce texte, le gouvernement du Québec n'a pas signé la Déclaration dans laquelle il est inséré, en raison de litiges d'ordre constitutionnel.

> est urgent de s'attaquer au problème de la pauvreté chez les enfants, notamment chez les enfants autochtones[20]. »

1.3 Les principes de la Charte des droits et libertés de la personne

La Commission invite les membres de la Commission d'étude à s'approprier cet ensemble de données internationales et canadiennes[21]. Elle invite également les membres de la Commission d'étude à s'inspirer des principes de la *Charte des droits et libertés de la personne* applicables à son mandat. Au premier chef, elle rappelle **l'égalité des droits en matière de santé et de services sociaux**, conformément à l'article 10 de la Charte :

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

Ces principes et, de façon particulière, le respect des droits fondamentaux reconnus aux enfants et aux adolescents doivent servir de moteur et de guide au moment ou s'amorce, espérons-le, une transformation profonde du système de protection au sein d'un système plus large de soutien aux familles.

---

20 *La santé au Canada : un héritage à faire fructifier*. Forum national sur la santé, Ottawa, 1997, 36 p.

21 Un exposé des droits reconnus aux enfants, notamment par la *Convention relative aux droits de l'enfant*, est disponible dans un article intitulé *Pour les jeunes de la rue, de quels droits parle-t-on?* publié dans les Actes du Forum Droits et Libertés publiés par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse : *Que signifient les droits et libertés pour les jeunes de la rue*?, Novembre 1999, pp. 29-42.

Le système de protection a été mis en place afin de garantir la sécurité et le développement de tout enfant et de tout adolescent, conformément à son droit fondamental à la vie, à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne**.** Ses composantes doivent être telles qu'elles entraînent **le moins d'entraves possible àla vie privée** et qu'elles s'appliquent dans le respect de la dignité, de l'honneur et de la réputation des personnes**.** En toutes circonstances, sa mise en œuvre doit être **exempte de discrimination**. En somme le système de protection doit assurer l'égalité des chances en matière de santé :

> « L'égalité des chances en matière de santé implique dans l'absolu de donner à chacun une chance équitable de réaliser pleinement son potentiel de santé et, en termes plus concrets, de veiller à ce que nul ne soit défavorisé par d'autres facteurs que ceux rigoureusement inévitables dans la réalisation de ce potentiel. Le terme "injuste" désigne une inégalité de santé qui n'est pas seulement évitable, mais aussi imméritée[22]. »

La poursuite d'objectifs aussi complexes, profondément liés les uns aux autres, exige une vigilance constante de la part de tous les acteurs concernés **afin d'éviter les nombreux dérapages** qui peuvent compromettre la mise en œuvre du système de protection, notamment la sur-représentation des membres de certaines communautés culturelles, la bureaucratisation de l'intervention sociale, la médicalisation excessive des troubles de comportement chez les enfants et les adolescents et la judiciarisation de la pauvreté.

1.4 Le droit àdes services adéquats, continus et personnalisés

Le respect du droit à la santé ainsi que le respect du droit à la protection, à la sécurité et à l'attention inscrits à l'article 39 de la Charte québécoise se

[22] Concepts et principes de l'égalité des chances en matière de santé. Whitehead, M. OMS. Copenhague, 1991.

traduisent, pour un nombre limité d'enfants et d'adolescents, ceux soumis à la *Loi sur la protection de la jeunesse,* par un respect de leur droit de recevoir des services de santé, des services sociaux ainsi que des services d'éducation adéquats, avec continuité et de façon personnalisée. La reconnaissance de ce droit occupe une place centrale dans cette loi et la Commission a un mandat explicite relativement à sa mise en œuvre[23].

L'article 8, qui reconnaît ce droit, précise que ses conditions d'exercice sont balisées par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'organisation et au fonctionnement des établissements ainsi qu'aux ressources humaines, matérielles et financières dont ils disposent pour s'acquitter de leurs responsabilités. Il est donc éminemment pertinent à la mission de la Commission de participer activement au débat public lancé par la ministre de la Santé et des Services sociaux sur l'organisation et le financement des services.

Au terme d'un mémoire qui procède à l'analyse de divers aspects du système de protection en lui-même et dans son insertion au sein d'un système plus large de soutien à la famille, la Commission formulera un ensemble d'observations qui, chacune à sa façon, vise à assurer le **respect du droit à des services adéquats,** étant par ailleurs entendu que sa mise en œuvre doit respecter l'ensemble des autres droits reconnus à l'enfant, par exemple le minimum d'entraves à sa liberté et le minimum d'atteinte à la vie privée de sa famille[24].

Cette analyse et ces observations résultent de l'exercice d'une responsabilité d'enquête qui, précisons-le dès le départ, ne porte pas sur l'organisation et le

---

23 *Loi sur la protection de la jeunesse*, texte annoté. Boulais, J.F., SOQUIJ, 1999, p. 114.

24 Les droits de l'enfant, entre la protection et l'autonomie. Bernard, C., dans *Des enfants et des droits*, Les Presses de l'Université Laval, 1997, pp. 24-40.

fonctionnement des établissements mais plutôt sur **les services rendus aux enfants, appréciés à l'aune des droits qui leur sont reconnus par la loi.** La Commission exerce cette responsabilité depuis plus de 20 ans, dans des circonstances variées, partout au Québec. Ses enquêtes portent sur une gamme étendue de problèmes. Elles portent sur le refus par le directeur de la protection de la jeunesse, ci-après désigné « le DPJ », de retenir un signalement tout autant que sur les conditions de vie faites à des groupes de jeunes hébergés dans un centre dit de réadaptation. Dans un cas elles peuvent porter sur les services donnés à un enfant au cours des dernières 24 heures, dans un autre cas elles porteront sur les services donnés à une famille entière d'enfants soumis à des mauvais traitements pendant 13 ans.

2 L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT D'UN SYSTÈME DE PROTECTION

Conformément au souhait de la Commission d'étude, la Commission s'attardera à ce qu'elle croit être *« les véritables questions de fond, qui vont au-delà des symptômes connus comme l'engorgement des salles d'urgence et l'allongement des listes d'attente*[25] *».*

2.1 L'apport des experts

La Commission s'étonne que la Commission d'étude n'ait pas jugé requis d'inviter quelqu'expert que ce soit à témoigner publiquement de l'organisation et du financement d'un système de protection au sein d'un réseau plus vaste de services de prévention et de soutien à la famille et à l'enfance.

---

25 *Consultation publique sur le financement et l'organisation des services de santé et des services sociaux - Guide d'animation*. Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux, p. 3.

Que faut-il y voir? Certains diront que cela témoigne d'un désintéressement lié au fait que le budget du système de protection, qui est de l'ordre de 750 millions de dollars, ne compte que pour environ 5 % du budget du ministère. Certains réfèrent plutôt à la persistance de préjugés selon lesquels la poursuite d'objectifs aussi nobles et altruistes que la sécurité et le développement des enfants serait difficilement compatible avec une analyse de type administratif. D'autres affirment que l'intervention clinique auprès des familles sera toujours radicalement différente de l'intervention des professionnels de la santé et qu'elle ne peut être soumise à une analyse de même type, même si tous ces professionnels se retrouvent dans un même ministère.

La Commission estime quant à elle que le peu d'importance accordée au devenir du système de protection dans le cadre du débat actuel résulte plutôt d'un point de vue, largement répandu, selon lequel la planification, l'organisation et le fonctionnement d'un tel système ne seraient pas vraiment distincts de l'organisation du système global de services de santé et de services sociaux. Ce point de vue se reflète d'ailleurs dans le plan d'organisation administrative du ministère publié sur son Site Web le 6 septembre 2000. Le plan comprend la mise en place d'une *Direction de la jeunesse, des personnes toxicomanes et de la santé mentale*. La première responsabilité de cette direction est de veiller à l'application, par les régies régionales et le réseau de services, des orientations et des projets ministériels relatifs aux services offerts *« aux jeunes et aux personnes toxicomanes ainsi qu'aux services offerts en santé mentale ».* On observe toutefois que les termes « protection de la jeunesse » ou encore « application de la Loi sur la protection de la jeunesse » ne figurent pas dans le plan d'organisation.

La Commission fait valoir que la gestion du système de protection doit faire objet de considérations particulières**, sans être dissociée de la gestion du système plus large auquel elle appartient.** Les objectifs d'un système de protection, son organisation et son fonctionnement, notamment son système d'information, la gestion de la qualité des interventions ainsi que l'évaluation des résultats obtenus font d'ailleurs objet d'une expertise spécifique.

L'apport des experts en ces matières est indispensable à l'amélioration continue[26] du système de protection que le Québec s'est donné à la fin des années 70 au terme de débats qui ont commencé en novembre 1972[27] et se sont terminé le 19 décembre 1977 avec l'adoption d'une loi communément appelée la Loi 24.

Ces experts existent. Au Québec, où les auteurs du rapport *« Un Québec fou de ses enfants »* ont proposé, il y a maintenant 10 ans[28], une politique globale de soutien aux familles à laquelle serait articulé un système de protection; en Ontario, où le système de protection a fait objet d'une réflexion soutenue depuis quelques années, notamment en matière d'évaluation de résultats et de dispositions favorisant la stabilité des conditions de vie des enfants retirés à la garde de leurs parents; dans l'ensemble des provinces canadiennes, dont le Québec, où une étude sur l'incidence des mauvais traitements est en voie d'achèvement ; aux États-Unis, où les effets organisationnels non voulus des

---

26 *« Toute réforme des systèmes de santé doit avoir pour objectif d'améliorer de manière constante la qualité des soins dispensés, y compris leur rapport coût-efficacité, et doit comporter à cet effet une stratégie claire ».* La Charte de Ljubljana sur la réforme des systèmes de santé, 1996.

27 *Loi de la protection de la jeunesse*. Projet de loi n° 65. Novembre 1972.

28 *Un Québec fou de ses enfants*. Rapport du groupe de travail pour les jeunes, Ministère de la Santé et des Services sociaux, 1991.

systèmes de protection mis en place à la fin des années 60 sont analysés de façon approfondie[29].

2.2 La gestion d'un système de services fondé sur le signalement d'une situation

À la différence de l'intervention courante en matière de santé et de services sociaux, l'intervention en vertu d'un système de protection est une intervention d'autorité, sociale ou judiciaire. Elle repose la plupart du temps, explicitement ou implicitement, sur la dénonciation, par un proche, un voisin ou un professionnel du comportement d'un parent ou d'un adolescent. Qui plus est, cette dénonciation sous forme de « signalement » est, en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse*, obligatoire en certaines circonstances**.** Si légitime, bénéfique et nécessaire soit-elle**, elle constitue néanmoins une atteinte à la vie privée**, vécue comme telle par beaucoup de parents et d'adolescents.

Ces particularités des services de protection entraînent que leur organisation et leur fonctionnement au sein d'un système d'intervention plus vaste ne peuvent être compris adéquatement en se référant exclusivement au modèle en vertu duquel il existe des services de base et des services spécialisés. Le point de vue selon lequel les services de protection sont simplement des services spécialisés qui prolongent les services psychosociaux de base, ou de première ligne, donnés dans les CLSC, ne rend pas compte de ce qu'ils sont et de leurs caractéristiques organisationnelles spécifiques. L'adoption d'un tel point de vue

---

[29] Gilbert, Neil, *Combatting Child Abuse - International perspectives and trends*, 1997, 255 pages. Waldfogel, Jane, *Rethinking the Paradigm for Child Protection,* The David and Lucile Packard Foundation – The Future of Children, 1998, http://www.futureofchildren.org/. General Accountant Office Reports and Testimony, (…suite)

aurait pour effet d'engendrer des confusions graves et de rendre impossible une organisation efficace et efficiente des services tant au sein du système de protection que dans la communauté en général.

La gestion d'une intervention d'autorité, **surtout quand elle se veut relation d'aide**, pose des défis particuliers, tant d'un point de vue juridique que d'un point de vue administratif, sans parler du point de vue professionnel. Cela se vérifie tant au niveau des objectifs de l'intervention qu'au niveau des processus et des moyens. Afin d'éviter de tomber dans le piège du contrôle social à l'endroit des familles pauvres qui constituent la masse principale des clients de tout système de protection, afin de garder sa légitimité au sein d'une société démocratique, cette intervention doit être faite conformément à des politiques et des règles, connues des citoyens, qui fixent les limites à la capacité des pouvoirs publics, en l'occurrence les 16 DPJ du Québec, d'intervenir d'autorité dans la vie privée des personnes.

L'intervention d'autorité doit également être menée conformément à un règlement d'établissement[30]. Loin d'inciter à une bureaucratisation de l'intervention, le règlement devrait avoir pour objectif de **supporter les professionnels dans l'exercice de la responsabilité de déterminer ce qui est socialement requis** afin d'assurer la sécurité de certains enfants ou adolescents tout en assumant, de façon acceptable pour les individus et la société, les risques sérieux associés à toute décision concernant leurs conditions de vie. On peut penser ici aux enfants qui sont maintenus dans leur milieu familial après y avoir été soumis à des mauvais traitements physiques ainsi qu'aux adolescents

FY97. *Child Protective Services: Complex Challenges Require New Strategies,* HEHS-97-115, July 21, 1997, http://www.gao.gov/.

aux prises avec des problèmes de santé mentale. Confrontés à une prise de décision difficile, les intervenants devraient pouvoir compter sur des politiques ministérielles et d'établissement claires, inscrites au règlement, afin d'être en mesure d'exercer leurs responsabilités professionnelles **à l'abri de pressions injustifiées**, qu'elles proviennent de leur établissement ou de l'extérieur de celui-ci.

À l'époque des technologies de l'information, une attention particulière doit également être apportée à la gestion de l'information recueillie en cours d'intervention. L'expérience montre d'ailleurs que l'adoption de protocoles de divulgation des renseignements qui parviennent à concilier les exigences de l'intervention et les droits des enfants constitue un défi majeur pour un système de protection, notamment au niveau des liens entretenus par les DPJ et les organismes de la communauté.

Finalement, cette intervention doit être financée à la hauteur de la demande légitime de services qu'elle entraîne. **L'État n'a pas de choix : il se lie à des exigences de qualité par le fait même qu'il décide de porter atteinte au droit fondamental à la liberté et à la vie privée** et d'intervenir d'autorité dans la vie des citoyens afin d'assurer la sécurité et le développement des enfants et des adolescents.

3 LE PROBLÈME DE LA QUALITÉ DES SERVICES DANS LE SYSTÈME DE PROTECTION

30 La loi prévoit l'existence d'un tel règlement concernant la protection de la jeunesse et l'application de la loi qui la garantit.

L'affirmation selon laquelle les principales doléances des citoyens porteraient sur l'accessibilité aux services et non sur leur qualité est largement répandue. Dans son analyse, la Commission d'étude affirme que les problèmes d'intégration, de coordination et de disponibilité des services *« minent la confiance des citoyens envers le réseau et les amènent à douter de sa capacité à offrir des services de qualité »*[31].

Quoi qu'il en soit de la justesse de cette appréciation portée sur la globalité des services de santé et des services sociaux, la Commission est d'avis qu'elle ne s'applique pas à l'état des services sociaux et de santé offerts aux enfants et aux adolescents soumis à des conditions de vie inacceptables, du point de vue de leur sécurité et de leur développement, au sein de leur milieu familial[32].

Il est vrai que les établissements du système de protection protègent de nombreux enfants des pires excès, jour après jour. Les médias en témoignent régulièrement. La Commission le constate. Elle constate également les nombreux efforts faits, en différents endroits, afin de maintenir ou de mettre en place des services de qualité, conformes au droit des enfants et des adolescents de recevoir des services adéquats. Quelques exemples, choisis parmi d'autres, illustreront cet aspect de la réalité.

---

31 *Consultation publique sur le financement et l'organisation des services de santé et des services sociaux* - Guide d'animation. Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux, p. 3.

32 Il faut par ailleurs reconnaître que le système de services sociaux doit aussi répondre à des clientèles non traditionnelles à l'égard desquelles se pose un réel problème d'accessibilité aux services. Le cas des enfants de la rue en témoigne. À ce sujet, voir : *Que signifient les droits et libertés pour les jeunes de la rue?* Forum droits et libertés, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, novembre 1999, 117 pages.

> Dans l'Outaouais, un centre de réadaptation opère depuis plusieurs années, avec l'apport d'experts rattachés à l'Université du Québec à Hull, une unité pour adolescents soumis à une ordonnance de garde fermée en raison de délits majeurs. L'organisation et le fonctionnement de cette unité, où l'on retrouve un personnel en majorité féminin, reposent sur des perspectives et des connaissances cliniques éprouvées. Dans ce contexte, le recours aux services d'une agence de sécurité n'est pas requis.
>
> Dans Lanaudière, le défi de trouver une alternative réaliste et utile pour le Centre des Quatre-Vents en raison du « virage milieu », ainsi que la volonté de transformer les services de pédopsychiatrie du Centre hospitalier régional de Lanaudière sont à l'origine d'un projet qui intègre la vie en résidence de groupe, un programme d'activités individualisées et la pharmacothérapie. Le projet a reçu en 1998 le Grand prix de support à l'intervention clinique décerné par l'Association des centres jeunesse du Québec et, en 1999, une Mention d'honneur spéciale du jury lors du prix d'excellence de l'Administration publique.
>
> En Estrie, une opération d'envergure, impliquant le Centre jeunesse, la régie régionale et le centre hospitalier universitaire, est en cours afin de permettre l'intégration des services offerts aux jeunes atteints de troubles mentaux. Cette opération fait suite à une recommandation formulée en ce sens par la Commission au terme de quelques enquêtes sur les services donnés à cette catégorie de jeunes.

Ces réussites ne peuvent toutefois faire oublier que **le système de protection est confronté à des échecs récurrents** qui, selon l'analyse de la Commission, ne peuvent être réduits à des « accidents de parcours ». Ces échecs résultent en partie des vagues successives de compressions budgétaires et des transformations répétées auxquelles les établissements de services sociaux ont été soumis tout au cours de la dernière décennie[33]. Ils **résultent également de faiblesses structurelles historiques** auxquelles le seul ajout de ressources financières, par ailleurs nécessaire, ne pourra jamais remédier : absence de

---

33 En 1997, les experts du Forum national sur la santé formulaient la mise en garde suivante, tirée de La Santé au Canada – Un héritage àfaire fructifier : « *S'il est possible d'atteindre plus d'efficacité dans un système assoupli et mieux intégré, notre structure actuelle, toutefois, ne pourrait pas tolérer de réductions financières soudaines et draconiennes sans en être compromise* ».

système de gestion de la qualité au sein des établissements et d'agrément par un organisme externe, apport négligeable des ordres professionnels du secteur des relations humaines à la qualité des services, rigidité des conventions collectives de travail négociées au niveau central, en certains cas prolongée dans un climat de conflit patronal-syndical au niveau local.

La Commission, qui constate régulièrement que le droit des enfants de recevoir des services adéquats au sens de la LPJ n'est pas respecté à maints égards, croit que **toute réforme valable doit partir d'une reconnaissance de ces problèmes**, sous peine de rater la cible, et de loin. Le dévouement et la compétence de la majorité des intervenants sur le terrain, bien que réels, ne suffiront jamais à améliorer la situation générale de façon significative et le fait de dire sans ménagement les problèmes structurels propres au système de protection ne constitue en rien une négation du mérite de ceux et celles qui persistent à travailler dans des conditions souvent difficiles, voire dangereuses.

Sans entrer dans le détail des problématiques rencontrées, la Commission rappellera brièvement en quoi ses enquêtes récentes ou en cours ainsi que la connaissance globale qu'elle a de la situation par ses représentants en poste dans chacune des régions du Québec, lui permettent d'affirmer qu'il existe un problème global de qualité des services. Elle le fera en identifiant des groupes d'enfants ou d'adolescents qui, dans l'état actuel des choses, **risquent fort de ne pas recevoir les services requis par leur état,** même si le DPJ a déterminé que le signalement de leur situation était recevable au sens de la loi.

3.1 Les enfants soumis à des mauvais traitements physiques

Il faut se rendre à l'évidence. En dépit de toutes les mesures de promotion de la santé et du bien-être, un nombre élevé d'enfants sont soumis par leurs parents à

diverses formes d'abus[34]. Ces abus constituent une atteinte au droit fondamental à la sûreté et à l'intégrité reconnu à toute personne par la Charte.

Un nombre indéterminé d'entre eux[35], de nourrissons et d'enfants en bas âge, perdus dans le discours dominant qui préfère parler de *« jeunes en difficulté »,* sont ou courent des risques majeurs d'être frappés, secoués violemment au point d'en subir des fractures et des dommages cérébraux que les professionnels ne sauraient déceler à l'œil nu, surtout s'ils sont de formation psychosociale[36].

Nés de parents pour une forte majorité en proie à une grande détresse sociale**,** ils sont vraisemblablement quelques centaines au Québec à attendre qu'une équipe interdisciplinaire de professionnels de la santé et des services sociaux soit mise en place dans leur région, comme l'a recommandé la Commission[37], et que leur état de santé ainsi que leurs conditions de vie soient examinés en profondeur, conformément aux connaissances contemporaines au sujet de la maltraitance exercée sur les enfants en bas âge. Quelques-uns en mourront, parfois dans le silence, d'autres verront leurs parents dénoncés en vertu des lois criminelles tandis qu'eux-mêmes traverseront l'épreuve avec des séquelles

---

34 Les mauvais traitements envers les enfants. Bouchard, C., Gauthier, M-C., Massé, R. et Tourigny, M. dans *Traité des problèmes sociaux*, sous la direction de Fernand Dumont, Simon Langlois et Yves Martin. Institut québécois de recherche sur la culture, Québec, 1994.

35 Diverses statistiques sur les mauvais traitements physiques et la nécessité d'une approche interdisciplinaire sont fournies dans *le Cadre de référence en matière de mauvais traitements physiques faits aux enfants* adopté par l'Association des centres jeunesse du Québec en décembre 1998.

36 Protocole d'intervention – Programme de pédiatrie socio-juridique. Hôpital Sainte-Justine, 1993.

37 *Le cas des enfants maltraités de Beaumont – Rapport d'enquête, décision, recommandations*. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, avril 1998, p. 208.

physiologiques irrémédiables et se retrouveront bientôt dans le cortège des enfants identifiés « à besoins spéciaux » par le système d'éducation.

3.2 La négligence àl'endroit des enfants et leur abandon affectif

Des milliers d'enfants souffrent d'un manque d'assistance précoce et soutenue auprès de ceux et celles qui devraient en prendre soin, souvent une jeune mère seule, elle-même une « cliente » récente du système de protection. Incapables de répondre aux besoins les plus élémentaires de leur enfant, incapables de créer chez lui un lien d'attachement pourtant vital, ces parents soumettent leur enfant à une forme d'abandon affectif.

Les conséquences néfastes de ces mauvais traitements physiques par négligence sur le développement sensori-moteur, affectif et intellectuel sont connues. **Les services de base ne répondent pas aux besoins de plusieurs de ces enfants**, faute de ressources, faute d'une approche adéquate face à ce type de problème ou encore parce que les parents refusent l'aide qui leur est proposée. Les services de protection, au sein desquels ils finissent par être référés, n'y répondent pas toujours. Qui plus est, l'utilité fort limitée des méthodes traditionnelles d'intervention auprès de ces familles est largement démontrée[38].

3.3 Les jeunes en centre de réadaptation

[38] *État des dossiers-usagers et description de parcours d'usagers dans le système de services.* Bédard, J. et Turcotte, P. Centre jeunesse du Bas-Saint-Laurent, 1995, 70 pages. *Familles en détresse sociale, Repères d'action. Tome I Du social au communautaire*, Bédard, J. Anne Sigier, 1998, 140 pages.

Chaque année, quelques centaines d'adolescents et d'adolescentes sont confiés à des centres de réadaptation en raison de difficultés d'intégration sociale, familiale et scolaire majeures et non en raison de délits. Dans certaines régions du Québec, des dizaines d'entre eux sont soumis à des conditions de vie **qui vont à l'encontre de leurs droits fondamentaux** pour des périodes allant de quelques jours à quelques semaines ou quelques mois. Confinés, dès leur admission au centre, à une minuscule pièce d'où ils ne peuvent sortir que quelques heures par jour, ils doivent « mériter » plus de liberté à l'intérieur du centre, suite à l'acquisition de « privilèges » associés à un conformisme absolu à des règles de conduite très particulières. Les faits qui suivent, établis dans le cadre d'une enquête récente de la Commission, en témoignent :

> « Lorsqu'un adolescent est admis au centre, il passe nécessairement les 24 premières heures dans une chambre, la porte étant verrouillée de l'extérieur. Au cours de ces 24 heures il doit porter une robe de chambre. Privé de toute activité, l'adolescent est informé de ce qui suit, conformément au code de vie du centre : "*Entre le moment du lever et du coucher, tu peux t'allonger, cependant jamais sous tes couvertures.* ***Tu ne demeures jamais dans l'obscurité, ta lumière est allumée; tu ne dois pas dormir*** *».*
>
> Ces premières 24 heures sont suivies d'une autre étape, d'une durée d'au moins deux jours, au cours de laquelle l'adolescent sera confiné 23 heures par jour dans cette chambre. On lui accorde une heure d'activités dans une cour extérieure. S'il se conforme aux attentes de l'établissement durant ces deux jours, l'adolescent passera alors aux étapes ultérieures caractérisées par le fait que le temps passé en chambre verrouillée diminuera progressivement. »

3.4 Les problèmes en santé mentale

Un nombre croissant d'enfants et d'adolescents aux prises avec des problèmes de santé mentale est détecté chaque année. Toutefois les équipes interdisciplinaires en mesure de les aider adéquatement n'existent tout simplement pas, si ce n'est en quelques endroits exceptionnels. Les services interdisciplinaires requis par l'état de ces enfants et de ces adolescents ne sont pas disponibles, que ce soit au niveau des services de base, en CLSC ou à l'école, ou encore en centre jeunesse et en milieu hospitalier.

La Commission constate qu'un lavage d'estomac en clinique d'urgence ou un avertissement aux parents de surveiller davantage leur enfant de la part du personnel des centres jeunesse demeure, plus souvent qu'autrement, la seule assistance donnée à un adolescent ou une adolescente qui a fait une tentative de suicide.

3.5 Les enfants en famille d'accueil

Des centaines d'enfants, en l'an 2000 tout comme en 1970, sont ballottés d'une famille d'accueil à une autre ou de leur milieu parental à une famille d'accueil. Les connaissances contemporaines montrent pourtant, comme jamais auparavant, l'importance du lien d'attachement dans la vie de tout enfant en bas âge.

Qui plus est, plusieurs de ces enfants ne peuvent plus, à l'heure actuelle, développer un lien d'attachement avec l'intervenant responsable de leur

situation[39]. **Dans le cadre actuel d'organisation du travail, celui-ci ou celle-ci est appelé à changer fréquemment de poste**.

À l'encontre d'une disposition de la LPJ qui crée l'obligation de se rendre dans le milieu de vie de l'enfant le plus souvent possible, les intervenants ne sont plus en mesure de maintenir un contact régulier avec les enfants dont ils ont charge. Un groupe de travail constitué par le ministère fait d'ailleurs le constat suivant : *« Le soutien offert aux enfants placés en ressource de type familial se situe généralement en deçà des normes prescrites par la loi et les règlements en vigueur. On ne fait pas ce qu'il faut faire. Ce défaut d'accomplir l'ensemble des fonctions selon les standards de qualité attendus touche la plupart des acteurs en cause, depuis le ministère de la Santé et des Services sociaux jusqu'aux centres jeunesse, en passant par les régies régionales »[40].*

3.6 Les enfants des communautés autochtones

Les enfants autochtones sont, dans certaines communautés, privés des services auxquels ils ont droit en vertu de la LPJ. Pourquoi en est-il ainsi? La Commission observe que, trop souvent hélas, les intervenants des communautés autochtones n'ont pas reçu la formation qui leur permettrait de s'acquitter adéquatement des responsabilités qu'on leur confie en vertu de la LPJ. Les professionnels en provenance de l'extérieur des communautés autochtones n'y restent pas. À la première occasion, ils quitteront leur emploi pour retourner dans un milieu avec lequel ils sont plus familiers. À cela s'ajoutent les difficultés

39 Un rapport récent de l'Ordre professionnel des travailleurs sociaux du Québec établit qu'en un seul mois 900 enfants ont changé de travailleuse sociale au Centre jeunesse de Montréal.

d'implantation de la loi au sein de communautés où le concept de responsabilité parentale et celui de responsabilité communautaire revêtent des caractéristiques particulières. Finalement, la Commission observe une méfiance globale à l'égard du système de protection en raison notamment du fait que l'exercice des responsabilités exclusives du DPJ risque parfois d'entrer **en conflit avec les structures traditionnelles d'exercice de l'autorité au sein de la communauté.** Le résultat net est parfois dramatique : le DPJ n'exerce pas ses responsabilités et la communauté, isolée, ne les assume pas davantage.

3.7 Les enfants et les adolescents en attente de services

Les enfants et les adolescents du système de protection ne sont pas dans les salles d'urgence des hôpitaux, là où se rendent périodiquement les caméras de télévision. Il incombe à un organisme chargé d'assurer le respect de leurs droits de clamer qu'ils existent. Même si le problème des listes d'attente à la porte d'entrée du système est sérieusement contrôlé depuis quelques années en comparaison à ce qu'il était au milieu des années 80[41], force est de reconnaître que **cela n'a pas pour autant réglé des situations tout aussi intolérables, cette fois-ci en aval de la décision d'orientation**.

Dans les grands centres urbains, l'incapacité du système à offrir les services préalablement identifiés comme étant socialement requis se traduit de façon récurrente par le fait que de nombreux adolescents et adolescentes sont laissés

---

40 *Famille d'accueil et intervention jeunesse* – Rapport du Groupe de travail sur la politique de placement en famille d'accueil, soumis au ministre délégué à la Santé, aux Services sociaux et à la Jeunesse, Mai 2000, p. 87.

41 *Comité de la protection de la jeunesse*, avril 1987. Recommandation adressée à la ministre de la Santé et des Services sociaux concernant la normalisation des charges de travail en fonction de la diversité des signalements ainsi que la normalisation de (…suite)

pendant des jours et des semaines à croupir dans des salles et des lieux de transition, gardés dans l'oisiveté par des personnes qui n'ont pas les ressources nécessaires pour les aider.

En région éloignée des grands centres urbains, le même phénomène, **tout en étant moins visible parce que les jeunes ne sont pas gardés en un même endroit**, peut néanmoins prendre un visage dramatique comme le révèle le cas suivant, où une chambre d'isolement devient une salle d'urgence.

> « Une adolescente de 16 ans demande l'intervention de la Commission, affirmant être, depuis trois jours, dans une chambre d'isolement. Elle est hébergée dans une ressource faite pour les garçons, dans l'attente d'un placement adapté à sa situation.
>
> L'enquête de la Commission révèle qu'il s'agit d'une adolescente signalée au DPJ à l'âge de 8 ans, en raison d'abus sexuel de la part de son père. Au cours des 19 mois précédant sa demande à la Commission, elle a séjourné dans 18 lieux d'hébergement différents. À sept reprises, elle a vécu dans des ressources résidentielles destinées aux garçons.
>
> Les événements immédiatement associés à sa demande sont les suivants : le 2 mai, contrairement à une ordonnance judiciaire la plaçant en centre de réadaptation, elle se trouve dans son milieu familial. Le 29 mai, suite à une altercation avec son père, elle est admise en centre de réadaptation. Le 31 mai, elle est transférée d'une unité à l'autre. Par mesure préventive, on lui passe des menottes. À son arrivée dans la nouvelle unité, on lui demande d'enlever ses vêtements. Elle est partiellement nue en présence d'un personnel masculin qui constate plusieurs ecchymoses résultat de l'altercation survenue avec son père quelques jours plus tôt. Aucun service de santé ne lui est offert. Étant hébergée dans un centre pour garçons, elle est effectivement confinée à une chambre d'isolement pendant cinq jours. Elle quitte ce lieu suite à l'intervention de la Commission. »

Ce genre d'événements n'est ni exceptionnel, ni chose du passé. La Commission procède actuellement à une enquête sur le fait qu'au début de

---

l'encadrement et du soutien requis afin d'assurer le respect du droit à des services (…suite)

septembre 2000**, un enfant de 11 ans a été confiné durant plus de 15 jours dans une chambre de retrait** dont les caractéristiques sont celles d'une salle isolement : superficie d'environ 4m², interdiction d'effets personnels, absence de fenêtre ouvrant sur l'extérieur, porte verrouillée lorsque des adolescents plus âgés sont détenus dans les salles voisines. Au moment de son admission au centre de réadaptation, l'enfant provenait d'une famille d'accueil où il avait été victime d'agression sexuelle.

3.8 Les jeunes de la rue

Ils sont de 4 à 5,000, à Montréal seulement. Une étude menée auprès des groupes vivant dans le quartier Rosemont démontre que la majorité ont entre 15 et 17 ans[42] Une autre étude, menée auprès de 517 jeunes du centre-ville, indique que 60% ont été expulsés de leur foyer, 40% se sont déjà injecté des drogues, plus du tiers ont été victimes d'abus sexuel, près du quart ont fait de la prostitution et plus du tiers ont essayé de se suicider. Selon l'adjoint au directeur à la direction de la santé publique de la Régie régionale de la santé et des services sociaux de Montréal-Centre, le taux de mortalité chez les jeunes de ce groupe est « *13 fois plus grand (…) que les jeunes québécois du même âge* »[43].

Les experts affirment que ces jeunes se retrouvent dans la rue suite à une chaîne d'événements dont le dénominateur commun est l'exclusion, qu'elle soit de la

adéquats.

42 Les jeunes de la rue, qui sont-ils? Qui sont-elles, Dion, A. et Picard, I. dans Actes du Forum Droits et Libertés publiés par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse : *Que signifient les droits et libertés pour les jeunes de la rue*?, Novembre 1999, p. 11.

43 Divers types d'intervention et perspectives d'action. Roy, D. dans Actes du Forum Droits et Libertés publiés par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse : *Que signifient les droits et libertés pour les jeunes de la rue*?, Novembre 1999, p. 50

famille, du réseau des pairs, de l'école, de la famille d'accueil ou du centre de réadaptation[44]. En contrepartie d'autres font voir que la rue peut également être le lieu où se construit un « réseau porteur de stratégies de protection, de socialisation et de citoyenneté pour les jeunes »[45].

La Commission rappelle que ces jeunes ont **droit à la santé, à l'éducation, à la sécurité et à la protection**, en dépit du style de vie qu'ils ont choisi ou qui s'est imposé à eux. La mise en œuvre de ce droit demeure un objectif complexe, parsemé d'embûches, dont l'atteinte constitue néanmoins un impératif. Une intervenante auprès de ces jeunes en témoigne :

> « Le décrochage du réseau institutionnel face aux jeunes de 16-17 ans doit être dénoncé. Le système de protection de la jeunesse est confronté à une surcharge de dossiers et un manque de places. En conséquence l'accès est difficile surtout pour les jeunes qui s'approchent de la majorité. (...) Cependant, multiplier les services peut avoir l'effet inverse. Les jeunes risquent de disparaître dans la clandestinité des réseaux de la rue, de peut d'être dépistés, catalogués, étiquetés, judiciarisés, médicalisés et ainsi perdre complètement tout contrôle sur leur existence. D'ailleurs la criminalisation et la médicalisation des jeunes de la rue sont de plus en plus mises de l'avant par les institutions de sécurité publique et par les recherches épidémiologiques dans le domaine de la santé et des services sociaux »[46]

4 LES FACTEURS À L'ORIGINE DES PROBLÈMES DE QUALITÉ DANS LE SYSTÈME DE PROTECTION

Plusieurs des constats du ministère relatifs aux obstacles à l'efficacité globale du système de santé et de services sociaux s'appliquent aux services

---

44 Id., p. 43

45 *Quels jeunes et quelle rue? Un univers de pratiques et de représentations où les familles sont présentes et actives*. Hurtubise, R. et Vatz Laaroussi, M. Bulletin de liaison du Conseil de développement de la recherche sur la famille du Québec. Vol.2, no 2, été 2000, pp. 1-4

46 Dion, A. et Picard, I, op. cit., p. 14.

psychosociaux destinés aux enfants[47]. Néanmoins, ces constats ne suffisent pas à rendre compte de l'état actuel du système de protection des enfants, ce que la Commission illustrera dans les pages suivantes.

4.1 Le morcellement des interventions

Les services psychosociaux de base, donnés en CLSC et dans le milieu scolaire, ne répondent pas aux besoins courants de nombreuses familles aux prises avec les problèmes de nature psychosociale associés à la pauvreté sous toutes ses formes. Ces problèmes et leurs effets sur le bien-être des enfants ont été amplement mis en évidence par le Groupe de travail sur les jeunes qui, en 1991, avait tracé le canevas de base d'une intervention intégrée au bénéfice des familles. Cette perspective d'intégration des services a été à nouveau mise de l'avant en 1998 par le Comité jeunesse, communément désigné le comité Cliche, du nom de son président[48].

La difficulté à intégrer et coordonner les services de base et les services du DPJ est majeure. La quantité imposante de signalements refusés par les DPJ même s'ils avaient été faits par les professionnels de divers milieux sont un indicateur de cet aspect de la réalité. Entre 1993 et 1998, 23 884 personnes du milieu scolaire ont signalé au DPJ la situation d'un enfant. Dans 49 % des cas, le personnel du DPJ, sans avoir procédé à une évaluation au sens de la loi, a jugé que ce n'était pas recevable. Du côté des CLSC, 10 478 personnes ont signalé la situation : dans 41 % des cas, le personnel des DPJ a estimé que ce n'était pas

---

47 *Organisation des services : état de situation et perspectives.* Ministère de la Santé et des Services sociaux, juin 2000, 11 pages.

48 Agissons en complices – Pour une stratégie de soutien du développement des enfants et des jeunes. Ministère de la Santé et des Services sociaux, 1998, 55 p.

recevable. Du côté des centres hospitaliers et des médecins en clinique, 7710 personnes se sont adressées au DPJ qui, dans 39 % des cas, a jugé que ce n'était pas recevable.

De façon complémentaire, les travaux du Vérificateur général ont démontré que le manque d'intégration des services se reflétait la réponse donnée par les DPJ à de nombreux signalements :

> « Il n'est pas fréquent que les centres jeunesse dirigent un jeune, qui a fait l'objet d'un signalement mais dont la sécurité ou le développement n'a pas été jugé compromis, vers le CLSC de son territoire. Ainsi, selon nos sondages, **seulement 14 p. cent des cas de négligence et des troubles de comportement en 1996-1997 et 1997-1998 et pour lesquels on notait un besoin d'aide évident ont été adressés aux CLSC concernés. (…)** Mais ce n'est pas tout! Nous avons constaté, pour 1996-1997- toujours au sujet de ces jeunes qui n'ont pas fait l'objet d'une référence – que la situation de 13 p. cent d'entre eux s'était détériorée avant le 31 mars 1998. Cette aggravation avait mené à leur prise en charge par les centres jeunesse et, dans la plupart des cas, à leur hébergement subséquent dans une famille d'accueil ou un centre de réadaptation[49]. »

Le morcellement des interventions trouve son expression la plus achevée dans le **manque d'approche interdisciplinaire impliquant les professionnels de la santé et des services sociaux** appelés à intervenir auprès des enfants soumis à des mauvais traitements physiques**.** Ce manque d'interdisciplinarité à la grandeur du Québec a été identifié par la Commission une première fois en 1980[50], puis en 1984 dans un rapport qui suggérait les pistes de travail susceptibles d'y

---

49 *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998* – TOME II – Chapitre 4 . Gestion des services sociaux aux jeunes. Le Vérificateur général du Québec, par. 4.67 et 4.68.

50 *Le décès de Julie Viau à La Sarre*. Comité de la protection de la jeunesse, Rapport d'activités 1980-1981, p. 27.

remédier[51]. Il a été rappelé dans des circonstances tragiques en 1998, au terme de l'enquête sur l'Affaire de Beaumont[52].

En juin 2000, le ministère, qui n'a pas donné suite aux recommandations réalistes formulées par la Commission afin de corriger au plus tôt cette situation dramatique en raison de sa persistance dans le temps et de ses effets sur la vie et le respect des droits fondamentaux reconnus aux enfants, constate pour sa part que les *« mesures susceptibles d'encourager le travail interprofessionnel sont, à toutes fins utiles, inexistantes »*[53].

Ayant rappelé les efforts faits au cours des dernières années pour remédier au morcellement de l'intervention dans l'ensemble du réseau de services socio-sanitaires, le ministère affirme ce qui suit :

> « Tous les efforts du passé se sont butés au même écueil **: l'absence de responsabilité envers la personne tout au long de l'intervention**. Ainsi chaque professionnel et chaque établissement est responsable d'un segment, d'un épisode, d'une partie de l'intervention. La personne doit souvent se débrouiller seule pour trouver les passerelles, établir les relais nécessaires. Le problème est décuplé pour les personnes plus vulnérables[54]. »

---

51 *La concertation socio-médicale*, Comité de la protection de la jeunesse, 1984, 92 pages.

52 *Le cas des enfants maltraités de Beaumont*, *Rapport d'enquête, décision, recommandations*. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, avril 1998, 225 p.

53 *Organisation des services : état de situation et perspectives*. Ministère de la Santé et des Services sociaux, juin 2000, p. 5.

54 *Organisation des services : état de situation et perspectives*. Ministère de la Santé et des Services sociaux, juin 2000, p. 6.

La Commission d'étude affirme pour sa part que le système actuel ne comporte pas *d'endroit, de lieu de responsabilité et d'imputabilité que la personne peut identifier facilement*[55].

Selon le ministère et la Commission d'étude, les mécanismes qui seront mis en place afin d'apporter une solution à ce problème constituent un élément central de toute réforme du système.

Quelque peu étonnée face à cette affirmation relative à « l'absence de responsabilité envers la personne », la Commission invite les parties concernées à prendre conscience du fait que le système de protection en vigueur au Québec a été organisé, dès 1979, précisément autour de **l'exercice d'une telle responsabilité, confiée en exclusivité au DPJ,** à son personnel ainsi qu'aux personnes physiques qu'il autorise à exercer des responsabilités au sens de la LPJ[56].

La mise en œuvre d'un tel système, axé sur l'imputabilité et la responsabilité d'une personne, s'est avérée laborieuse dès ses débuts, vraisemblablement en raison du fait qu'elle constituait une réforme en profondeur de l'organisation des services sociaux de l'époque. Afin de résoudre les problèmes majeurs qui s'étaient accumulés au cours des deux premières années d'application du système, le gouvernement instituait en 1981 une commission parlementaire spéciale, présidée par l'actuel président de l'Assemblée nationale. Au terme de

---

55 *Consultation publique sur le financement et l'organisation des services de santé et des services sociaux* : Guide d'animation. Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux, Août 2000, p. 5.

56 L'article 32 de la *Loi sur la protection de la jeunesse* décrit ces responsabilités exclusives. Elles portent sur l'accès au système, l'évaluation du cas, l'élaboration du plan d'intervention et la révision périodique du cas.

son examen de la situation, la Commission Charbonneau recommandait, en 1982[57], de renforcer l'importance du DPJ en précisant par voie législative ses responsabilités exclusives et son insertion indispensable dans un réseau de services publics et communautaires.

Quel enseignement faut-il tirer du fait que la mise en place d'un système de protection axé sur la création d'un *« lieu de responsabilité et d'imputabilité que la personne peut identifier facilement »* n'ait pas donné tous les résultats escomptés depuis vingt ans? Il est certainement permis de répondre en affirmant que **le fait de désigner une « personne responsable » ne suffit pas à garantir l'accessibilité et la qualité des services.** De nombreuses autres conditions sont requises afin d'atteindre un tel objectif**.**

4.2 Les blocages propres à l'organisation et au fonctionnement du système de protection

Divers blocages font que le système de protection ne peut, à l'heure actuelle, faire face adéquatement aux défis auxquels il est confronté, que ce soit en matière de financement, d'organisation interne ou de qualité de services. Du point de vue de la Commission, ces blocages doivent être supprimés afin que soit respecté le droit reconnu aux enfants de recevoir les services requis par leur état.

4.2.1 La nécessité d'apporter des précisions à la loi

57 *Rapport de la commission parlementaire spéciale sur la protection de la jeunesse*. Assemblée nationale du Québec, 1982.

Les services de protection reposent sur une loi qui, à certains égards, a besoin d'être révisée afin de favoriser l'intégration des divers types de services offerts aux enfants et aux familles.

Les familles à risque. L'article 38 de la LPJ établit que la sécurité ou le développement d'un enfant est considéré comme compromis *« s'il est gardé par une personne dont le comportement ou le mode de vie* ***risque*** *de créer pour lui un danger moral ou physique ».* Bon an mal an**, environ 48 % des 25 000 signalements jugés recevables par les** DPJ portent précisément sur de telles situations**.** Le caractère imprécis de cette disposition tient en particulier au fait que l'intensité du risque encouru par l'enfant est laissée à l'appréciation de chacun. Par ailleurs certains se croiront obligés de faire un signalement dès qu'il y a un risque tandis que d'autres affirmeront qu'il faut au préalable avoir épuisé les autres façons de protéger l'enfant.

Cette imprécision est mise en évidence dès que le ministère vise une plus grande intégration des services. En 1984, au moment d'un important transfert d'effectifs des centres de Services sociaux de l'époque vers les CLSC, le Comité de la protection de la jeunesse recommandait d'ailleurs au ministre des Affaires sociales de revoir *« les problématiques visées par l'article 38 de la Loi sur la protection de la jeunesse pour en arriver à établir le cadre de référence le plus précis possible des problématiques qui relèvent de l'application de cette loi en regard de celles qui relèvent de la Loi sur les services de Santé et les Services sociaux »*[58]*.* Seize ans plus tard, aucune précision, législative ou réglementaire, n'a été apportée en ce sens.

---

58 *Commentaires et recommandations sur le Cadre relatif au partage des responsabilités CSS – CLSC en matière de services sociaux*, Comité de la protection de la jeunesse, 14 février 1984.

À quel moment le signalement de la situation devient-il obligatoire pour celui ou celle qui intervient dans ces familles? En vertu de quels critères le DPJ détermine-t-il si ce signalement est recevable ou non et si des mesures d'urgence s'imposent ou non? La loi, la réglementation d'établissement ou gouvernementale, les directives ministérielles ne fournissent aucune indication qui permette une réponse satisfaisante à la question. Pourtant, le besoin de ces indications est encore plus pressant aujourd'hui, alors que les professionnels de diverses disciplines se regroupent de plus en plus en équipes interdisciplinaires. C'est ainsi que des personnes appartenant à diverses catégories d'établissements ou d'organismes du milieu scolaire ou communautaire sont appelées à travailler ensemble auprès des nombreuses familles dites *à risque*.

Dans ce contexte, la Commission entend régulièrement des personnes, en provenance du milieu scolaire, des CLSC ou des organismes communautaires affirmer que ça ne vaut plus la peine de perdre son temps à essayer de convaincre le personnel du DPJ qu'il devrait recevoir le signalement et qu'il vaut mieux *« attendre que ça saigne avant de signaler ».*

Les enfants et les adolescents en proie à des problèmes de santé mentale. Le besoin d'apporter des précisions à la loi se fait sentir avec acuité en regard d'un groupe nouvellement identifié, les enfants et les adolescents en proie à des problèmes de santé mentale. Une vaste opération de transformation des services de santé mentale est en cours au Québec. Dans le cadre de cette opération, les besoins particuliers des enfants, ceux des jeunes et des parents présentant des problèmes de santé mentale sont enfin reconnus. Dans l'état actuel des choses, la LPJ peut s'appliquer à ces enfants et ces adolescents puisqu'elle englobe les situations où *« un enfant manifeste des troubles de*

comportement sérieux » ainsi que les situations dans lesquelles le parent a un comportement ou un mode de vie, attribuable à un problème de santé mentale, qui risque de causer des préjudices graves à son enfant. Toutefois **le besoin de préciser les responsabilités des divers acteurs engagés dans la prestation de services intégrés et continus à ces personnes est patent**, en raison notamment des responsabilités exclusives confiées au DPJ[59]. Ce besoin est formellement reconnu par le groupe d'appui à la transformation des services de santé mentale.

Le maintien dans le milieu familial. Le système de protection repose sur un principe fondamental, dont la portée demeure ouverte, comme le suggèrent les mots mêmes de la loi : *« Toute décision prise en vertu de la présente loi doit **tendre** à maintenir l'enfant dans son milieu familial. Si, dans l'intérêt de l'enfant un tel maintien ou 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 conditions de vie appropriées à ses besoins et à son âge et se **rapprochant le plus** d'une milieu familial **normal** »[60].*

Malgré les tensions générées par la mise en application de ce principe éminemment général, notamment entre le point de vue clinique et le point de vue juridique, entre le respect des droits de l'enfant et ceux de ses parents, malgré son impact majeur sur le financement des services, aucune directive ministérielle n'a été émise conformément à l'article 133.1 de la Loi afin de préciser les critères de maintien en milieu familial ou de placement en relation avec des catégories de clientèles définies.

---

59 *Forum sur la santé mentale – Guide de discussion*. Ministère de la Santé et des Services sociaux, septembre 2000, p. 7.

60 LPJ, art. 4. Les caractères gras ont été ajoutés au texte de la loi.

En l'absence d'orientations définies en ces matières, le changement de lieu de résidence des parents d'un enfant placé en famille d'accueil pourra, dans certains cas, entraîner le changement de famille d'accueil de l'enfant à l'encontre de son droit à la stabilité et à la continuité de ses conditions de vie[61].

4.2.2 Les carences du système de gestion de l'information

Malgré les indications de la communauté internationale[62] en ce sens, la gestion du système de protection ne repose pas encore sur un système d'information qui refléterait de façon significative ses activités compte tenu des caractéristiques de ses clientèles, des objectifs poursuivis, des moyens utilisés et des résultats obtenus. Cette carence a des conséquences majeures à plusieurs points de vue comme le suggèrent les observations suivantes.

Le système d'information ne donne pas l'information permettant d'assurer un financement stable ainsi qu'une organisation efficace des services d'évaluation des signalements. Par exemple, le système d'information ne permet pas de distinguer le signalement de la situation d'un enfant en bas âge au sein d'une famille associée au crime organisé, le signalement de la situation d'un enfant qui vit avec une mère aux prises avec des problèmes de santé mentale et le signalement d'un enfant qui présente le syndrome d'aliénation parentale en

---

61 La mise en œuvre du principe de maintien en milieu familial génère le même type de tensions ailleurs au Canada ainsi qu'en divers pays d'Europe. À ce sujet, voir *Looking After Children in Canada : Final Report.* Kufeldt, K., Vachon, J. et Simard, M. Université Laval – University of New Brunswick, juin 2000, pp. 69 ss.

62 « *Pour pouvoir améliorer de manière continue la qualité des soins, il faut disposer de systèmes d'information reposant sur des indicateurs choisis de qualité des soins établis à partir des activités courantes et communiqués en retour aux (...) prestataires de soins.* » Charte de Ljubljana sur la réforme des systèmes de santé, OMS, 1996.

raison du comportement de son père, impliqué dans des procédures de divorce interminables et amères.

Les statistiques régionales et nationales feront état de trois signalements jugés recevables en raison du même motif : le comportement ou le mode de vie des parents qui risque de créer un danger pour l'enfant. Une évaluation adéquate de ces trois signalements comporte pourtant des **exigences spécifiques à chacun, que ce soit du point de vue des ressources humaines et financières requises ou du point de vue de l'organisation des services,** que ce soit sur une base régionale ou, au besoin, suprarégionale**.**

Cette lacune des systèmes d'information a des effets négatifs importants, en commençant par le fait que le ministère, au moment de lancer sa consultation publique sur l'organisation et le financement des services, n'a pas publié quelqu'indicateur que ce soit sur l'état de bien-être des enfants, alors qu'il mettait à la disposition du public un Rapport élaboré sur la santé des Québécois[63].

De leur côté les dirigeants d'établissements, incapables de justifier leurs demandes de fonds sur des bases précises et objectives, se voient confrontés à un obstacle quasi insurmontable qui s'exprime fréquemment dans le commentaire suivant : de toutes façons, le système de protection, c'est un gouffre sans fond!

Incapables d'organiser les services de façon adéquate, faute d'entente sur les activités et les ressources requises afin d'évaluer les signalements selon la

63 *Santé au Québec : quelques indicateurs.* Ministère de la Santé et des Services sociaux, Juin 2000, 86 p.

catégorie à laquelle ils appartiennent, certains dirigeants ou chefs d'équipe laisseront leur personnel se débrouiller sans le support requis. D'autres fixeront des normes de productivité irréalistes dans le but d'éviter à tout prix la création de listes d'attente à l'évaluation, peu importe les conséquences sur la santé des intervenants et la qualité de leur intervention. **D'autres compromettront la qualité du travail des équipes chargées de l'application des mesures de protection afin d'éviter àtout prix ces listes d'attente.** Confrontés à des situations de grande violence, mal outillés pour y faire face, les intervenants se comporteront quant à eux de façons variées. Certains deviendront des spectateurs passifs. Ils ont peur, légitimement d'ailleurs. Pendant ce temps, certains enfants demeureront dans un milieu de grande violence, en proie à la terreur durant plusieurs années.

4.2.3 Le cadre de gestion des ressources humaines

Le cadre actuel de gestion des ressources humaines, notamment dans les centres de réadaptation pour jeunes, a des effets négatifs importants sur la continuité des services offerts aux adolescents et aux adolescentes et sur leur caractère adéquat. Selon les informations portées à la connaissance de la Commission, la majorité des heures de présence auprès des jeunes sont accomplies par des éducateurs et éducatrices qui occupent des postes temporaires ou sur appel et qui se déplacent constamment afin d'obtenir progressivement ce qui, à leurs yeux, constitue de meilleures conditions de travail.

La Commission souligne que ce facteur constitue, à lui seul, un obstacle majeur à la mise en place de services de qualité pour deux motifs. Il existe un consensus selon lequel la cohérence et la continuité des personnes significatives auprès des jeunes en difficulté constituent un ingrédient fondamental de toute

intervention réussie[64]. Il est par ailleurs facile de comprendre dans quelle situation peuvent se trouver des éducatrices et des éducateurs qui se connaissent à peine et qui doivent animer la vie d'un groupe de 12 jeunes qu'ils connaissent à peine, alors que ces jeunes ont été confiés à un centre de réadaptation en raison d'une impossibilité majeure de vivre une vie normale en société. **À la moindre incartade les éducateurs et les éducatrices auront tendance à utiliser les chambres sécuritaires** ou toute autre mesure privative de liberté, par crainte de perdre le contrôle sur la situation. De telles pratiques constituent la négation des droits fondamentaux, reconnus aux adolescents par la Charte.

4.2.4 La sélection et la formation du personnel

De nombreux intervenants, notamment ceux qui sont affectés à l'évaluation des signalements, sont mal préparés à l'accomplissement de leurs responsabilités professionnelles. Trop souvent, ils occupent un poste dans l'attente d'un autre poste qui leur conviendrait effectivement beaucoup mieux. Plusieurs d'entre eux vivent avec une peur constante de faire l'objet de représailles de la part de certaines familles avec lesquelles ils sont en contact.

La Commission constate également que certains, qui n'ont pas les aptitudes requises compte tenu des caractéristiques du travail dans un système de protection, s'y retrouvent en raison des règles d'ancienneté qui président à l'organisation du travail. Elle croit qu'un effort majeur devra être fait afin d'examiner cet aspect de la question.

---

64 *Intervenir autrement. Un modèle différentiel pour les adolescents en difficulté.* Le Blanc, M., Dionne, J. Proulx, J. Grégoire, J.C. Trudeau-Leblanc, P. Les Presses de l'Université de (...suite)

4.2.5 Le manque de services efficaces en amont du système de protection

Pour être efficace, il est essentiel qu'une intervention en vertu du système de protection soit intégrée à d'autres approches qui, habituellement, la précèdent dans le temps, avec l'intensité voulue. À défaut d'une telle intégration, l'intervention en vertu du système de protection devient en partie le fourre-tout de la détresse ou de la marginalité sociale sous toutes ses formes, l'exutoire des autres réseaux de services et non le complément indispensable des services de garde, des services d'éducation, des services de santé et des services psychosociaux de base.

Le manque de ressources et de services antérieurs à l'intervention en vertu de la LPJ est dénoncé régulièrement depuis plusieurs années, notamment depuis la vague de compressions budgétaires dans les écoles, les CLSC et les centres hospitaliers**.**

La carence de services est particulièrement flagrante à l'école, une institution sociale que les enfants et les adolescents doivent fréquenter. L'école est pour eux un milieu de vie et ils y vivent une part significative de leur existence, en termes de réussite ou d'échec tant social que scolaire. À cela s'ajoute le fait que l'école constitue, pour nombre de parents dépassés par leurs responsabilités tout en étant profondément désireux de les assumer, le lieu où ils sont les plus réceptifs à une assistance psychosociale adaptée à leur situation. Dans ce contexte, les coupures d'effectifs dans les services complémentaires ont eu des effets négatifs importants. La forte quantité de signalements en provenance du milieu scolaire, jugés non recevables par le DPJ, témoigne à sa

Montréal, 1998, p. 202.

façon du fait **que le système de protection est devenu, en partie, l'exutoire d'un réseau scolaire mal équipé pour répondre aux besoins des enfants**.

Cette carence de services psychosociaux se manifeste également par l'absence de ressources et de programmes de base communs à tous les CLSC. En raison du virage ambulatoire et des nouveaux besoins que cela a entraînés, le personnel de ces établissements a dû s'éloigner encore davantage de l'accomplissement de sa mission sociale pourtant indispensable au développement d'une société en santé. Pendant ce temps de nombreux parents demeurent totalement désemparés et dépourvus, par exemple face aux comportements bizarres ou agressifs de leur enfant suite à un événement qui l'a traumatisé. D'autres, incapables financièrement d'avoir accès à des consultations en bureau privé, vivent une angoisse profonde et ne sont d'aucun secours à leur enfant qui manifeste des tendances suicidaires ou un comportement dépressif répété.

5 LES LEVIERS D'ACTION NÉCESSAIRES À LA TRANSFORMATION DU SYSTÈME DE PROTECTION

La Commission convient entièrement que la transformation du système de protection des enfants doit être étroitement associée à des projets de réforme plus vastes, mis de l'avant à l'occasion de la révision globale du système de santé et de services sociaux. Cette question sera abordée plus directement dans la dernière partie du mémoire.

Elle croit toutefois que l'exercice de révision du système socio-sanitaire ne dispense pas les décideurs de s'attarder au fait que **des réformes spécifiques au système de protection doivent être entreprises de façon concomitante à cette**

réforme globale. Les établissements ne peuvent, de façon isolée, mener à terme ces réformes. Elles seront décrites brièvement et portées à l'attention des membres de la Commission d'étude afin qu'ils puissent saisir l'ampleur de la tâche qui incombe aux personnes chargées de la protection de la jeunesse au Québec.

5.1 Les actions en cours

La Commission veut d'abord souligner que les établissements auxquels appartiennent les DPJ ont, au cours des dernières années, fait des efforts exceptionnels afin de mieux intégrer leurs services avec ceux donnés par les CLSC[65] et les médecins[66]. Ils ont également mis en place des projets spécifiques afin d'améliorer la qualité des services professionnels donnés par l'ensemble de leur personnel.

Ces efforts ont été coordonnés à l'échelle du Québec par l'Association des centres jeunesse qui en a fait sa priorité comme en fait foi le rapport annuel de l'organisme[67]. Ils sont supportés par un ministre délégué à la Protection de la jeunesse qui voit à leur financement, entreprend des actions complémentaires, par exemple l'examen de la qualité des services donnés aux enfants placés en famille d'accueil ou encore une étude sur l'opportunité de mettre en place une

---

65 *Services à la jeunesse - CLSC et Centres jeunesse, des établissements qui s'appuient pour les services aux enfants, aux jeunes et à leur famille*. Association des centres jeunesse - Association des CLSC et des CHSLD du Québec, Juin 1998, 20 p.

66 *Le suicide chez les usagers des Centres jeunesse : il est urgent d'agir!* Association des Centres jeunesse - Collège des médecins du Québec - Le Protecteur du Citoyen, Avril 1999, 55 p.

67 *Rapport d'activités de l'Association des centres jeunesse du Québec*, Montréal, 2e trimestre 2000.

ressource résidentielle de réadaptation à vocation suprarégionale, destinée aux adolescents les plus éprouvés.

La Commission souligne en particulier la mise en place de programmes intégrés de formation continue du personnel, rendus possibles par une subvention spéciale du ministère, le développement d'un système informatisé d'aide à la décision qui supportera le personnel des DPJ appelé à évaluer les situations, l'adoption d'un ensemble de pratiques recommandées ainsi que la normalisation des ressources requises pour effectuer certaines opérations.
Il faut néanmoins garder à l'esprit que les efforts faits par une association dont les pouvoirs sur ses membres sont d'ordre moral et non hiérarchique ne pourront jamais, à eux seuls, **apporter une solution durable aux problèmes les plus criants du système de protection**, en particulier son intégration réussie à des systèmes d'intervention plus larges. Ils ne pourront pas non plus pallier à l'absence de système interne de gestion de la qualité dans chaque centre jeunesse, dont la valeur serait garantie par un organisme neutre et externe, le Conseil québécois d'agrément des établissements de santé et de services sociaux.

5.2 La nécessité d'un leadership ministériel intensifié

Le ministère a, sans conteste, exercé une activité plus intense dans le secteur des services à l'enfance et à la famille au cours d'un passé récent. L'annonce en juin 2000 d'un vaste plan d'intervention sur trois ans, destiné à supporter les familles à risque dès la naissance de leur enfant, en témoigne[68], tout comme

68 *Proposition du ministère de la Santé et des Services sociaux dans le cadre des travaux du chantier gouvernemental en vue du Sommet du Québec et de la jeunesse*. Document inédit, non daté, 9 p.

l'importance accordée aux enfants, aux jeunes et à leurs parents dans le *Plan d'action pour la transformation des services de santé mentale*[69].

Ces nouvelles initiatives ne sauraient en aucun cas remplacer le système de protection en ce qu'il comporte d'irréductible et d'indispensable : protéger un nombre restreint d'enfants de la négligence grave, des mauvais traitements et de l'abus sexuel auxquels les soumettent leurs parents, même quand une assistance préventive leur est offerte ; protéger un nombre restreint d'adolescents et d'adolescentes des dangers immédiats et majeurs auxquels ils s'exposent eux-mêmes en raison de leurs comportements.

Dans cette perspective, la Commission fera voir en quel sens les autorités ministérielles sont appelées à fournir des leviers additionnels afin que le système de protection comble les attentes légitimes que sa mise en place a suscitées il y a 25 ans. Plusieurs des points soulevés ci-dessous constituent un rappel des recommandations formulées par la Commission au terme de ses enquêtes effectuées au cours des dernières années.

5.2.1 La coordination interministérielle

Il est rassurant de constater que le ministère confie à son *Service de l'enfance, de la jeunesse et de la famille* le mandat suivant : « *Développer la concertation existante et agir comme interlocuteur privilégié du Ministère auprès des associations et des groupes représentatifs ainsi qu'auprès des instances multisectorielles qui s'occupent de l'enfance, de la jeunesse ou de la famille* ».

69 *Transformation des services de santé mentale*. Ministère de la Santé et des Services sociaux, 29 novembre 1999, 22 pages.

La Commission comprend que cela inclut les divers ministères concernés et elle rappelle **l'urgence d'un plan interministériel** qui permettra une intégration plus poussée des services donnés dans les centres de la petite enfance, les CLSC, l'école, les centres jeunesse et le milieu hospitalier[70].

5.2.2 Les règlements d'établissements

Suite à une recommandation de la Commission en ce sens[71], une opération importante a cours depuis environ un an afin de mettre à jour les règlements internes des centres de protection de l'enfance et de la jeunesse qui, au sens de la loi, sont une constituante des centres jeunesse.

La Commission est d'avis qu'on ne peut éviter, au moment de cette mise à jour, d'apporter quelques **précisions relatives aux orientations de base du système de protection ainsi qu'à l'exercice des responsabilités exclusives du** DPJ au sein des ressources de sa communauté.

Pour ce faire, la Commission estime qu'une plus grande implication ministérielle est requise. Un exemple illustrera ce propos. Il n'est certes pas souhaitable que le ministre de la Santé et des Services sociaux détermine d'autorité quel sera l'outil de « gestion du risque » utilisé au moment de l'évaluation de la situation des jeunes enfants soumis à des mauvais traitements physiques dans leur famille. Il incombe néanmoins au ministère de veiller à ce que chaque établissement adopte, par voie de règlement interne, un outil de cette nature, commun à tous

---

70 La nécessité de ce plan a été soulignée en novembre 1998 lors de la parution du rapport intitulé *Agissons en complices*.

71 La recommandation, d'abord formulée au terme de l'enquête sur l'Affaire de Beaumont en 1998, a été reprise dans le cadre d'une enquête générale dans les Laurentides en février 1999.

les DPJ du Québec. À l'heure actuelle, cette initiative, prônée par la Commission, est refusée par les établissements et le ministère ne donne pas suite à une recommandation en ce sens.

5.2.3 Les orientations ministérielles concernant la contention et l'isolement

En vertu d'une modification récente apportée à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, la contention et l'isolement ne peuvent être utilisés que dans des circonstances exceptionnelles, selon des critères formulés dans la loi[72].

La loi prévoit que le ministre fasse connaître les orientations qu'il met de l'avant en vue d'assurer l'application de cette disposition de la loi pertinente à l'exercice des droits fondamentaux de la personne, qu'elle soit enfant ou adulte. Quant aux établissements, ils ont l'obligation légale d'adopter un **protocole d'application de ces mesures et de procéder à une évaluation annuelle de leur mise en oeuvre**. La Commission est d'avis qu'une présence ministérielle nettement plus intense est requise en vue d'assurer la mise en application de cette disposition de la loi dans les centres de réadaptation.

5.2.4 L'agrément des établissements

En 1998, la Commission a mis en évidence le fait qu'il n'existe pas de système de gestion de la qualité dans les établissements chargés de la protection de la jeunesse, même si l'intervention d'autorité dans la vie privée des familles ainsi que l'intervention d'autorité dans la vie des adolescents et des adolescentes en centres de réadaptation constituent une entreprise complexe qui peut devenir l'occasion d'atteintes majeures aux droits, que ce soit par excès ou par

manque d'intervention[73]. La nécessité d'une gestion rigoureuse de la qualité dans ces établissements est rendue encore plus indispensable en raison du fait que les jeunes et les familles du système de protection constituent, pour la grande majorité, une clientèle vulnérable face aux pouvoirs publics, difficilement en mesure de faire valoir ses droits.

La Commission affirme à nouveau qu'une implication ministérielle accrue est requise afin que les conseils d'administration des centres jeunesse donnent **suite à la décision de principe, prise en 1998, de procéder à l'agrément de leur établissement** conformément au système mis en place par le Conseil québécois d'agrément des établissements de santé et de services sociaux.

5.2.5 L'application de la Loi sur la protection de la jeunesse et le système professionnel

La Commission a mis en évidence que dans l'état actuel des choses la contribution des ordres professionnels à la qualité des services au sein du système de protection est, somme toute, négligeable même si le résultat des activités du personnel de ces établissements a des conséquences majeures sur la qualité de vie des enfants. À titre d'exemple, rappelons que la décision de laisser un enfant victime d'abus sexuel chez lui ou de le retirer de ce milieu n'est pas un acte réservé à des personnes imputables de leur pratique professionnelle devant un ordre professionnel.

---

72 L.R.Q., C. S-4.2, a. 118.1

73 Ces risques ont été mis en relief dans deux enquêtes majeures de la Commission, une dans la région des Laurentides, l'autre au Pavillon Bois-Joly en Montérégie. À ce sujet, voir les rapports suivants : *Rapport et conclusion d'enquête sur les services de protection de la jeunesse dans la région des Laurentides*, Février 1999, pp. 61 ss ; *Rapport et conclusion d'enquête – Pavillon Bois-Joly*, Septembre 2000, pp. 106-107.

De même, la Commission constate que la décision de placer un adolescent en salle d'isolement ou de retrait peut être prise par des personnes de compétences fort diversifiées selon les régions, allant du gardien de sécurité au détenteur d'un doctorat dans l'une ou l'autre des disciplines des sciences humaines. Pour justifier l'isolement et ce qui lui est assimilable, des personnes, avec ou sans formation particulière, se réclament d'opinions personnelles dépourvues de tout fondement scientifique. Au sein d'un même établissement, le meilleur et le pire peuvent coexister, parfois dans un contexte de tensions internes amplifiées par l'appartenance à des unités syndicales concurrentes.

Face à de telles lacunes, la Commission rappelle qu'un vaste chantier de mise à jour du système professionnel est en cours au Québec[74]. Le besoin de revoir de fond en comble l'organisation du travail professionnel, la compétence et l'imputabilité de ceux et celles qui s'en réclament n'est d'ailleurs pas propre au Québec. Son importance stratégique a été reconnue par une commission d'étude américaine, *« The Pew Health Professions Commission ».* Au terme de ses travaux, celle-ci **mettait en évidence le rôle critique de chaque professionnel dans toute entreprise de transformation des structures d'organisation des services**[75]. La Commission souligne que ces constatations, faites dans le cadre de la transformation des services de santé, s'appliquent intégralement aux services sociaux en général et à fortiori, aux services de protection.

---

74 *La mise à jour du système professionnel québécois.* Plan d'action présenté par Madame Linda Goupil, ministre responsable de l'application des lois professionnelles. Québec, novembre 1999.

75 *Investing in Health Professionals is the Key to Health Systems Change*. *Front &Center,* Volume 3 – Issue 2. The Center or the Health Professions at the University of California, San Francisco. Winter 1998.

6 LE DIRECTEUR DE LA PROTECTION DE LA JEUNESSE DANS UN SYSTÈME RENOUVELÉ DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX

L'organisation du système de protection ne fait l'objet d'aucune considération particulière dans les documents de soutien rendus publics par le ministère et la Commission d'étude. Néanmoins, plusieurs examinent son financement et de son organisation à la lumière des principes et des principales hypothèses de travail mises de l'avant dans ces documents.

6.1 Les avenues de transformation possibles

La fonction du DPJ dans l'octroi des services psychosociaux, son appartenance organisationnelle ainsi que son pouvoir sur le financement des services sont inévitablement remis en question dans le cadre d'un vaste débat sur l'organisation et le financement des services. Les principes d'allocation budgétaire pour une clientèle donnée sur un territoire défini et d'organisation territoriale des services de base sous autorité unique s'appliquent facilement au système de protection. On peut légitimement y voir la possibilité d'un renouvellement en profondeur de l'intervention au sens de la LPJ, par exemple à l'égard des clientèles non traditionnelles comme les jeunes de la rue dont il a été question antérieurement. De même la distinction nette entre la fonction d'évaluation des besoins et celle de l'achat des services spécialisés au nom du « patient » pose à nouveau la question des responsabilités exclusives du DPJ au sein d'un univers complexe de services de santé et de services sociaux. Les paragraphes qui suivent rendent compte brièvement des grands courants d'idée à ce sujet.

Le DPJ à la régie régionale. Certains reprennent le souhait, plus d'une fois exprimé au fil des ans, que le DPJ et son personnel immédiat[76] soient détachés du centre jeunesse et relèvent d'une régie régionale. Dans cette optique, le DPJ constituerait en quelque sorte une instance décisionnelle régionale, déconcentrée dans chacune des équipes interdisciplinaires responsables des services psychosociaux de base dans un territoire donné.

Le DPJ serait alors, allègue-t-on, en meilleure posture pour exercer ses responsabilités exclusives à l'égard du petit nombre d'enfants, de jeunes et de familles qui ne trouvent pas réponse à leurs besoins au niveau des services de première ligne. Les services de protection auraient également plus de chance d'être intégrés aux services de première ligne et d'être donnés sur une période plus courte. Les DPJ deviendraient des « acheteurs » de services, au nom des enfants qu'ils protègent. Ils pourraient s'adresser aux organismes de la communauté ou à ceux du secteur privé pour certains besoins, par exemple les ressources spécialisées en polytoxicomanie. Ils pourraient aussi s'adresser aux centres jeunesse, qui continueraient à gérer, sur une base régionale ou suprarégionale, des services psychosociaux spécialisés ou même "surspécialisés" ainsi que des centres de réadaptation pour jeunes. Ils pourraient recourir aux centres hospitaliers dans les cas nécessitant une expertise médicale, par exemple les cas d'enfants en bas âge qui présentent des blessures répétées, graves et inexpliquées ou les cas d'enfants et d'adolescents affichant les symptômes de problèmes de santé mentale.

Le DPJ au ministère de la Famille et de l'Enfance. D'autres, en raison notamment des nouveaux courants de pensée selon lesquels tout se joue dès les premières années de l'enfant, souhaitent que la révision du système de santé et de services sociaux soit l'occasion d'un virage plus important. Selon eux, toutes les mesures de soutien à la famille, y compris les services sociaux relevant de l'autorité du DPJ, devraient relever d'un ministère de la Famille et de l'Enfance dont la mission serait revue dans le sens d'un élargissement marqué. Cette avenue de solution aurait, selon eux, l'avantage d'envoyer un message clair : la meilleure protection à offrir aux enfants consiste à offrir l'aide voulue à leurs parents le plus tôt possible dans la vie de l'enfant.

Le DPJ au ministère de la Justice. Finalement, un dernier groupe insiste sur le fait que la protection des enfants et des adolescents est toujours une affaire d'autorité et de contrainte, par ailleurs assortie de services d'aide

76 À titre d'exemple, soulignons qu'au Centre jeunesse de Québec cela représente environ 10% de l'ensemble du personnel de l'établissement.

de haute qualité. Cette contrainte doit demeurer exceptionnelle. Elle serait employée uniquement dans les cas où il a été démontré que les parents sont incapables de collaborer ou qu'ils opposent une fin de non-recevoir à toute relation d'aide en vue de parvenir à une modification d'un comportement qui constitue une menace grave et immédiate à la sécurité ou au développement de leur enfant. Le même raisonnement est appliqué aux troubles de comportement chez l'adolescent : l'intervention en vertu d'un système de protection ne serait justifiée que dans les cas où l'adolescent qui se met en danger immédiat refuse toute assistance offerte par les ressources de sa communauté. En aucun cas le système de protection ne devrait avoir pour fonction de pallier à un manque de ressources et d'organisation au niveau des services psychosociaux de base, comme c'est souvent le cas à l'heure actuelle. Revenant aux grandes orientations du projet de loi soumis à l'Assemblée nationale en novembre 1972, ces personnes souhaitent que les DPJ et leur personnel immédiat soient plutôt rattachés au ministère de la Justice, ce qui aurait l'avantage, selon elles, de tracer une ligne de démarcation plus nette entre le système de protection et le système plus global d'aide aux familles. »

6.2 La nécessité d'un moratoire sur le sujet

La Commission estime être en position, compte tenu de son indépendance par rapport aux établissements de services et de sa connaissance de l'état du système de protection à la grandeur du Québec, de contribuer de façon significative à la réflexion de la Commission d'étude sur ces sujets.

La Commission reconnaît que le système de protection doit être profondément transformé, à plusieurs égards, et que le rôle ainsi que l'appartenance du DPJ au sein du système de services de santé et de services sociaux doivent faire objet d'un examen approfondi. Elle est toutefois d'avis que **cet examen et cette transformation doivent être réalisés selon une séquence d'activités et d'étapes propre au système de protection**, sous peine de compromettre les acquis des vingt dernières années et ce, pour longtemps**.**

En plus d'être soumis, comme tous les établissements, à des compressions budgétaires majeures, le système de services sociaux a connu, depuis le milieu des années 80, des transformations profondes, plus ou moins réussies, pas même achevées dans certains cas : transfert massif d'effectifs des centres de services sociaux vers les CLSC en 1984, fusion d'établissements suite à la réforme de 1992, disparition des centres d'accueil pour jeunes, affaiblissement de la mission sociale des CLSC en raison des impacts massifs et subits du virage ambulatoire en santé et de l'ajout de nouvelles responsabilités à l'égard du maintien à domicile, voilà autant d'éléments structurels qui ont, de façon continue, dominé le paysage des services sociaux au Québec depuis 15 ans.

Ces bouleversements continus dans les services sociaux ont été amplifiés par un éloignement marqué, maintes fois dénoncé, de la part d'un ministère trop exclusivement centré sur la solution des problèmes du réseau de la santé. Cet

éloignement de la part du ministère et, par voie de conséquence, des régies régionales, s'est manifesté de façon particulière en 1997, au moment où une trentaine de personnes, représentant le ministère, les régies régionales et les centres jeunesse, se sont réunies afin de faire le bilan d'une situation de plus en plus intolérable au sein du système de protection[77].

À tous ces facteurs de nature administrative s'est ajouté le dévoilement, par la Commission et le Vérificateur général du Québec en particulier[78], des faiblesses structurelles majeures du système de protection. L'effet déstabilisateur de tous ces facteurs additionnés les uns aux autres ne saurait être nié : le réseau de protection est à bout de souffle, sa crédibilité est mise à l'épreuve.

La Commission est d'avis que le système de protection demeure un système précaire, aujourd'hui comme il y a deux ans[79], **constamment exposé à des ratés majeurs** résultant de faiblesses structurelles auxquelles aucun correctif n'a été apporté, parfois depuis des décennies, même si elles sont été bien identifiées[80]. Toutefois, il s'agit d'un système qui doit être transformé selon un plan et un échéancier conformes à ses particularités, notamment le fait qu'il a été laissé à

---

77 Journée de réflexion sur les services aux jeunes et à leurs familles - 27 février 1997 - Compte rendu des échanges. Mars 1997.

78 *Gestion des services sociaux offerts aux jeunes.* Le Vérificateur général du Québec, 1998. Le rapport du Vérificateur général a fait objet d'un Rapport de la Commission de l'administration publique de l'Assemblée nationale, daté du 16 juin 1999.

79 *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 en date du 24 juin 1998.* Groupe d'experts en organisation clinique en matière jeunesse, Ministère de la Santé et des Services sociaux, juin 1998, p. 39.

80 En 1976, le ministre des Affaires sociales, M. Claude E. Forget annonçait la mise en place d'un système d'agrément des centres d'accueil de l'époque. Aucune suite n'a été donnée à cette annonce. Voir : *Position du Ministère des Affaires sociales suite au Rapport du Comité d'étude sur la réadaptation des enfants et des adolescents placés en centre d'accueil* (Rapport Batshaw). 16 février 1976.

son sort au plus fort de la tourmente occasionnée par le « virage ambulatoire » du secteur de la santé.

7 OBSERVATIONS FINALES RELATIVES À LA TRANSFORMATION DU SYSTÈME DE PROTECTION

Cohérente avec son orientation de base selon laquelle la gestion du système de protection ne peut être entièrement assimilée à la gestion des autres éléments du système de services de santé et de services sociaux, la Commission invite les membres de la Commission d'étude à considérer que le système de protection ne gagnerait rien à être géré en fonction des besoins du système de santé et selon un rythme propre à ce dernier. **Un examen approfondi des clientèles et des objectifs complexes du système de protection doit à tout prix être effectué de façon urgente,** de même qu'un examen de sa gestion, notamment de ses pratiques et de ses processus**.**

Au terme de cet examen se posera, de façon renouvelée, la question du lieu d'appartenance des DPJ et du lien à établir entre l'exercice de leurs responsabilités et le financement des services socio-sanitaires.

La Commission constate néanmoins que la gestion du système de protection offre de nombreux points de similitude avec la gestion du système de santé. Il y a lieu de s'en inspirer dès maintenant et, à certains égards, de procéder de façon identique. Par ailleurs, diverses activités doivent être menées en marge de la réforme des services de santé afin que le système de protection évolue de façon à ce que les services qui en découlent soient conformes aux droits reconnus aux enfants et aux adolescents. Dans la dernière partie de son mémoire, la Commission portera cet ensemble de besoins à l'attention des membres de la Commission d'étude.

7.1 Le financement des services de protection

L'adoption de règles adéquates de financement des services de protection, conformément à un principe d'équité entre les régions, constitue un défi majeur, plus d'une fois souligné par la Commission, notamment au terme de ses enquêtes en Montérégie et dans Lanaudière.

Un rapport rendu public par le ministère à l'occasion du débat en cours permet de faire un pas important afin de faire face à ce défi. L'auteur du rapport fait état des avantages marqués d'une méthode de financement des services appelée DRG en anglais ou GHD en français. D'abord mise en place aux États-Unis puis reprise dans divers pays européens, la méthode repose sur le fait qu'il est possible de regrouper les activités du système de santé autour de diverses catégories de diagnostics en vue d'assurer leur financement :

> « L'ajustement des budgets pour suivre l'évolution des services est le problème le plus difficile à résoudre dans le financement des centres hospitaliers. (…) Le gouvernement fédéral américain a introduit une méthode de paiement par cas (…) connue sous le nom de Diagnosis Related Groups (DRG) ou en français, groupes homogènes de diagnostics (GHD). Plutôt que de payer des factures détaillées, le gouvernement remboursera dorénavant le coût des soins en payant un forfait moyen basé sur une catégorie de diagnostics »[81].

Sans entrer dans les débats d'experts relatifs aux avantages et aux inconvénients d'une méthode de financement fondée exclusivement sur les GHD, la Commission suggère que **le concept *« groupe homogènes de diagnostics »* pourrait avoir des applications majeures dans la gestion du système de protection, même dans le cadre actuel de financement des établissements**.

---

81 *Le financement des soins socio-sanitaires : une nouvelle étape possible dans la réforme du système.* Bédard, D., Observatoire de l'administration publique – ENAP, janvier 2000.

L'utilisation de la méthode GHD entraînerait **l'identification des principales clientèles du système de protection**, ce qui constituerait la base d'une gestion éclairée du système. Le fait que la méthode comporte la reconnaissance de niveaux de sévérité la rend particulièrement attrayante pour un système appelé à intervenir, comme ce fut souligné antérieurement, dans des situations fort différentes en dépit du fait qu'elles offrent des caractéristiques communes. **Enrichie des indicateurs socio-économiques pertinents, cette méthode permettrait de relever le défi de l'équité inter-régionale** dans une optique nouvelle, en tenant compte notamment des facteurs associés au fait que l'intervention au sein de communautés isolées et éloignées des grands centres comporte des coûts additionnels.

La méthode GHD permettrait **d'enrichir de façon significative les systèmes d'information**, que ce soit en matière de résultats atteints ou de clientèles desservies. Finalement, elle permettrait de poser le problème du financement global du système de protection en des termes nouveaux et de lui donner des bases objectives solides, **quel que soit par ailleurs le lieu d'appartenance des DPJ dans quelques années.**

7.2 La responsabilité ministérielle

Le rapport Bédard met de l'avant une clarification importante quant aux divers niveaux de responsabilité ministérielle à l'égard de la santé et des services sociaux ainsi qu'aux moyens permettant d'exercer ces responsabilités.

Ayant établi une distinction nette entre la responsabilité ministérielle de *déterminer l'orientation des politiques de soin* et la responsabilité locale et régionale *d'administrer les soins sanitaires dans leur complexité*, l'auteur fait

remarquer ce qui suit, après avoir traité du champ des politiques, de la recherche ou de la pratique :

> « Le champ de la gestion et du financement est de nature complètement différente. Le ministère ne s'en est jamais non plus occupé de façon adéquate et il est compréhensible qu'il en fut ainsi car sa responsabilité principale est du niveau des politiques tandis qu'au plan de la gestion des moyens, il est placé pour ainsi dire dans la position d'être à la fois juge et partie[82]. »

Afin de remédier à cet état de fait et d'assurer une évaluation indépendante et critique de la gestion des moyens, la mise en place d'une *« Commission consultative permanente sur la gestion et le financement des soins socio-sanitaires »* est proposée :

> « Le mandat d'une telle Commission pourrait être d'initier des recherches pour évaluer les pratiques et les processus, d'aviser sur des sujets que le gouvernement lui soumettrait, de tenir s'il y a lieu des audiences et enfin de publier un rapport annuel sur l'évolution financière et la performance du système de soins. (…) Le ministère pourra se concentrer quant à lui sur les objectifs de la politique de santé et le choix des moyens à la lumière des recommandations que lui ferait la Commission. »

La Commission observe que cette distinction nette entre le champ des politiques, de la recherche ou de la pratique et celui des moyens, c'est-à-dire la gestion et le financement des établissements, permet d'identifier avec profit divers niveaux de responsabilité ministérielle quant à l'application de la Loi sur la protection de la jeunesse**.** La reconnaissance de la distinction fondamentale entre le champ des politiques et celui des moyens permettrait de faire un pas important dans la mise en place de mécanismes **visant à assurer un développement continu du système de protection.** Les deux paragraphes qui suivent en témoignent.

---

82 *Id.*, p. 39.

7.3 La mise en place d'un Conseil des directeurs de la protection de la jeunesse

À l'occasion du *Forum québécois sur les jeunes en grande détresse* tenu à Montréal en novembre 1999[83], la Commission suggérait la mise en place d'un « *Conseil des directeurs de la protection de la jeunesse* » chargé d'assister le ministre dans l'exercice de ses responsabilités concernant l'application de la *Loi sur la protection de la jeunesse*. À ce moment la Commission donnait peu de précisions quant à l'étendue de cette fonction conseil pouvant être exercée par les DPJ auprès du ministre.

La distinction entre la gestion des objectifs et celle des moyens permet de le faire. Un Conseil des directeurs de la protection de la jeunesse aurait pour fonction principale **d'assister le ministre dans sa responsabilité face à la détermination de l'orientation des politiques de services en vertu de la LPJ** et non face à sa responsabilité quant aux moyens, pour reprendre les termes utilisés ici.

Quelles sont les clientèles d'un système de protection, dans une société du type de la nôtre? Quels sont les objectifs et les limites de l'intervention propres à chaque clientèle, compte tenu de l'ensemble des lois en vigueur au Québec et des valeurs sociales? La réponse à ces questions fondamentales, préalables à toute volonté d'organiser un système d'intervention efficace et efficient, relèverait de l'administration centrale, du ministre, avec le concours permanent des DPJ, les personnes chargées de la protection de la jeunesse dans chacune des régions du Québec.

---

83 *Forum québécois sur les jeunes en grande détresse* - Actes du Forum. Association des Centres jeunesse, 1999.

7.4 L'examen de la gestion et du financement des services par un organisme indépendant

La mise en place d'une *Commission consultative permanente sur la gestion et le financement des soins socio-sanitaires,* indépendante du ministère, présenterait quant à elle un avantage majeur pour la gestion du système de protection, dans la mesure où la structure, la composition et le fonctionnement de cette *Commission consultative* respecteraient le caractère distinct du système de protection au sein du système socio-sanitaire.

Sous réserve de l'examen d'un projet concret en ce sens, la Commission appuie donc la suggestion en ce sens contenue au rapport Bédard. La mise en place d'une telle Commission consultative **permettrait au ministre, assisté du Conseil des directeurs de la protection de la jeunesse, de mieux exercer l'élément central de sa mission** qui consiste à assurer la protection sociale des enfants et des adolescents.

7.5 Les services donnés aux enfants des communautés autochtones

L'application de la *Loi sur la protection de la jeunesse* dans les communautés autochtones fait objet d'une révision majeure de la part du ministère. La Commission a été appelée à examiner cette révision[84]. En soi, la volonté gouvernementale de favoriser une prise en charge des services de protection par les premières nations afin d'adapter les modalités d'application de la loi aux réalités autochtones reçoit l'appui de la Commission.

---

84 Commentaires préliminaires sur une proposition législative relative à l'application de la *Loi sur la protection de la jeunesse* en milieu autochtone. Carpentier, D. mai 2000, 16 pp.

Toutefois, une transformation du système de protection appliqué aux communautés autochtones doit absolument tenir compte des caractéristiques de chacune de ces communautés. Certaines sont prêtes à des changements majeurs alors **que les mêmes changements, implantés dans d'autres communautés, auraient vraisemblablement des conséquences négatives importantes**.

Il est donc de la responsabilité du ministère de procéder en accord avec un plan détaillé et progressif, connu de toutes les parties en cause, qui repose sur des données probantes, des données qui permettent d'anticiper l'amélioration continue des services aux enfants concernés.

7.6 La transformation des services en santé mentale

Le besoin des services de santé mentale destinés aux enfants et aux jeunes est grandissante. Le ministère le reconnaît explicitement, comme ce fut mentionné antérieurement.

Conformément au souhait exprimé par le *Groupe d'appui à la transformation des services en santé mentale*[85], la Commission souligne le besoin urgent d'un *« cadre de référence ou d'un plan d'action ministériel couvrant l'ensemble des besoins »* des enfants et des jeunes ayant des troubles mentaux.

La Commission souligne notamment la nécessité que l'amélioration de la *« continuité et la collaboration entre les services de pédopsychiatrie de deuxième et de troisième ligne et les services de première ligne, soit les services*

85 *Forum sur la santé mentale*. Ministère de la Santé et des Services sociaux, septembre 2000, p. 7.

psychosociaux et les services médicaux généraux »[86] soit réalisée **dans le respect des dispositions de la loi concernant les responsabilités exclusives du DPJ,** notamment l'évaluation de la situation et, le cas échéant, l'adoption d'un plan d'intervention et d'un plan de services.

7.7 La transformation des services d'aide et de soutien aux familles à risque

Dans le cadre du Sommet du Québec et de la jeunesse tenu en février 2000, le ministère a déposé un plan visant à allouer une part beaucoup plus importante des ressources aux familles à risques[87] . Le plan vise la mise en place de conditions favorisant un réseau de services intégrés sur une base locale pour mieux soutenir *« le développement des jeunes, de leur famille et de leur communauté ».* Le plan vise à rejoindre les jeunes familles les moins en mesure de donner les soins et la stimulation que nécessitent les jeunes enfants, notamment les jeunes femmes enceintes, tout particulièrement celles qui sont en difficulté d'adaptation. Des programmes des soutien en milieu de garde pour les enfants de jeunes parents en difficulté seront offerts de façon prioritaire. Selon le ministère, *« chaque année 3 000 jeunes couples en difficultés importantes d'adaptation sociale donnent naissance à des enfants à très haut risque de reproduire ces problèmes chroniques d'adaptation sociale ».* Il devient donc urgent d'agir *« pour faire en sorte que les nouveau-nés du 21e siècle aient des chances égales de se développer pleinement ».*

---

86 *Id.*, p. 19.

87 Proposition du ministère de la Santé et des Services sociaux dans le cadre des travaux du chantier gouvernemental en vue du Sommet du Québec et de la jeunesse. Texte inédit, 9 p.

La Commission appuie sans réserve les objectifs de cette transformation des services aux familles à risque. **Elle rappelle toutefois que ces activités de prévention et de soutien ne font jamais disparaître la nécessité d'un système de protection de haute qualité.** Il faut en tenir compte au moment même où ces activités de soutien prennent forme. C'est pourquoi la Commission rappelle que tous les plans de développement visant une intégration des services doivent être élaborés dans le respect des responsabilités exclusives attribuées au DPJ.

7.8 La complémentarité entre les travaux de la Commission d'étude et ceux du Groupe de travail sur les professions de la santé et des relations humaines

La Commission a exprimé l'avis que les ordres professionnels, chargés d'assurer la protection du public, devraient jouer un rôle accru en matière de qualité des services donnés dans le système de protection, notamment l'exercice des responsabilités exclusives du DPJ[88].

L'absence de système d'évaluation du personnel au sein des établissements ainsi que les délais de mise en œuvre du système d'agrément des établissements ont pour effet de souligner encore davantage **l'importance d'un poids accru des ordres professionnels en vue d'assurer la protection du public « enfant »** qui reçoit des services de la part du personnel des centres jeunesse.

La Commission invite donc la Commission d'étude à examiner cette composante de l'organisation du système de protection en collaboration avec le groupe de travail spécifiquement constitué à cet effet.

---

88 *Le cas des enfants maltraités de Beaumont*. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, avril 1998.

7.9 La constitution d'un groupe interministériel de révision de la *Loi sur la protection de la jeunesse*

La création d'un *Conseil des DPJ* et la mise en place d'une *Commission consultative permanente* au sens décrit plus haut ne constituent pas le remède à toutes les faiblesses du système de protection. Tout au cours de son mémoire la Commission a souligné la nécessité de nombreuses transformations propres au système de protection. **Ces transformations ne relèvent pas toutes de la compétence de la Commission d'étude, même si elles sont intimement associées àl'organisation du système de services.**

À l'occasion du débat public sur les services de santé et les services sociaux la Commission recommande donc à la ministre de la Santé et des Services sociaux de **constituer et de coordonner les travaux d'un groupe interministériel** chargé de lui soumettre, d'ici deux ans, un projet de révision de la *Loi sur la protection de la jeunesse*, en tenant compte notamment des avis qui auront été formulés par le *Conseil des DPJ* et la *Commission consultative permanente*.

En plus d'examiner les dispositions de la loi qui encadrent la mise en application des principes fondamentaux de la loi, par exemple le maintien de l'enfant dans son milieu familial, ce groupe serait chargé d'une révision des articles 38 et 39 de la LPJ qui définissent les catégories d'enfants susceptibles de bénéficier d'une intervention au sens d'une loi de protection ainsi que l'obligation de signalement. Il serait également chargé de faire des recommandations relatives au mode de financement des services de protection, à leur organisation, ainsi qu'au statut administratif du DPJ, la personne que l'Assemblée nationale du Québec a, de façon unanime, placée au centre du système de protection des enfants institué il y a plus de 20 ans.

CONCLUSION

La mise en œuvre d'un système de protection respectueux des droits reconnus aux enfants est largement tributaire de la qualité de son organisation et de son financement. Pourtant, les enjeux actuels dépassent largement ces questions d'organisation et de financement.

Aux confins du droit et des divers niveaux d'intervention sociale découlant des politiques de soutien à la famille, le système de protection des enfants est en effet le lieu par excellence où se manifestent les attentes contradictoires de notre société ainsi que **les tensions et les limites découlant de l'intervention des pouvoirs publics dans la vie privée des citoyens**.
Les enjeux associés au développement du système de protection sont d'une nature et d'une ampleur peu connues, sauf dans quelques milieux spécialisés. C'est pourquoi la Commission en a longuement fait état même si cela dépasse le mandat de la Commission d'étude.

La Commission souhaite que les membres de la Commission d'étude adoptent la perspective suivante au moment de formuler leurs recommandations concernant le système de protection des enfants :

> Le respect des droits qui leur sont reconnus exige plus que des modifications concernant l'organisation et le financement du système chargé de les protéger**. Les fondements de ce système sont eux-mêmes à revoir.**
>
> Il faut notamment se donner une vision nouvelle concernant la fonction du système de protection dans la société et préciser **en quoi et comment** ce système, tout en demeurant **indispensable**, doit retrouver sa raison d'être : servir de **complément, dans des cas somme toute exceptionnels en nombre,** à la mise en oeuvre d'une politique plus globale de soutien aux familles, en particulier les familles dites « à risque ».

Seule cette intégration du système de protection à un système plus global de services d'aide à la famille, **dans le respect des caractéristiques propres à chacun de ces systèmes**, peut assurer le respect du droit à la santé, telle que celle-ci a été définie dans les instruments juridiques internationaux, et du droit à des services de santé, des services sociaux et des services d'éducation adéquats au sens de la *Loi sur la protection de la jeunesse*.

En somme, cette intégration est, selon la Commission, une condition préalable au respect des droits reconnus à tout enfant, dès sa naissance, par la *Charte des droits et libertés de la personne* : le droit à la sûreté et à l'intégrité de sa personne, le droit à la protection, à la sécurité et à l'attention.

/dd/cl

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse Québec

Cat. 2.211.5

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

Mai 2020

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



Jean-François Trudel
Secrétaire de la Commission

Responsable de la conception, recherche, analyse et rédaction :

Me Karina Montminy, conseillère juridique
Direction de la recherche

Recherche, analyse et rédaction :

Me Manon Montpetit, conseillère juridique
Direction des affaires juridiques

Me Catherine Gauvreau, conseillère juridique
Me Sophie Papillon, conseillère juridique
Élizabeth Sigouin, chercheure
Direction de la protection et de la promotion des droits de la jeunesse

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

Collaboration à la recherche :

Me Lysiane Clément-Major, conseillère juridique
Direction des affaires juridiques

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

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

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

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

Révision de texte et traitement de texte :

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

Chantal Légaré
Direction de la recherche

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION **1**

1 LA NÉCESSITÉ DE SE FONDER SUR LES DROITS POUR RÉPONDRE AUX BESOINS DES ENFANTS **5**

1.1 Une approche fondée sur les droits 6
1.2 Les principes directeurs à suivre pour la mise en œuvre des droits des enfants 8
1.2.1 L'intérêt supérieur de l'enfant 9
1.2.2 La non-discrimination 11
1.2.3 Le droit à la vie, à la survie et au développement 14
1.2.4 Le droit de l'enfant de participer et d'être entendu 15

2 LES LACUNES DE LA MISE EN ŒUVRE DES DROITS DE L'ENFANT DONT LA SÉCURITÉ OU LE DÉVELOPPEMENT EST OU PEUT ÊTRE CONSIDÉRÉ COMME COMPROMIS PAR LE DPJ : PRINCIPAUX CONSTATS DE LA COMMISSION **17**

2.1 Le droit de l'enfant de recevoir des services adéquats 18
2.1.1 Les délais d'intervention aux différentes étapes d'application de la L.p.j. 18
2.1.2 L'accès aux services 20
2.1.3 Les pratiques cliniques des intervenants en protection de la jeunesse 21
A L'évaluation des signalements 22
B Le suivi de l'enfant hébergé en famille d'accueil 25
C Le non-respect des ordonnances judiciaires 27
2.2 Le droit à la stabilité des liens et des conditions de vie de l'enfant vivant en milieu substitut 28
2.2.1 L'enfant confié à un milieu substitut 30
A Le maintien des relations avec les personnes significatives 30
B Le droit de communiquer 31
2.2.2 Les déplacements de l'enfant lorsque celui-ci fait l'objet d'une ordonnance d'hébergement jusqu'à sa majorité 32
A L'importance du lien d'attachement et la décision de déplacement 32
B Le retour devant le tribunal 34
2.3 Les mesures restrictives de liberté et les conditions de vie des enfants hébergés en centre de réadaptation dans les unités ouvertes 35
2.3.1 Les mesures d'empêchement (art. 11.1.2 de la L.p.j.) 36
2.3.2 Les unités spécialisées 37
2.4 Les interventions en milieu autochtone 39
2.4.1 Accès aux services 40
2.4.2 Préservation de l'identité culturelle autochtone 42
2.4.3 Scolarisation des enfants autochtones et déclaration d'admissibilité à l'enseignement en anglais 44
2.5 Les décisions judiciaires et les droits des enfants 45
2.5.1 Les ordonnances de contacts et le droit de l'enfant de communiquer 46
2.5.2 L'hébergement obligatoire provisoire et les principes de maintien en milieu familial et de stabilité de l'enfant 47

2.5.3 La lésion de droits 48
A Les exigences procédurales 48
B Les ordonnances de mesures correctrices 49

3 LA CONCERTATION DU DPJ AVEC LES AUTRES ACTEURS POUR GARANTIR LE DÉVELOPPEMENT ET LA SÉCURITÉ DE L'ENFANT LORSQUE SA SITUATION EST PRISE EN CHARGE PAR LE DPJ 49

3.1 Les mécanismes de collaboration dans le cadre d'un signalement en vertu de la L.p.j. 50
3.2 Les mécanismes de collaboration suivant un signalement 53
3.2.1 La collaboration au sein des CISSS/CIUSSS 54
A La collaboration avec les autres services des CISSS/CIUSSS 54
B Les ressources internes aux CISSS/CIUSSS en appui à la prise en compte des besoins des enfants et familles racisés 56
3.2.2 La collaboration avec le milieu scolaire et les services de garde destinés à la petite enfance 58
A Milieu scolaire 58
B Services de garde destinés à la petite enfance 60
3.2.3 La collaboration avec les organismes communautaires et autres experts externes 61
3.2.4 La collaboration avec les services policiers et le milieu judiciaire : l'entente multisectorielle 65
3.3 Les règles relatives à la confidentialité des renseignements et le partage d'information 66
3.3.1 Les règles générales de la confidentialité et les exceptions permettant le partage d'information 66
3.3.2 Les constats de la Commission 68

4 LES RESPONSABILITÉS DES RÉSEAUX PUBLICS EN AMONT DU SYSTÈME DE PROTECTION DE LA JEUNESSE 72

4.1 La situation des familles du Québec au regard des facteurs pouvant affecter le développement et la sécurité de l'enfant 72
4.1.1 Des dynamiques familiales qui ont un impact sur les conditions de vie des enfants 72
4.1.2 La situation socioéconomique des familles du Québec : un bref portrait 76
A Portrait socioéconomique des familles 76
B Situation de logement des familles du Québec 78
C Conséquences négatives du mal logement sur les enfants 83
D Précarité socioéconomique et insécurité alimentaire 86
4.2 La contribution essentielle des services publics au développement et à la sécurité de l'enfant et au soutien aux familles 89
4.2.1 L'articulation du rôle premier de la famille et de la responsabilité de l'État au regard de l'assistance dont elle a besoin 89
4.2.2 L'intervention précoce auprès des jeunes en difficulté 91
4.2.3 L'accès aux services jusqu'à l'atteinte de la majorité 96
4.2.4 La complémentarité et la collaboration entre les réseaux publics qui offrent des services aux enfants et aux familles : un facteur déterminant pour le développement de tous les enfants du Québec 102

4.2.5 Les mesures d'assistance financière et mesures sociales susceptibles d'assurer un niveau de vie décent aux familles 108
A Les mesures d'assistance financière et mesures sociales susceptibles d'assurer un niveau de vie décent 110
B Le droit à un logement convenable et abordable 113
4.2.6 La nécessité de mesures structurantes pour lutter contre la pauvreté 117
4.3 Le renforcement des droits économiques et sociaux 123

5 LA RECONNAISSANCE D'UNE RESPONSABILITÉ PARTAGÉE ET L'AFFIRMATION D'UN ENGAGEMENT COLLECTIF POUR ASSURER LE PRINCIPE DE L'INTÉRÊT DE L'ENFANT ET LE RESPECT DE SES DROITS AU QUÉBEC 128

5.1 La Commission : une institution indépendante de défense des droits de la personne qui assure la protection et la promotion des droits de l'enfant 130
5.1.1 Ses mandats et ses pouvoirs : un rôle et des fonctions essentiels 132
A Les activités d'éducation 132
B La coopération avec les organismes partenaires au Québec et à l'extérieur du Québec 135
C Les activités d'information 138
D Les demandes d'intervention et les enquêtes menées par la Commission 141
E Les activités judiciaires 145
F L'analyse de la conformité de la législation, des programmes gouvernementaux et des outils cliniques en protection de la jeunesse 148
G Les avis et conseils 150
H Les travaux de recherche 151
I Les rapports sur la mise en œuvre des instruments de droit international 152
5.1.2 Des garanties additionnelles pour assurer l'exercice de ses mandats 154
A Être rattachée à l'Assemblée nationale pour tous les aspects de sa gestion, y compris les aspects budgétaires 154
B Inscrire formellement la publication de ses recommandations formulées à l'intention des personnes, organismes ou ministères 156
C Enquêter sur les représailles exercées lors d'une demande d'intervention en vertu de la L.p.j. 157
D Être informée par le coroner lorsqu'il conduit une investigation à la suite d'un décès d'enfant et dans les situations où un enfant a subi de graves blessures 159
E Accroître la capacité de la Commission d'intervenir dans des dossiers judiciaires 160
5.1.3 Des stratégies pour mieux accomplir ses responsabilités 163
A Des mécanismes adaptés permettant aux enfants d'exprimer leurs opinions et visant à ce que leurs opinions soient prises en considération dans les affaires touchant à leurs droits 163
B Des services accessibles aux enfants dans l'ensemble du Québec 169
C Des mécanismes de collaboration plus soutenus avec les organismes communautaires 170
D Des partages d'expertise avec les organismes autochtones 172
5.2 Accroître le leadership du gouvernement dans la prévention, l'intervention et la défense des droits de l'enfant 178

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

CONCLUSION 211

ANNEXE 235

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

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

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse[1] assure le respect et la promotion des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec[2]. Elle assure aussi la protection de l'intérêt de l'enfant, ainsi que le respect et la promotion des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse*[3]. Elle veille également à l'application de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*[4].

Ainsi, en matière de droits de l'enfant et de protection de la jeunesse, la Commission s'est vu confier une double mission, tant en vertu de la Charte que de la L.p.j.[5]. Pour ce faire, ces deux lois lui confèrent d'importantes responsabilités[6], lesquelles peuvent être exercées dans une perspective globale en se fondant sur la prémisse que l'enfant est titulaire d'un ensemble de droits. D'emblée, il faut retenir qu'en plus des droits que leur confère la L.p.j., les enfants peuvent invoquer, comme toute personne, la protection garantie par la Charte. Celle-ci reconnaît à l'enfant des droits fondamentaux, le droit à l'égalité, des droits judiciaires, des droits politiques ainsi que des droits économiques et sociaux.

La Commission exerce en outre sa mission à la lumière du droit international, porteur d'engagements clairs quant à la mise en œuvre des droits des enfants. Le Québec s'est notamment déclaré lié[7] par la *Convention relative aux droits de l'enfant*[8]. Il s'est engagé à respecter les dispositions de celle-ci et « à prendre toutes les mesures législatives,

---

1 Ci-après « Commission ».

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

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

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

5 Art. 57 Charte.

6 Art. 23(a) L.p.j.

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

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

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

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

Les responsabilités exercées par la Commission font ressortir les fonctions essentielles qu'elle joue en faveur de la promotion et de la défense des droits des enfants. Celles-ci correspondent à un ensemble d'exigences établies entre autres par les Principes de Paris concernant le statut des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme[10] de même que celles retenues par le Comité des droits de l'enfant de l'Organisation des Nations Unies[11] relativement au rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant[12].

Étant donné la mission et les responsabilités fondamentales que la Commission exerce afin de s'assurer que les droits de l'ensemble des enfants du Québec soient pleinement respectés, et ce, dans toutes les sphères de leur vie, le mandat de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse[13] l'interpelle tout particulièrement. Le présent mémoire lui est destiné.

---

9 *Id.*, art. 4.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ensuite, la deuxième partie sera plus particulièrement consacrée aux lacunes que les travaux de la Commission lui ont permis de dégager eu égard à la mise en œuvre des droits de l'enfant pris en charge par le Directeur de protection de la jeunesse[14]. Elle présentera alors ses principaux constats quant au droit de l'enfant à recevoir des services adéquats, au droit à la stabilité des liens de l'enfant vivant en milieu substitut, aux mesures restrictives de liberté et aux conditions de vie des enfants hébergés en centre de réadaptation, aux interventions en milieu autochtone ainsi qu'aux décisions judiciaires relatives aux droits de l'enfant.

Dans la troisième partie, la Commission abordera la nécessité d'améliorer la collaboration du DPJ avec les autres acteurs en cause afin de garantir le développement et la sécurité de l'enfant lorsque celui-ci est assujetti à la L.p.j. Cette collaboration entre le DPJ et ses différents partenaires s'avère essentielle à différentes étapes du processus de prise en charge. Elle doit d'abord être améliorée au sein même des Centres intégrés de santé et de services sociaux[15] et des Centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux[16], à savoir entre les DPJ et les autres acteurs du réseau de la santé et des services sociaux. Puis, la Commission identifiera les obstacles qui persistent à la collaboration entre le DPJ et différents partenaires externes au réseau de la santé, tels que le milieu scolaire et les services de garde à la petite enfance, les organismes communautaires, les services policiers et le milieu judiciaire. Il sera également question des règles relatives à la confidentialité des renseignements et au partage de l'information à cet égard.

---

14 Ci-après « DPJ ».

15 Ci-après « CISSS ».

16 Ci-après « CIUSSS ».

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

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

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

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

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

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

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

1.1 Une approche fondée sur les droits

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

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

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

---

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

18 *Id.*, par. 12.

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

propos qu'en ratifiant la CRDE, les États parties[20] s'engageaient à « œuvrer à la réalisation universelle des droits de l'enfant »[21]. Rappelons que le caractère universel des droits de la personne, incluant les droits de l'enfant, est incontestable[22]. Ceux-ci sont en outre indivisibles, inaliénables[23], interdépendants et d'égale importance[24].

Par ailleurs, il faut appréhender les droits des enfants tant dans leurs dimensions individuelles que collectives. Le Comité des droits de l'enfant insiste d'ailleurs sur les distinctions existantes eu égard à l'application des droits inscrits dans la CRDE. Par exemple, la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant s'applique à l'enfant en tant qu'individu et aux enfants en général ou en tant que groupe spécifique[25]. Il en est de même du droit de l'enfant d'être entendu[26]. Pour déterminer l'intérêt supérieur d'un enfant, il faut tenir compte d'autres droits, dont les droits culturels collectifs[27]. Cette interprétation doit particulièrement prévaloir dans l'analyse de l'intérêt supérieur des enfants autochtones.

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

la préparation de celui-ci à la vie en société[29]. Elles incitent par ailleurs à porter une attention particulière aux enfants qui vivent dans des conditions difficiles puis à protéger la famille et à lui offrir l'assistance dont elle a besoin pour jouer pleinement son rôle[30].

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

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

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

Le Comité des droits de l'enfant a établi que quatre principes généraux doivent guider l'interprétation et l'application de tous les autres droits de l'enfant[35]. Il s'agit de l'intérêt supérieur de l'enfant; de la non-discrimination; du droit à la vie, à la survie et au développement ainsi que du droit de l'enfant de participer et d'être entendu.

---

29 CRDE, préambule.

30 *Id.*

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

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

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

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

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

1.2.1 L'intérêt supérieur de l'enfant

Le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant[36] vise à assurer la réalisation complète et effective de tous les droits reconnus dans la CRDE de même que le développement global de l'enfant[37]. Il n'y a pas de hiérarchie des droits dans celle-ci.

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

Le Comité des droits de l'enfant souligne que l'intérêt supérieur de l'enfant est un concept triple, c'est un droit de fond, un principe juridique interprétatif fondamental et une règle de procédure[39]. Cela signifie que ce droit doit être évalué et être considéré primordial lorsque différents intérêts sont examinés et garantis dans toute décision concernant un enfant, un groupe d'enfants ou, plus largement, tous les enfants. De plus, on doit s'appuyer sur ce droit lorsqu'il y a plusieurs interprétations qui s'opposent. Enfin, l'évaluation et la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant nécessitent des garanties procédurales.

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

---

36 Art. 14, CRDE :

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

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

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

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

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

39 *Id.*, par. 6.

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

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

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

> « Les décisions prises en vertu de la présente loi doivent l'être dans l'intérêt de l'enfant et dans le respect de ses droits.
>
> Sont pris en considération, outre les besoins moraux, intellectuels, affectifs et physiques de l'enfant, son âge, sa santé, son caractère, son milieu familial et les autres aspects de sa situation. Dans le cas d'un enfant autochtone, est également prise en considération la préservation de son identité culturelle. »

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

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

---

40 UNICEF CANADA, préc., note 24.

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

42 *Id.*

43 Ci-après « C.c.Q. ».

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

1.2.2 La non-discrimination

Adopter une vision universelle des droits des enfants implique de lutter contre toute discrimination afin de garantir l'exercice effectif du droit à l'égalité[45]. Cela signifie également de remédier à la discrimination qui affecte le développement et la sécurité des enfants, en incluant lorsque nécessaire, la mise en œuvre de mesures adaptées et qui tiennent compte de la diversité de leurs besoins. Enrayer la discrimination systémique nécessite de « recourir à une approche globale », laquelle implique souvent « l'allocation de ressources accrues aux groupes qui sont habituellement laissés pour compte »[46].

Pour les États parties à la CRDE, il ne suffit pas non plus d'interdire toutes les formes de discrimination dans l'exercice des droits énoncés dans celle-ci. Les États doivent être proactifs et adopter des mesures pour éviter que les enfants soient victimes de discrimination[47].

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

---

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

45 Art. 2 CRDE :

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

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

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

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

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

À titre d'exemple, les jeunes filles autochtones vivent des formes spécifiques de discrimination en raison du croisement des motifs origine nationale et sexe[51]. Toujours à titre d'exemple, la discrimination systémique et le profilage racial des jeunes racisés sont vécus de façon particulière chez les jeunes garçons vivant en milieu défavorisé[52]. Ainsi, « la surreprésentation des jeunes Noirs dans le système de protection de la jeunesse peut aussi s'expliquer, en partie du moins, par leur surconcentration parmi les couches les plus défavorisées de la population »[53].

C'est afin de mieux connaître ces réalités et en vue d'y remédier qu'il importe que les ministères et les institutions concernés recueillent et publient systématiquement des données fiables relatives aux différents motifs de discrimination, et ce, en fonction d'indicateurs adéquats[54]. Le

---

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

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

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

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

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

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

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

Comité des droits de l'enfant notait d'ailleurs avec préoccupation les « progrès limités » du Canada quant à la mise en place d'un système de collecte de données couvrant tous les domaines de la CRDE[55]. La Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics[56] soulignait également « des manques importants quant aux méthodes de collecte de données des organismes publics » en ce qui a trait aux placements des enfants autochtones et aux adoptions plénières[57].

En plus d'être l'un des principes directeurs du droit international des droits de l'enfant, l'interdiction de discrimination est établie en vertu de la Charte[58]. À l'instar des principaux textes internationaux et nationaux sur les droits de la personne, celle-ci proclame ainsi dès son préambule « que tous les êtres humains sont égaux en valeur et en dignité et ont droit à une égale protection de la loi ». L'article 10 de la Charte énonce ensuite que :

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le droit à la vie, à la survie et au développement[59] doit être réalisé dans sa globalité par l'État, « en mettant en œuvre toutes les autres dispositions de la CRDE notamment les droits à la santé, à une alimentation adéquate, à la sécurité sociale, à un niveau de vie suffisant, à un environnement sain et sûr et à l'éducation et aux loisirs (art. 24, 27, 28, 29 et 31), ainsi qu'en respectant les responsabilités des parents et en assurant une aide et des services de qualité (art. 5 et 18) »[60].

Le terme « développement » est entendu au sens le plus large, lequel comprend le développement physique, mental, spirituel, moral, psychologique et social[61].

Il est dès lors nécessaire d'offrir à chaque enfant un environnement respectueux de sa dignité humaine et garant de son développement harmonieux[62]. Lorsqu'il évalue et détermine l'intérêt supérieur de l'enfant, l'État doit garantir pleinement le respect de son droit inhérent à la vie, à la survie et au développement. En ce sens, « la protection contre toutes les formes de violence doit être envisagée non seulement sous l'angle du droit de l'enfant à la "vie" et à la "survie", mais aussi sous l'angle de son droit au "développement", qui doit être interprété conformément à l'objectif global de la protection de l'enfance »[63].

---

59 Art. 6 CRDE :

« 1. Les États parties reconnaissent que tout enfant a un droit inhérent à la vie.

2. Les États parties assurent dans toute la mesure possible la survie et le développement de l'enfant. »

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

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

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

63 *Id.*

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

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

> « 1. Tout être humain a droit à la vie, ainsi qu'à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne.
> Il possède également la personnalité juridique.
>
> 2. Tout être humain dont la vie est en péril a droit au secours.
>
> Toute personne doit porter secours à celui dont la vie est en péril, personnellement ou en obtenant du secours, en lui apportant l'aide physique nécessaire et immédiate, à moins d'un risque pour elle ou pour les tiers ou d'un autre motif raisonnable. »

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

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

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

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

décisions qui ont une incidence sur leur vie »[65]. Retenons donc que « les opinions exprimées par des enfants peuvent apporter de nouvelles perspectives et des données d'expérience, et il devrait en être tenu compte lors de la prise de décisions, de l'élaboration des politiques et de l'élaboration des lois ou des mesures ainsi que lors de leur évaluation »[66].

Comme le rappelle le Comité des droits de l'enfant, « le concept de participation souligne que l'inclusion des enfants ne devrait pas être uniquement une mesure ponctuelle, mais le point de départ d'un échange étroit entre les enfants et les adultes sur l'élaboration de politiques, de programmes et des mesures dans tous les contextes pertinents de la vie des enfants »[67].

En outre, le droit de participer se traduit plus particulièrement par le droit d'être entendu. Les États parties doivent, dans le respect de leur système judiciaire, veiller à garantir directement le droit de l'enfant d'être entendu[68]. Ils doivent pour ce faire adopter des lois et réviser les lois existantes afin que les enfants puissent exercer pleinement ce droit[69], et s'assurer que l'interprétation et l'application de tous les autres droits consacrés par la CRDE soient guidées par ce même article[70].

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

---

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

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

67 *Id.*, par. 13.

68 Art. 12 CRDE :

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

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

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

70 *Id.*, par. 17.

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

Dans ce contexte, l'intérêt supérieur de l'enfant, établi en consultation avec l'enfant, est d'une importance cruciale, tout comme les opinions de l'enfant[72], tout particulièrement « dans tous les processus décisionnels officiels qui concernent les enfants, notamment les affaires de garde, les décisions des services de protection de l'enfance, la justice pénale, l'immigration et l'environnement »[73].

Le droit de l'enfant d'exprimer son opinion sur toute question le concernant et le droit que cette opinion soit dûment prise en considération est garanti en vertu de plusieurs dispositions de la L.p.j.[74]. Par ailleurs, il est reconnu par le C.c.Q., en ce qui a trait aux soins médicaux[75], au changement de son nom[76] et au consentement à l'adoption[77], ainsi qu'au *Code de procédure civile*[78].

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

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

71 *Id.*, par. 33.

72 *Id.*, par. 71.

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

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

75 Art. 14 C.c.Q.

76 *Id.*, art. 62 et 66.

77 *Id.*, art. 549-550.

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

ministère de la Santé et des Services sociaux[79] au fil des ans. La partie suivante reprend les grands thèmes abordés par la Commission, incluant dans le cadre de son mandat effectué en vertu de la L.p.j.

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

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

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

L'enfant sous l'application de la L.p.j. a le droit à la protection, tel que garanti par cette même loi et par la Charte[81]. Dans ce contexte, les différentes étapes prévues à la loi qui se succèdent à la suite d'un signalement doivent être complétées de façon diligente, conformément à ce qu'énonce l'article 2.4 (5) de la L.p.j. En effet, un délai dans l'intervention du DPJ retarde l'offre de services qui peuvent mettre un terme à la situation pour laquelle la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis.

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

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

79 Ci-après « MSSS ».

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

81 Art. 2 L.p.j. et art. 39 Charte.

intervention en vertu de la L.p.j. dans la région de l'Abitibi-Témiscamingue, elle constatait déjà des délais aux différentes étapes suivant le signalement d'un enfant au DPJ[82];

- En 2013, dans l'enquête portant sur les services offerts aux enfants de la Côte-Nord, la Commission a constaté que les orientations ministérielles et les standards de pratique reconnus en matière de traitement des dossiers aux différentes étapes de l'application de la L.p.j. n'étaient pas respectés[83];
- Aussi, en 2017, à la suite de l'analyse de 275 signalements et 150 dossiers à l'étape de l'évaluation-orientation dans le cadre d'une enquête portant sur la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean, la Commission déplorait une problématique généralisée de délais de traitement. L'enquête avait d'ailleurs été initiée à la suite du décès d'un jeune enfant dont le dossier était en attente d'assignation à l'évaluation depuis 23 jours;
- Elle avait alors demandé à la ministre déléguée de l'époque de l'informer des normes en vigueur qui établissent les délais à respecter dans le cadre des différentes étapes du travail du DPJ[84].

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

---

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

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

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

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

21 jours, ce qui précise-t-elle, dépasse largement tous les standards de pratique actuellement en vigueur[86].

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

RECOMMANDATION 1 :

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

2.1.2 L'accès aux services

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

Ces difficultés d'accès peuvent avoir de graves conséquences sur la situation des enfants et sur l'exercice de leurs droits. La Commission l'a maintes fois constaté dans le cadre de ses enquêtes individuelles ou systémiques[87].

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

---

86 *Id.*, p. 31.

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

assurer une telle stabilité si les services exigés par la situation de l'enfant n'ont pas été rendus[88]. En effet, l'article 91.1 al. 4 de la L.p.j. prévoit que le tribunal peut passer outre aux délais prescrits lorsque les services requis n'ont pas été rendus[89].

Notons que malgré les graves conséquences que l'absence de services peut engendrer sur les enfants et leur famille, la Commission dénonçait, dans son rapport sur la mise en œuvre de la L.p.j. (article 156.1 de la L.p.j.) de 2020, l'absence de données du ministère de la Santé et des Services sociaux[90] sur les délais pour les enfants assujettis à la L.p.j. et leur famille afin d'obtenir des services auprès des CISSS et des CIUSSS. Elle s'appuyait alors sur les informations recueillies dans ses enquêtes et dans les différents jugements de la Chambre de la jeunesse qui lui ont été transmis, dans lesquels des juges déclarent des lésions de droits en raison d'une absence de service.

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

RECOMMANDATION 2 :

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

2.1.3 Les pratiques cliniques des intervenants en protection de la jeunesse

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

88 Art. 91.1 al. 4 L.p.j.

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

90 Ci-après « MSSS ».

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

A L'évaluation des signalements

Après avoir retenu un signalement, le DPJ doit décider si la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis. Il procède donc à l'évaluation de la situation, tel que prévu à l'article 49 de la L.p.j. Dans le cadre de nombreuses enquêtes, la Commission s'est penchée sur cette étape précise de l'application de cette loi, une responsabilité que la loi confie exclusivement au DPJ et aux membres de son personnel[91].

Plus particulièrement, la Commission a insisté sur l'obligation de prendre en compte les facteurs énumérés aux articles 38.2 et 38.2.1 de la L.p.j. lorsqu'elle évalue la situation d'un enfant. Ces derniers sont essentiels dans le cadre de l'interprétation et de la compréhension du concept de protection, à la base de toute analyse clinique conforme à l'intérêt des enfants[92]. Certains travaux de la Commission démontrent pourtant que ces facteurs ne sont pas toujours considérés à la suite d'un signalement.

Étroitement reliée à la question de la prise en compte de ces facteurs, la Commission s'est également intéressée à l'utilisation du Système de soutien à la pratique[93], un logiciel informatique devant obligatoirement être utilisé par les intervenants du DPJ dans le cadre de l'évaluation d'un signalement. Ce dernier génère un document d'analyse à partir de réponses à des questions à choix multiples sélectionnées par l'intervenant DPJ.

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

---

91 Art. 32 et 37.6 L.p.j.

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

93 Ci-après « SSP ».

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

Puis, dans une enquête de nature systémique, également menée au Saguenay-Lac-Saint-Jean, la Commission avait à nouveau constaté d'importantes lacunes en lien avec l'outil SSP. Pour cette raison, elle avait recommandé à la ministre déléguée de l'époque de procéder à la révision de cet outil afin qu'il soit conforme aux principes reconnus dans la L.p.j. et adapté à la nouvelle réalité de la pratique[94]. Or, à ce jour, selon les informations recueillies par la Commission, ce logiciel n'a pas été modifié.

RECOMMANDATION 3 :

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

Plus généralement, soulignons par ailleurs que les travaux de la Commission en matière de profilage racial et de discrimination systémique des jeunes racisés ont permis d'illustrer l'inadéquation des outils d'évaluation clinique à la réalité des familles racisées. Dans son rapport sur le profilage racial et la discrimination systémique des jeunes racisés[95] rendu public en 2011, la Commission insistait sur le fait que « les indicateurs cliniques utilisés par le DPJ à l'étape de l'évaluation du signalement et à celle de l'orientation [devaient être] adaptés aux besoins des parents et enfants racisés ». Elle recommandait alors que « tous les DPJ se dotent d'un document de référence pour intégrer l'approche interculturelle et antiraciste à leurs

---

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

95 Rapport sur le profilage racial.

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

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

La Commission est en train de réaliser le bilan de la mise en œuvre des recommandations qu'elle a formulées en 2011, dans son Rapport sur le profilage racial. Bien que cet exercice soit toujours en cours et qu'un rapport complet de ce bilan sera publié au cours des prochains mois, certains résultats préliminaires ont été colligés pour la rédaction du présent mémoire[97]. Dans le cadre de ces résultats préliminaires, le MSSS rapporte ne pas avoir d'information au sujet de l'élaboration d'un tel document de référence. Les DPJ ayant également participé à ce bilan déclarent ne pas disposer d'un document de référence qui intègrerait l'approche interculturelle et antiraciste aux processus d'évaluation clinique. Notons toutefois que deux DPJ soulignent que leurs intervenants possèdent des guides pratiques ou des « outils cliniques » qui leur rappellent de prendre en compte « la dimension culturelle dans leurs actions ». Un autre DPJ mentionne qu'un tel document est à venir.

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

---

96 Rapport sur le profilage racial, p. 96.

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

l'institution, notamment au système de protection de la jeunesse, mais aussi leur statut d'immigrant, leur parcours migratoire et leur processus d'intégration[98], le cas échéant.

RECOMMANDATION 4 :

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

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

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

Afin d'assurer la protection de l'enfant hébergé dans une famille d'accueil et garantir la mise en œuvre du droit de celui-ci à des services adéquats, le DPJ doit communiquer avec l'enfant régulièrement et se rendre dans son milieu de vie le plus souvent possible[99]. Ces exigences de la L.p.j. permettent également à l'enfant de faire entendre son point de vue, d'exprimer ses préoccupations et d'être écouté par les intervenants du DPJ[100].

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

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

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

---

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

99 Art. 69 L.p.j.

100 *Id*., art. 2.4.

créer un registre des familles d'accueil accréditées ou ayant été accréditées, permettant d'identifier les ressources qui ont été fermées pour des raisons reliées à la sécurité et au développement des enfants. En réponse à ces recommandations, le MSSS a finalement mis en place un système informatique permettant aux CISSS et aux CIUSSS de vérifier l'historique des postulants à titre de responsable d'une ressource intermédiaire ou d'une ressource de type familial[101].

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

- En 2014, lors de travaux portant sur les enfants placés en famille d'accueil dans la région du Bas-Saint-Laurent, la Commission constatait l'omission du DPJ de communiquer régulièrement avec l'enfant et la famille et de visiter le plus souvent possible ces derniers dans leur milieu de vie[102]. À cette occasion, elle avait rappelé les obligations du DPJ à cet égard;
- En 2015, dans la foulée de cette enquête, le rapport sur la mise en œuvre de la L.p.j. (article 156.1 de la L.p.j.) soumis par la Commission s'est penché sur la *Loi sur la représentation des ressources de type familial et de certaines ressources intermédiaires* et la question des enfants hébergés en famille d'accueil. Elle avait alors recommandé que le MSSS s'assure du suivi des enfants placés dans des familles d'accueil et des ressources intermédiaires à partir de plans de services établis en tenant compte des besoins de l'enfant et dans le respect des normes établies[103];
- Puis, en 2019, dans le cadre de sa dernière grande enquête de nature systémique, qui portait sur les services rendus dans la région de la Mauricie et du Centre-du-Québec pour les enfants hébergés en famille d'accueil, les constats demeuraient similaires. Le rapport d'enquête révélait entre autres des problématiques au niveau du suivi de ce type de

---

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

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

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

ressource, soulignant notamment le peu de visites effectuées par les intervenants DPJ auprès des enfants confiés en famille d'accueil[104].

Aux travaux de la Commission s'additionnent par ailleurs plusieurs jugements dans lesquels des juges de la Chambre de la jeunesse ont déclaré que les droits d'enfants hébergés en famille d'accueil avaient été lésés en raison des conditions inappropriées dans lesquels ils vivaient[105].

RECOMMANDATION 5 :

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

C Le non-respect des ordonnances judiciaires

Afin d'offrir des services adéquats aux enfants sous l'application de la L.p.j., il est essentiel que le DPJ exécute les différentes mesures ordonnées par le tribunal, tel que prévu par l'article 92 de la loi[106].

Rappelons qu'une décision ou une ordonnance du tribunal est exécutoire à partir du moment où elle est rendue[107]. Or, une des principales difficultés relatives au système de protection de la jeunesse est reliée au respect des ordonnances judiciaires que ce soit par le DPJ ou par tout établissement ou organisme.

En fait, cette problématique observée par la Commission en enquête[108] a été mainte fois dénoncée par les juges de la Chambre de la jeunesse depuis des décennies. Il s'agit d'un des

---

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

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

106 Art. 92 L.p.j.

107 *Id.*, art. 93.

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

motifs principaux pour lesquels ces derniers déclarent les droits d'un enfant lésés[109]. La Commission reçoit effectivement plusieurs jugements à ce sujet chaque année.

C'est dans le contexte de ce type de jugement qu'en 2015, la Commission traitait du non-respect des ordonnances judiciaires dans son rapport sur la mise en œuvre de la L.p.j. (article 156.1 de la L.p.j.). Elle recommandait alors au MSSS de veiller au respect des ordonnances relatives à la mission de protection de l'enfant et d'effectuer des suivis rigoureux auprès des DPJ de chacune des régions du Québec sur le respect de cette obligation[110]. Notons que deux ans suivant ce rapport, dans l'enquête de nature systémique portant sur les enfants signalés au DPJ dans la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean, la Commission revenait sur le sujet et recommandait à la ministre déléguée de transmettre une directive aux DPJ en vue de s'assurer du respect des ordonnances judiciaires[111].

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

RECOMMANDATION 6 :

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

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

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

Le droit international protège, lui aussi, le droit de l'enfant à ce que son intérêt soit une considération primordiale dans le cadre des décisions prises à son égard[113]. L'intérêt supérieur

---

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

110 Rapport 156.1 LPJ, 2015, p. 35.

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

112 Art. 3 L.p.j.; C.c.Q.

113 CRDE, art. 1er.

de l'enfant constitue d'ailleurs l'un des principes directeurs relatifs à la CRDE, tel qu'expliqué à la partie 1 du présent mémoire. À ce sujet, le Comité des droits de l'enfant précise que la préservation du milieu familial et le maintien des relations significatives sont des éléments incontournables dont il faut tenir compte dans l'évaluation du meilleur intérêt de l'enfant[114].

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

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

D'autre part, lorsque le maintien en milieu familial n'est pas possible, l'article 4(2) de la L.p.j. établit que les décisions prises en vertu de la loi doivent tendre à assurer la stabilité des liens affectifs et la stabilité de son milieu de vie. De ce principe découle le droit à la stabilité de l'enfant confié à un milieu substitut[115]. À cet égard, les *Lignes directives relatives à la protection de remplacement pour les enfants* énoncent ce qui suit :

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

Le principe de stabilité a par ailleurs animé la grande révision de la L.p.j. en 2007 durant laquelle le législateur a introduit les durées maximales d'hébergement[117]. En 2005, dans le cadre des débats entourant le projet de loi n° 125 introduisant les durées maximales

---

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

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

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

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

d'hébergement à la L.p.j., la Commission avait appuyé l'objectif des modifications législatives proposées[118].

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

2.2.1 L'enfant confié à un milieu substitut

A Le maintien des relations avec les personnes significatives

La Commission note souvent le peu d'importance accordée aux grands-parents, à la famille élargie ainsi qu'à toute personne significative, lorsqu'un enfant est retiré de son milieu familial ou de son lieu de résidence habituelle. Malgré le droit à la stabilité prévu à l'article 4 de la L.p.j., la Commission constate, lorsqu'elle analyse des dossiers d'enfants dans le cadre des responsabilités qui lui sont confiées, que le DPJ n'effectue pas nécessairement de démarches afin de maintenir les liens significatifs de l'enfant. À titre d'exemple, la Commission est récemment intervenue au tribunal afin de faire valoir le droit à la stabilité des relations significatives d'un jeune enfant retiré de son milieu familial. Dans cette affaire, certains membres de la famille élargie de l'enfant réclamaient des contacts avec celui-ci étant donné l'absence de démarches entreprises par le DPJ à cet effet[119].

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

---

118 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale – Projet de loi nº 125, Loi modifiant la loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives*, (Cat. 2.412.101), 2005, p. 28, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/PL_125_LPJ_memoire.pdf

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

celui-ci[120]. Cette obligation prend toute son importance dans la situation des jeunes enfants qui ne sont pas en mesure de communiquer.

RECOMMANDATION 7 :

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

B Le droit de communiquer

Dans la même veine, la Commission traite fréquemment de situations d'enfants qui se font interdire des contacts avec un membre de la famille ou avec un tiers, et ce, contrairement à ce que prévoit le droit de l'enfant confié à un milieu de vie substitut prévu à l'article 9 de la L.p.j. En 2019, le non-respect du droit prévu à l'article 9 de la L.p.j., le droit de communiquer, est le motif pour lequel la Commission reçoit le plus de demandes d'intervention[121].

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

La Commission rappelle alors qu'une décision d'interdiction de contact avec un tiers doit découler d'une évaluation de ce que constitue l'intérêt de l'enfant par le DPJ[122]. De plus, seul le tribunal peut interdire un contact entre une personne et un enfant confié à une famille d'accueil ou une personne significative. Si ce dernier est plutôt confié à un centre de réadaptation ou un

---

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

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

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

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

Dans un tel contexte, et malgré des décisions judiciaires supportant clairement la position de la Commission[123], la situation demeure inchangée à l'heure actuelle : des enfants placés en milieu substitut se voient refuser des contacts avec des tiers, incluant des personnes significatives pour l'enfant, et ce, pour des raisons et d'une manière non conformes à la loi.

RECOMMANDATION 8 :

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

Or, la nécessité de consulter l'enfant et d'évaluer les liens d'attachement entre celui-ci et les personnes qui en prennent soin demeure dans toute situation de potentiel déplacement. Une telle évaluation est pertinente non seulement dans la décision de retirer ou non l'enfant, mais elle peut aussi être déterminante dans la décision de maintenir ou non les contacts entre un enfant et ces personnes significatives, le cas échéant[125].

C'est ce qu'a soumis la Commission dans le cadre de différentes interventions judiciaires au courant de la dernière décennie, suivant lesquels les tribunaux sont venus confirmer cette obligation du DPJ[126]. Ainsi, toute décision automatique du DPJ de retirer un enfant de sa résidence, sans évaluation particulière de sa situation et du lien affectif avec ses parents d'accueil ou ceux à qui il est confié, est contraire aux droits de l'enfant prévu à la L.p.j.

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

---

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

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

RECOMMANDATION 9 :

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

B Le retour devant le tribunal

En raison de l'importance de l'existence d'un lien d'attachement dans les décisions qui concernent les enfants, la Commission a déploré à maintes reprises l'omission du DPJ de saisir le tribunal lorsqu'il déplace un enfant de famille d'accueil dans le cadre d'une ordonnance d'hébergement à long terme, rendue en vertu de l'article 91.1 (3) de la L.p.j.[127]. Plus précisément, lorsque l'ordonnance initiale n'identifie pas de famille d'accueil particulière, des DPJ ne saisissent pas le tribunal en urgence en vertu de l'article 76.1 de la L.p.j. et d'une demande en révision en vertu de l'article 95 de cette même loi[128].

Dans ce contexte, en 2013, la Commission a rendu public un avis juridique portant sur l'obligation du DPJ de retourner devant le tribunal avant de déplacer un enfant de famille d'accueil, et ce, peu importe que celle-ci soit spécifiée dans l'ordonnance en vigueur. La Commission rendait alors un avis à l'effet que les modifications législatives de 2007 avaient imposé au DPJ l'obligation implicite de retourner devant le tribunal via une demande en révision lorsqu'il souhaite déplacer un enfant de famille d'accueil, afin que le tribunal valide ce déplacement[129].

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

---

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

128 Voir : art. 91(3) L.p.j.

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

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

La Commission a par la suite soutenu avec succès cet avis juridique au tribunal à différentes occasions[131]. Malgré ces démarches, la Commission traite toujours de cette problématique aujourd'hui. La Commission vient par ailleurs de saisir le tribunal d'une demande en lésion de droits dans la situation d'un enfant de 7 ans hébergé dans une même famille d'accueil depuis sa naissance et ensuite déplacé sans que le tribunal soit saisi en temps utile de la question[132].

RECOMMANDATION 10 :

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

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

La question des mesures restrictives de liberté imposées aux enfants hébergés en centre de réadaptation, dont la liberté est déjà restreinte de ce seul fait[133], est au centre de plusieurs travaux et actions de la Commission. D'importantes réflexions et prises de position ont découlé des nombreux constats au fil des ans portant sur les conditions de vie des enfants en centre de réadaptation[134].

---

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

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

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

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

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

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

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

La Commission rappelle que la mesure introduite par l'article 11.1.2 de la L.p.j. doit respecter les différents droits des enfants prévus à la L.p.j., tels que ceux-ci : le droit de recevoir des services de santé, des services sociaux et d'éducation adéquats (article 8), le droit d'être entendu (article 6) et le droit de communiquer en toute confidentialité avec toute personne (article 9). Outre la L.p.j., la mesure d'empêchement doit respecter les droits des enfants prévus à la Charte[135] et à la CRDE. Celle-ci inclut plusieurs droits et principes qui concernent les enfants hébergés en centre de réadaptation faisant l'objet d'une mesure restrictive de liberté[136].

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

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

---

135 Art. 4, 5, 9 et 24 Charte.

136 Art. 3, 12 et 37b) et c) CRDE.

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

constitue pour l'enfant une mesure restrictive de liberté qui s'ajoute à son hébergement obligatoire[138]. À titre d'exemple, en ce qui a trait aux enfants de moins de 14 ans, l'article 7 du règlement sur les mesures d'encadrement nécessite l'autorisation du DPJ afin de recourir à l'hébergement en unité d'encadrement intensif. Cette autorisation n'est toutefois pas requise pour une mesure d'empêchement.

RECOMMANDATION 11 :

> **La Commission recommande que le moyen employé, à titre de mesure d'empêchement au sens de l'article 11.1.2 de la L.p.j., soit spécifié dans l'avis soumis à la Commission en vertu de l'article 63 de la L.p.j. et dans le compte rendu prévu à l'article 6 du *Règlement sur les conditions applicables au recours à certaines mesures d'encadrement*.**
>
> **La Commission recommande en outre que les dispositions prévues au Règlement sur les conditions applicables au recours à certaines mesures d'encadrement, qui concerne l'hébergement en unité d'encadrement intensif, s'appliquent aux mesures d'empêchement, en y apportant les adaptations nécessaires.**

2.3.2 Les unités spécialisées

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

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

---

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

Ces unités « spécialisées » sont pourtant absentes de la législation, de sorte que la procédure et les motifs permettant de restreindre davantage les libertés résiduelles des enfants qui y résident ne sont pas prévus par la loi. Une telle situation, en plus d'être susceptible de contrevenir à certains droits de l'enfant prévus à la L.p.j.[139], est difficilement compatible avec la Charte[140].

Enfin, les enquêtes de la Commission, de même que ses dossiers judiciarisés, démontrent que les mesures de contrôle telles que l'isolement et la contention, sont particulièrement utilisées au sein de ces unités spécialisées. Rappelons qu'en 2017, dans son étude portant sur les mesures d'isolement et de contention, la Commission concluait à une hausse de l'utilisation de celles-ci pour les enfants ayant des problèmes de santé mentale. Elle soumettait plusieurs recommandations au MSSS à cet effet, incluant que des formations sur l'utilisation de l'isolement et de la contention soient dispensées au personnel des unités hébergeant des enfants ayant des troubles de santé mentale[141].

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

RECOMMANDATION 12 :

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

---

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

140 Art. 24 Charte.

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

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

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

2.4 Les interventions en milieu autochtone

Au cours des dernières décennies, différentes actions de la Commission se sont concentrées sur les situations vécues par les enfants autochtones du Québec. La Commission a dénoncé à nombreuses reprises que les lacunes du système de protection de la jeunesse, dont elle fait le constat dans le présent mémoire, ont un impact beaucoup plus marqué chez les enfants autochtones[143]. Les préoccupations soulevées prennent aussi une importance particulière pour les enfants autochtones étant donné leur surreprésentation dans le système de protection de la jeunesse[144].

Dans cette partie, la Commission présente les problématiques les plus récurrentes constatées dans les dossiers d'enquête concernant les enfants autochtones. Toutefois, les défis vécus par les personnes autochtones en protection de la jeunesse sont beaucoup plus larges et ont des causes multiples[145]. Le système de protection de la jeunesse a fait l'objet d'une analyse

---

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

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

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

détaillée dans le cadre de la Commission Viens[146]. La Commission y a d'ailleurs fait une présentation plus approfondie de la situation en mars 2018[147].

2.4.1 Accès aux services

Les enjeux liés à l'accès aux services pour les enfants et parents autochtones ont été au centre de nombreuses enquêtes et travaux de la Commission, et ce, depuis des décennies[148]. Les difficultés de recrutement et l'absence de logement pour héberger les différents intervenants sont souvent évoqués pour expliquer le problème[149]. L'accès aux services est particulièrement difficile dans les communautés éloignées. D'ailleurs, après de nombreuses enquêtes, rapports, suivis et jugements[150], la Commission a de nouveau interpellé le MSSS en mars 2019 concernant le non-respect du droit des enfants du Nunavik de recevoir des services. Elle réitérait alors :

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

---

146 Commission Viens, chapitre 11.

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

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

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

150 Voir entre autres : Enquête Nunavik 2007; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport de suivi des recommandations de l'enquête portant sur les services de protection de la jeunesse dans la baie d'Ungava et la baie d'Hudson*, 2010, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/Rapport_suivi_Nunavik_2010.pdf; Décision de la Chambre de la jeunesse, district d'Abitibi, village d'Akulivik, nos 640-41-001362-117 et 640-41-001363-115, 8 décembre 2011, j. McKenna (non publiée); Décision de la Chambre de la jeunesse, district d'Abitibi, village de Kuujjuaq, nos 635-41-00643-152, 635-41-00644-150 et 635-41-000645-157, 28 novembre 2016, j. Leduc (non publiée); *Protection de la jeunesse – 1884*, 2018 QCCQ 248, j. Beauchemin; Décision de la Chambre de la jeunesse, district d'Abitibi, village de Kangirsuk, no 635-41-000730-165, 9 juillet 2018, j. Lemoine (non publiée) et Décision de la Chambre de la jeunesse, district d'Abitibi, village de Puvirnituq, no 640-41-002258-181, 18 janvier 2019 (rédigé le 6 février 2019), j. Warolin (non publiée).

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

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

Par ailleurs, depuis des années, la Commission dénonce l'absence de services et de programmes pour soutenir adéquatement les enfants autochtones visés par la L.p.j. et leur famille. Dans le cadre de ses enquêtes, la Commission a entre autres déploré le manque de ressources de réadaptation, de programmes de soutien pour les enfants victimes d'abus ou eux-mêmes abuseurs, de programmes en toxicomanie, de programmes de prévention du suicide et de programmes généraux pour la clientèle jeunesse[152].

La Commission tient à souligner le problème du manque de services en santé mentale dans plusieurs communautés autochtones. L'implantation de services en santé mentale est au cœur de nombreuses recommandations de la Commission[153]. Ces services sont pourtant essentiels pour protéger adéquatement les enfants et mettre fin à la situation qui compromet leur sécurité.

La Commission note aussi que le manque de services spécialisés dans les régions éloignées entraine le déplacement d'enfants autochtones vers de grands centres urbains pour recevoir les services requis par leur état[154]. Ce déracinement des enfants autochtones en besoin de

---

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

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

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

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

2.4.2 Préservation de l'identité culturelle autochtone

La préservation de l'identité culturelle dans le cas d'un enfant autochtone doit être prise en compte dans la détermination de son intérêt[155]. Par ailleurs, lorsqu'un enfant doit être retiré de sa famille, la décision doit tendre à le placer dans « un milieu de vie substitut en mesure de préserver son identité culturelle, en privilégiant un membre de la famille élargie, de la communauté ou de la nation de l'enfant »[156]. Cela implique que lorsque la décision est prise d'héberger un enfant autochtone dans un milieu de vie substitut, le DPJ doit en informer la personne responsable des services de protection de la jeunesse de la communauté[157], si un tel service y est dispensé. L'objectif est de s'assurer que, dans la mesure du possible, l'enfant soit confié à un membre de sa famille élargie, de sa communauté ou de sa nation[158].

La Commission a appuyé l'introduction de ces principes dans la L.p.j. en 2017[159]. Elle a affirmé que ces dispositions étaient essentielles pour favoriser une meilleure prise en compte des droits culturels de l'enfant autochtone, en vue d'une reconnaissance pleine et entière de ses droits

---

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

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

156 Art. 4 L.p.j.

157 *Id.*, art. 72.6.0.1.

158 *Id*.

159 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de la santé et des services sociaux de l'Assemblée nationale – Projet de loi nº 99, Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions*, (Cat. 2.412.101.2), 2016, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/memoire_PL_99_Loi_protection_jeunesse.pdf

lorsqu'il reçoit des services en vertu de la L.p.j.[160]. Elle a aussi relevé qu'elles étaient justifiées au regard de différents instruments internationaux et de la Charte[161].

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

Dès 2005, lors de la présentation du projet de loi nº 125 introduisant les durées maximales d'hébergement dans la L.p.j., la Commission a noté comment l'insuffisance des ressources d'accueil au sein de communautés autochtones entraînait le placement d'enfants à l'extérieur de leur communauté, ce qui a pour effet de compromettre la préservation de leur identité culturelle[162].

La Commission a répété ce constat dans son enquête sur le Nunavik en 2007[163] et dans son rapport de 2015 sur la mise en œuvre de la L.p.j. (article 156.1 de la L.p.j.). Elle a signalé que les problèmes de logements et l'inadéquation des tarifs de rétribution des familles d'accueil au coût de la vie particulièrement élevé au Nunavik contribuaient au problème[164]. Dans le rapport de 2015, la Commission estimait que le MSSS devait aider ces communautés à faire face à ces enjeux et, ainsi, s'assurer que les enfants autochtones aient accès à des familles d'accueil représentant les caractéristiques de leur communauté, et ce, conformément à l'intérêt de ces enfants et au respect de leurs droits[165].

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

160 *Id.*, p. 7-17.

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

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

163 Enquête Nunavik, 2007, p. 40-41.

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

165 Rapport 156.1 LPJ, 2015, recommandation 19.

allochtones[166]. Quand les enfants doivent être placés hors de leur communauté à cause du manque de ressources d'accueil, la Commission constate dans ses enquêtes que les enfants autochtones sont aujourd'hui encore souvent placés dans des familles allochtones qui ne sont pas toujours en mesure de maintenir les liens nécessaires pour préserver leur identité culturelle.

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

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

Notons que les langues d'enseignement dans les écoles relevant de la commission scolaire crie ou de la commission Kativik sont respectivement le Cri et l'Inuktitut, ainsi que l'anglais ou le français[167]. De plus, les dispositions de la *Charte de la langue française* ne s'appliquent pas dans les « réserves autochtones »[168].

Toutefois, lorsque des enfants autochtones ayant été scolarisés en anglais sont confiés à l'extérieur de leur communauté, ils doivent alors obtenir une déclaration d'admissibilité octroyée par une personne désignée par le MÉES[169]. Afin d'obtenir cette déclaration, le MÉES demande

---

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

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

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

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

entre autres d'avoir le certificat de naissance de l'enfant, un document relatif à l'identité des parents (passeport, certificat de citoyenneté, etc.) et une preuve que les parents ont étudié en anglais[170]. Or, l'obtention de ces documents peut s'avérer difficile. Cette situation retarde indûment l'accès à l'école et porte ainsi atteinte à leur droit à l'instruction publique gratuite[171].

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

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

RECOMMANDATION 13 :

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

2.5 Les décisions judiciaires et les droits des enfants

Les tribunaux, tout comme les institutions publiques, les autorités administratives et les organes législatifs, sont tenus de veiller à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit pris en considération dans toutes les décisions, qu'elles portent sur la procédure ou le fond[172]. Or, le concept de l'intérêt de l'enfant est indissociable du respect des droits de ce dernier, incluant ceux protégés par la L.p.j., la Charte et le droit international[173].

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le droit de l'enfant confié à un milieu substitut en vertu de la L.p.j. de communiquer en toute confidentialité avec ses parents, sa fratrie et toute personne significative est un droit protégé à la fois par la L.p.j. et différents instruments juridiques du droit international[175]. Dans un tel contexte, la L.p.j. est non-équivoque à son article 9 : seul le tribunal peut limiter de telles communications confidentielles avec l'enfant et les membres de sa famille. Or, en ordonnant des contacts entre un enfant et une personne, mais en laissant au DPJ le soin de décider d'une supervision ainsi que la fréquence et la durée, le tribunal permet à ce dernier de limiter, possiblement substantiellement, les contacts de l'enfant.

---

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

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

RECOMMANDATION 14 :

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

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

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

Ainsi, la preuve doit démontrer un risque de tort sérieux dans le milieu familial de l'enfant ou dans le milieu de vie de celui-ci et l'ordonnance ne peut excéder 60 jours[177]. Selon la disposition de l'article 76.1(2) de la L.p.j., une telle ordonnance ne peut être renouvelée sauf s'il y a consentement des parties ou des motifs sérieux.

Lorsque le délai de 60 jours est échu, la Commission constate que certaines ordonnances d'hébergement obligatoires provisoires sont automatiquement renouvelées en raison de l'existence d'un consentement des parties[178]. La prolongation d'une telle ordonnance sur la seule base d'un consentement des parties est par contre difficilement compatible avec les droits de l'enfant prévu aux articles 3 et 4 de la L.p.j. En effet, la prolongation d'une ordonnance de mesure d'hébergement obligatoire provisoire doit être conforme à l'intérêt de l'enfant[179] et ne peut ignorer les principes de maintien en milieu familial et de stabilité[180].

---

176 Art. 76.1(2) L.p.j.

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

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

179 Art. 3 L.p.j.

180 *Id.*, art. 4.

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

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

RECOMMANDATION 15 :

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

2.5.3 La lésion de droits

A Les exigences procédurales

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

La Commission comprend difficilement cette exigence procédurale dans le contexte où nous comprenons de la L.p.j., à l'article 91 *in fine*, que le tribunal peut déclarer une lésion de droits de sa propre initiative. C'est d'ailleurs ce que font sans réserve d'autres juges qui envoient chaque année leurs décisions à la Commission[182]. Le respect des droits de l'enfant devrait être au

---

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

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

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

B Les ordonnances de mesures correctrices

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

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

Bien que la Commission considère qu'une interprétation large et libérale prévue à l'article 91 *in fine*, par ailleurs conforme à la jurisprudence et la doctrine[184], permet actuellement au juge de la Chambre de la jeunesse d'ordonner une mesure correctrice qui peut bénéficier à d'autres enfants que celui dont les droits ont été lésés, la législation pourrait être clarifiée à cet égard.

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

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

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

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

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

services destiné aux jeunes en difficulté 2017-2022, les enfants et leur famille ont des besoins auxquels différents acteurs doivent répondre. La collaboration entre eux est nécessaire pour éviter une rupture de services, mais aussi pour s'assurer d'offrir une réponse globale aux besoins des enfants et de leur famille[185].

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

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

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

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

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

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

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

La Commission a d'ailleurs rappelé à plusieurs occasions cette obligation de signaler sans délai[186] et ce besoin de formation pour les intervenants de différents domaines (ex. : services de santé, organismes communautaires, écoles)[187].

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

En 2011, dans son Rapport sur le profilage racial*,* la Commission relevait que les enfants racisés, notamment ceux issus des communautés noires, étaient surreprésentés dans le système de protection de la jeunesse[188]. Cette surreprésentation découlait de signalements trop hâtifs de la part de professionnels de l'éducation, de la santé et des services sociaux qui avaient « tendance à préjuger d'une situation d'abus physique ou de négligence sur la base de soupçons non fondés ou de signes mal interprétés »[189]. Ainsi, la Commission soulignait notamment que « les stéréotypes ethnoculturels peuvent contribuer à fausser l'interprétation de

---

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

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

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

189 Rapport sur le profilage racial, p. 89.

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

La Commission a donc recommandé que le MSSS, en collaboration avec le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, aujourd'hui le MÉES, dispensent aux professionnels de l'éducation, de la santé et des services sociaux, une formation interculturelle et antiraciste visant à réduire les mauvaises interprétations de la dynamique familiale qui a cours chez les jeunes racisés et issus de l'immigration[191]. Elle recommandait de plus que les centres de santé et de services sociaux[192] assument un rôle de premier plan dans la mise sur pied de cette formation, et ce, en collaboration avec les centres jeunesse et des experts spécialisés en intervention interculturelle et antiraciste[193].

Les résultats d'une étude en cours[194] démontrent que les enfants des communautés noires sont encore surreprésentés de nos jours, notamment à l'étape du signalement et de l'évaluation. Ils représentent ainsi 9,6 % des enfants dont le signalement est retenu pour évaluation au Québec alors qu'ils ne comptent que pour 6,5 % de l'ensemble des enfants âgés entre 0 et 17 ans[195]. À Montréal, leur taux de (sur)représentation parmi les enfants dont le signalement est retenu pour évaluation est encore plus important et s'élève à 29,6 % alors que les enfants noirs constituent 14,5 % de la population des enfants de Montréal âgés de 0 à 17 ans[196].

---

190 *Id.*

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

192 Ci-après « CSSS ».

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

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

195 *Id.*, p. 4.

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

De même, trois chercheures consultées dans le cadre du bilan précité de la mise en œuvre des recommandations de la Commission en matière de profilage racial, ont confirmé que le signalement disproportionné des enfants noirs[197] persistait et qu'il provenait, encore aujourd'hui, majoritairement du milieu scolaire. Notons que huit DPJ (sur neuf ayant participé au bilan) ont également rapporté avoir mis sur pied des formations en collaboration avec des centres de recherche rattachés aux CIUSSS ou avec des organismes communautaires. Cela dit, ces formations n'abordent que très rarement[198] la dimension antiraciste et misent plutôt sur l'approche interculturelle de l'intervention. En outre, elles ne semblent pas suivies d'une évaluation des acquis des professionnels formés. Force est aussi de constater qu'aucune formation obligatoire n'est offerte au personnel du milieu scolaire afin de lutter contre les préjugés et les stéréotypes discriminatoires fondés notamment sur la « race », la couleur, l'origine ethnique ou nationale.

3.2 Les mécanismes de collaboration suivant un signalement

Lorsque la sécurité ou le développement d'un enfant est ou peut-être considéré comme compromis, la collaboration entre les DPJ et ses différents partenaires est essentielle pour assurer une complémentarité et une continuité des services qui doivent être offerts à l'enfant et à sa famille. Dans sa position concernant l'intervention du DPJ auprès de la communauté Lev Tahor, la Commission a d'ailleurs rappelé l'importance que les interventions des différents acteurs (services de santé et services sociaux, école, organismes communautaires, milieu de la justice, etc.) soient concertées et orientées vers des objectifs communs de protection des enfants et ce, sous la coordination du DPJ[199].

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

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

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

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

De plus, la Commission a souligné l'importance pour le DPJ de pouvoir s'appuyer sur les ressources internes des CISSS/CIUSSS, les intervenants communautaires et les professionnels des services de première ligne lorsqu'il intervient auprès de familles et d'enfants racisés et qu'il doit prendre des décisions, peu importe l'étape de l'intervention[200].

3.2.1 La collaboration au sein des CISSS/CIUSSS

A La collaboration avec les autres services des CISSS/CIUSSS

La collaboration entre les DPJ et les autres acteurs du réseau de la santé et des services sociaux est au cœur des préoccupations de la Commission, et ce, depuis des années. Cette collaboration est essentielle afin de s'assurer que les enfants assujettis à la L.p.j. et leurs familles aient accès aux services requis de manière diligente et continue, tel que prescrit par cette loi[201].

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

Dans ses deux premiers rapports (2011 et 2015), la Commission s'est concentrée sur la collaboration entre les centres jeunesse et les CSSS. Elle a soulevé les problèmes de discontinuité entre les services de ces établissements[202] et était d'avis que les responsabilités du DPJ et des CSSS, lors des références, devaient être mieux définies. Elle a entre autres recommandé la mise en place de mécanismes de collaboration[203] et l'intégration du « transfert

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

201 Art. 8 de la L.p.j.

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

203 Rapport 156.1 LPJ, 2015.

personnalisé » aux dispositions de la L.p.j. pour accompagner l'enfant et ses parents dans leurs démarches auprès des CSSS[204].

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

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

- depuis les fusions, le MSSS n'a pas mis à jour l'outil encadrant les mécanismes de collaboration au sein des CISSS/CIUSSS et n'a pas mis en place une instance de suivi de ces mécanismes de collaboration, ce qui a entre autres pour effet que les modes de collaboration varient entre CISSS/CIUSSS[207];
- le partage des responsabilités entre les DPJ et les autres services des CISSS /CIUSSS n'est pas toujours bien défini et le droit des enfants à recevoir les services requis peut être

---

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

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

206 Rapport 156.1 LPJ, 2020.

207 *Id.* constat 10, p. 57.

mis en jeu. Les règles ne sont pas établies clairement quand un service est demandé au CISSS/CIUSSS alors qu'un signalement est déjà retenu par le DPJ dans ce dossier[208];

- les systèmes de référence au sein des CISSS/CIUSSS ne sont pas uniformes et ne sont pas toujours clairs pour les intervenants, ce qui peut entraîner des délais et des bris de services pour les enfants dont la situation est prise en charge par le DPJ[209];
- le système de priorisation au sein des CISSS/CIUSSS varie d'un établissement à l'autre et d'un service à l'autre. La Commission a constaté que l'intervention du DPJ dans la vie d'un enfant n'est pas toujours prise en considération dans l'évaluation de la priorité à accorder au dossier pour obtenir des services dans un CISSS/CIUSSS[210];
- le MSSS n'a pas mis à jour la politique encadrant la collaboration entre les DPJ de différentes régions après les fusions. Par ailleurs, le MSSS n'effectue pas le suivi des ententes de collaboration entre les CISSS/CIUSSS d'un même territoire ou des corridors de services existants entre les différentes régions. Ce dernier n'est donc pas en mesure de s'assurer que la collaboration en place favorise une accessibilité et une continuité des services pour les enfants dont la situation est prise en charge par le DPJ[211].

RECOMMANDATION 16 :

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

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

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

208 *Id.*, p. 58-59.

209 *Id.*, p. 59-62.

210 *Id.*, p. 62-65.

211 *Id.*, p. 65-68.

La Commission considérait alors que les partenariats noués avec les groupes communautaires étaient certes nécessaires, mais qu'ils demeuraient insuffisants. Ainsi, la Commission accueillait favorablement le fait que les centres jeunesse de la région de Montréal disposaient « d'instances consultatives ou de personnel mandaté pour aider les services de protection à intégrer l'approche interculturelle »[212]. Elle notait cependant que « pour que de telles initiatives prennent tout leur sens », les DPJ devaient veiller à ce que le personnel de tous les centres jeunesse s'approprie et utilise les ressources disponibles à l'appui de leurs interventions dans un contexte interculturel. La Commission a donc recommandé que les centres jeunesse mettent sur pied des mécanismes destinés à s'assurer que l'approche interculturelle et antiraciste soit prise en considération à tous les niveaux de l'organisation[213].

Au regard des résultats préliminaires du bilan des recommandations de la Commission en matière de profilage racial[214], deux DPJ (sur les neuf ayant répondu à notre questionnaire) déclarent avoir comme ressource essentielle un conseiller-cadre en matière de diversité. Selon ce qui a été rapporté, celui-ci aurait la responsabilité d'intervenir à plusieurs niveaux du CIUSSS, mais aussi avec les partenaires du DPJ, notamment dans le cadre de consultations interculturelles, de la coordination du comité consultatif en diversité culturelle, du maintien et du développement de liens avec les « communautés culturelles ».

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

---

212 Rapport sur le profilage racial, p. 98.

213 *Id.*, voir : recommandation 91.

214 Préc., note 97.

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

A Milieu scolaire

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

Pour répondre aux besoins éducatifs de l'enfant, la L.p.j. prévoit qu'il a droit à des services éducatifs adéquats d'un organisme du milieu scolaire[216]. Cette loi reconnaît également l'importance du milieu scolaire dans la mise en œuvre des mesures établies pour assurer la sécurité et le développement de l'enfant. En effet, tout établissement ou organisme scolaire doit prendre tous les moyens disponibles pour fournir les services requis pour l'exécution des mesures volontaires[217].

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

La Commission s'est penchée sur la collaboration entre le réseau de l'éducation et la DPJ dans ces deux derniers rapports de mise en œuvre de la L.p.j. Dans son rapport de 2015, elle recommandait que le MSSS s'assure que les CISSS/CIUSSS mettent en place des mécanismes de concertation avec les réseaux scolaires afin de permettre la prestation de service en continuité[218]. Dans son rapport de 2020 sur la mise en œuvre de la L.p.j. (article

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

216 Art. 8 al. 2 L.p.j.

217 *Id.*, art. 55.

218 Rapport 156.1 LPJ, 2015, recommandation 12.

156.1 de la L.p.j.), la Commission constate que la collaboration entre le milieu scolaire et les CISSS/CIUSSS n'est toujours pas uniforme à travers le Québec[219].

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

Depuis janvier 2019, les CISSS/CIUSSS incluant un DPJ ont l'obligation de conclure une entente avec la commission scolaire de la région[220]. Cette entente doit prévoir les mécanismes de collaboration pour assurer le suivi d'un enfant dont la situation a été prise en charge pour négligence sur le plan éducatif[221]. Les CISSS/CIUSSS et les commissions scolaires doivent partager les informations nécessaires à l'application de l'entente[222].

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

---

219 Rapport 156.1 LPJ, 2020, p. 70.

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

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

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

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

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

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

La Commission souligne aussi que l'Entente de complémentarité des services développée en 2003 par le MSSS et le MÉES avait pour objectif de faciliter l'accès et la continuité entre ces deux réseaux[224]. Cet outil supplémentaire pour permettre l'accès aux services de manière continue pour les enfants pose toutefois problème du point de vue de son application et de l'effectivité des ententes locales qui en découlent. Nous référons le lecteur à la partie 4 de ce mémoire pour plus de détails sur cette entente qui concerne autant les situations visées par la L.p.j. que les services en amont du système de protection de la jeunesse.

B Services de garde destinés à la petite enfance

Comme nous le présenterons également plus en détail à la partie 4 qui suit, les services de garde (centres de la petite enfance[225], garderies en milieu familial, garderies privées) jouent un rôle de premier plan dans le développement des enfants d'âge préscolaire. Ce rôle est particulièrement important pour les enfants qui vivent dans des milieux avec des risques d'abus, de maltraitance ou de négligence. Les services de garde deviennent des milieux de protection et des partenaires incontournables du DPJ.

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

---

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

225 Ci-après « C.P.E. ».

mécanismes de collaboration formels avec des CPE[226]. La Commission considère que le MSSS devrait s'assurer de la mise en place de mécanismes de concertation avec le réseau des services de garde destinés à la petite enfance, considérant le rôle majeur que ces services ont dans la vie des enfants. Cette concertation devrait se faire autant avec les CPE qu'avec les autres services de garde privés.

3.2.3 La collaboration avec les organismes communautaires et autres experts externes

Les nombreux organismes communautaires constituent aussi des milieux de protection indispensables pour les enfants et les familles en difficulté[227]. Leur collaboration est essentielle pour permettre aux enfants dont la situation a été prise en charge par le DPJ d'obtenir des services susceptibles de contribuer à leur développement et à leur sécurité.

Or, la collaboration entre les CISSS/CIUSSS et ces acteurs de premier plan n'est généralement pas formalisée. La Commission a souligné dans son rapport de 2020 sur la mise en œuvre de la L.p.j. (article 156.1 de la L.p.j.) que seuls quelques CISSS/CIUSSS ont des mécanismes de collaboration formelle avec les organismes communautaires[228]. Cette absence de mécanismes de collaboration peut empêcher le DPJ et ces partenaires de partager de l'information pour protéger adéquatement l'enfant.

La Commission s'est également récemment penchée sur cet enjeu dans une enquête impliquant le décès d'une jeune enfant menée en 2019, alors qu'une maison d'hébergement pour femmes victimes de violence conjugale n'avait pas transmis des informations cruciales concernant l'état de la mère de l'enfant au DPJ. La Commission a constaté que cela découlait d'une confusion quant au rôle, au mandat et aux attentes des partenaires[229].

---

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

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

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

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

À la suite de cette enquête, la Commission a notamment recommandé que le MSSS voit à la mise sur pied de mécanismes de concertation auxquels le DPJ et les maisons d'hébergement devraient participer. Ces mécanismes devraient entre autres avoir comme objectif de démystifier le travail du DPJ et de mieux définir les rôles et besoins de chacun, dans toutes les régions du Québec. Après des démarches auprès des différents CISSS/CIUSSS de la province, le MSSS a indiqué en octobre 2019 que presque toutes les régions du Québec[230] avaient mis en place une instance de concertation où participent à la fois des représentants du DPJ et des représentants des ressources pour les femmes victimes de violence conjugale. La Commission considère que ce type de concertation devrait exister entre les DPJ et l'ensemble des organismes communautaires impliqués auprès des enfants et des familles.

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

Tel que le rapportait alors la Commission, la consultation interculturelle était la forme la plus courante de collaboration entre les DPJ et les organismes communautaires[231]. Ainsi, dans les territoires où sont concentrées les populations immigrantes ou racisées, « les intervenants des centres jeunesse sollicitaient déjà, à divers degrés, des expertises interculturelles à l'extérieur, le plus souvent auprès d'organismes communautaires, en vue d'éclairer les décisions prises à une étape ou une autre de l'intervention »[232]. Néanmoins, ce type d'initiative relevait de l'exception et ne reposait pas sur des mécanismes uniformisés et institutionnalisés. Afin de remédier à cette lacune et de généraliser cette pratique, elle a recommandé que tous les DPJ « se dotent d'indicateurs permettant à leurs intervenants d'évaluer les situations pour lesquelles une consultation interculturelle auprès d'un expert étaient requise, et ce, à toutes les étapes du système de protection de la jeunesse »[233].

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

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

231 Rapport sur le profilage racial, p. 91.

232 *Id.*, p. 91.

233 *Id.*, voir : recommandation 86.

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

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

Au-delà de ce type de consultation, la Commission relevait toujours dans son Rapport sur le profilage racial de 2011 l'importance d'un mode d'intervention multidisciplinaire et intersectoriel, et ce, à toutes les étapes du système de protection de la jeunesse. Parmi les bénéfices de recourir à de telles ententes, elle soulignait entre autres une meilleure compréhension interculturelle, une lecture plus fine de la situation et une intervention plus adaptée aux besoins des familles racisées[234].

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

234 *Id.*

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

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

À la lumière des résultats encore préliminaires du bilan de mise en œuvre de ces recommandations[237], la quasi-totalité des DPJ (huit sur neuf) ayant répondu à la Commission rapporte que des partenariats ont effectivement été établis avec les services de première ligne[238]. Le MSSS souligne en outre que « diverses modalités de soutien à l'intervention en contexte de diversité culturelle sont déjà en place entre certains établissements et des organismes communautaires de leur territoire » dans le cadre du Programme-services destiné aux jeunes en difficulté[239] Néanmoins, les partenariats en cause n'auraient pas forcément été formalisés ou financés par le MSSS. Plus précisément, il semble se dégager un certain déséquilibre régional quant aux partenariats établis par les différents DPJ du Québec.

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

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

---

236 *Id.*, voir : recommandation 88.

237 Préc., note 97.

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

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

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

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

En 2001, différents ministères[240] se sont engagés à agir de manière concertée dans les situations où des enfants sont victimes d'abus sexuels, de mauvais traitements physiques ou d'une absence de soins menaçant leur santé physique (appelé « Entente multisectorielle »)[241]. Selon cette entente, les différents acteurs du système sociojudiciaire doivent collaborer dans ces situations[242]. Le DPJ et les policiers doivent entre autres se concerter pour éviter de multiplier les entrevues au stade de l'évaluation ou de l'enquête policière. Cette entente prévoit également que le DPJ est avisé de toutes les démarches judiciaires entreprises en matière criminelle dans les cas visés par l'entente, afin de permettre la cohérence des interventions.

La Commission a souligné à différentes reprises l'importance de l'application rigoureuse de cette entente pour assurer une meilleure protection des enfants victimes et favoriser le respect de l'ensemble de leurs droits[243]. La Commission a aussi rappelé le rôle de premier plan du DPJ dans l'application de cette entente, signifiant que le DPJ doit assumer un rôle de coordination et établir une stratégie commune d'intervention[244].

---

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

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

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

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

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

Notons que la Commission, dans le cadre de plusieurs enquêtes, a soulevé des problèmes d'application de cette entente[245], recommandant la révision et la mise à jour de celle-ci[246].

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

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

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

L'enfant assujetti à la L.p.j., ainsi que ses parents, ont le droit au respect de leur vie privée, tel qu'énoncé à l'article 5 de la Charte[247]. De plus, l'article 9 de celle-ci prévoit le droit au respect du secret professionnel[248].

Dans ce contexte, la L.s.s.s.s. indique que le dossier d'un usager est confidentiel et qu'un renseignement qui s'y trouve ne peut être communiqué[249]. La L.p.j. énonce plus particulièrement à l'article 11.2 que les renseignements recueillis dans le cadre de l'application de cette même loi permettant d'identifier un enfant ou ses parents sont confidentiels et ne peuvent pas être divulgués par qui que ce soit, sauf dans la mesure prévue par la loi[250]. Comme le rappelle la jurisprudence, la raison d'être du régime de confidentialité prévu dans la L.p.j.

---

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

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

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

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

249 Art. 19 L.s.s.s.s.

250 Art. 11.2 L.p.j.

repose notamment sur les risques reliés à la stigmatisation de l'enfant pris en charge par le système de protection de la jeunesse[251].

Dans le cadre de ses interventions, la Commission a d'ailleurs rappelé à plusieurs reprises l'importance de protéger les renseignements confidentiels des enfants et de leurs parents[252].

En vue de mettre en œuvre la L.p.j., le principe de confidentialité n'est cependant pas absolu. Des dispositions particulières de cette loi[253] permettent la divulgation de renseignements qui

---

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

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

253 Art. 72.5 à 72.11 L.p.j. :

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

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

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

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

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

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

sont nécessaires afin de garantir la protection de l'enfant et le respect de ses droits. Par exemple, le DPJ peut transmettre des renseignements confidentiels à toute personne, organisme ou établissement à qui la L.p.j. confie des responsabilités, lorsque cette divulgation est nécessaire à son application[254].

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

3.3.2 Les constats de la Commission

La Commission est intervenue pour souligner l'importance du partage d'information dans la mise en place d'actions concertées par le DPJ avec ses différents partenaires, et ce, en s'assurant du respect des règles de confidentialité et des droits de la personne[255]. Or, bien que des dispositions particulières de la L.p.j. permettant la divulgation de renseignements confidentiels restreignent la portée du droit au respect de la vie privée, elles visent à assurer le

---

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

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

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

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

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

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

respect d'autres droits protégés par la Charte, dont le droit à la vie, à la sûreté et à l'intégrité de la personne, protégés à l'article 1 de la Charte. La Commission a d'ailleurs déjà estimé que de telles limites au respect du droit à la vie privée étaient justifiées au sens de l'article 9.1 de la Charte[256]. Néanmoins, elle a constaté que dans certains cas, sous prétexte de la règle de la confidentialité, le DPJ refuse ou omet de transmettre à ses partenaires des informations pertinentes à la situation de l'enfant.

Dans son rapport de mise en œuvre de la L.p.j. de 2015, la Commission a aussi constaté des lacunes quant à la connaissance des règles permettant l'échange de renseignements confidentiels. Elle avait entre autres recommandé que le MSSS définisse, clarifie, uniformise et diffuse les règles relatives à l'échange d'informations confidentielles entre les intervenants des CISSS/CIUSSS[257]. Les enjeux de partage d'information avec des partenaires du DPJ comme les écoles, les organismes communautaires et les services de garde avaient aussi été soulevés dans cette étude. La Commission avait alors recommandé au MSSS de s'assurer que les CISSS/CIUSSS mettent en place des mécanismes de concertation avec ces différents réseaux[258].

Dans son rapport de 2020 sur la mise en œuvre de la L.p.j. (article 156.1 de la L.p.j.), la Commission a recommandé à nouveau que le MSSS développe un outil pour encadrer la communication des renseignements confidentiels au sein des CISSS/CIUSSS[259]. Elle a également souligné des problèmes de communication et de collaboration entre le milieu

---

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

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

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

259 Rapport de 156.1 LPJ, 2020, recommandation 5.

scolaire et les foyers de groupe ou les familles d'accueil[260]. La Commission a donc recommandé que le MSSS s'assure d'un échange réciproque entre les DPJ et les partenaires du milieu en application des règles de divulgation de renseignements confidentiels[261].

RECOMMANDATION 17 :

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

En ce qui concerne les articles 35.4 et 36 de la L.p.j. qui prévoient l'obligation des établissements de communiquer certaines informations sur demande au DPJ ou d'une personne agissant en vertu de l'article 32 de cette loi, la Commission souligne que le libellé de ces dispositions peut entrainer une confusion dans le partage d'information. En effet, dans la L.p.j., le terme « établissement » prend le sens qui lui est donné dans la L.s.s.s.s.s.[262]. Cela exclurait les professionnels exerçant leurs activités en cabinet privé[263], les dossiers d'écoles et ceux des centres de la petite enfance[264].

La Commission a notamment été interpellée dans une situation où une travailleuse sociale travaillant au sein d'un organisme communautaire refusait de communiquer des renseignements au DPJ en lien avec un signalement effectué. L'obligation de respecter ses obligations professionnelles reliées à la confidentialité, incluant le secret professionnel[265], a été

---

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

261 Rapport de 156.1 LPJ, 2020, recommandation 8.

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

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

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

265 Art. 9 Charte.

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

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

La distinction faite relativement à l'obligation de partager l'information est difficilement compatible avec l'objet de la L.p.j., soit d'assurer la protection des enfants. Comme le rappelle le tribunal dans une décision de 2009 : « Il est clair, des discussions des personnes présentes[266] que l'article 35.4 de la Loi sur la protection de la jeunesse a pour objectif d'obtenir, des professionnels qui œuvrent dans une institution du réseau de la santé ou toute autre institution, organisme communautaire ou autres organismes, un renseignement pouvant permettre d'évaluer et décider si la situation d'un enfant est compromise ou non »[267]. Toutefois, le tribunal précise également que seul un renseignement en lien avec l'objet du signalement peut être divulgué[268].

Bien que dans certaines situations, il serait possible d'obtenir des renseignements personnels par le biais d'une demande d'accès à l'information[269], la Commission estime que ce n'est pas la

---

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

266 QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, Commission permanente des affaires sociales, Cahier n° 27, 11 mai 2006, « Étude détaillée du projet de loi nº 125, *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives* ».

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

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

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

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

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

RECOMMANDATION 18 :

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

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

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

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

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

Selon la plus récente estimation effectuée par Statistique Canada, le Québec compterait près de 1,8 million de jeunes âgés de 0 à 19 ans[270]. Ceux-ci représentent 20,8 % de l'ensemble de la population québécoise[271] et sont répartis dans environ 1,3 million de familles. Cela correspond à

---

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

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

57 % de toutes les unités familiales recensées au Québec[272]. Par ailleurs, dans certaines communautés, les enfants sont proportionnellement plus nombreux, si on compare à la situation dans la population en général. C'est le cas des communautés noires et autochtones[273] dont l'âge médian est respectivement de 29,5 et 36,4 ans, alors qu'il est de 41,7 ans pour l'ensemble de la population du Québec[274]. Chez les populations d'identité autochtone, la situation des Inuits se démarque avec un âge moyen de 26,7 ans.

En outre, les configurations familiales dans lesquelles les enfants sont appelés à vivre aujourd'hui sont plurielles[275]. Elles témoignent d'importants changements socioculturels qui ont eu cours dans les dernières décennies et qui ont modifié profondément les représentations traditionnelles du couple, de la famille et de l'enfance qui s'étaient jusque-là imposées[276].

---

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

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

274 Voir : STATISTIQUE CANADA, « Diversité de la population noire au Canada : un aperçu », Série thématique sur l'ethnicité, la langue et l'immigration, 27 février 2019, p. 16, [En ligne]. https://www150.statcan.gc.ca/n1/fr/pub/89-657-x/89-657-x2019002-fra.pdf?st=lvsjc5o5; STATISTIQUE CANADA, *id*. Soulignons que parmi tous les groupes qui sont identifiés « minorités visibles » aux fins de recensement, les Noirs sont le groupe le plus jeune (l'âge médian pour l'ensemble des membres des « minorités visibles » se situant à 32 ans). À titre indicatif, l'âge médian dans la population qui ne s'identifie pas comme « minorités visibles » est de 43,9 ans.

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

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

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

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

Selon le plus récent recensement canadien[278], le tiers des enfants québécois âgés de 0 à 14 ans (32,9 %) vivent soit dans une famille monoparentale[279], une famille recomposée[280] ou sans aucun de leurs parents biologiques[281]. Cette proportion augmente progressivement avec l'âge : elle est de 23,0 % chez les enfants d'âge préscolaire (0 à 4 ans), alors qu'elle se situe à 42,2 % chez les enfants de 10 à 14 ans.

Cette situation n'est pas sans répercussions pour les enfants qui sont appelés à vivre une succession de transitions familiales. Dans une étude longitudinale menée auprès d'environ 2 000 enfants suivis de la naissance à 17 ans, un groupe de chercheurs de l'Institut de la statistique du Québec[282] a pu observer que 44,1 % de ces enfants ont connu, avant d'atteindre l'âge de la majorité, au moins une transition familiale liée au changement du statut conjugal de

---

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

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

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

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

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

282 Ci-après « ISQ ».

leurs parents[283]. En cumulant toutes les transitions vécues, l'ISQ relève que près d'un jeune de 17 ans sur cinq (19,1 %) avait déjà vécu au moins trois changements familiaux liés à l'histoire conjugale de ses parents[284].

Les jeunes nés après 1998 sont plus susceptibles de connaître un ou des épisodes de monoparentalité avant d'atteindre l'âge de la majorité; 28 % des jeunes visés par l'étude de l'ISQ ont connu un épisode de monoparentalité avant l'âge de 6 ans[285]. Cette proportion grimpe à 38 % pour les jeunes qui ont atteint l'âge de 12 ans, et à 44 % pour les jeunes qui ont atteint l'âge de 17 ans.

Cette complexification des trajectoires familiales a pour principale conséquence de faire fluctuer les conditions de vie auxquelles les enfants sont exposés jusqu'à l'atteinte de l'âge adulte. La probabilité qu'ils éprouvent des épisodes de précarité ou d'incertitude économique se trouve multipliée à travers les transitions familiales qu'ils sont appelés à vivre[286].

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

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

284 *Id.*, p. 7.

285 *Id.*

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

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

A Portrait socioéconomique des familles

L'examen des principales mesures de faible revenu indique que la situation socioéconomique de plusieurs familles québécoises s'est améliorée durant les deux dernières décennies. Cette amélioration découle principalement de la mise en place de mesures gouvernementales visant spécifiquement les familles avec enfants[287]. Il n'en demeure pas moins qu'un nombre encore élevé de celles-ci vit toujours en situation de pauvreté.

Selon les données recueillies par Statistique Canada en 2016[288], près de 706 000 Québécois et Québécoises vivaient dans une unité familiale disposant d'un revenu sous la mesure du panier de consommation[289]. De ce nombre, environ 239 000 personnes vivaient dans une unité familiale avec enfants, soit le tiers (33,9 %) de toutes les personnes vivant dans des unités familiales à faible revenu qui sont recensées en tenant compte de cette mesure[290].

---

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

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

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

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

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

Au regard de la mesure de faible revenu définie par Statistique Canada[291], on estime d'autre part que 13,8 % des jeunes âgés de 0 à 24 ans vivaient dans une famille à faible revenu au Québec, en 2016[292]. Cette situation touchait 8,5 % des enfants vivant dans une famille biparentale, mais 27,9 % des enfants vivant dans une famille monoparentale.

Il convient, par ailleurs, de souligner la situation tout aussi préoccupante de nombreuses familles qui ont des enfants en bas âge (âgés de 0 à 5 ans) : le quart d'entre elles (24 %) sont des familles à faible revenu[293]. Parmi l'ensemble des familles à faible revenu ayant des enfants en bas âge (0 à 5 ans), on constate une nette surreprésentation de parents qui sont nés à l'extérieur du Canada (49 %)[294].

Les familles racisées sont également davantage susceptibles d'être surreprésentées parmi les ménages à faible revenu. Retenons par exemple que les problématiques qui affectent les familles des communautés noires aux prises avec des conditions socioéconomiques précaires sont souvent complexes et aiguës. En effet, ces familles, en raison de leurs difficultés et de la pauvreté sont plus isolées, ont moins de contrôle sur leurs conditions de vie[295] et sont plus susceptibles de subir de la discrimination dans plusieurs domaines de la vie[296]. Elles sont par conséquent plus vulnérables.

---

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

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

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

293 Lucie GINGRAS, « Utilisation des services offerts aux familles et obstacles à leur utilisation par les parents d'enfants de 0 à 5 ans. Réalités différentes selon que les parents sont dans un ménage à faible revenu et en emploi ou non », *Portraits et trajectoires*, nº 21, Institut de la statistique du Québec, 2017.

294 *Id.*, p. 1.

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

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

Dans chacune des situations évoquées ci-haut, les adultes ayant des enfants à charge sont susceptibles de consacrer une part plus importante de leur revenu après impôts à l'achat de nécessités de base pour leur famille, comme la nourriture, le transport et l'habillement[297], sans oublier le logement, principal poste budgétaire des ménages.

B Situation de logement des familles du Québec

Tout en insistant sur l'importance que les familles puissent combler l'ensemble de ces besoins, il convient de mettre l'accent dans les paragraphes qui suivent sur les conditions de logement des familles, étant donné le rôle fondamental que joue le logement dans la santé, la sécurité, l'identité et le développement de l'enfant[298].

Selon la Société d'habitation du Québec, en 2019, un ménage québécois sur cinq vivait dans un logement inabordable[299], c'est-à-dire qu'il consacrait plus de 30 % de ses revenus à ce poste budgétaire[300]. Pour 289 055 ménages québécois, cette part augmentait même à 50 % ou plus de leurs revenus disponibles[301].

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

297 Stéphane CRESPO, « Un aperçu de la composition des dépenses des ménages », *Coup d'œil sociodémographique*, nº 67, Institut de la statistique du Québec, 2018, p. 2.

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

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

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

301 *Id*.

Si la situation en matière de logement de nombreuses familles est marquée par la précarité, celle-ci est davantage le fait des familles qui disposent de faibles revenus[302]. Ainsi, en 2016, au Québec, 52 345 familles avec au moins un enfant de 0 à 5 ans vivaient dans un logement non abordable[303]. Plus largement, le Québec comptait 123 835 enfants vivant au sein d'un ménage ayant des besoins impérieux de logement, c'est-à-dire que le logement exige des réparations majeures, que son nombre de chambres est insuffisant[304] et qui est trop cher pour la capacité financière des résidents[305]. Parmi les enfants de ménages ayant des besoins impérieux, les enfants issus d'une famille monoparentale sont surreprésentés dans une proportion de 65,4 % pour un total de 81 040 enfants[306]. Rappelons à nouveau que ces familles monoparentales ont, dans une forte proportion, une femme à leur tête comme principal soutien.

Un révélateur de la fragilité de certaines avancées en matière de lutte contre la pauvreté des familles se dégage des indicateurs clés du logement. Le coût moyen des logements a en effet augmenté de 9 % au cours des vingt dernières années[307]. La disponibilité des logements de trois chambres et plus s'étant raréfiée depuis 2017, leur coût a continué de croître[308]. Seulement entre 2018 et 2019, le loyer moyen des appartements privés de trois chambres et

---

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

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

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

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

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

307 Philippe HURTEAU, « Vers une crise permanente du logement », Institut de recherche et d'information socio-économique, nº 14, juin 2019, p. 1-2, [En ligne]. https://cdn.iris-recherche.qc.ca/uploads/publication/file/crise-logement-web.pdf;

308 *Id.*, p. 3.

plus est passé de 928 $ à 982 $ pour l'ensemble du Québec[309]. Cette hausse affecte nécessairement le budget des familles.

Ces obstacles se cumulent aux refus des propriétaires de louer aux familles en raison du nombre d'enfants, de l'origine des parents ou des personnes qui en tiennent lieu, de leur situation socioéconomique ou de tout autre critère discriminatoire[310].

Dans ce contexte la situation des ménages monoparentaux apparaît toujours préoccupante[311]. Il en est de même pour de nombreuses familles autochtones, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des réserves[312]. La situation est connue de longue date : les conditions difficiles de logement des personnes autochtones à l'intérieur des communautés constituent l'un des facteurs expliquant le départ de plusieurs d'entre elles vers les principaux centres urbains du Québec[313]. Ainsi, environ 18 % des 183 000 personnes autochtones vivant au Québec habitent dans un logement de mauvaise qualité, alors qu'en comparaison, près de 7 % de la population est dans cette

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

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

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

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

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

situation[314]. De plus, toujours en 2016, ce sont 26 000 personnes autochtones qui vivaient dans un logement de taille insuffisante[315]. On peut soupçonner que plusieurs familles avec enfants se retrouvent dans cette situation, sachant que les Autochtones du Québec sont proportionnellement plus nombreux que les allochtones à vivre dans un logement auquel il manque deux, voire trois chambres à coucher[316].

La Commission Viens a d'ailleurs insisté sur les conditions de logement au nombre des causes socioéconomiques de la surreprésentation des enfants autochtones en protection de la jeunesse[317]. Le fait que sa famille se trouve dans un logement inadéquat peut par la suite compromettre la réintégration familiale d'un enfant hébergé dans un milieu de vie substitut (centre de réadaptation ou en famille d'accueil)[318].

Face à la plus grande rareté des logements abordables de taille suffisante, les familles immigrantes qui se sont installées au Québec au cours des cinq dernières années sont également désavantagées[319]. En ce qui concerne la situation à Montréal où la majorité des immigrants s'implantent à leur arrivée, les ménages migrants sont déjà environ trois fois plus

---

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

315 *Id*.

316 *Id*.

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

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

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

nombreux que les ménages non immigrants à consacrer 80 % de leurs revenus au logement[320], ce qui représente une part intenable du budget familial.

Ces difficultés en matière de logement ne sont pas sans effets sociaux, sachant que l'accès à un logement abordable et de taille suffisante représente une condition importante de la pleine intégration de ces familles et de leurs enfants à la société québécoise. Être mal logé est au nombre des facteurs environnementaux ayant des effets néfastes la santé des nouveaux arrivants[321]. Il importe en ce sens de leur garantir un accès et un maintien dans un logement convenable et abordable, afin de réduire les effets des dynamiques d'exclusion sociale et de pauvreté[322]. Pour les familles montréalaises de la catégorie des demandeurs d'asile[323], des réfugiés[324] et celle des migrants à statut précaire[325], les conditions de vie difficiles à l'arrivée doivent également retenir toute l'attention des décideurs[326]. Outre la prise en compte de la précarité résidentielle et économique, il importe de pallier « l'absence d'un réseau familial ou

---

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

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

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

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

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

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

326 *Id*., p. 9.

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

C Conséquences négatives du mal logement sur les enfants

Plus globalement, la pénurie de logements qui se dessine, voire se généralise au Québec[328], risque d'accroître les difficultés existantes d'une diversité de ménages avec enfants d'accéder et d'habiter un logement abordable et convenable[329]. De nombreuses familles se trouvent devant une quasi-absence de choix au moment de chercher un logement[330]. Dans ce contexte, ils doivent bien souvent accepter de vivre dans un logement trop cher, trop petit ou insalubre[331], voire d'habiter un logis réunissant l'ensemble de ces caractéristiques. Les ménages locataires avec enfants au Québec sont d'ailleurs plus touchés par un problème de salubrité affectant leur logement : plomberie défectueuse, moisissures apparentes, infiltrations d'eau, coquerelles, punaises de lit ou rongeurs[332].

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

---

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

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

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

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

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

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

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

Un logement trop petit peut aussi affecter le développement de l'enfant, ainsi que sa réussite éducative[335]; il peut aussi affecter le sentiment d'intimité des occupants, accroître le stress ressenti et contribuer aux tensions familiales, voire aux situations d'abus envers les enfants[336]. Il existe en effet « un lien entre les caractéristiques d'un logement et le risque qu'un enfant soit victime de maltraitance »[337].

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

---

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

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

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

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

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

À défaut de pouvoir assumer les coûts élevés du loyer, certaines familles se verront parfois dans l'obligation de déménager[338]. Le contexte de rareté des logements abordables de taille suffisante peut entraîner des difficultés pour les familles à obtenir un logis équivalent à proximité, une situation pouvant amener de nombreux ménages à devoir s'établir dans un quartier plus défavorisé[339]. Ce dernier peut en outre affecter l'exercice des responsabilités parentales[340] et le comportement de l'enfant lorsque le logement n'est pas adéquat[341].

De même, un logement éloigné du travail qui parfois présente en plus des enjeux en termes d'accessibilité aux services alimentaires, médicaux, transport collectif, etc.[342], peut diminuer le temps nécessaire aux soins des enfants. Cette situation peut également accroître le stress vécu par les parents ou les personnes qui en tiennent lieu et affecter leur sentiment d'efficacité[343].

---

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

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

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

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

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

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

Bref, l'incapacité des familles à assumer les coûts élevés du loyer peut avoir pour effet de démultiplier les déménagements involontaires, ce qui peut entraîner en retour des conséquences négatives pour les enfants et adolescents[344], dont : une exacerbation des cas de mauvaises pratiques parentales[345], des risques accrus de négligence[346], des impacts négatifs sur le cheminement scolaire[347], une diminution de la capacité des intervenants des services sociaux à détecter les besoins des enfants[348] ou des services de santé à leur prodiguer des soins préventifs[349].

À cet égard, il importe d'insister sur le fait que les risques de l'insécurité résidentielle pour la santé peuvent être réduits en améliorant l'offre et le financement de logements sociaux[350].

D Précarité socioéconomique et insécurité alimentaire

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le *Bilan-Faim 2019* produit par le regroupement des Banques alimentaires du Québec, démontre que près de 1,9 million de demandes d'aide alimentaire ont été formulées mensuellement en 2019, touchant près de 500 000 personnes[353]. Le bilan relève en outre une augmentation de 48,5 % du nombre de repas destinés aux enfants depuis 2013[354]. En ce qui

---

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

352 DIRECTEUR DE LA SANTÉ PUBLIQUE DE MONTRÉAL, préc., note 298, 2015, p. 50 référant à Ruth ROSE-JACOBS, Maureen M. BLACK, Patrick H. CASEY, John T. COOK, Diana B. CUTTS, Mariana CHILTON, Timothy HEEREN, Suzette M. LEVENSON, Alan F. MEYERS et Deborah A. FRANK, « Household food insecurity : associations with at-risk infant and toddler development », (2008) 121(1) *Pediatrics* 65-72; Sharon I. KIRKPATRICK, Lynn MCINTYRE et Melissa L. POTESTIO, « Child hunger and longterm adverse consequences for health », (2010) 164(8) *Archives of Pediatrics & Adolescent Medicine* 754-762; Lise DUBOIS, Anna FARMER, Manon GIRARD et Marion PORCHERIE, « Family food insufficiency is related to overweight among preschoolers », (2006) 63(6) *Social Science & Medicine* 1503-1516; Maria MELCHIOR, Jean-François CHASTANG, Bruno FALISSARD, Cédric GALÉRA, Richard E. TREMBLAY, Sylvana M. CÔTÉ et Michel BOIVIN, « Food insecurity and children's mental health : a prospective birth cohort study », (2012) 7(12) *PLOS ONE* e52615; Mathilde SENGOELGE *et al.*, « Housing, income inequality and child injury mortality in Europe : a cross-sectional study », (2014) 40(2) *Child : Care, Health and Development* 283-291; A. MEYERS, D. CUTTS, D. A. FRANK *et al*., préc., note 350, 551-556.

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

354 *Id*., p. 4.

concerne le recours au panier de provisions, 39 % des demandes formulées durant le mois de mars 2019 provenaient de ménages avec enfants[355], dont environ 16 % de familles monoparentales[356].

Par ailleurs, 32 442 enfants ont reçu quotidiennement des petits déjeuners à l'école durant l'année scolaire 2018-2019[357]. À ce nombre, on doit ajouter 4 446 enfants en milieu autochtone ou dans des écoles dont au moins 40 % de la population scolaire est autochtone qui ont recours sur une base quotidienne à ce service au cours de la même année[358].

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

Les mesures de soutien à l'accès à un logement abordable sont donc cruciales, notamment au regard du lien de corrélation existant entre l'accès à un logement social pour les familles et le développement adéquat de l'enfant[359]. L'accès à un logement abordable aurait de plus un effet bénéfique sur la santé de ce dernier et participerait à la diminution des problèmes de comportement[360].

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

---

355 *Id.*, p. 6.

356 *Id*., p. 10-29.

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

358 *Id.*

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

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

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

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

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

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

De fait, le développement de l'enfant est largement déterminé par les caractéristiques du milieu social dans lequel il est appelé à vivre, et tout particulièrement celles de sa famille[363].

C'est la famille qui fournit à l'enfant ses premiers stimuli[364] et qui mobilise les ressources sociales et économiques nécessaires pour répondre à ses besoins de base[365].

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

---

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

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

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

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

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

risques que le potentiel de développement de l'enfant soit compromis apparaissent sensiblement réduits[366].

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2.2 L'intervention précoce auprès des jeunes en difficulté

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

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

---

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

369 CRDE, art. 18 al. 2.

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

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

dans le portrait qui précède, dans la plupart des situations, les familles ne peuvent garantir à elles seules des milieux qui permettent de maximiser le potentiel de développement de leurs enfants sans que l'intervention de services publics n'y soit associée[372].

Ces derniers viennent jouer un important rôle en offrant une gamme de services nécessaires au développement de la petite enfance : services périnataux, soins de santé pédiatriques, services sociaux et de soutien aux parents ou aux personnes qui en tiennent lieu, services de garde, services éducatifs et protection sociale. Lorsqu'ils sont bien coordonnés et complémentaires, ces services ont des répercussions nettement favorables sur l'ensemble de la trajectoire développementale de l'enfant et, subséquemment, sur le cours de sa vie adulte[373].

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

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

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

---

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

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

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

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

développement de la petite enfance [376], un résultat se situant dans le décile inférieur de la distribution des enfants inscrits à la maternelle[377].

Bien que la vulnérabilité relative au développement de l'enfant soit observable dans toutes les couches de la société[378], sa prévalence est plus grande dans les milieux dits défavorisés : un peu plus d'un enfant sur trois (33,7 %) est considéré vulnérable lorsqu'il a connu ses premières années de vie dans un environnement défavorisé[379].

Pour lutter contre cette situation, la Commission estime nécessaire que les actions publiques visant à favoriser le développement des enfants prennent assise sur une meilleure prise en compte des caractéristiques des milieux sociaux dans lesquels ceux-ci évoluent durant les cinq premières années de leur vie[380].

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

---

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

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

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

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

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

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

concertée d'intervention pour le développement des jeunes enfants[382] et au *Programme Passe-Partout*[383], dont l'objectif est d'accroître la compétence des parents d'enfants d'âge préscolaire.

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

Dans l'exercice qui sous-tend l'application de ces programmes, l'État doit tenir compte du rôle des parents ou des personnes qui en tiennent lieu, du niveau d'accompagnement dont ils ont besoin et de l'importance d'assurer leur participation aux décisions qui concernent le développement et la sécurité de leur enfant. L'évaluation de ces programmes permet de démontrer l'impact positif qu'ont ces derniers sur le développement des enfants en bas âge[384]. Cependant, elle met en relief des obstacles qui empêchent des familles d'y avoir accès : offre insuffisante, crainte des parents d'être stigmatisés s'ils participent à ces programmes, offre qui n'est pas toujours culturellement adaptée[385].

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

---

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

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

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

385 *Id.*, p. 78-94.

systémique qui produisent des effets disproportionnés d'exclusion pour eux », telles que la pauvreté[386].

La précarité des conditions de vie de ces enfants fait écho à leurs caractéristiques personnelles et à celles des membres de leur famille. Ces caractéristiques correspondent généralement à des motifs de discrimination interdits en vertu de la Charte, telle que la condition sociale, mais aussi l'origine ethnique ou nationale, la « race », la couleur, la religion, l'état civil des parents ou des personnes qui en tiennent lieu, la langue ou le handicap. Afin que ces enfants puissent avoir des chances égales de se développer, l'État doit tenir compte de ces caractéristiques dans la prestation des services à la petite enfance qu'il entend déployer, entre autres en adaptant ceux-ci en conséquence[387].

L'absence de prise en compte de ces caractéristiques peut avoir un impact négatif sur la trajectoire développementale de ces enfants jusqu'à l'âge adulte. Elle est susceptible d'alimenter le cercle vicieux des difficultés scolaires et sociales que ces enfants pourront éprouver : la pauvreté augmente les risques d'échec scolaire et les difficultés d'ordre social et comportemental qui, à leur tour, augmentent les risques de décrochage et les problèmes d'intégration socioprofessionnelle[388].

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

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

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

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

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

qualité dotés de fonds suffisants », mais aussi pour « faire respecter des normes adaptées à la situation d'individus et de groupes spécifiques et aux priorités en matière de développement des différents groupes d'âge, des nourrissons jusqu'aux enfants qui entrent à l'école »[389]. D'autre part, nous le verrons plus en détail dans la partie 4.2.6 du présent mémoire, les États ont également un rôle de premier ordre à assumer en matière de lutte contre la pauvreté[390].

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

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

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

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

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

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

390 *Id*., par. 26.

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

La Commission a salué la volonté du gouvernement québécois d'agir le plus tôt possible dans la vie des enfants pour identifier les difficultés liées à leur développement[392]. Elle exprimait cependant la vive inquiétude que suscite le projet de déploiement de classes de maternelle pour tous les enfants ayant atteint l'âge de 4 ans, dans un contexte où les ressources spécialisées qui sont actuellement dédiées pour répondre aux besoins des élèves en difficulté du primaire et du secondaire sont déjà insuffisantes :

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

Parmi les élèves protégés par la Charte qui sont susceptibles de rencontrer des obstacles suffisamment importants pour compromettre leur développement, figurent les élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (HDAA)[394]. S'appuyant sur les conclusions d'une vaste étude qu'elle a menée sur les services éducatifs qui leur sont destinés[395], la Commission soulignait que le réseau scolaire québécois est confronté depuis plusieurs années à une pénurie de personnel spécialisé pour venir en appui direct à ces élèves et aux enseignants qui en ont la charge[396]. Elle déplorait, qu'en raison de cette situation, de nombreux élèves HDAA ne reçoivent pas les services adaptés auxquels ils ont pourtant droit et qui leur permettraient de bénéficier de l'enseignement dispensé dans les écoles québécoises, au même titre que les autres élèves. Ce faisant, leur réussite scolaire s'en trouve généralement compromise, et ceux-ci se voient orientés en grand nombre, dès la fin du premier cycle du

---

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

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

393 *Id.*, p. 26.

394 Ci-après « élèves HDAA ».

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

396 *Id.*, p. 83-87.

secondaire, vers des parcours de formation qui disposent de ressources encore plus limitées pour adapter les services éducatifs à leurs besoins (formations axées sur l'emploi, formation professionnelle, éducation aux adultes)[397]. L'étude menée par la Commission met en relief que cette dynamique a pour principal effet que ces élèves, qui représentent un peu plus de 20 % de tous les élèves québécois, sont plus nombreux à quitter l'école secondaire sans diplôme, ni qualification. Ce sont près de 40 % des élèves HDAA qui se trouvent dans cette situation annuellement alors que, pour les autres élèves, c'est le cas de 8,7 % d'entre eux[398].

Si les élèves HDAA sont davantage susceptibles de connaître un parcours scolaire émaillé de difficultés, en raison de l'insuffisance ou de l'inadéquation des services adaptés qui leur sont destinés, ils ne sont cependant pas les seuls élèves à rencontrer d'importants obstacles à l'école. Dans son Rapport sur le profilage racial, la Commission soulignait que les élèves racisés, notamment des communautés noires, étaient plus nombreux à subir une évaluation négative de leurs capacités par le personnel scolaire et, par voie de conséquence, à être orientés vers des filières de formation qui sont peu qualifiantes[399].

De plus, elle observait que plusieurs élèves issus de l'immigration se voyaient dirigés vers des classes spécialisées (par exemple des classes pour les troubles d'apprentissage), immédiatement après avoir fréquenté des classes d'accueil[400]. Dans certains milieux, le recours systématique à ce mode de scolarisation laissait entrevoir que le contenu de formation proposé dans les classes d'accueil était insuffisant pour assurer une intégration harmonieuse des élèves immigrants à la classe ordinaire.

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

397 *Id.*, p. 65-66.

398 *Id.*, p. 44.

399 Rapport sur le profilage racial, p. 64.

400 *Id.*, p. 67.

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

Elle déplorait, par ailleurs, que les élèves racisés et immigrants se voyaient plus fréquemment identifiés comme « élèves à risque » que les autres élèves. Il s'agissait d'une situation qui touchait davantage les élèves qui n'ont pas le français comme langue maternelle ou d'usage et les élèves racisés qui présentent un retard scolaire à leur entrée à l'école[402]. Dans son rapport, la Commission soulignait que le classement « élèves à risque » requérait des critères trop flous et que cette étiquette leur était souvent apposée sans évaluation clinique sérieuse[403].

Les résultats préliminaires du bilan[404] que la Commission réalise indiquent qu'un certain nombre d'avancées ont été réalisées depuis pour résoudre cette situation. Mentionnons, par exemple, une collaboration renforcée entre l'école et les parents pour favoriser la réussite des jeunes élèves racisés et mieux les accompagner dans leur parcours scolaire, notamment grâce à l'apport de médiateurs (membres de la famille), d'agents en milieu interculturel et d'agents de liaison de groupes communautaires. Cependant, la Commission constate que le personnel scolaire n'est toujours pas formé pour lutter contre la discrimination et le profilage racial[405], ce qui représente une grave lacune si l'on souhaite lutter contre les préjugés et les biais discriminatoires qui s'inscrivent encore aujourd'hui dans les pratiques d'évaluation des élèves.

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

401 *Id*., p. 64.

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

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

404 Préc., note 97.

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

classes spécialisées[406], des programmes de formation professionnelle ou d'éducation aux adultes, ou encore des programmes de formation axés sur l'emploi[407]. De l'avis de la Commission, cette lacune ne permettait pas de suivre la trajectoire scolaire qu'empruntent plusieurs de ces élèves, et par voie de conséquence, d'envisager des mesures qui permettraient de favoriser l'exercice de leur droit à l'instruction publique gratuite, en toute égalité. Rappelons, à ce sujet, que la Commission avait recommandé que ces jeunes puissent bénéficier de mesures d'appui à leur réussite éducative et de services complémentaires pour favoriser la progression de leurs apprentissages[408]. Encore à ce jour, il faut déplorer que le ministère ne collige pas de données qui permettent d'apprécier leur trajectoire scolaire.

En ce qui concerne les services d'accueil et de soutien à l'apprentissage du français[409], les commissions scolaires[410] ayant participé au bilan rapportent que l'intégration des élèves allophones en classe ordinaire est mieux adaptée à leurs besoins. Elles relatent néanmoins que plusieurs obstacles subsistent parmi lesquels : l'éloignement du domicile des élèves des points de service, les classes d'accueil fermées multi-âge et multi-niveaux entravant le service individualisé, l'insuffisance des ressources professionnelles et financières, le manque d'outils pour évaluer le parcours des élèves aux services d'accueil et de soutien à l'apprentissage du français ainsi que l'absence de normalisation du matériel didactique.

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

406 *Id.*, p. 118.

407 *Id*., p. 76-81.

408 *Id.*, p. 78.

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

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

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

Pour résoudre ce problème, la Commission tient à réitérer l'importance de miser sur l'adoption de mesures concrètes favorisant l'adaptation des services, tout au long du parcours scolaire des enfants en difficulté, et ce, de façon complémentaire aux mesures proposées relativement à l'intervention précoce proposée par le gouvernement[412]. À cette fin, la Commission souhaite rappeler plusieurs recommandations qu'elle avait formulées dans son rapport sur les services éducatifs destinés aux élèves HDAA, notamment celles qui concernent l'établissement d'un seuil de ressources spécialisées suffisant pour garantir des services adaptés aux besoins des élèves en difficulté[413], mais aussi celles qui concernent le renforcement mutuel des actions des différents réseaux prestataires de services qui contribuent au développement des enfants : éducation, santé et services sociaux, petite enfance[414].

Bien qu'elles feront l'objet d'un rapport distinct faisant état des résultats finaux du bilan de la Commission sur le profilage racial et la discrimination systémique en milieu scolaire, la Commission souhaite également rappeler les recommandations portant sur le parcours et la réussite scolaires des enfants racisés ainsi que celles sur l'adaptation des services aux élèves racisés à besoins particuliers, aux élèves allophones fréquentant les classes d'accueil et aux élèves dirigés vers l'éducation aux adultes[415].

---

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

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

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

414 *Id*., p. 98.

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

Ces recommandations constituent un préalable incontournable pour garantir une offre de services adaptés suffisante et continue, afin que le parcours scolaire de chaque enfant du Québec s'élabore sans épisodes de ruptures de services qui viennent fragiliser la progression de ses apprentissages. L'élève doit pouvoir bénéficier du soutien nécessaire pour permettre cette progression tout au long de ce parcours[416].

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

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

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

Comme nous l'avons souligné dans la partie 3 de ce mémoire, l'école joue un rôle essentiel pour le développement et l'autonomisation des enfants, en offrant à ces derniers un milieu de vie dans lequel ils peuvent retirer d'importants bénéfices sur le plan de leur épanouissement intellectuel, affectif et social[418]. Toutefois, elle ne peut exercer ce rôle sans la contribution active des réseaux de la petite enfance et de la santé et des services sociaux. Les interventions que ces derniers mènent, en amont ou en parallèle à celles que propose le système scolaire, sont essentielles au développement intégral de l'enfant. Elles nécessitent d'être rigoureusement

---

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

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

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

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

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

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

Lorsque ces interventions sont rigoureusement planifiées et qu'elles se renforcent mutuellement, tout au long du parcours de vie de l'enfant, elles contribuent significativement au développement et à la sécurité de ce dernier[419].

Dans ses travaux récents[420], la Commission a cependant constaté que l'arrimage entre les interventions des principaux réseaux publics qui sont concernés par le développement de l'enfant souffrait de nombreuses lacunes. Si chacun de ces réseaux est appelé à identifier des difficultés vécues par les enfants, à procéder à l'évaluation individualisée de leurs besoins et à proposer des soins et des services qui puissent répondre à ces derniers, cette action est morcelée et manque de cohésion.

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

---

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

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

Parmi les manques à cet égard, il faut par exemple déplorer la relative inefficacité de l'entente de complémentarité des services qui a été conclue entre le réseau de la santé et des services sociaux et le réseau de l'éducation en 2003[421]. Celle-ci doit viser l'élaboration, la mise en œuvre et l'arrimage de services de promotion de la santé et du bien-être, de prévention, d'aide, de réadaptation et d'adaptation à l'intention des enfants d'âge scolaire (5-18 ans). Elle concerne aussi les enfants de 4 à 21 ans présentant un handicap au sens de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées*, de même que ceux de 4 ans dont le milieu familial est considéré économiquement faible[422]. Or, une évaluation de l'implantation et des effets de cette entente a été rendue publique en 2010[423]. Les conclusions de celle-ci sont sans équivoque :

> « Le projet de l'Entente […] demeure ignoré, négligé ou méconnu par de multiples acteurs. […] Or, considérant les efforts faits par le Québec dans le domaine du soutien aux personnes handicapées ou en difficulté, il est nécessaire que les actions entreprises soient davantage ressenties par ceux qui sont au centre des préoccupations de l'*Entente de complémentarité des services entre le réseau de la santé et des services sociaux et le réseau de l'éducation*, c'est-à-dire l'enfant et ses parents. […] Les enjeux liés à l'Entente sont indissociables d'un renouvellement des pratiques et des organisations. Le continuum de services intégrés doit être davantage développé par les deux réseaux. Il reste un travail considérable à faire, mais les résultats indiquent que les familles attendent et requièrent des interventions plus continues, coordonnées et amenant une réponse adaptée aux besoins de leur enfant. »[424]

Dix années se sont écoulées depuis que ces constats ont été formulés, mais ceux-ci demeurent d'actualité. Dans le cadre d'une étude systémique qu'elle a réalisée sur les services éducatifs destinés aux élèves HDAA[425], la Commission a recueilli près de 150 témoignages d'intervenants du réseau scolaire public québécois. Une très large proportion d'entre eux confirme que la complémentarité des interventions des deux réseaux n'est toujours pas assurée, après plus d'une quinzaine d'années d'application de l'Entente.

---

421 Entente de complémentarité, préc., note 224.

422 *Id.*, p. 2.

423 Sylvie TÉTREAULT, Pauline BEAUPRÉ, Monique CARRIÈRE, Andrew FREEMAN et Hubert GASCON, *L'évaluation de l'implantation et des effets de l'Entente de complémentarité entre le réseau de la santé et des services sociaux et le réseau de l'éducation – Rapport scientifique intégral*, Université Laval, Centre interdisciplinaire de recherche en réadaptation et intégration sociale (CIRRIS), 2010. Pour réaliser cette évaluation, les chercheurs du CIRRIS ont été mandaté par le Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture (FQRSC), en collaboration avec le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MÉLS) et le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS).

424 *Id.*, p. 18 (nos soulignés).

425 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 395, p. 89-98.

De nombreux obstacles à l'émergence d'un réel continuum de services pour les enfants en difficulté sont identifiés par ces intervenants : règles de priorisation des interventions qui diffèrent d'un réseau à l'autre; absence d'une vision commune du développement global de l'enfant; rigidité des règles administratives qui président au déploiement des services et qui freinent le travail de collaboration entre les intervenants des deux réseaux; offre de service qui ne s'articule pas autour des besoins de l'enfant et de sa famille, mais plutôt en fonction de la mission respective de chaque réseau; pénurie de personnel spécialisé; désinvestissement des intervenants d'un réseau dès lors que la situation d'un enfant est prise en charge par les intervenants de l'autre réseau, etc.[426]

Ces obstacles systémiques se manifestent concrètement dans la situation de certains enfants, dont la réponse à leurs besoins et à ceux de leur famille se trouve à l'interface des services offerts par ces deux réseaux. Il suffit d'évoquer ici la situation des enfants qui présentent des troubles de santé mentale. Selon une étude récente, plus du tiers des adolescents québécois se situent à un niveau élevé sur l'échelle de détresse psychologique de Kessler (37,3 % de ceux-ci)[427]. Cette proportion est plus élevée chez les filles (48,5 %) que chez les garçons (27,0 %)[428].

Par ailleurs, il faut souligner que la détresse psychologique affecte plus fortement les adolescents de la diversité sexuelle et de genre (gais, lesbiennes, bisexuels, trans, etc.). Ceux-ci sont au moins trois fois plus à risque de suicide (idéations suicidaires, tentatives de suicide et suicides accomplis) que les autres jeunes de leur âge et ce risque augmente s'ils ont été victimes d'intimidation[429].

---

426 *Id.*

427 Nicole GALLANT Nathalie VACHON, Philippe SIROIS-GAUDREAU, Ysendre COZIC-FOURNIER et Katherine LABRECQUE, *Portrait du bien-être des jeunes au Québec – Ensemble du Québec, Édition 2019*, Fondation Jeunes en Tête, Institut National de la Recherche Scientifique (INRS) et Observatoire Jeunes et Société, 2019, p. 78.

428 *Id*., p. 79.

429 Annie VAILLANCOURT, Lynda POIRIER et Michel DORAIS, « Des jeunes plus à risque de suicide », (2019) *Réseau Qualaxia*, [En ligne]. https://qualaxia.org/article/des-jeunes-plus-a-risque-de-suicide/ (Page consultée le 13 mai 2020); Line CHAMBERLAND et Isabelle BÉDARD, « Les jeunes des minorités sexuelles – Le risque suicidaire », (2013) 6(1) *Revue du CREMIS,* [En ligne]. http://www.cremis.ca/revue-du-cremis/recherche/les-jeunes-des-minorites-sexuelles-le-risque-suicidaire; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *De l'égalité juridique à l'égalité sociale – Vers une stratégie*

Ces données, lorsqu'elles sont mises en relation, avec celles que collige le réseau scolaire, permettent de mesurer l'ampleur de la situation : entre 2001 et 2016, ce dernier a enregistré une hausse de 262,7 % du nombre d'élèves qui fréquentent ses établissements et qui ont obtenu un diagnostic de santé mentale[430]. Devant une telle augmentation, le personnel scolaire exprime non seulement un besoin de soutien et de formation, afin d'adapter les services éducatifs qu'il offre à ces élèves, mais aussi la nécessité qu'une prise en charge effective par les équipes de santé mentale jeunesse des CISSS et des CIUSSS soit réalisée afin que ces élèves puissent répondre adéquatement à leur obligation de fréquentation scolaire[431].

De la même manière, de nombreux intervenants du réseau scolaire déplorent que certains enfants cessent d'obtenir des services du réseau de la santé et des services sociaux, du moment qu'ils entrent à l'école. Parmi les cas qui sont fréquemment évoqués, figure la situation des enfants qui présentent un trouble du spectre autistique (TSA) et qui, à la petite enfance, ont bénéficié d'interventions de stimulation précoce, telle que de l'intervention comportementale intensive (ICI) en centre de réadaptation[432]. En règle générale, ce type d'intervention cesse, du moment où l'enfant fréquente une classe de maternelle. Cependant, plusieurs intervenants soulignent que, pour favoriser leur intégration aux activités régulières de l'école, ces élèves bénéficieraient du maintien de l'intervention comportementale intensive pendant les premières années de leur fréquentation scolaire.

Par ailleurs, si le besoin d'en arriver à une plus grande concertation entre le réseau de la santé et des services sociaux et celui de l'éducation a été clairement exprimé par la majorité des intervenants rencontrés, le renforcement des liens avec le réseau des services éducatifs à la petite enfance est également souligné. La nécessité d'agir précocement auprès des enfants qui éprouvent des difficultés fait l'objet d'un vaste consensus parmi les intervenants. Cependant, plusieurs enseignants de maternelle et du premier cycle du primaire déplorent qu'ils ne puissent que très rarement bénéficier d'informations sur les interventions qui ont été menées auprès d'enfants qui ont éprouvé des difficultés avant d'entrer à l'école, que ce soit dans des centres

---

nationale de lutte contre l'homophobie. Rapport de consultation du Groupe de travail mixte contre l'homophobie, 2007, p. 15-18.

430 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 395, p. 30.

431 *Id.*, p. 74-75.

432 *Id.*, p. 97.

de réadaptation ou par le biais de programmes de stimulation précoce comme le programme Passe-Partout, ou encore, dans le cadre de leur prise en charge par des CPE ou des garderies privées[433].

Ce faisant, le milieu scolaire se trouve à devoir procéder à une nouvelle évaluation des besoins de ces enfants, souvent dans un contexte où les ressources professionnelles habilitées à procéder à cette évaluation dans le réseau scolaire sont rares[434], ce qui peut occasionner des délais plus ou moins importants pour obtenir celle-ci. L'attente d'une évaluation de leurs besoins ou d'un diagnostic est préjudiciable pour la réussite éducative de ces enfants, car ils ne bénéficient généralement pas de mesures de soutien aux apprentissages qui soient adaptés à leur condition.

Cette situation est problématique pour de nombreux enfants qui présentent des besoins éducatifs particuliers liés à des caractéristiques qui leur sont propres, notamment les enfants en situation de handicap, les enfants dont la famille a récemment immigré au Québec et ceux qui proviennent de familles à faible revenu. Pour leurs familles, s'engage alors un véritable parcours du combattant afin d'éviter qu'il n'y ait un bris de service susceptible de compromettre la progression des apprentissages de leurs enfants. Elles doivent rapidement mobiliser toutes « les ressources nécessaires pour que les établissements d'enseignement prennent en compte leurs besoins spécifiques et mettent en place les mesures d'adaptation nécessaires afin qu'ils puissent bénéficier de services éducatifs en toute égalité »[435].

Lorsque les délais pour obtenir une telle évaluation sont trop longs et qu'ils engendrent un retard scolaire pour l'enfant, il n'est pas rare que certaines familles se tournent vers des ressources privées pour obtenir celle-ci. Les frais qui sont associés à cette démarche sont substantiels et plusieurs parents ne peuvent recourir à ces services privés. Cette situation crée alors deux classes de parents : ceux qui ont les moyens de défrayer de tels coûts et ceux qui ne peuvent se le permettre ou qui ne peuvent le faire qu'au sacrifice des besoins essentiels pour leur famille : alimentation, logement, habillement, médicaments, etc.

---

433 *Id.*, p. 95-96.

434 *Id.*, p. 64, 82-84.

435 *Id.*, p. 24.

Le recours à des ressources privées pour obtenir une évaluation clinique ou un diagnostic qui permettra d'obtenir des services adaptés de l'école, compromet le droit à l'égalité de plusieurs enfants dans l'exercice de leur droit à l'instruction publique gratuite[436]. Il instaure un régime éducatif à deux vitesses qui exclut de manière disproportionnée les enfants de familles à faible revenu dont les parents ou des personnes qui en tiennent lieu n'ont pas les moyens financiers nécessaires pour pallier le manque de ressources professionnelles dans le réseau public d'éducation. Cette dynamique pervertit la nature même du droit à l'instruction publique gratuite, en faisant payer l'acte qui fonde et justifie les interventions éducatives qui doivent permettre aux élèves en difficulté de bénéficier, au même titre que les autres élèves, de l'enseignement prodigué dans les établissements scolaires.

À de nombreuses reprises, la Commission a interpellé le gouvernement québécois sur la nécessité de renforcer les liens de collaboration entre les réseaux publics qui sont appelés à favoriser le développement des enfants et à rendre ces liens pleinement effectifs, dans l'intérêt supérieur de chaque enfant québécois. Dans le cadre des présentes consultations, elle souhaite réitérer qu'il est plus urgent que jamais que l'action gouvernementale en la matière soit plus cohésive et qu'elle ne laisse de côté aucun enfant, et ce, tout au long de son parcours de vie jusqu'à l'âge adulte.

4.2.5 Les mesures d'assistance financière et mesures sociales susceptibles d'assurer un niveau de vie décent aux familles

Bien qu'elles ne soient pas destinées exclusivement aux enfants, les mesures d'assistances financières et les mesures sociales, telles que l'aide au logement, ont également un impact majeur tout au long de la vie d'une proportion importante de ceux-ci.

L'article 45 de la Charte doit nous guider à cet égard. Celui-ci prévoit que : « Toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent ».

436 *Id.*, p. 84.

Dans le contexte de la Commission spéciale, cette disposition doit en outre être lue conjointement avec l'article 39 de la Charte dont nous avons déjà traité. Le droit de tout enfant « à la protection, à la sécurité et à l'attention que ses parents ou ceux qui en tiennent lieu peuvent lui donner » est, dans bien des cas, lié au droit à des mesures d'assistance financière et sociale susceptibles d'assurer un niveau de vie décent. La Commission l'a mentionné précédemment, le droit à des mesures de soutien à la famille est « le complément indispensable » du droit de l'enfant prévu à l'article 39 de la Charte[437]. La Commission a d'ailleurs déjà souligné que des dispositions plus concrètes doivent compléter le régime de protection de la jeunesse « afin que l'impossibilité des parents d'assurer la sécurité ou le développement de leur enfant ne résulte pas des carences des ressources étatiques ou communautaires »[438].

L'article 45 de la Charte s'inspire par ailleurs directement du droit international en vertu duquel le Québec a pris plusieurs engagements. Rappelons que la *Déclaration universelle des droits de l'homme* reconnaît explicitement le « droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux »[439]. L'engagement pris par le Québec en vertu de l'article 11 du PIDESC est au même effet. Cette disposition oblige en outre « à une amélioration constante de ses conditions d'existence »[440].

On conviendra que ce droit vise à répondre aux besoins élémentaires de l'ensemble des enfants comme de leurs parents.

De façon encore plus particulière, la CRDE prévoit « le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social »[441]. Reconnaissant qu'il incombe d'abord aux parents ou aux personnes qui en tiennent lieu de

---

437 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 368, p. 40.

438 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 118, p. 33.

439 DUDH, art. 25.

440 PIDESC, art. 11.

441 CRDE, art. 27(1).

fournir les conditions nécessaires au développement de l'enfant[442] dans les limites de leurs possibilités et de leurs moyens financiers, la CRDE engage le Québec à adopter les mesures appropriées pour les aider à mettre en œuvre ce droit. En cas de besoin, cela doit se traduire par « une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne l'alimentation, le vêtement et le logement »[443].

A Les mesures d'assistance financière et mesures sociales susceptibles d'assurer un niveau de vie décent

Malgré ces engagements internationaux et les droits garantis aux enfants par la Charte, le portrait dressé dans la partie 4.1 du présent mémoire démontre que la pauvreté continue de prendre différentes formes au Québec. Elle constitue encore pour de nombreux enfants un facteur de risque majeur eu égard à leur sécurité et à leur développement. En vue d'agir en amont sur ce facteur de risque, différentes mesures d'assistance financière devraient pourtant permettre aux familles du Québec de sortir de la pauvreté. Puisque, faut-il le rappeler, « les enfants sont pauvres parce que leurs parents sont pauvres »[444]. Insistons en outre sur le caractère systémique de la pauvreté, de ces causes comme de ces remèdes, ainsi que sur la responsabilité partagée que nous avons face à celle-ci.

Il faut également le mentionner, la pauvreté prend différents visages. La situation des familles en situation de pauvreté diffère entre autres qu'elles soient sans revenu de travail; qu'elles puissent, ou non, bénéficier de certaines allocations ou aide financière et sociale; que leur(s) soutien(s) financier(s) ai(en)t un emploi précaire, un emploi au salaire minimum, un emploi à temps partiel; ou même qu'elles sont en situation d'itinérance.

Sans pouvoir s'attarder de manière exhaustive à l'ensemble de ces situations, retenons que l'aide financière actuellement offerte aux familles à faible revenu prend notamment la forme de prestations d'aide aux personnes et aux familles[445], plus communément appelée « aide sociale ». Cette aide financière est également constituée de différentes mesures telles que les

---

442 *Id*., art. 27(2).

443 *Id*., art. 27(3).

444 Hélène TESSIER, « La lutte contre la pauvreté : question de droits de la personne et une mesure de prévention contre une violence systémique à l'égard des enfants », (1996) 37 *C. de D.* 475, 499.

445 *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, A-13.1.1.

allocations familiales, la mesure Soutien aux enfants, les allocations au logement, le crédit pour la TVQ et le crédit d'impôt pour la solidarité, le supplément pour l'achat de fournitures scolaires.

Or, les montants consentis dans le cadre de ces mesures ne sont pas susceptibles d'assurer un niveau de vie décent, incluant les familles avec enfant. Ne serait-ce qu'aux fins d'illustration, notons qu'en 2016, le revenu d'un couple avec deux enfants bénéficiant du soutien des mesures disponibles n'atteignait que 83 % du taux de couverture de la MPC, une mesure de couverture des besoins les plus essentiels[446]. Ce taux de couverture n'était par ailleurs que de 82 % pour une famille monoparentale avec enfant[447].

De façon plus particulière, la Commission a déjà déploré « l'insuffisance et l'inadéquation des barèmes d'aide sociale pour satisfaire les besoins de base des personnes les plus démunies et, corrélativement, garantir le respect de leurs droits prévus par la Charte »[448]. Dans son dernier rapport sur le Canada, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels recommandait d'ailleurs plus généralement « de veiller à ce que les taux des prestations sociales soient augmentés dans toutes les provinces et portés à des niveaux qui permettent une existence décente aux bénéficiaires et à leur famille, établissant ainsi un filet de sécurité efficace en matière de revenus »[449].

Dans cette perspective, la Commission a déjà précisé que le critère déterminant devant servir à fixer le montant des prestations destinées aux familles en situation de pauvreté devait demeurer « le déficit existant entre les besoins d'une personne ou d'une famille et leurs revenus » et que « seul un critère de cet ordre permettrait que toute personne dans le besoin ait droit,

---

446 Préc., note 288.

447 CHAIRE EN FISCALITÉ ET EN FINANCES PUBLIQUES, *Vers la mise en place d'un RMG : le point sur le soutien minimal de l'État*, Luc Godbout, Journée de réflexion sur le revenu minimum garanti organisée par le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté, le Conseil du statut de la femme et la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 2017.

448 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La judiciarisation de personnes itinérantes à Montréal : un profilage social,* M[e] Christine Campbell, Paul Eid, (Cat. 2.120-8.61), 2009, p. 167, [En ligne]. http://www.cdpdi.ac.ca/Publications/itinerance avis.pdf

449 COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Observations finales concernant le sixième rapport périodique du Canada*, Doc. N.U. E/C.12/CAN/CO/6 (2016), par. 30.

conformément à l'article 45 de la Charte, à des mesures d'assistance susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent […] »[450].

Dans le même sens, la Commission a souhaité que les « politiques globales en matière de sécurité du revenu soient conçues en tenant compte des besoins réels des prestataires et de leur famille et de leur droit de vivre dans des conditions décentes qui leur permettent de jouir, comme les autres citoyens et comme des citoyens à part entière, de tous les droits et libertés protégés par la Charte »[451]. Ajoutons que « ces besoins doivent faire l'objet d'une évaluation fondée sur des analyses aussi précises que possible »[452]. Ainsi, « les besoins de base ne peuvent être définis de façon restrictive pour une catégorie de la population, au point de se limiter à ce qui est nécessaire pour la survie »[453]. Ce serait là « une façon discriminatoire de concevoir la situation des personnes concernées »[454].

Rappelons qu'en vertu de l'article 10 de la Charte, le droit à des mesures d'assistance financière doit pouvoir être exercé sans discrimination. Cette dernière peut être fondée sur la condition sociale, mais également sur le croisement de celle-ci avec d'autres motifs de discrimination tels que le handicap, l'âge, l'état civil.

Il convient donc d'insister sur l'importance de ne pas laisser les préjugés orienter la mise en œuvre des mesures d'assistance financière entre autres en ce qui a trait à la catégorisation des personnes bénéficiant de celles-ci. À ce propos, la Commission a par exemple recommandé, d'une part, « que les barèmes d'aide sociale soient fixés en fonction des besoins de base pour assurer un niveau de vie décent aux personnes ciblées, et non en fonction du type de

---

450 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Le système actuel d'aide sociale eu égard aux droits fondamentaux de la personne. Préoccupations de la Commission*, (Cat. 2.120-8.5), 1988, p. 3.

451 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Commentaires sur le Projet de règlement sur la sécurité du revenu*, (Cat. 2.412-66.3), 1989, p. 19.

452 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le projet de loi n° 57, Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, (Cat. 2.412.66.8), 2004, p. 13, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/pl_57_aide_personnes_familles.pdf

453 *Id*.

454 *Id*.

programme mis en place » puis, d'autre part, que « ces barèmes ne soient pas de simples barèmes de survie, mais qu'ils assurent l'exercice de l'ensemble des droits de la personne »[455].

Les recommandations à cet égard de la Commission demeurent d'actualité.

B Le droit à un logement convenable et abordable

Dans le même sens, la Commission a depuis longtemps documenté[456] et dénoncé les écueils rendant théorique l'exercice du droit au logement pour plusieurs ménages :

> « Au Québec, l'insuffisance des politiques publiques relatives au logement est un fait avéré, tout comme les facteurs de discrimination systémique qui rendent l'accès au logement plus difficile pour certaines catégories de personnes. […] Quant aux politiques publiques relatives au logement […], à ce jour elles n'ont pas permis de contrer les effets, sur les ménages pauvres dont le nombre ne cesse de croître, de la hausse du taux d'effort financier exigé des locataires. »[457]

Le portrait dressé dans la partie 4.1 du présent mémoire le démontre. Les différentes politiques publiques mises en œuvre depuis n'ont eu que des résultats mitigés en matière d'accès à un logement convenable et abordable pour les ménages avec enfants, et ce, malgré la période de croissance économique qu'a connu le Québec au cours des dernières années. Nous en avons également traité dans le portrait qui précède, le mal logement a d'importantes conséquences négatives sur l'ensemble des sphères de vie des enfants qui en sont victimes.

---

455 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 452, p. 14.

456 Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, préc., note 296; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Politiques et programmes dans le domaine du logement : leurs effets sur l'exercice du droit au logement pour les minorités ethno-culturelles du Québec*, Renée Lescop, (Cat. 2.122.6), 1988; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Une expérience de testing de la discrimination raciale dans le logement à Montréal*, Muriel Garon, (Cat. 2.122.4), 1988; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Le regard des petits propriétaires sur les demandeurs de logement, Étude exploratoire sur les perceptions et les attitudes des petits propriétaires envers les clientèles des minorités ethnoculturelles*, Alberte Ledoyen, (Cat. 2.122.29), 2001; Enquête Nunavik, 2007; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 150; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 54.

457 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 368, p. 24.

Soulignant à nouveau le rôle primordial que joue le logement dans la vie des personnes[458], il convient donc de rappeler la nécessité de garantir l'exercice effectif du droit au logement pour l'ensemble des enfants.

Ainsi, on ne saurait minimiser le fait que les interventions dans le domaine du logement représentent une pierre angulaire de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion[459]. On ne saurait minimiser non plus l'importance des garanties de droit pour venir assurer auprès de « plusieurs membres de la société québécoise, un niveau de vie suffisant pour permettre de combler leurs besoins en matière de logement ou d'alimentation »[460]. En effet, le logement ne peut être saisi comme un bien ou une simple marchandise; il s'agit au contraire d'un droit de la personne, soit « le droit à un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité »[461].

Comme énoncé précédemment, l'accès et le maintien dans un logement adéquat sont reconnus par plusieurs outils de droit international[462]. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels le soulignait, « le droit de l'homme à un logement suffisant, qui découle ainsi du droit à un niveau de vie suffisant, est d'une importance capitale pour la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels »[463]. Ce droit au logement doit pouvoir s'exercer « sans distinction d'âge, de situation économique, d'appartenance à des groupes ou autres entités, ou de condition sociale ou d'autres facteurs de cette nature »[464]. Certains vont plus loin aujourd'hui

458 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (Cat. 2.120-1.35), préc., note 54, p. 78.

459 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (Cat. 2.177.2), préc., note 310.

460 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Déclaration de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion social. Assurer pleinement l'exercice de tous les droits humains : un enjeu fondamental pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, (Cat. 2.600.226), 2010, p. 2.

461 *Id.*, par. 7.

462 Voir notamment : DUDH, art. 25; PIDESC, art. 11; ORGANISATION DES NATIONS UNIES, préc., note 43, art. 21 al. 1.

463 COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Observation générale n° 4 : Le droit à un logement suffisant*, *art. 11, par. 1 du Pacte)*, Doc. N.U. E/1992/23/E/C.12/1991/4, par. 1.

464 *Id.*, par. 4. Voir également : PIDESC, art. 2 al. 2.

et demandent la reconnaissance du droit au logement en tant que droit fondamental[465], étant donné qu'il est étroitement lié au le droit à la vie, à la sécurité et au respect de sa dignité[466].

En droit québécois, le droit au logement fait entre autres partie intégrante du droit à des mesures sociales et d'assistance financière susceptibles d'assurer à toute personne un niveau de vie décent prévu à l'article 45 de la Charte. Le droit au logement n'est toutefois pas inscrit explicitement à la Charte, contrairement à ce que la Commission a recommandé par le passé[467]. Or, l'énonciation explicite de ce droit permettrait « de mieux tenir compte des facteurs systémiques qui empêchent l'accès au logement en toute égalité, et d'infléchir les politiques publiques dans un sens favorable à la pleine réalisation de ce droit »[468]. C'est pourquoi la Commission réitérera, à la fin de la présente partie, sa recommandation que le droit à un logement suffisant soit explicitement reconnu comme faisant partie du droit, garanti par l'article 45 de la Charte, à des mesures sociales et financières, susceptibles d'assurer un niveau de vie décent.

Ajoutons que l'article 10 de la Charte protège par ailleurs le droit à l'égalité, sans discrimination, en matière de logement, et ce, à toutes les étapes de la relation locateur-locataire, de la sélection de candidats locataires à la fin du bail[469]. À plusieurs reprises, la Commission a pourtant été à même de constater « l'exclusion des familles avec enfant du marché du logement locatif »[470]. Celle-ci peut en outre prendre une dimension particulière en fonction d'un ou de plusieurs motifs tels que la condition sociale, le sexe, la « race », la couleur, l'origine ethnique ou nationale, la situation de handicap. Ainsi, chaque année, la Commission traite des plaintes

---

465 Voir : RAPPORTEUSE SPÉCIALE SUR LE LOGEMENT CONVENABLE EN TANT QU'ÉLÉMENT DU DROIT À UN NIVEAU DE VIE SUFFISANT AINSI QUE SUR LE DROIT À LA NON-DISCRIMINATION DANS CE CONTEXTE, *Le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant*, *Leilani Farha*, Doc. N.U. A/71/310 (2016).

466 *Id.*, par. 3, 27.

467 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Les interventions dans le domaine du logement, une pierre angulaire de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Mémoire à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale*, 2002; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 368, p. 25.

468 *Id.*, p. 24.

469 Art. 4, 10, 12 et 45 Charte. Citons en outre l'article 10.1 de la Charte qui interdit le harcèlement fondé sur l'un ou l'autre des 14 motifs de discrimination. Rappelons enfin que l'article 11 de la Charte interdit de diffuser, publier ou exposer en public un avis comportant discrimination ou de donner une autorisation à cet effet. Cela vaut pour l'affichage de logement à louer ou la sélection de candidats locataires.

470 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (Cat. 2.177.2), préc., note 310, p. 16.

où des locateurs refusent, sur la base de motifs discriminatoires, de louer leurs logements à des familles avec enfants[471].

L'écart reste en somme toujours préoccupant entre le droit formel et le droit réel au logement[472], ce qui affecte tout particulièrement les familles à faible revenu ainsi que leurs enfants. En effet, les conditions socioéconomiques de nombreux ménages demeurent en outre intenables, ce qui se répercute directement sur leur capacité à se loger de façon convenable et, donc, sur l'exercice effectif de leur droit au logement. Par conséquent, en dépit des protections inscrites à la Charte et des engagements internationaux pris par le Québec, la Commission constate que pour nombre de personnes, l'exercice effectif du droit au logement demeure parsemé d'obstacles.

C'est pourquoi on ne saurait trop insister sur la responsabilité gouvernementale en matière de logement. Compte tenu des recommandations qu'elle a déjà formulées en la matière, la Commission invite à nouveau au rehaussement du financement du secteur du logement social et que celui-ci soit reconduit de façon pérenne[473]. Il apparaît également nécessaire de développer des programmes de logements sociaux de différents types et adaptés pour toutes les catégories de locataires plus susceptibles d'éprouver des difficultés à se loger[474]. Pensons notamment aux familles à faible revenu et plus particulièrement, aux familles dont le principal soutien de ménage est une personne autochtone, une personne ayant immigré récemment, une personne racisée, incluant les ménages monoparentaux présentant l'une de ces caractéristiques, ou encore une famille avec un enfant ayant un handicap ou un problème de santé mentale.

---

471 Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 108, p. 20.

472 COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, préc., note 463, par. 4.

473 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (Cat. 2.120-1.35), préc., note 54, p. 109-111.

474 *Id*.

4.2.6 La nécessité de mesures structurantes pour lutter contre la pauvreté

Il ressort de ce qui précède que, malgré les politiques publiques existantes en la matière, la pauvreté prise dans ses multiples dimensions, seule ou combinée à d'autres facteurs tels que l'état civil, l'origine ethnique ou nationale, le handicap demeure l'un des premiers facteurs de risque pour le développement et la sécurité des enfants. La présente partie de ce mémoire a permis d'illustrer quelques-unes des multiples conséquences de la pauvreté sur toutes les sphères de leur vie. D'ailleurs, au nombre des facteurs de risque environnemental d'abus et de négligence, une majorité est liée à la pauvreté, notamment : un milieu défavorisé, des évènements de la vie causant des stress, un manque d'accès aux soins médicaux, aux soins pour l'enfant et aux services sociaux, le chômage et l'absence de logement, l'isolement social, le manque de soutien social, l'exposition au racisme, à la discrimination[475].

C'est pourquoi la Commission tient à insister sur la nécessité d'agir, en amont, pour prévenir les situations de compromission menant les enfants à être pris en charge par le DPJ, en s'employant également à la mise en œuvre de mesures structurantes pour lutter contre la pauvreté réellement fondée sur les droits.

À plusieurs reprises, la Commission a constaté que « la pauvreté crée des entraves à l'exercice de droits dont le Québec a pourtant établi le caractère fondamental […] »[476]. Plus encore, la pauvreté constitue un déni de droits[477]. Louise Arbour le soulignait alors qu'elle était Haut-Commissaire des Nations-Unies pour les droits de l'Homme :

---

475 Voir : TABLE RÉGIONALE DES DIRECTEURS DU PROGRAMME SERVICES JEUNES EN DIFFICULTÉ, *La compréhension de problématique de la négligence. Il faut tout un réseau pour aider un enfant*, Centre jeunesse de Montréal-Institut universitaire, 2011, p. 16.

476 DUDH, art. 25; PIDESC, art. 2, par. 2; CRDE. Voir entre autres : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le document de consultation intitulé « Solidarité et inclusion sociale. Vers un troisième plan d'action gouvernemental »*, (Cat. 2.177.6), 2016, p. 1, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/memoire_consultation_pauvrete.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le projet de loi n° 112 – Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, (Cat. 2.412.97), 2002, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/PL_112_pauvrete.PDF

477 COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Questions de fond concernant la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : La pauvreté et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Doc. N.U. E/C.12/2001/10, par. 1, [En ligne]. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=68.

> « Poverty is not only a matter of income […]. It describes a complex of interrelated and mutually reinforcing deprivations, which impact on people's ability to claim and access their civil, cultural, economic, political and social rights. In a fundamental way, therefore, the denial of human rights forms part of the very definition of what it is to be poor. »[478]

Cela se reflète dans la définition de la notion de pauvreté. Ainsi, la pauvreté est définie comme étant « la condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé de manière durable ou chronique des ressources, des moyens, des choix, de la sécurité et du pouvoir nécessaires pour jouir d'un niveau de vie suffisant et d'autres droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux »[479].

Il faut rappeler que « […] l'analyse juridique de la situation des enfants pauvres met aussi en évidence une violence fondamentale dont sont victimes ces enfants dans l'exercice de leurs droits »[480]. En effet :

> « la pauvreté engendre la marginalisation de toute une catégorie d'enfants et limite leur accès à plusieurs biens, services et activités reconnus comme socialement nécessaires, sinon indispensables. En ce sens, les exclusions découlant de la pauvreté compromettent concrètement l'exercice, par les enfants pauvres, d'un ensemble de droits qui leur sont pourtant garantis, comme ils le sont pour tous, par des instruments juridiques tant nationaux qu'internationaux. »[481]

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels regrette d'ailleurs « que la dimension droits de l'homme des politiques d'élimination de la pauvreté reçoive rarement l'attention qu'elle mérite »[482]. La Commission l'a également déploré dans le cadre du mémoire qu'elle a produit en 2016 lors de la consultation « Solidarité et inclusion sociale. Vers un troisième plan d'action gouvernemental »[483], consultation qui a mené à l'actuel *Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023*[484].

---

478 HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR LES DROITS DE L'HOMME, *Principles and Guidelines for a Human Rights Approch to Poverty Reduction Strategies*, 2006, HR/PUB/06/12, p. iii.

479 COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, préc., note 477, par. 8.

480 H. TESSIER, préc., note 444, 478.

481 *Id.* (notre soulignement).

482 COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, préc., note 477, par. 2.

483 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, (Cat. 2.177.6), préc., note 476.

484 MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE*, Un revenu de base pour une société plus juste, Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023*, 2017, [En ligne]. https://www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/ADMIN_plan_action_2017-2023.pdf

Une approche de lutte contre la pauvreté respectueuse des engagements pris par le Québec en la matière repose donc, non seulement sur la reconnaissance et le respect des droits et libertés de la personne, mais aussi sur la mise en œuvre des conditions qui permettent aux enfants de les exercer au quotidien.

Pour ce faire, il faut d'abord déployer une stratégie de lutte contre la pauvreté qui tienne compte de toute la complexité de ce phénomène.

Cette approche doit en outre reposer, non pas sur une vision de la pauvreté et de ses conséquences qui soit culpabilisante envers les parents, mais sur une compréhension adéquate de ses causes et de son caractère systémique. Les clés de solution dépassent les questions de volonté ou de responsabilité individuelle des personnes et des familles en situation de pauvreté. Des intervenantes ont d'ailleurs déjà rappelé à la Commission spéciale, la nécessité de jeter « un regard critique sur la tendance délétère à individualiser les problèmes sociaux plutôt qu'à questionner les inégalités sociales »[485].

Cette tendance est particulièrement alimentée par les préjugés et stéréotypes qui mènent à ignorer les causes structurelles de la pauvreté des enfants. Les perceptions négatives, préjugés et présomptions de valeur entretiennent la discrimination envers les familles en situation de pauvreté[486].

---

485 FÉDÉRATION DES ASSOCIATIONS DE FAMILLES MONOPARENTALES ET RECOMPOSÉES DU QUÉBEC, *Pour le droit des enfants de vivre sans pauvreté, sans préjugés et sans violence,* Mémoire présenté dans le cadre de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse, 2019, p. 2.

486 Les résultats d'une enquête réalisée à la demande de la Commission démontrent par exemple les préjugés très marqués entretenus envers les personnes devant bénéficier d'un programme d'aide sociale. En fait, l'étude révèle « que la condition sociale est sans doute le motif le plus susceptible de fonder une forme ou une autre de discrimination [ou] du moins le motif le plus associé à une forme d'intolérance ou de méfiance sociale ». Pierre NOREAU, Emmanuelle BERNHEIM, Pierre-Alain COTNOIR, Pascale DUFOUR, Jean-Herman GUAY et Shauna VAN PRAAGH, *Droits de la personne et diversité, Rapport de recherche remis à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2015, p. 70, [En ligne]. http://www.crdp.umontreal.ca/docs/2016/01/Rapport_Final_Diversite_Droits_Commission_2016.pdf

Ces préjugés marquent leur quotidien. Ils conduisent à des décisions et des pratiques qui contribuent à leur tour à renforcer leur exclusion sociale, dans le cadre d'interventions de protection de la jeunesse[487], mais aussi, en amont.

Ainsi, les préjugés menant à privilégier la responsabilité individuelle et à ignorer les causes et les conséquences de la pauvreté orientent souvent la mise en œuvre des programmes, politiques et services publics destinés à assister les familles dans leur rôle premier à l'égard des enfants. Ce peut être le cas en matière d'aide financière et d'aide sociale, d'aide au logement, d'accès aux services d'éducation, des interventions en milieu scolaire et du réseau de la petite enfance[488], d'accès aux services de la santé (incluant les soins psychologiques)[489], d'emploi et d'insertion en emploi[490], d'itinérance et de profilage social[491].

Plusieurs fois, la Commission a conclu à l'existence d'une discrimination systémique eu égard aux personnes en situation de pauvreté[492]. On parle alors d'une discrimination qui va au-delà d'un acte ou d'une mesure isolée, mais qui repose sur « un ensemble cohérent de représentations sociales, de préjugés, d'attitudes, de pratiques individuelles et institutionnalisées, qui se renforcent et s'alimentent mutuellement dans un mouvement

---

487 Voir notamment : Richard CLOUTIER *et al*., « Pauvreté, santé mentale et protection de la jeunesse » dans Katherine FROHLICH *et al.* (dir.), *Les inégalités sociales de santé au Québec*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2008, p. 263; cité dans Emmanuelle BERNHEIM, « Sur la réforme des mères déviantes : les représentations de la maternité dans la jurisprudence de la Chambre de la jeunesse, entre différenciation et responsabilité », (2017) *R.G.D.,* 47, 45-75, à la p. 47.

488 Marc-André DENIGER, « Itinéraire critique des politiques scolaires d'intervention auprès des milieux défavorisés québécois : Enjeux historiques et prospectives », dans Katherine FROHLICH, M. DE KONINCK, Paul BERNARD et Andrée DEMERS (dir.), *Les inégalités sociales au Québec : comprendre et agir. Montréal* : Presse de l'Université de Montréal; François DUBET, *L'École des chances : Qu'est-ce qu'une école juste?*, Paris, Le Seuil, coll. « La République des idées », 2004; Tony BOOTH et Mel AINSCOW, *From Them to US : An International Study of Inclusion in Education*, London, Routledge, 1998.

489 Marie-France RAYNAULT, Simon TESSIER et Shelley-Rose HYPPOLITE, *La pauvreté et les inégalités sociales : de graves menaces à la santé des populations – Mémoire des directeurs de la santé publique de Montréal et de la Capitale-Nationale dans le cadre de la consultation du gouvernement du Canada sur l'élaboration d'une Stratégie canadienne de réduction de la pauvreté*, 2017; ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ, *Combler le fossé en une génération : Instaurer l'équité en santé en agissant sur les déterminants sociaux – Rapport final*, Genève, OMS, Commission des déterminants sociaux de la santé, 2008.

490 Rose Colom TOLDRA et Maria CONCEICAO SANTO, « People with Disabilities in the Labor Market : Facilitators and Barriers », (2013) 45(4) *Work* 553-563.

491 Voir notamment : Saïd BERGHEUL (dir.), *Regard croisés sur l'itinérance*, Montréal, Presse de l'Université du Québec, 2015; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 448, p. 169.

492 Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (Cat. 2.177.6), préc., note 476.

circulaire »[493]. La pauvreté des enfants et de leur famille doit également être appréhendée ainsi. En fait, c'est en comprenant cet engrenage qu'on peut, d'une part, cesser de l'alimenter et, d'autre part, apporter des correctifs efficaces contre la pauvreté[494].

Une approche de lutte contre la pauvreté fondée sur les droits devrait par ailleurs tenir compte de l'approche intersectionnelle des discriminations et des risques plus grands de pauvreté qui peuvent marquer davantage certains enfants, notamment en fonction de l'état civil (incluant celui de leurs parents), du sexe, d'une situation de handicap, de l'origine ethnique ou nationale, etc. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels le notait dans le cadre de ses dernières Observations finales concernant le Canada :

> « Compte tenu du niveau élevé de développement de l'État partie, le Comité est préoccupé par le nombre important de personnes vivant dans la pauvreté. Il note aussi avec inquiétude que les peuples autochtones, les personnes handicapées, les mères célibataires et les groupes minoritaires ont toujours des taux plus élevés de pauvreté, et s'inquiète de l'efficacité limitée des mesures prises pour remédier au problème […]. »[495]

Le Comité recommandait « de prendre toutes les mesures nécessaires pour lutter plus efficacement contre la pauvreté et accorder une attention particulière aux groupes et aux individus plus vulnérables à la pauvreté »[496]. Rappelons, par exemple, que « le risque pour les enfants autochtones de se trouver en situation de pauvreté est deux à trois fois plus grand que pour les enfants canadiens »[497]. Pourtant, la CRDE inclut aussi le droit à la protection des enfants vulnérables et la nécessité d'accorder une attention particulière aux enfants qui vivent dans des conditions difficiles[498].

---

493 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'intervention d'instances religieuses en matière de droit familial*, Paul Eid et M[e] Karina Montminy, (Cat. 2.113-2.9), 2006, p. 33.

494 Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (Cat. 2.177.6), préc., note 476, p. 58; Pierre NOREAU, Emmanuelle BERNHEIM, Pierre-Alain COTNOIR, Pascale DUFOUR, Jean-Herman GUAY et Shauna VAN PRAAGH, *Droits de la personne et diversité, Rapport de recherche remis à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2015, [En ligne]. http://www.crdp.umontreal.ca/docs/2016/01/Rapport_Final_Diversite_Droits_Commission_2016.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (Cat. 2.412.97), préc., note 476, p. 13.

495 COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, préc., note 449, par. 37.

496 *Id.*, par. 38.

497 Commission Viens, p. 244, (références omises); citant le témoignage de Carole Lévesque, notes sténographiques du 19 juin 2017, p. 107, lignes 1 à 9.

498 CRDE, préambule.

C'est pourquoi la Commission estime nécessaire de développer une stratégie gouvernementale concertée et structurante de lutte contre la pauvreté qui :

- permet la mise en œuvre effective de l'ensemble des droits et libertés de la personne garantis par la Charte à toute personne, incluant les enfants;
- repose explicitement sur une compréhension adéquate de l'approche fondée sur les droits ainsi que de l'interdépendance de ceux-ci;
- repose sur une approche universelle des droits de la personne, incluant les droits des enfants;
- tient compte des facteurs de risque de pauvreté particuliers à certaines populations, notamment eu égard à la « race », la couleur, l'origine ethnique ou nationale, le sexe, l'état civil, l'âge, le handicap;
- établit une vision de la lutte contre la pauvreté qui tient compte de la nature multidimensionnelle du phénomène et de son caractère systémique, en regard des revenus, mais aussi de l'exclusion sociale, des conditions de logement, d'accès aux services de santé, d'éducation, d'alimentation, d'emploi et d'insertion en emploi, etc.;
- s'attaque aux stéréotypes et aux préjugés ciblant les personnes en situation de pauvreté, incluant ceux qui entretiennent une vision axée sur la responsabilité individuelle et culpabilisante de la pauvreté, et met de l'avant le droit à l'égalité qui leur est garanti par la Charte;
- permet aux personnes et aux familles de disposer des ressources nécessaires pour assurer un niveau de vie décent, et ce, compte tenu des distinctions qu'il faut faire entre les seuils de couverture des besoins essentiels et les seuils de sortie de la pauvreté;
- assure la participation des personnes et des familles en situation de pauvreté dans la définition des mesures qui les concernent;
- inclut une définition claire des cibles à atteindre, des échéanciers pour le faire ainsi que des indicateurs nécessaires;
- inclut également des mesures de collectes de données respectueuses des droits et libertés de la personne, dont ceux des enfants, et de suivis des résultats obtenus et de reddition de compte.

4.3 Le renforcement des droits économiques et sociaux

Enfin, les appels renouvelés de la Commission à renforcer la portée des droits économiques et sociaux garantis par la Charte, afin de mener à leur mise en œuvre effective, prennent une importance toute particulière à la lumière du portrait socioéconomique des familles et des considérations qui précèdent eu égard aux droits des enfants.

La Commission l'a souligné à plusieurs reprises, « la Charte québécoise se distingue par la reconnaissance explicite qu'elle consacre aux droits économiques et sociaux »[499]. Cette reconnaissance inscrit en outre « résolument la Charte québécoise dans la foulée des instruments juridiques internationaux relatifs aux droits de la personne »[500]. D'ailleurs, alors qu'il s'était déclaré lié par le PIDESC en 1976[501], le Québec s'est, plus récemment, engagé à nouveau à promouvoir et mettre en œuvre les droits économiques et sociaux consacrés par ce pacte notamment aux termes de la CRDE[502].

Ces droits sont inscrits aux articles 39 à 48 de la Charte. Tel qu'abordé précédemment, il s'agit entre autres du droit des enfants à la protection de leurs parents ou des personnes qui en tiennent lieu[503], du droit à l'instruction publique gratuite[504] et du droit à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales susceptibles d'assurer un niveau de vie décent[505]. Ce

---

499 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Après 25 ans. La Charte québécoise des droits et libertés. Étude n° 5 : Les droits économiques et sociaux, parents pauvres de la Charte?*, 2003, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/publications/bilan_charte_etude_5.pdf; voir également : André MOREL, « La Charte québécoise : un document unique dans l'histoire législative canadienne », (1987) 21 *R.J.T.* 1, 17 et 18.

500 Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Conformité à la Charte des droits et libertés de la personne de l'inscription obligatoire au dépôt direct comme condition de versement du crédit d'impôt pour la solidarité*, M[e] Evelyne Pedneault, (Cat. 2.177.4), 2011, p. 11, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/Depot_direct_obligatoire.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (Cat. 2.412.97), préc., note 476, p. 39.

501 *Arrêté en conseil 1438-76 concernant le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, (1984-1989) *Recueil des ententes internationales du Québec* 809.

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

503 Art. 39 Charte.

504 *Id.*, art. 40.

505 *Id.*, art. 45.

chapitre de la Charte inclut également le droit pour toute personne qui travaille à des conditions de travail justes et raisonnables[506] et le droit à un environnement sain[507].

L'inclusion de ces droits dans un texte comme la Charte ne devait pas être réduite à un geste purement symbolique[508] ou l'expression d'une simple et bonne volonté[509].

Pourtant, les droits économiques et sociaux protégés par la Charte demeurent largement négligés[510]. La nécessité de renforcer la garantie de ceux-ci était l'un des consensus les plus forts à ressortir de la consultation publique organisée par la Commission à l'occasion du 25e anniversaire de la Charte[511].

Les obstacles à la mise en œuvre de ces droits s'expliquent notamment par le fait qu'ils n'ont pas la prépondérance explicite[512] sur les lois et règlements, à l'opposé des autres droits garantis aux articles 1 à 38 de la Charte. Rappelons qu'aucune disposition législative, même postérieure à la Charte, ne peut déroger aux articles 1 à 38 de celle-ci, à moins que cette loi n'énonce expressément que cette disposition s'applique malgré la Charte[513]. Cette primauté ne s'applique toutefois pas au chapitre 4 de la Charte, consacré aux droits économiques et sociaux.

Retenons pourtant que, « quelles qu'aient été les raisons pour remettre en question, il y a 60 ans, le statut égal et la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels, une chose est claire : de nos jours, il n'y a aucun fondement aux exclusions par catégories »[514].

---

506 *Id.*, art. 46.

507 *Id.*, art. 46.1.

508 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 499, p. 229.

509 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 368, p. 17; citant ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, 12 novembre 1974, p. 2744 (M. Jérôme Choquette).

510 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 368, p. 17.

511 *Id*.

512 Et ce, malgré le fait que la Charte ait une préséance implicite dans l'ordre normatif québécois en raison de son statut quasi constitutionnel. *De Montigny* c. *Brossard (Succession)*, 2010 CSC 51, par. 45.

513 Art. 52 Charte.

514 Louise ARBOUR, *Libérer du besoin : de la charité à la justice,* LaFontaine-Baldwin, 2005, p. 9.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels va dans le même sens :

> « Les droits économiques, sociaux et culturels sont souvent perçus comme des droits de "seconde classe", qui ne sont pas obligatoires ni susceptibles de recours judiciaire et qui ne peuvent être assurés que "progressivement" avec le temps.
>
> Cette manière de voir fait toutefois abstraction de la globalité du système des droits de l'homme, postulat déjà formulé en 1948 lors de l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme : l'indivisibilité et l'interdépendance des droits civils et politiques et des droits économiques, sociaux et culturels sont des principes fondamentaux du droit international relatif aux droits de l'homme qui ont été réaffirmés à maintes reprises, dont dernièrement en 1993 à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme. »[515]

Il convient ainsi de le souligner à nouveau : « Tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés »[516]. Les droits et libertés de la personne doivent être traités « sur un pied d'égalité et en leur accordant une égale valeur ».[517]

Nous l'avons relevé précédemment, de nombreux facteurs de risque qui peuvent affecter le développement et la sécurité de l'enfant renvoient à de droits protégés par la Charte. Agir en amont afin de prévenir que la situation d'un enfant ne soit prise en charge par le DPJ implique de mieux garantir l'effectivité de ces droits. Il ne suffit pas de les avoir inscrits dans une loi, soit-elle aussi fondamentale que la Charte, il faut également que l'exercice de ces droits soit effectif, au quotidien, pour l'ensemble des enfants du Québec et de leur famille. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels le signale aussi : « La principale obligation qui incombe aux États parties au regard du Pacte est de donner effet aux droits qui y sont reconnus »[518].

Pour ce faire, il faut entre autres garantir que les enfants comme leurs parents, ou les personnes qui en tiennent lieu, aient accès aux recours permettant une réparation efficace et concrète en cas de violation de ces droits. Le Comité des droits de l'enfant le précise d'ailleurs : « Pour que les droits aient un sens, il faut pouvoir disposer de moyens de recours utiles pour obtenir réparation en cas de violation »[519]. Il s'agit d'une condition « essentielle pour que les

---

515 COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Fiche d'information n° 16 (Rev. 1),* 1996, p. 3.

516 CONFÉRENCE MONDIALE SUR LES DROITS DE L'HOMME, préc., note 22, par. 5.

517 *Id*.

518 COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, préc., note 477 par. 1 (notre soulignement).

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

droits de la personne aient un sens pour ceux et celles qui sont en marge de la société, une preuve de leur valeur égale et de leur humanité »[520].

Bien que la Cour suprême ait reconnu que « la Charte québécoise est un document juridique, censé créer des droits économiques et sociaux »[521], elle précise que « ces droits sont peut-être symboliques en ce qu'ils ne peuvent servir de fondement à l'invalidation d'autres lois ni à une action en dommages-intérêts »[522]. Ainsi, force est d'admettre que ceux-ci n'ont pas, jusqu'à ce jour, trouvé écho devant les tribunaux. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels s'est même dit préoccupé par le fait que ces droits ne sont généralement pas justiciables devant les tribunaux internes du Canada[523]. Le Comité recommandait au Canada « de prendre les mesures législatives nécessaires pour faire appliquer intégralement les droits consacrés dans le Pacte dans son ordre juridique et veiller à ce que les victimes aient accès à des recours utiles »[524].

La Commission est d'avis que la Commission spéciale doit être l'occasion de prendre acte de la nécessité d'une mise en œuvre effective des droits économiques et sociaux garantis par la Charte pour agir, en amont, sur les facteurs de risque pouvant mener à la compromission de la sécurité et du développement de l'enfant.

C'est pourquoi la Commission réitère la recommandation qu'elle a déjà formulée en vue de renforcer les droits économiques et sociaux à l'intérieur de la Charte afin d'assurer la protection des droits des personnes les plus vulnérables de notre société, incluant les enfants. La Commission recommande de modifier la Charte afin que les articles 39 à 48 de celle-ci, relatifs aux droits économiques et sociaux, aient également préséance sur toute autre disposition d'une loi, au même titre que les articles 1 à 38[525]. Tel que la Commission l'a déjà précisé, l'extension de cette primauté pourrait se faire de progressivement, notamment de manière à permettre au

---

520 L. ABROUR, préc., note 514, p. 17.

521 *Gosselin* c. *Québec (Procureur général)*, [2002] 4 R.C.S. 429, par. 96.

522 *Id.* La Cour ajoute qu'« en cas de violation de ces droits, un tribunal compétent peut prononcer un jugement déclaratoire constatant cette violation ».

523 COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, préc., note 449, par. 5.

524 *Id.*, par. 6.

525 Art. 52 Charte.

gouvernement de revoir l'ensemble de la législation existante et de vérifier la conformité de celle-ci à la Charte[526].

RECOMMANDATION 19 :

> **La Commission recommande que la Charte soit modifiée pour étendre aux articles 39 à 48 la primauté sur la législation que confère l'article 52 de celle-ci. Cette primauté pourrait entrer en vigueur graduellement et ainsi être limitée dans un premier temps aux lois postérieures, puis étendue aux lois existantes.**

La Commission a par ailleurs abondamment traité dans le présent mémoire de l'articulation du rôle premier de la famille et de la responsabilité de l'État au regard de l'assistance dont elle a besoin[527]. Toujours en lien avec le mandat de la Commission spéciale, la Commission estime donc important de clore cette partie du mémoire consacrée à la responsabilité des réseaux publics en amont du système de protection de la jeunesse en insistant, à nouveau, sur la nécessité d'offrir les mesures de soutien adéquate à la famille en vue d'assurer le respect des droits de l'enfant.

Au-delà de la mise en œuvre effective de l'article 39 de la Charte, la Commission réitère la recommandation que le droit de la famille à des mesures de soutien soit explicitement reconnu dans la Charte[528].

RECOMMANDATION 20 :

> **La Commission recommande que le droit de la famille à des mesures de soutien soit explicitement reconnu dans la Charte.**

Enfin, toujours suivant les constats faits dans la présente partie et considérant l'importance que prend le droit au logement dans la vie des enfants et des familles, la Commission réitère également la recommandation qu'elle a déjà formulée quant à l'inscription du droit au logement à l'article 45 de la Charte. La Commission l'a déjà maintes fois souligné, reconnaître ainsi explicitement le droit au logement comme faisant partie du droit à des mesures sociales et

---

526 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 368, p. 21-22.

527 Voir notamment la partie 4.2.1.

528 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 368, p. 42.

financières, susceptibles d'assurer un niveau de vie décent permettrait notamment « d'infléchir les politiques publiques dans un sens favorable à la pleine réalisation de ce droit »[529].

RECOMMANDATION 21 :

> **La Commission recommande que l'article 45 de la Charte soit modifié afin que le droit à un logement suffisant soit explicitement reconnu comme faisant partie du droit à des mesures sociales et financières, susceptibles d'assurer un niveau de vie décent.**

5 LA RECONNAISSANCE D'UNE RESPONSABILITÉ PARTAGÉE ET L'AFFIRMATION D'UN ENGAGEMENT COLLECTIF POUR ASSURER LE PRINCIPE DE L'INTÉRÊT DE L'ENFANT ET LE RESPECT DE SES DROITS AU QUÉBEC

À la lumière de l'ensemble de ce qui précède, il convient maintenant de s'attarder aux pistes de solutions à envisager en vue d'assurer le principe de l'intérêt de l'enfant et le respect de tous ses droits. Ces pistes visent l'action de la Commission, mais nécessitent aussi un engagement clair de l'État à cet égard.

L'examen des mandats, responsabilités et pouvoirs de la Commission démontre qu'elle joue un rôle fondamental et qu'elle remplit les fonctions essentielles dans la protection et la promotion des droits de l'enfant au Québec[530]. Cet examen est d'abord réalisé en fonction des critères définis par le Comité des droits de l'enfant. Ceux-ci établissent les caractéristiques dont doivent disposer les institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant, ainsi que les activités qu'elles devraient mener aux fins de la réalisation des droits de l'enfant en lien avec les principes généraux de la CRDE.

Cet autoexamen s'appuie également sur le *Cadre de référence pour l'auto-évaluation par les institutions de médiation de leur travail relatif aux droits des enfants* publié récemment par l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF)[531]. Ce cadre traduit

---

529 *Id.*, p. 24.

530 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 12.

531 ASSOCIATION DES OMBUDSMANS ET MÉDIATEURS DE LA FRANCOPHONIE, préc., note 12.

« Ses objectifs sont multiples : • Établir un cadre commun sur la base d'instruments internationaux pertinents afin de guider l'action des membres de l'AOMF en matière de droits de l'enfant; • Renforcer la capacité des membres de l'AOMF à travailler sur les questions relatives aux droits de l'enfant dans le cadre

les « principes clefs d'une approche par les droits de l'enfant en indicateurs concrets et opérationnels permettant de guider et d'évaluer leur mise en œuvre par les institutions »[532] de défense qui font la promotion des droits de l'enfant.

Plus largement, toujours aux fins de l'examen de ses mandats, responsabilités et pouvoirs, la Commission a tenu compte des *Principes de Paris concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme*[533]*.*

C'est dans cette perspective qu'un exposé de ses mandats et responsabilités, illustré par des exemples de réalisation, permettra dans cette partie, de faire d'abord état de l'ampleur et de l'importance du rôle joué par la Commission depuis plus de quarante ans à l'endroit des enfants[534]. Ensuite, l'identification des garanties additionnelles dont la Commission devrait disposer pour mieux exercer ses fonctions en faveur des enfants démontre comment les recommandations qu'elle a faites concernant son statut et son fonctionnement sont essentielles à cet égard. Puis, la présentation de plusieurs stratégies sur la base desquelles la Commission a amorcé des travaux, en vue de mieux accomplir ses responsabilités, illustrera l'importance qu'elle accorde à la nécessité de s'adapter et redéfinir ses objectifs stratégiques et opérationnels en fonction des besoins des enfants.

Cette analyse mènera à la conclusion qu'il est impératif que le gouvernement s'engage à assurer le plein respect des droits des enfants et à tenir compte de l'ensemble de leurs besoins, et ce, en concertation avec les acteurs qui ont un rôle clé à jouer pour assurer le plein respect de leurs droits. À cette fin, une reconnaissance de l'urgence de se doter et de mettre en œuvre

---

de leur mandat; • Soutenir le développement d'une culture du résultat dans l'action des membres de l'AOMF, visant à obtenir des réalisations concrètes pour faire avancer les droits de l'enfant dans leurs pays respectifs; • Donner à chaque membre de l'AOMF un outil adaptable lui permettant d'orienter ses actions et d'auto-évaluer ses avancées en matière de droits de l'enfant; • Mesurer les progrès accomplis sur la durée, en permettant d'évaluer les avancées progressives réalisées vers les objectifs à atteindre, aussi bien au niveau des membres individuels qu'au niveau de l'AOMF dans son ensemble; • Développer une plus grande cohérence entre les membres de l'AOMF afin de renforcer les actions communes, notamment en matière de plaidoyer. », p. 4.

532 *Id.*

533 Principes de Paris, préc., note 10. Voir à ce sujet : Bilan, p. 89.

534 Soulignons que la Commission a un mandat et exerce des responsabilités spécifiques en matière de protection de la jeunesse depuis la fusion de la Commission de protection des droits de la jeunesse avec la Commission des droits de la personne en 1995.

des mesures ciblées et pérennes au Québec est nécessaire. Comme nous l'avons vu dans les précédentes parties, le rôle de l'État est central et il doit affirmer son leadership dans la prévention, l'intervention et la défense des droits des enfants. Cela découle de ses obligations légales inscrites dans la législation québécoise, mais aussi des engagements qu'il a pris quant à la mise en œuvre d'outils normatifs internationaux. Il importe à ce titre de faire ressortir les missions de certains acteurs qui œuvrent auprès des enfants et leurs familles pour assurer la promotion et la défense de leurs droits au Québec, lesquels sont complémentaires à celle de la Commission. La présentation met en lumière leur apport significatif et incontournable.

5.1 La Commission : une institution indépendante de défense des droits de la personne qui assure la protection et la promotion des droits de l'enfant

La Commission exerce une mission spécifique quant à la protection de l'intérêt de l'enfant et au respect des droits qui lui sont conférés par la L.p.j. et une mission plus large en droits de la personne qui inclut la promotion et le respect des droits dont l'ensemble des enfants sont titulaires en vertu de la Charte[535].

À ce titre, elle assure, par toutes les mesures appropriées, la promotion et le respect des droits de l'enfant reconnus par la L.p.j. et la *Loi sur le système de justice pénale des adolescents*. Celles-ci sont définies à l'article 23 de la L.p.j. et incluent les responsabilités de faire enquête, de l'éducation, des recommandations et de la recherche. De plus, à la différence des défenseurs des enfants des autres provinces et territoires, la Commission peut utiliser la voie judiciaire lorsqu'elle juge nécessaire que soit corrigée la situation où les droits d'un enfant ont été lésés[536].

La Commission se distingue par ailleurs des autres organismes canadiens exerçant un mandat similaire à l'égard des enfants pris en charge par l'État lorsqu'ils sont en besoin de protection, du fait qu'elle est en même temps une commission des droits de la personne. Sa mission vise l'ensemble des droits reconnus par la Charte, dont les droits qui sont conférés spécifiquement aux enfants. Ses responsabilités découlant de la Charte incluent entre autres le pouvoir de faire

---

535 Charte, art. 57, al 1 et 2.

536 De 2015 à aujourd'hui, la Commission a utilisé la voie judiciaire dans la situation de 21 enfants pour que soit corrigée la situation où leurs droits ont été lésés.

enquête sur les situations de discrimination, de harcèlement discriminatoire et d'exploitation de personnes handicapées, et éventuellement, de saisir le Tribunal des droits de la personne ou tout autre tribunal compétent[537].

La Commission l'a souligné précédemment, les enfants, en tant que sujets de droit, bénéficient de la protection que confère la Charte contre la discrimination fondée sur des motifs tels que la « race », la couleur, le sexe, l'identité ou l'expression de genre, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap[538]. Comme la Commission a le pouvoir de saisir le tribunal de ces situations, les atteintes discriminatoires aux droits des enfants peuvent être, et sont effectivement, sanctionnées par les tribunaux et font l'objet d'ordonnances de dédommagement[539].

En ce qui concerne l'ensemble des droits reconnus par la Charte, la Commission a le mandat d'élaborer et d'appliquer des programmes de formation et d'éducation aux droits, d'analyser les lois du Québec et de faire les recommandations appropriées au gouvernement, d'effectuer ou de contribuer à des recherches sur toute question relative à sa compétence et de coopérer avec toute organisation vouée à la promotion des droits et libertés de la personne, au Québec ou à l'extérieur. Ces fonctions lui permettent de faire la promotion des droits des enfants, qu'il s'agisse de leurs droits fondamentaux, de leurs droits judiciaires, de leurs droits politiques ou encore de leurs droits économiques et sociaux.

Dans la prochaine partie, les activités de la Commission qui sont décrites illustrent l'étendue du rôle de la Commission relativement à la réalisation de sa mission de veiller au respect de l'intérêt et des droits des enfants du Québec.

537 Charte, art. 71, al 2 par. 1° et 8°.

538 *Id*., art. 10.

539 *Id*., art. 49.

5.1.1 Ses mandats et ses pouvoirs : un rôle et des fonctions essentiels

A Les activités d'éducation

La Commission conçoit, développe et anime des ateliers de formation sur les droits des enfants visant à sensibiliser et à éduquer les personnes intervenant auprès des enfants et de leurs familles, ainsi que les décideurs sur l'objet et les dispositions de la Charte[540] et de la L.p.j.[541] Par la même occasion, elle fait la promotion de son rôle auprès des différents intervenants et favorise une collaboration avec ces derniers. Elle développe également des outils d'information et de sensibilisation destinés à la population en général.

Relativement au respect des droits des enfants assujettis à la L.p.j. et à la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*[542], la Commission a développé une formation spécifique pour les intervenants œuvrant dans le milieu de la protection de la jeunesse sur les droits des enfants et le rôle de la Commission. Elle offre également une formation aux avocats sur la lésion de droit et sur la demande d'intervention à la Commission. Elle rejoint aussi les intervenants des milieux communautaire, scolaire et services de garde destinés à la petite enfance grâce à une formation sur les motifs de signalement et l'obligation de signaler[543].

---

540 *Id.*, art. 71(4).

541 Art. 23d) L.p.j.

542 *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, L.C. 2002, c. 1 (ci-après « L.s.j.p.a. »).

543 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, ,préc., note 108, p. 47 : La formation *Tes droits selon la LPJ et la LSJPA* a notamment été offerte aux entités suivantes : le Comité de résidents du CJ de Montréal, l'école secondaire Gérard-Filion de Longueuil, le Comité d'usagers (enfants) de la Montérégie, les usagers (enfants) LPJ du CIUSSS Centre-sud-de-l'Île-de-Montréal et les usagers (jeunes) LSJPA du CIUSSS Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal.

La formation *Le rôle de la Commission et les droits des enfants pris en charge* a été entre autres offerte à l'équipe de gestionnaires (chefs de service) de la DPJ Lanaudière, à l'équipe d'intervenants de la DPJ Lanaudière, aux travailleurs sociaux de l'Hôpital général pour enfants et au comité des usagers (adultes) du CISSS des Laurentides.

La formation *La lésion de droit en matière de protection de la jeunesse* a permis de rejoindre des entités comme le Barreau de l'Outaouais, le Barreau de Richelieu ainsi que le Centre de justice de proximité de la Montérégie.

Enfin, la formation *Le signalement au Directeur de la protection de la jeunesse* a été dispensée à l'Institut Teccart, l'Association des Ivoiriens de Lasalle, les intervenants du Centre pour les victimes d'agression sexuelle de Montréal ainsi qu'aux participants d'un congrès des haltes-garderies.

Au cours de 2018-2019, 564 personnes ont assisté à l'une ou l'autre de ces formations, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/fr/formation/Pages/default.aspx

De plus, tel qu'exposé dans la partie 4.2, les enfants en situation de handicap font face à de multiples défis en milieu scolaire, autant que dans les contextes de loisir tels les camps de jour ou encore en service de garde. La Commission offre ainsi une formation sur l'accommodement raisonnable et l'inclusion des enfants en situation de handicap aux intervenants et professionnels travaillant dans les écoles, aux associations de parents et de défense des droits auprès d'élèves en situation de handicap ainsi qu'aux gestionnaires de service de loisirs ou de services de garde.

Les enfants peuvent aussi subir des atteintes à leurs droits sur la base d'autres situations d'exclusion, par exemple leur orientation sexuelle ou leur identité de genre. La Commission offre une formation sur l'égalité des minorités sexuelles[544], notamment aux personnels enseignant et non enseignant, animateurs et animatrices de la vie étudiante, directions d'écoles et centres de services scolaires, animateurs et animatrices de la vie spirituelle et de l'engagement communautaire.

Afin de rejoindre un plus grand nombre de personnes, la Commission a, par exemple, développé des outils et des modules de formation pouvant être diffusés en ligne, tel que les situations d'apprentissage destinées aux enseignants du 1er cycle du secondaire désirant aborder les notions de droits et libertés de la personne[545]. Également, pour les intervenants travaillant auprès des jeunes du niveau secondaire, la Commission a élaboré un guide ayant pour but de sensibiliser les élèves à la CRDE et à son application dans la vie quotidienne[546].

La Commission peut également couvrir un plus large territoire grâce à la collaboration de ses partenaires. À titre d'exemple, au cours de l'automne 2017, sur invitation du directeur du programme jeunesse du CIUSSS de la Gaspésie, la Commission s'est déplacée dans cette région pour donner des séances de formation à des éducateurs, des intervenants, des gestionnaires, des membres des comités des usagers et des jeunes usagers entre 6 et 17 ans

544 [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/fr/formation/seances-charte/Pages/seance-8.aspx
Sur demande, cette formation peut porter sur un aspect spécifique de la diversité sexuelle et de genre.

545 [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/fr/formation/situations/Pages/Situations.html

546 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Faire toute la différence! Guide pédagogique sur la Convention relative aux droits de l'enfant*, Catherine Gauvreau et Johanne Magloire, 2012, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/guide_pedagogique_convention_droits_enfants.pdf

du CISSS de la Gaspésie. Lors de ce déplacement, la Commission a également rencontré l'équipe de travail des Centres de justice de proximité du Bas-Saint-Laurent et de Gaspésie qui a pu participer à l'une des formations offertes. Cela a entre autres permis aux organismes qui agissent en tant qu'agents multiplicateurs d'accroître leurs connaissances sur les droits des enfants et sur le mandat de la Commission, afin qu'ils puissent mieux orienter et outiller les personnes qui les consultent. Pareillement, de 2015 à 2018, des rencontres et des séances de formation ont été organisées avec des associations représentant des familles d'accueil[547], permettant un échange sur les différentes situations vécues par les enfants hébergés dans des milieux de vie substitut.

De manière plus spécifique, l'article 23 d) de la L.p.j. indique que la Commission a le mandat d'élaborer et d'appliquer des programmes d'éducation sur les droits des enfants qui sont destinés aux enfants. Les intervenants du milieu scolaire et des comités des usagers des CISSS et des CIUSSS sont des partenaires privilégiés qui lui permettent de rencontrer des enfants et des jeunes.

De plus, la Commission a aussi joué un rôle significatif, au Québec, dans la sensibilisation et l'éducation aux réalités autochtones en milieu scolaire avec le projet qu'elle a mené conjointement avec l'Institut culturel éducatif montagnais, devenu l'Institut Tshakapesh, pendant plus d'une dizaine d'années[548]. Le programme avait pour objectif de permettre aux participants de développer un sens critique à l'égard des préjugés dont sont victimes les Autochtones. Au terme de ce projet, plus de 75 000 jeunes et 2 000 enseignants ont été sensibilisés à travers le Québec aux questions touchant les autochtones.

De plus, à la suite d'une intervention du regroupement des comités des usagers et des résidents jeunesse[549] la Commission a pu offrir à des jeunes hébergés en centre de

---

547 Fédération des familles d'accueil et des ressources intermédiaires du Québec, [En ligne]. https://ffariq.org/fr et Association démocratique des ressources à l'enfance du Québec, [En ligne]. https://www.familledaccueilcsd.com/adreq.html

548 Partenariat de 1995 à 2009, Programme de sensibilisations, Rencontre Québécois-Autochtones « Sous le Shaputuan », [En ligne]. https://www.tshakapesh.ca/fr/programme-de-sensibilisation-a-la-culture-innue_124/

549 [En ligne]. https://rpcu.qc.ca/

réadaptation une formation sur leurs droits de même que sur son rôle[550]. Ces jeunes sont dès lors plus en mesure de communiquer directement avec la Commission lorsqu'ils ont des questions en lien avec le respect de leurs droits. Une séance de formation similaire est offerte aux élèves du secondaire pour les sensibiliser à leurs droits dans le cadre de l'application de la L.s.j.p.a.

En donnant la voix aux enfants et aux jeunes concernés, ces derniers deviennent à leur tour des partenaires dans la sensibilisation et la promotion de leurs droits. Par exemple, lors de la Semaine d'actions contre le racisme et pour l'égalité des chances de 2017, des jeunes de l'école secondaire Jean-Grou à Montréal ont produit cinq capsules vidéo dans lesquelles ils et elles s'expriment sur le racisme[551]. Plus récemment, pour souligner le 30e anniversaire de la CRDE, la Commission a organisé l'activité *Dessine-moi un droit*. Des enfants d'âge primaire et préscolaire étaient invités à s'exprimer de façon créative pour illustrer un de leurs droits. La parole a également été donnée à des enfants de 6 à 8 ans qui étaient invités à parler de leurs droits et de l'importance de ceux-ci dans le cadre d'une capsule vidéo[552].

B La coopération avec les organismes partenaires au Québec et à l'extérieur du Québec

La Commission a insisté, dans la partie 3 du présent mémoire, sur le caractère essentiel de la collaboration entre les différents acteurs œuvrant eu égard aux droits de l'enfant et elle exerce également ses responsabilités dans cette perspective.

La Commission collabore ainsi sous différentes formes avec toute organisation vouée à la promotion des droits et libertés de la personne, au Québec ou ailleurs[553]. Un travail de coopération auprès d'organismes partenaires est réalisé dans le but de promouvoir le respect des droits des enfants.

---

550 [En ligne].http://www.cdpdj.qc.ca/fr/formation/seances-jeunesse/Pages/seance-4.aspx

551 [En ligne]. https://www.youtube.com/watch?v=fEafKzXHnNU&list=PLUyrkO4uSOmEDE4x5hMqPaEiXQQlD_51

552 [En ligne].https://www.youtube.com/watch?v=I9pp6LkiLPU&feature=youtu.be

553 Art. 71(8) Charte.

Soulignons que la Commission siège en tant que représentant du Québec au sein du Conseil canadien des défenseurs des enfants et des jeunes[554], un regroupement de défenseurs des enfants du Canada dont le mandat consiste à promouvoir les droits des enfants et des jeunes, ainsi qu'à faire entendre leur voix. Par l'entremise de rencontres, les défenseurs peuvent prendre des positions communes sur divers enjeux et échanger sur leurs projets respectifs et bonnes pratiques concernant le respect des droits des enfants et des jeunes.

Parmi les nombreux exemples de coopération qu'elle a à son actif, citons la participation de la Commission, avec des représentants d'organismes de divers milieux, aux travaux du Groupe de travail sur l'accès à l'éducation pour les enfants en situation d'immigration précaire, de décembre 2010 à février 2014[555].

Également, la Commission a participé à l'organisation, la coordination et l'animation d'ateliers et de panels de discussion sur les « Réalités des jeunes autochtones » lors des éditions 2018 et 2019 de l'événement Kwe : À la rencontre des peuples autochtones[556].

Le mandat de coopération de la Commission s'exerce aussi par sa participation à une quinzaine de tables et comités avec d'autres acteurs institutionnels et de groupes de la société civile, dont

554 [En ligne].http://www.cccya.ca/content/Index.asp?langid=2

555 Un comité de travail présidé par Cécile Rousseau, directrice scientifique du CAU du CSSS DLM, et réunissant une quinzaine de représentants de divers horizons, dont l'Alliance des communautés culturelles pour l'égalité dans la santé et les services sociaux, le Bureau international des droits des enfants, le Centre d'aide aux familles latino-américaines, le Centre des travailleurs et des travailleuses immigrants, le Centre jeunesse de Montréal – Institut universitaire, les Centres de la jeunesse et de la famille de Batshaw, le Centre local de services communautaires de Parc-Extension, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, certaines commissions scolaires de la grande région métropolitaine (Commission scolaire de Montréal; Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys; Commission scolaire de la Pointe-de-l'Île; Commission scolaire Lester Pearson; Commission scolaire de Laval), l'Hôpital de Montréal pour enfants, la Mission communautaire de Montréal, Solidarité sans Frontières, la Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes, des chercheurs de l'Université McGill (Division of Social and Transcultural Psychiatry et School of Social work) et de l'UQAM (Département de communication sociale et publique).

Voir aussi : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale, Projet de loi nº 86, Loi modifiant l'organisation et la gouvernance des commissions scolaires en vue de rapprocher l'école des lieux de décision et d'assurer la présence des parents au sein de l'instance décisionnelle de la commission scolaire*, (Cat. 2.412.84.4), 2016, p. 22-30.

556 [En ligne]. http://www.kwequebec.com/fr/

le Forum sociojudiciaire autochtone du gouvernement du Québec et le Comité conjoint sur l'inclusion scolaire.

Par ailleurs, la Commission collabore par divers moyens à l'élaboration d'outils visant à promouvoir les droits des enfants. Par exemple, de 2009 et 2010, elle a siégé au comité de pilotage de la Trousse d'éducation aux droits humains d'Équitas, *Parlons droits*, pour les jeunes de 13 à 18 ans. Une version de celle-ci a été mise à jour en 2018[557].

De plus, en 2016 et 2017, la Commission a collaboré avec le Théâtre Parminou afin de contribuer au montage du contenu d'une pièce de théâtre destinée aux élèves du secondaire sur la prévention de la radicalisation violente et la promotion du vivre ensemble. La pièce *Qui a tué Freebird*? a été créée dans le cadre du Plan d'action du gouvernement du Québec pour contrer la radicalisation[558]. Aussi en 2018 et 2019, elle a développé avec l'Association québécoise pour le loisir des personnes handicapées des outils d'information sur les accommodements raisonnables en camps de jour[559].

Dans le cadre de ses activités de coopération, la Commission accorde une attention spéciale aux enfants et aux jeunes qui sont marginalisés et en conséquence particulièrement vulnérables aux violations de leurs droits. Conformément au droit de participer précédemment cité[560], la Commission a soutenu la participation active des enfants et des jeunes, notamment en collaborant au développement d'outils de promotion, tels que l'élaboration par des jeunes du dépliant *Tes droits quand la DPJ est dans ta vie*[561].

---

557 [En ligne]. https://equitas.org/wp-content/uploads/2018/10/SampleMan-SR-FR-2018.pdf

558 [En ligne]. https://www.parminou.com/spectacles/jeunesse-secondaire/item/qui-a-tue-freebird

559 [En ligne]. https://www.aqlph.qc.ca/app/uploads/2019/10/Rapport-annuel-2018-2019-FINAL.pdf

560 Voir Section 1.2.4 Le droit de l'enfant de participer et d'être entendu.

561 Dépliant *Tes droits quand la DPJ est dans ta vie*, élaboré par des jeunes de l'Étude longitudinale sur le devenir des jeunes placés au Québec et en France et la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/depliant_DPJ.pdf

La Commission a contribué à ce projet en validant l'information juridique et en faisant la réalisation graphique du dépliant.

Présentement, la Commission coopère avec l'organisme Coup d'éclats[562] dans le cadre du projet *Droit de citer*. Des jeunes, qui sont hébergés dans des centres de réadaptation à travers le Québec, seront invités à s'exprimer de manière créative en vue de présenter des situations dans lesquelles leurs droits ont été lésés et de proposer des solutions visant à répondre aux lacunes du système de protection[563]. L'objet de ce projet est que les jeunes en apprennent davantage sur leurs droits et partagent leurs connaissances avec leurs pairs et un plus large public.

C Les activités d'information

La Commission élabore et distribue des dépliants et des documents d'information dont certains portent sur les droits des enfants et des jeunes. Ceux-ci sont également diffusés sur son site web[564].

---

562 Coup d'éclats réalise des projets de médiation, de collaboration et de co-création mettant en relation des artistes professionnel.le.s et des populations vivant différentes formes de marginalisation sociale. Notons que CARE jeunesse et Accès au droit et à la justice sont également partenaires du projet *Droit de citer*.

Notons que l'organisme Coup d'éclats a reçu en 2018 le Prix Droits et Libertés pour son projet Porte-Voix qui fournit des outils aux jeunes placés en centre jeunesse afin de leur permettre de s'exprimer, de sortir de l'isolement et de participer aux décisions qui les concernent, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showItem=834

563 Les objectifs recherchés sont d'informer divers publics sur les droits des enfants, de les sensibiliser aux enjeux que rencontrent les jeunes en protection et de proposer des solutions possibles en vue de transformer les pratiques.

564 À titre d'exemple, voir : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, C*amps de jour et enfants en situation de handicap : des obligations juridiques*, document d'information sur l'intégration des enfants en situation de handicap en camps de jour, 2014, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/obligations_campsdejour_handicap.pdf

COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Protéger les droits des enfants et des jeunes*, brochure, 2020, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/brochure_mandat-jeunesse.pdf

COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Faire une demande d'intervention pour défendre les droits d'un enfant*, dépliant, 2014, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/depliant_demande-intervention_jeunesse.pdf

COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Promouvoir et défendre les droits des enfants et des jeunes*, dépliant, 2014, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/depliant_promouvoir-defendre_jeunesse.pdf

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Faire un signalement au DPJ c'est déjà protéger un enfant. Quand et comment signaler?*, contribution de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, brochure du MSSS, 2007, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/brochure_signalement_DPJ_FR.pdf

Notons qu'en 2014, la Commission a diffusé une capsule en langue des signes québécoise[565] expliquant ce qu'est une lésion de droits et la possibilité de déposer une demande d'intervention à la Commission, le cas échéant. Plus récemment en 2020, la Commission a lancé une campagne *La DPJ est dans ta vie? Connais-tu tes droits?*[566], deux vidéos destinés aux jeunes sur le respect des droits des enfants pris en charge sont diffusées sur Internet[567]. Par l'entremise de celles-ci, les jeunes sont notamment informés de leur droit de se faire entendre, qu'ils peuvent consulter un avocat et contester une décision prise par le DPJ avec laquelle ils sont en désaccord.

Par ailleurs, la Commission collabore depuis plusieurs années à des activités ayant pour but d'informer le public sur les droits des enfants, ainsi que sur ses activités, telles que le *Salon Visez droit*, une activité organisée par le Barreau de Montréal[568]. Entre décembre 2010 et novembre 2011, elle a également organisé une exposition interactive[569] sur les droits des enfants au Centre Eaton de Montréal. Cette exposition a rejoint tant le grand public que des groupes scolaires. Elle a ensuite été diffusée en 2014 à la chapelle du Centre jeunesse de Québec, ce qui a permis de la présenter aux jeunes de cet établissement. Un des objectifs pédagogiques de cette activité est d'encourager la participation des enfants en leur permettant de se faire entendre sur comment se réalisent les droits prévus à la CRDE dans leur milieu, mais également à travers le monde.

En vue de sensibiliser les autorités gouvernementales sur différents enjeux reliés au respect des droits de l'enfant au Québec, la Commission produit différents avis, mémoires ou études. La majorité de ces interventions sont diffusées sur son site web. Outre ces publications, la Commission effectue divers suivis de ses recommandations auprès des ministères concernés.

---

565 [En ligne]. https://www.youtube.com/watch?v=HBOnhvr_Qgs

566 [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/fr/mobile/mesdroitssouslaDPJ/Pages/default.aspx

567 Les deux porte-paroles sont Samian et Antoine Pilon. La vidéo produite pour les jeunes autochtones est également traduite en anglais.
[En ligne]. https://www.youtube.com/watch?v=Gb7aETKfujg&feature=youtu.be
[En ligne]. https://www.youtube.com/watch?v=n_DrjZCZETc&feature=youtu.be
[En ligne]. https://www.youtube.com/watch?v=31cqmwhDU0Y&feature=youtu.be

568 [En ligne]. https://www.barreaudemontreal.qc.ca/barreau/gallery/salon-visez-droit-2019

569 UNICEF FRANCE, *Portraits-Autoportraits*, [En ligne].
http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/dossier_pedagogique_convention_droits_enfants.pdf

Par exemple, au printemps 2020, la Commission a fait parvenir deux lettres à la ministre de la Santé et des Services sociaux et au ministre délégué à la Santé et aux Services sociaux. L'une portait sur les jeunes dont la situation est prise en charge par un DPJ qui atteindront l'âge de la majorité pendant que tout le Québec se trouve en confinement[570]. L'autre traitait de l'application par les DPJ du décret 2020-006 sur les contacts physiques de l'enfant[571].

Enfin, plusieurs communiqués sur des enjeux en lien avec les droits des enfants ont été diffusés par la Commission. Ceux-ci permettent entre autres de mettre la lumière sur un problème

570 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, Lettre du 31 mars 2020, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showItem=906

571 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, Lettre du 29 avril 2020, [En ligne]. www.cdpdj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showItem=912

Notons que la Commission a accueilli avec satisfaction la récente modification de ce décret : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Une bonne nouvelle pour les enfants et les jeunes en protection de la jeunesse*, Communiqué, 6 mai 2020, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showItem=914

spécifique[572], de faire connaître ses conclusions d'une enquête[573] ou d'une étude[574], de diffuser son avis sur un projet de loi[575] ou ses commentaires sur une politique gouvernementale[576].

D Les demandes d'intervention et les enquêtes menées par la Commission

En ce qui a trait d'abord à la Charte, rappelons que le titulaire de l'autorité parentale peut, en tant qu'un représentant d'un enfant, déposer une plainte écrite[577] en vertu des motifs de discrimination prévus à celle-ci[578]. Plusieurs dossiers concernant les droits de l'enfant ont été traités et ont été réglés au cours du processus d'enquête, notamment à la suite d'une médiation entre les parties. À titre d'exemple, on peut référer au refus de louer un logement en raison de

---

572 À titre d'exemple, COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Tous les enfants doivent avoir accès aux soins de santé au Québec*, Communiqué, 10 avril 2019, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showitem=854

Voir aussi : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Droits des enfants autochtones : un jugement sans précédent selon la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, Communiqué, 26 janvier 2016, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showitem=704

573 À titre d'exemple, COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Application de la Loi sur la protection de la jeunesse La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse constate que les droits des enfants sont lésés dans la région de la Côte-Nord*, Communiqué, 9 juillet 2013, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showitem=578

Voir aussi : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Clinique sociojuridique du CHU Sainte-Justine : la Commission publie ses constats et ses recommandations*, Communiqué, 23 février 2016, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showitem=709

574 À titre d'exemple, COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Assurer la réussite scolaire des jeunes racisés*, Communiqué, 1er mai 2011, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showitem=559

Voir aussi : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Recours à l'isolement et à la contention en protection de la jeunesse : des améliorations sont nécessaires*, Communiqué, 14 juin 2017, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showitem=769

575 À titre d'exemple, COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Le projet de loi C-10 : un net recul pour les droits des enfants au Québec et au Canada*, Communiqué, 22 février 2012, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showitem=439

Voir aussi : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Projet de loi 5 : des risques potentiels pour la réussite éducative des enfants en situation de pauvreté, selon la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, Communiqué, 4 juin 2019, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showitem=865

576 À titre d'exemple, COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Politique jeunesse : la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse émet une dizaine de recommandations concernant l'accès au travail, la santé mentale et l'éducation aux droits et libertés pour les jeunes*, Communiqué, 14 octobre 2015, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showitem=692

577 Art. 74 Charte.

578 *Id.*, art. 71(1).

la présence d'enfants, à des situations de discrimination dans l'accès aux services éducatifs ou de garde à l'enfance, au non-respect du droit de s'inscrire en pleine égalité dans un camp de jour ou à des activités de loisirs.

Lorsqu'elle reçoit une plainte au sujet des enfants, la Commission mènera une enquête impartiale en se fondant sur la Charte, si après réception de la plainte et évaluation préliminaire de celle-ci, elle prend la décision d'intervenir. La Commission peut également procéder de sa propre initiative[579]. À toutes les étapes, elle peut favoriser la négociation d'un règlement à l'amiable ou proposer l'arbitrage[580].

Au terme de cette enquête, si la Commission décide que la preuve lui apparaît suffisante et qu'un règlement n'a pu être obtenu, notamment par la médiation, elle peut proposer des mesures de redressement. Lorsque le mis en cause n'a pas, à la satisfaction de la Commission, mis en œuvre dans le délai imparti les mesures de redressement recommandées[581], elle peut saisir le Tribunal des droits de la personne ou tout autre tribunal compétent et représenter la personne plaignante[582].

En ce qui concerne par ailleurs les enquêtes menées en vertu de l'article 23 b) de la L.p.j., toute personne peut faire une demande d'intervention, incluant un enfant. Celles-ci peuvent aussi être menées de la propre initiative de la Commission.

Une enquête de la Commission sera menée dans les situations où elle a raison de croire que les droits d'un enfant ou d'un groupe d'enfants ont été lésés par des personnes, des établissements ou des organismes. Celle-ci a pour objectif de s'assurer de la conformité de la situation de l'enfant en référence aux différentes dispositions applicables de la L.p.j. et de vérifier le cas échéant si des mesures ont été prises pour faire cesser l'acte reproché ou pour corriger la situation.

---

579 *Id*.

580 *Id*., art. 78 et 79.

581 *Id.*, art. 49.

582 *Id.*, art. 80. Voir aussi : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Directive relative aux enquêtes de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse tenues en vertu de la Charte des droits et libertés de la personne (L.R.Q. c. C-12)*, 2016, par. 10-11.

Les enquêtes portent sur les services rendus par des personnes, des établissements ou des organismes, et ce, que l'intervention faite en vertu de la L.p.j. a pris fin ou non au moment de l'enquête[583]. En 2019, les principaux motifs d'insatisfaction soulevés dans les demandes d'intervention faites à la Commission en regard de la L.p.j. portaient sur les contacts avec la famille (par exemple, aménagement des contacts parents-enfants, communications confidentielles avec les parents, frères et sœurs, etc.), le droit à des services adéquats, tant sur le plan social, éducatif que de la santé, et les délais pour l'évaluation du DPJ ou pour obtenir des services[584].

---

583 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 108, p. 28. À titre d'exemple, un directeur de la protection de la jeunesse, lorsqu'un cas lui a été signalé; un centre jeunesse assurant la prise en charge d'un enfant ou d'un adolescent; une famille d'accueil à qui un enfant ou un adolescent a été confié; tout établissement, organisme ou personne agissant en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse* (centre de réadaptation, CLSC, policier, centre de réadaptation en déficience intellectuelle, etc.); tout établissement ou toute personne responsable de la garde d'un adolescent reconnu coupable d'une infraction en vertu de la L.s.j.p.a.

584 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 108, p. 32 et 34.

Voir les exemples suivants :

<u>Une fratrie privée du droit de communiquer avec ses grands-parents</u>

Pendant deux ans, la DPJ a refusé à une fratrie placée en famille d'accueil le droit de communiquer avec ses grands-parents paternels. Elle disait aux jeunes que ces grands-parents refusaient de communiquer avec eux. Cela était faux et ne reposait sur aucune ordonnance du tribunal. L'intervention de la Commission a d'abord rapidement permis de réinstaurer les contacts entre la grand-mère et les enfants. Toutefois, ceux-ci demeuraient interdits au conjoint de la grand-mère, car la DPJ estimait que ce dernier n'avait pas de lien biologique avec les enfants. Pourtant, le grand-père a cohabité avec la grand-mère au cours des 20 dernières années. Au terme de l'enquête, la Commission a fait valoir à la DPJ que le principe général de la L.p.j. reconnaît à l'enfant placé le droit au maintien de ses relations avec les personnes qui lui sont significatives ainsi que le droit de communiquer avec elles en toute confidentialité. Ce droit n'est pas conditionnel à l'autorisation du détenteur de l'autorité parentale. Toute exception à ce principe général doit être motivée par le DPJ dans l'intérêt de l'enfant et être autorisée par le tribunal. Les contacts entre les enfants et les grands-parents, incluant des séjours de fin de semaine, ont finalement été permis.

<u>Le droit au traitement d'un signalement</u>

Différentes sources ont effectué des signalements à la DPJ au sujet d'une fratrie qui semble subir de mauvais traitements psychologiques dans le cadre d'un conflit de séparation. À la DPJ, le traitement des signalements s'est échelonné sur trois semaines au cours desquelles l'un des signalements a été égaré. Aucune intervention n'a été effectuée durant six semaines, et ce, en raison de la présence d'une liste d'attente. L'évaluation est complétée 53 jours après la réception du premier signalement et conclut que la sécurité et le développement des enfants sont compromis. La Commission a pris acte que la DPJ a élaboré des mesures correctrices, dont la révision de la codification des signalements et la mise en place d'équipements permettant aux intervenants de consulter toutes les informations sur les différents dossiers. La Commission recommande par ailleurs à la DPJ de mettre en place une stratégie de dotation et d'encadrement des intervenants dans les secteurs concernés. Elle demande aussi de lui faire rapport sur les moyens mis en place pour trouver des solutions durables afin de procéder à l'évaluation des situations avec diligence.

Attendu qu'elle doit agir avec diligence et dans l'intérêt de l'enfant[585], la Commission privilégie un règlement rapide de la situation en adoptant un mode de traitement des demandes qui soit flexible et efficace. Toutefois, à la suite de son intervention, lorsque la Commission continue d'avoir des raisons de croire que les droits d'un enfant ou d'un groupe d'enfants sont lésés, l'enquête se poursuit. À l'issue de celle-ci, la situation est soumise pour examen au comité des enquêtes qui a la responsabilité des décisions relatives aux dossiers d'enquête, soit de conclure à des lésions de droit, s'il en est, et de recommander le cas échéant que des mesures correctrices soient prises[586].

La Commission effectue par la suite un suivi quant à l'application de ses recommandations émises dans un dossier en particulier. Par exemple, relativement à la problématique de non-rétention de signalements dont la nature et la gravité des faits rapportés étaient suffisantes pour conclure à une présomption de compromission pour risque d'abus physique, la Commission a recommandé aux CISSS visés que (1) les intervenants du service de la réception et du traitement des signalements et ceux du service de l'évaluation/orientation reçoivent la formation sur l'estimation et la gestion du risque d'homicide et (2) que cette formation soit intégrée au plan de formation et d'intégration des nouveaux employés. Cette recommandation a eu pour impact que tous les intervenants de ces services ont reçu une formation donnée par le Centre de recherche appliquée en intervention psychosociale sur l'estimation et la gestion du risque d'homicide. Le contenu de ce programme a aussi été inclus au programme des nouveaux employés[587].

Notons que les recommandations de la Commission concernant la situation d'un enfant ou d'un groupe d'enfants sont généralement suivies, bien que celles adressées au gouvernement tardent à être réalisées. Cependant, tel qu'illustré dans la partie 2 du présent mémoire, certaines problématiques constatées sont ou deviennent récurrentes. La Commission peut alors décider de mener une enquête systémique afin de se pencher davantage sur les problématiques identifiées et recommander que des mesures correctrices pouvant s'appliquer plus largement soient mises en place. À titre d'exemple, la Commission a procédé à une

585 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 582, par. 9.

586 *Id*., par.13.

587 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 108, p. 60 à 62.

enquête systémique, suite au décès d'un enfant du Saguenay-Lac-Saint-Jean, alors qu'il attendait que sa situation soit évaluée par le DPJ. L'enquête a porté sur les services dispensés par le DPJ de cette région dans les secteurs de la réception, du traitement, ainsi que celui de l'évaluation et de l'orientation des signalements.

E Les activités judiciaires

Tel qu'indiqué plus haut dans cette partie, la Commission peut saisir le Tribunal des droits de la personne ou tout autre tribunal compétent pour le compte de la victime qui en l'occurrence peut être un enfant, si la preuve de discrimination, de harcèlement ou d'exploitation est suffisante et qu'un litige subsiste. Lorsqu'un recours en justice est intenté pour la victime et dans l'intérêt public, la Commission peut réclamer le versement de dommages-intérêts, la cessation de l'atteinte aux droits et la modification d'une pratique[588].

À titre d'exemple, le 6 juin 2016, le Tribunal des droits de la personne a reconnu qu'un enfant a été victime de discrimination basée sur le handicap en raison de sa maladie. Une garderie avait annoncé aux parents que leur enfant ne pourrait pas fréquenter leur établissement en raison des soins requis par son état de santé et en l'absence des ressources financières nécessaires pour l'embauche d'une éducatrice supplémentaire pour assurer ses soins. Dans sa décision, le Tribunal précise que la garderie n'avait pas analysé le cas de l'enfant afin de déterminer si un accommodement était possible. Par ailleurs, à cause du lien de filiation entre les parents et l'enfant, le Tribunal a également conclu que la garderie avait fait preuve de discrimination fondée sur l'état civil des parents en refusant que leur enfant ait accès au service de garde en raison de son handicap[589].

Dans une autre affaire, la Cour d'appel a affirmé que les parents d'un enfant présentant un trouble envahissant du développement qui utilise un chien d'assistance pour pallier son

---

588 Art. 80 Charte.

589 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, ***Refus d'accommodement d'un enfant atteint d'une maladie rare : une garderie doit dédommager les parents***, Communiqué, 16 juin 2016, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showitem=725

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Potter et autres) c. *Petite Académie (9139-2167 Québec inc.),* 2016 QCTDP 15.

handicap doivent avoir accès aux lieux publics lorsqu'ils sont accompagnés du chien, même en l'absence de l'enfant[590].

D'autre part, lorsque la Commission est d'avis que les droits d'un enfant ou d'un groupe d'enfants reconnus par la L.p.j. ont été lésés, elle peut prendre les moyens légaux jugés nécessaires pour que soit corrigée la situation[591], ce qui signifie que la Commission peut intervenir ou saisir le tribunal. Tel que mentionné précédemment, elle est le seul défenseur des enfants au Canada pouvant utiliser la voie judiciaire dans ses processus. La Commission peut saisir le tribunal lorsqu'une recommandation n'a pas été suivie dans le délai imparti[592].

À titre d'exemple, dans une décision rendue le 26 juin 2013, l'honorable juge Daniel Perreault a déclaré que les droits des enfants prévus aux articles 3, 4, 91.1 et 95 ont été lésés et a ordonné au DPJ de saisir le tribunal, par une requête en révision, des faits nouveaux survenus dans la situation concernant quatre enfants, dans un délai de trente jours de ce jugement[593]. En fait, tel qu'explicité dans la partie 2.5 du mémoire, la Commission maintenait que, depuis l'entrée en vigueur le 9 juillet 2007 des amendements apportés à la L.p.j., le DPJ a l'obligation légale, lorsqu'il retire un enfant hébergé en famille d'accueil dans le cadre d'une ordonnance valide jusqu'à la majorité pour le déplacer dans une autre famille d'accueil, de saisir de nouveau le tribunal. La Commission est d'avis que le DPJ a cette obligation indistinctement que le jugement prononçant l'hébergement en famille d'accueil jusqu'à la majorité spécifie nommément la famille d'accueil ou non[594].

Notons ici que, lorsque le tribunal est saisi du même objet que celui rapporté dans la situation de l'enfant ou d'un groupe d'enfants concernés par la demande d'intervention, la Commission

---

590 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Victoire pour les parents d'enfants autistes qui utilisent un chien d'assistance pour pallier leur handicap*, Communiqué, 29 septembre 2015, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showitem=690

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. *Côté,* 2015 QCCA 1544.

591 Art. 23c) L.p.j.

592 *Id*., art. 24, 25.3 et 74.1.

593 *Protection de la jeunesse – 14337*, 2014 QCCQ 1998 (CanLII).

594 *Protection de la jeunesse – 133147*, préc., note 131.

Voir aussi : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 129.

perd alors sa compétence d'enquêter, et ce, conformément à l'article 23 b) de la L.p.j. Elle peut toutefois intervenir d'office à l'instruction de l'affaire comme si elle y était partie[595]. Ajoutons que la Commission peut néanmoins enquêter relativement au non-respect des ordonnances[596].

Par exemple, la Commission est intervenue dans le cadre d'une demande en révision du DPJ dans la situation d'un enfant qui faisait l'objet d'une ordonnance d'hébergement au sein d'une famille d'accueil banque mixte. Dans ce dossier, une entente a été conclue en vertu des articles 76.3 et 76.4 de la L.p.j. par toutes les parties, incluant la Commission, dans laquelle le DPJ reconnaît que les considérants administratifs n'auraient pas dû éloigner un des pères d'accueil de la vie de l'enfant et constituer un frein au rétablissement de la garde partagée. La Chambre de la jeunesse a donc homologué une entente confiant l'enfant jusqu'à sa majorité en garde partagée aux deux pères d'accueil[597].

En outre, la Commission intervient devant les tribunaux supérieurs pour faire valoir les droits fondamentaux garantis aux enfants en vertu du droit interne et du droit international. Ainsi, la Commission est intervenue devant la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Canadian Foundation for Children, Youth and the Law* c. *Canada (Procureur général)*[598]. Cette affaire portait sur la conformité de l'article 43 du *Code criminel*[599], qui prévoit que tout père, mère ou instituteur est fondé à employer une force raisonnable pour corriger un enfant confié à ses soins, avec les articles 7, 12 et 15 (1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*[600].

La Commission est également intervenue devant la Cour d'appel du Québec *Dans l'affaire du décret du Gouvernement du Québec concernant le renvoi relatif au projet de loi C-7 sur le système de justice pénale pour les adolescents*[601]. Ce dossier soulevait la question de la conformité de dispositions législatives proposées par le projet de loi C-7 intitulé *Loi concernant*

---

595 Art. 81 al. 2 L.p.j.

596 *Id*., art. 23b), 92 et 93.

597 Décision de la Chambre de la jeunesse, nº 705-41-005711-138, Projet d'entente entre les parties en vertu des articles 76.3 et 76.4 de la L.p.j., 17 juillet 2017, j. Gravel, (non publiés).

598 *Foundation for Children, Youth and the Law* c. *Canada (Procureur général)*, [2004] 1 R.C.S. 76.

599 *Code criminel,* L.R.C., 1985, c. C-46.

600 *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982,* [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.U.)] (ci-après « Charte canadienne »).

601 2003 CanLII 52182 (QC C.A.).

le système de justice pénale pour les adolescents, et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence avec la CRDE, le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et avec les articles 7 et 15 (1) de la Charte canadienne[602].

Enfin, en vertu de l'article 101 de la L.p.j., l'appel de la décision rendue par la Chambre de la jeunesse peut être interjeté notamment par la Commission ou toute partie en première instance. Si elle n'est pas partie à l'appel, la Commission peut y intervenir d'office pour participer à l'instruction comme si elle était partie. Présentement, la Commission intervient dans un dossier dans le cadre de l'appel du DPJ d'une décision de lésion de droits. Cet appel porte plus précisément sur les mesures correctrices ordonnées par la juge de la Chambre de la jeunesse en vertu du pouvoir que lui confère la L.p.j. à l'article 91 *in fine*.

F L'analyse de la conformité de la législation, des programmes gouvernementaux et des outils cliniques en protection de la jeunesse

La Commission a aussi la responsabilité de s'assurer que la législation est conforme aux droits reconnus entre autres aux enfants.

À cette fin, la Commission commente régulièrement des projets de loi présentés par le gouvernement en vue de donner son avis quant à leur conformité avec les dispositions de la Charte et de la L.p.j. et recommander, le cas échéant, des modifications. Par exemple, en décembre 2019, la Commission a présenté un mémoire portant sur le projet de loi nº 40, *Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires*[603]. Aussi, en mai 2019, elle a produit un mémoire à l'occasion de la présentation du *projet de loi nº 5, Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions à l'égard des services de l'éducation préscolaire destinés aux élèves âgés de 4 ans*[604]. En janvier 2017, la Commission a présenté un mémoire sur le projet de loi nº 113, *Loi modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives en matière d'adoption et de communication de renseignements*[605].

602 Charte canadienne, art. 7 et 15(1).

603 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 420.

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

605 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (Cat. 2.412.112.2), préc., note 252.

Au cours des dernières années, la L.p.j. a fait l'objet de modifications majeures en 2005 et en 2016. Dans les deux cas, la Commission a commenté les projets de loi menant à ces réformes. Tel que souligné dans la partie 2 du présent mémoire, le mémoire de la Commission portant sur la révision législative de 2005[606] a entre autres insisté sur l'importance, pour les parents, d'avoir accès aux services leur permettant d'acquérir ou de retrouver la capacité d'assumer leurs responsabilités parentales. La Commission notait l'importance pour toutes les familles d'avoir accès aux services nécessaires afin que des enfants et leurs parents ne soient pas séparés de façon discriminatoire, notamment en fonction de leur condition sociale, de leur origine ethnique ou nationale (incluant les familles autochtones), de leur « race » ou d'une situation de handicap. La Commission rappelait alors que des groupes, historiquement discriminés, dont les enfants, sont protégés par l'article 10 de la Charte.

Également, dans son mémoire adopté en 2016[607], la Commission estimait que les modifications proposées à la L.p.j. respectent de façon générale les droits reconnus aux enfants par la Loi et la Charte, tels que ceux des enfants autochtones. Cependant, elle s'est opposée à la prolongation des délais aux ententes et mesures judiciaires provisoires prises en vertu de la L.p.j. qui passeraient d'un maximum de 30 à 60 jours. Elle indiquait que cela prolongerait également les délais pour que les enfants puissent avoir accès à des services répondant à leurs besoins.

En plus, tel que précisé dans la partie 3 du présent mémoire, l'article 156.1 de la L.p.j. prévoit que la Commission doit faire tous les cinq ans, un rapport sur la mise en œuvre de cette Loi et, le cas échéant, sur l'opportunité de la modifier[608]. La Commission a référé aux rapports produits conformément à cette obligation à plusieurs reprises dans le cadre du présent mémoire.

---

606 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 118.

607 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 159.

608 Rappelons que dans son rapport de 2011, elle s'est penchée à deux thématiques, soit la collaboration entre les centres jeunesse et les centres de santé et de services sociaux dans les situations de négligence et le recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif, Rapport 156.1 LPJ, 2011.

Aussi, dans son rapport de 2015, la Commission a traité de la collaboration entre les établissements offrant des services de première ligne (CSSS) et les établissements offrant des services de 2e ligne (CJ), ainsi que des enjeux déterminants en lien avec le respect des droits de l'enfant soit le non-respect des ordonnances judiciaires et la représentation des ressources de type familiale et de certaines ressources intermédiaires, Rapport 156.1 LPJ, 2015.

G Les avis et conseils

La Commission peut produire des avis à la demande, par exemple, du gouvernement, d'organismes ou d'individus ou de sa propre initiative. Elle a notamment pris position sur l'imposition d'un couvre-feu pour les mineurs dans une municipalité, l'accès des enfants ayant des limitations fonctionnelles aux services de garde à l'enfance ou l'ordonnance de paiement des honoraires du procureur à l'enfant en matière familiale sur le droit d'être entendu[609].

Elle exerce également un rôle consultatif auprès d'intervenants externes, tels que les ministères et organismes publics ou la société civile. Elle a par exemple donné des commentaires sur divers plans d'action, cadres de référence, guides de pratique et lignes directrices quant à leur conformité avec les droits prévus à la Charte et à la L.p.j.[610]

Depuis 2008, la Commission offre par ailleurs un service-conseil en matière d'accommodement raisonnable dédié à toute personne à qui une demande d'accommodement en matière de relation de travail ou de prestation de service est adressée, tels que les établissements scolaires, des garderies et des camps de jour. Dans le cadre de ses travaux, la Commission s'appuie sur les règles clairement établies, développées et répétées en droit québécois ayant trait à l'obligation d'accommodement raisonnable. Ce service a pour objectif de prévenir la

---

Également, dans son rapport de 2020, la Commission a examiné quel est l'impact de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales* sur les services dispensés en matière de protection de la jeunesse, Rapport 156.1 LPJ, 2020.

609 Par exemple : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'imposition d'un couvre-feu pour les mineurs dans une municipalité*, M[e] Daniel Carpentier, (Cat. 2.113.1), 2004, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/couvre-feu_mineurs.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Avis sur l'accès des enfants ayant des limitations fonctionnelles aux services de garde à l'enfance*, M[e] Claire Bernard, (Cat. 2.120-12.48), 2006, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/enfants_handicapes_services_garde_avis.pdf et COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Demande d'avis quant à l'ordonnance de paiement des honoraires du procureur à l'enfant en matière familiale sur le droit d'être entendu*, M[e] Evelyne Pedneault, (Cat. 2.162.2), 2012, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/avis_procureur_enfants.pdf

610 Par exemple : Commentaires de la Commission du 20 juin 2013 à madame Natalie Rosebush, directrice au MSSS, sur les Lignes permettant d'établir un régime particulier de protection de la jeunesse pour les Autochtones, Commentaires de la Commission du 12 juillet 2013 à monsieur Sylvain Gagnon, sous-ministre associé au MSSS, sur le Guide sur les pratiques relatives au traitement des fugues et des jeunes hébergés dans les unités de vie et les foyers de groupes des centres jeunesse, Commentaires de la Commission du 14 mars 2016 à madame Pascale Lemay, directrice de la Direction des jeunes et des familles au MSSS, sur le projet d'Entente visant à établir un régime particulier de protection de la jeunesse pour les membres des communautés de Manawan et de Wemotaci.

discrimination en permettant une meilleure compréhension de cette obligation juridique, ainsi que les rôles et responsabilités de chacune des parties concernées.

Les demandes reçues concernent en majorité le motif de handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap et portent particulièrement sur l'intégration d'enfants handicapés en camps de jour ou l'inclusion en milieu scolaire.

H Les travaux de recherche

La Commission dirige et encourage des recherches et publications sur les libertés et droits fondamentaux et sur les droits des enfants. Tant la Charte[611] que la L.p.j.[612] énoncent qu'elle peut effectuer des recherches sur toute question relative à sa compétence. Par ailleurs, elle entretient des collaborations avec des milieux de recherche et elle agit notamment à titre de partenaire au sein de plusieurs groupes de recherche[613].

Plusieurs études ont été produites sur diverses questions relevant de sa compétence en vue de sensibiliser les autorités sur l'importance de respecter les droits de la personne dans leurs interventions et décisions, incluant ceux des enfants[614].

---

611 Art. 71 Charte : La Commission assure, par toutes mesures appropriées, la promotion et le respect des principes contenus dans la présente Charte.

Elle assume notamment les responsabilités suivantes :

5° diriger et encourager les recherches et publications sur les libertés et droits fondamentaux;

612 Art. 23 L.p.j. : La Commission exerce les responsabilités suivantes, conformément aux autres dispositions de la présente loi :

f) elle peut faire ou faire effectuer des études et des recherches sur toute question relative à sa compétence, de sa propre initiative ou à la demande du ministre de la Santé et des Services sociaux et du ministre de la Justice.

613 À titre d'exemple : Accès au droit et accès à la justice (Université de Montréal), Chaire de recherche sur l'homophobie (UQAM), Étude longitudinale sur le devenir des jeunes placés au Québec et en France (ENAP), Observatoire sur les profilages (Université de Montréal), Projet de recherche Savoirs sur l'inclusion et l'exclusion des personnes LGBTQ (UQAM).

614 Par exemple, COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 129; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 174; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 199; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 141; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 395.

Voir aussi les publications scientifiques suivantes :

Pour ce faire, la Commission a organisé des consultations publiques à plus d'une occasion, invitant des chercheurs, des représentants d'organismes et également des personnes qui sont victimes du non-respect de leurs droits, à s'exprimer. Des rapports ont par la suite été publiés, dans lesquelles des recommandations ont été formulées en vue de s'assurer du respect des droits[615]. Soulignons, par exemple, la consultation sur le profilage racial et la discrimination systémique des jeunes racisés ayant mené au Rapport sur le profilage racial dont il a été question précédemment.

I Les rapports sur la mise en œuvre des instruments de droit international

Conformément à l'article 3 d) des *Principes de Paris*, la Commission contribue aux rapports que les États doivent présenter aux organes et comités des Nations Unies, ainsi qu'aux institutions régionales, en application de leurs obligations conventionnelles, et le cas échéant, émettre un avis à ce sujet, dans le respect de leur indépendance.

Référons notamment au *Rapport de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse relatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*[616] que la Commission a produit en 2014. Elle y évoque la protection des droits de l'enfant et de la jeunesse et souligne le nombre élevé d'enfants autochtones pris en charge par

« Les droits de l'enfant, des droits de la personne à part entière », dans TRIBUNAL DES DROITS DE LA PERSONNE ET BARREAU DU QUÉBEC (dir.), *Race, femme, enfant, handicap : les conventions internationales et le droit interne à la lumière des enjeux pratiques du droit à l'égalité*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010, p. 353-389; Daniel DUCHARME, *L'inclusion en classe ordinaire des élèves à besoins éducatifs particuliers*, Montréal, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et Éditions Marcel Didier, 2008; Karina MONTMINY, « La reconnaissance de l'adoption coutumière au Québec : quelle place pour la Charte des droits et libertés de la personne? » dans Ghislain OTIS (dir.), *L'adoption coutumière autochtone et les défis du pluralisme juridique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2013, 230 p.; S. PAPILLON, préc., note 182, 105; Catherine GAUVREAU, Jean-Sébastien IMBEAULT et Karina MONTMINY « L'intérêt de l'enfant lors de l'intervention auprès des enfants de la communauté Lev Tahor et la conciliation des droits en matière d'éducation religieuse », Lorraine Derocher et Safa Ben Saad (dir.), dans *L'intérêt de l'enfant : perspectives juridiques et religieuses,* Thomson Reuters, 2019, 119.

615 Par exemple : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 429; Rapport sur le profilage racial.

616 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse relatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (période du 1er janvier 2008 au 31 janvier 2014)*, (Cat. 2.102.7.2), 2014, p. 26-30, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/Rapport_convention_elimination_discrimination_femmes.pdf

l'État en vertu de la L.p.j. Le rapport dénonce de même la présence d'unités mixtes[617] dans les centres de réadaptation.

En 2015, la Commission a fait parvenir ses commentaires relatifs au sixième examen du Canada dans le cadre du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*[618]*.* Ces commentaires ont par la suite été transmis au Comité des droits de l'homme qui a reçu la délégation du Canada afin de répondre aux questions que le Comité lui a adressées. Dans ceux-ci, la Commission répond, d'une part, à deux questions adressées au Canada relativement aux interventions policières et, d'autre part, à une question quant à la protection des droits des jeunes Inuits.

Également en 2017, la Commission a présenté ses commentaires au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale relativement à l'examen des 21ième au 23ième rapports périodiques du Canada dans le cadre de la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*[619]. Ceux-ci ont entre autres porté sur les services éducatifs, incluant ceux de la petite enfance et les conditions de logement et autres conditions de vie des enfants autochtones.

En ce sens, la Commission a contribué en 2011 à la rédaction du rapport spécial du Conseil canadien des défenseurs des enfants et des jeunes qui a été présenté au Comité des droits de l'enfant *Les enfants autochtones – Le Canada doit mieux faire aujourd'hui et demain*[620]*.*

---

617 Dans ce cas, on réfère à la mixité de sexe.

618 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse relatifs au sixième examen du Canada dans le cadre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, (Cat. 2.102.8.3.2), 2015, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/commentaires_PIRDCP_2015_Fr.pdf

619 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires présentés au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale relativement à l'examen des 21ème au 23ième rapports périodiques du Canada dans le cadre de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, (Cat. 2.102.5.8.1), 2017, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/commentaires_CERD_2017_Fr.pdf

620 [En ligne]. http://www.cccya.ca/images/french/pdf/COMM15870_CCCYA_UN_Report-final_v4format.pdf

5.1.2 Des garanties additionnelles pour assurer l'exercice de ses mandats

A Être rattachée à l'Assemblée nationale pour tous les aspects de sa gestion, y compris les aspects budgétaires

Conformément aux *Principes de Paris*, qui définissent le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme, plusieurs dispositions de la Charte visent à garantir l'autonomie de la Commission par rapport au pouvoir politique[621]. En effet, c'est l'Assemblée nationale, et non le gouvernement, qui nomme les membres de la Commission[622]. De plus, c'est la Commission qui recrute son personnel (qui n'appartient pas à la fonction publique et qui ne peut être destitué que sur la recommandation de la Commission)[623]. Aussi, c'est devant le Président de l'Assemblée nationale que la Commission fait rapport, chaque année, de ses activités et recommandations[624].

Cependant, afin de pouvoir assurer pleinement ses missions, notamment celle de veiller à la protection de l'intérêt de l'enfant et au respect des droits qui lui sont reconnus, la Commission devrait pouvoir bénéficier d'une entière indépendance. En outre, elle devrait, aux yeux de toute personne, paraître autonome par rapport à l'Administration[625]. C'est dans cette perspective que, la Commission a recommandé, une première fois en 2003, d'être rattachée à l'Assemblée nationale, et ce, pour tous les aspects de sa gestion, y compris les aspects budgétaires[626]. Dernièrement, dans le cadre d'une réflexion qu'elle a entamée quant à une éventuelle révision législative de certaines dispositions de la Charte, il lui est apparu nécessaire de réitérer l'importance de cette demande.

Soulignons que les Principes de Paris énoncent l'importance que les crédits permettent à l'institution « de se doter de personnel et de locaux propres, afin d'être autonome vis-à-vis de

621 ORGANISATION DES NATIONS UNIES, préc., note 10.

622 Art. 58 Charte.

623 *Id*., art. 62.

624 *Id*., art. 73.

625 NATIONS UNIES, ASSEMBLÉE GÉNÉRALE, préc., note 533. Voir à ce sujet : Bilan, p. 89.

626 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 368, p. 87-90.

l'État et de n'être soumise qu'à un contrôle financier respectant son indépendance »[627]. Pourtant, encore aujourd'hui, le budget de la Commission émarge de celui du ministère de la Justice alors qu'il en est autrement pour d'autres organismes dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale[628].

Par exemple, la *Loi électorale*[629] prévoit que les prévisions budgétaires du Directeur général des élections sont étudiées et approuvées par une commission parlementaire et que les sommes requises sont prises sur le fonds consolidé du revenu. Une telle façon de procéder reflèterait mieux la nature particulière des mandats et des responsabilités exercées par la Commission étant donné le statut privilégié[630] qu'occupe la Charte au sein de l'ordre juridique québécois.

Concrètement, cela signifierait que sur présentation de ses prévisions budgétaires, remises au président de l'Assemblée nationale, le Bureau de l'Assemblée nationale étudierait les prévisions budgétaires de la Commission, approuverait les prévisions budgétaires et déposerait son rapport à l'Assemblée nationale.

La Commission pourrait ensuite faire rapport à l'Assemblée nationale, si elle estimait que ses prévisions budgétaires sont insuffisantes. Elle pourrait de même soumettre au Bureau de l'Assemblée nationale des prévisions budgétaires supplémentaires si elle prévoyait, en cours d'exercice, devoir excéder les crédits accordés par le Parlement.

Ainsi, afin qu'aucun contrôle financier n'intervienne dans l'exercice de ses mandats, la Commission recommande d'être rattachée directement à l'Assemblée nationale pour tous les aspects de sa gestion, y compris les aspects budgétaires.

---

627 ORGANISATION DES NATIONS UNIES, préc., note 10, B) 2).

628 Cinq personnes sont désignées par l'Assemblée et sont responsables devant elle : le Commissaire à l'éthique et à la déontologie, le Commissaire au lobbyisme, le Directeur général des élections, le Protecteur du citoyen et le Vérificateur général.

629 *Loi électorale*, RLRQ., c. E-3.3, art. 543 à 546.

630 Pierre BOSSET et Michel COUTU, « Acte fondateur ou loi ordinaire? Le statut de la Charte des droits et libertés de la personne dans l'ordre juridique québécois », (2015) hors-série 2 *Revue québécoise de droit international* 37.

RECOMMANDATION 22 :

La Commission recommande d'être rattachée directement à l'Assemblée nationale pour tous les aspects de sa gestion, y compris les aspects budgétaires.

B Inscrire formellement la publication de ses recommandations formulées à l'intention des personnes, organismes ou ministères

La plupart des législations provinciales et territoriales en matière de protection des droits des enfants prévoient dans leur législation la possibilité pour le défenseur de publiciser les conclusions d'un rapport d'enquête lorsqu'au terme de celle-ci les recommandations formulées à l'intention des personnes, organismes ou ministères n'ont pas été mises en œuvre dans les délais impartis.

Par exemple, lorsque le Défenseur des enfants et des jeunes de Terre-Neuve-et-Labrador fait des recommandations à une agence gouvernementale qui donne des services, il peut demander que l'autorité visée par la recommandation l'avise, dans un délai déterminé, des mesures prises ou qu'elle se propose de prendre afin de mettre en œuvre les recommandations[631]. Si l'autorité n'y donne pas suite, le Défenseur peut transmettre copie de son rapport et de sa recommandation au lieutenant-gouverneur en conseil et peut ensuite le mentionner dans son rapport annuel à l'Assemblée législative[632]. Pour sa part, le Bureau de la représentante des enfants et des jeunes de la Colombie-Britannique peut, en plus de son rapport annuel qu'il dépose à l'Assemblée législative, déposer tout autre rapport spécial s'il le juge nécessaire, notamment afin de faire des recommandations ou de noter dans quelles mesures un organisme public ou un directeur a mis en œuvre les recommandations qu'il a formulées[633].

La L.p.j. prévoit que la Commission peut effectuer des recommandations visant à faire cesser l'acte reproché ou à corriger la situation dans un délai qu'elle fixe lorsqu'elle a raison de croire que les droits d'un enfant ou d'un groupe d'enfants ont été lésés (art. 25.2). Ce pouvoir est assorti de l'opportunité de saisir le tribunal lorsque ses recommandations ne sont pas suivies

631 *Child and Youth Advocate Act*, SNL 2001, c. C-12.01.

632 *Id.*

633 *Representative for Children and Youth Act 31*, SBC 2006, c. 29, art. 20.

dans le délai imparti (art. 25.3). La L.p.j. n'envisage toutefois pas ni n'encadre la possibilité de faire état des manquements à cet égard[634].

Soulignons que malgré l'absence des dispositions à la L.p.j., la Commission a, à diverses occasions, rendu publics certains rapports d'enquête[635]. Formaliser la publicisation de ceux-ci, en cas de non-respect des recommandations de la Commission, pourrait participer à améliorer l'efficacité des interventions de cette dernière en matière d'enquête en matière de protection de la jeunesse. Il s'agirait d'une alternative à l'option de saisir le tribunal en cas de non-respect des recommandations.

En effet, placer dans la sphère publique les faiblesses, souvent de nature systémique, du système de protection de la jeunesse pourrait inciter les acteurs à mettre en œuvre les recommandations qui leur sont adressées. Il en serait ainsi, si un rapport, listant les recommandations non suivies et, le cas échéant, les raisons pour lesquelles elles ne le sont pas, était déposé à l'Assemblée nationale.

RECOMMANDATION 23 :

La Commission recommande que la L.p.j. prévoit un mécanisme de suivi des recommandations qu'elle formule dans l'exercice de ses responsabilités.

C Enquêter sur les représailles exercées lors d'une demande d'intervention en vertu de la L.p.j.

Dans le cadre d'une enquête effectuée de sa propre initiative ou à la suite d'une plainte déposée en vertu de la Charte[636], la Commission peut saisir un tribunal afin de demander que des mesures soient prises contre quiconque exerce ou tente d'exercer des représailles envers une personne, un groupe ou un organisme intéressé par le traitement d'un cas de discrimination

634 Sous réserve de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, RLRQ c A-2.1. La Charte prévoit toutefois que la Commission dépose, au Président de l'Assemblée nationale, au plus tard le 30 juin, un rapport annuel sur ses activités et ses recommandations tant en matière de promotion et de respect des droits de la personne qu'en matière de protection de l'intérêt de l'enfant ainsi que de promotion et de respect des droits, Charte, art. 73.

635 Par exemple, la Commission a rendu public le rapport fait dans l'affaire Beaumont, préc., note 187, ainsi que le rapport de suivi, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/publications/suivi_beaumont.pdf

Plus récemment, la Commission a rendu publique sa conclusion d'enquête et ses recommandations, COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 87.

636 Art. 71(1) Charte. Voir également : art. 73 L.s.s.s.s.; art. 29 *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*, RLRQ, c. P-31.1.

ou d'exploitation ou qui y a participé, que ce soit à titre de victime, de plaignant, de témoin ou autrement[637]. Toutefois, aucune disposition spécifique dans la L.p.j. ne prévoit cette possibilité.

Or, il arrive que des personnes, professionnels, ainsi que des parents et des jeunes soient réticents à déposer une demande d'intervention ou de répondre aux questions posées lors d'une enquête menée par la Commission en vertu de son mandat jeunesse, de crainte de subir des représailles.

Il serait donc pertinent de préciser à l'article 23 b) de la L.p.j. que la Commission puisse enquêter dans les situations où elle a des motifs de croire que des représailles ont été exercées contre une personne, un groupe ou un organisme intéressé par le traitement d'une demande d'intervention en vertu de la L.p.j. ou qui y a participé, que ce soit à titre de personne dont la situation est ou devrait être prise en charge par le DPJ, de requérant, de témoin ou autrement. De manière concordante, il serait opportun de proposer une modification législative en vue d'ajouter la possibilité pour la Commission de saisir un tribunal en vue de faire cesser l'acte reproché et d'examiner la possibilité que des mesures correctrices et des dommages punitifs soient ordonnés, nonobstant toute disposition d'autre loi applicable.

RECOMMANDATION 24 :

> **La Commission recommande que l'article 23 b) de la L.p.j. soit modifié afin d'y ajouter qu'elle peut faire enquête sur toute situation pour laquelle elle a des motifs de croire que des représailles ont été exercées contre une personne, un groupe ou un organisme intéressé par le traitement d'une demande d'intervention en vertu de la L.p.j. ou qui y a participé, que ce soit à titre de personne dont la situation est ou devrait être prise en charge par le DPJ, de requérant, de témoin ou autrement.**
>
> **De plus, elle recommande que soit ajoutée à l'article 23 c) de la L.p.j. la possibilité qu'elle puisse prendre les moyens légaux qu'elle juge nécessaires pour que des mesures soient prises afin de corriger la situation et demander qu'un tribunal puisse ordonner des dommages punitifs, nonobstant toute autre disposition d'une loi applicable, lorsque des représailles ont été exercées.**

637 Art. 82 Charte.

D Être informée par le coroner lorsqu'il conduit une investigation à la suite d'un décès d'enfant et dans les situations où un enfant a subi de graves blessures

La Commission détient le mandat d'enquêter lorsqu'un enfant a subi des blessures graves ou à la suite du décès d'un enfant dans les situations où elle a raison de croire que ses droits ont été lésés[638]. Au terme de son enquête, la Commission peut notamment recommander l'accomplissement, dans le délai qu'elle fixe, de toute mesure visant à corriger la situation. Cela peut l'amener à formuler des recommandations de nature systémique aux personnes, établissements et organismes devant intervenir en vertu de la L.p.j. ou de la LSJPA[639].

Règle générale, la Commission est alertée du décès d'un enfant ou d'une situation où un enfant a subi de graves blessures par l'entremise des médias. Une enquête de sa propre initiative est par la suite déclenchée par la Commission. En ce sens, afin de lui permettre d'exercer pleinement le rôle que le législateur lui a confié, la Commission réitère sa recommandation afin que soit ajoutée une disposition indiquant qu'elle doit être informée lorsque le coroner[640] conduit une investigation à la suite du décès d'un enfant, des raisons ayant justifié l'ouverture de celle-ci et les personnes, établissements ou organismes étant mis en cause[641]. Elle disposerait ainsi systématiquement d'informations fiables concernant les décès d'enfants, lesquels font l'objet d'un signalement ou d'une prise en charge, en vue de vérifier si leurs droits ont été lésés, et le cas échéant, de proposer les correctifs appropriés.

De plus, la possibilité que soit le DPJ, le président-directeur général du CISSS ou du CIUSSS ou un représentant du MSSS avise la Commission lorsqu'un enfant ayant fait l'objet d'un signalement ou dont la situation est prise en charge par le DPJ ou le Directeur provincial, a subi de graves blessures, devrait être examinée[642].

---

638 Art. 23b) L.p.j. Notons que selon la L.p.j., rien n'interdit à la Commission d'exercer cette compétence lorsqu'une autre enquête est en cours sur les mêmes faits.

639 *Id*., art. 25.2.

640 Coroner au sens de l'article 1 de la *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès*, RLRQ, c. R-0.2.

641 Voir : Lettre au président de la Commission des institutions de l'Assemblée nationale sur le projet de loi n° 45, *Loi concernant principalement la nomination et le mandat des coroners et du coroner en chef*, 31 janvier 2020.

642 À titre d'exemple, l'article 21(1) de la *Loi sur le protecteur des enfants et des jeunes* du Manitoba énonce que « Le ministère ou l'office régional de la santé chargé de la fourniture d'un service sujet à examen qui prend connaissance d'un cas de blessure grave chez un enfant pouvant faire l'objet d'un examen en vertu du paragraphe 20(1) remet des renseignements sur le cas au protecteur. » et l'article 1(1) du *Règlement de*

RECOMMANDATION 25 :

La Commission recommande que soit ajoutée une disposition dans la L.p.j. indiquant qu'elle doit être informée lorsque le coroner conduit une investigation à la suite du décès d'un enfant, des raisons ayant justifié l'ouverture de celle-ci et les personnes, établissements ou organismes étant mis en cause.

La Commission recommande de même d'examiner la possibilité qu'elle soit avisée soit par le DPJ ou le président-directeur général du CISSS ou du CIUSSS ou un représentant du MSSS lorsqu'un enfant ayant fait l'objet d'un signalement ou dont la situation est prise en charge par le DPJ ou le Directeur provincial a subi de graves blessures.

E Accroître la capacité de la Commission d'intervenir dans des dossiers judiciaires

Les dispositions de la L.p.j. précisent que la Commission peut prendre les moyens légaux qu'elle juge nécessaires pour que soit corrigée la situation où les droits d'un enfant sont ou ont été lésés[643]. À plusieurs reprises, dans le cadre du présent mémoire, la Commission a insisté sur l'importance des recours effectifs face aux enjeux soulevés au regard des droits de l'enfant.

La Commission élabore actuellement une stratégie judiciaire qui lui permettrait d'intervenir plus efficacement devant le tribunal dans la situation d'un enfant ou d'un groupe d'enfants afin de faire cesser l'acte reproché ou accomplir une mesure visant à corriger la situation de lésion de droit. Ses interventions viseraient à s'assurer que les principes généraux présentés dans la première partie de ce mémoire ainsi que les droits des enfants[644] soient pris en compte dans l'analyse de toute situation soumise pour décision devant un tribunal.

---

l'Ontario 80/19 pris en application de la Loi sur l'ombudsman prévoit que « La société d'aide à l'enfance ou le titulaire de permis d'un foyer informe l'ombudsman par écrit et sans délai déraisonnable si elle ou il apprend qu'un enfant ou un adolescent est décédé ou a subi des lésions corporelles graves dans le cas où cet enfant ou cet adolescent a sollicité ou reçu un service d'une société d'aide à l'enfance dans les 12 mois qui ont précédé soit son décès, soit le jour où les lésions ont été infligées. »

643 Art. 23c), L.p.j. À titre d'exemples, afin d'exercer cette responsabilité, la Commission peut notamment introduire des demandes en lésion de droits indépendamment de toute autre procédure (art. 74.1 al. 2 L.p.j.) ou intervenir à l'instruction de toute instance devant la Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec, comme si elle y était partie (art. 81 al. 2 L.p.j.). Voir aussi : COMITÉ DES DROITS DES ENFANTS, préc., note 12, par. 19 r) concernant les activités recommandées des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme : Fournir aux tribunaux, dans les affaires s'y prêtant, des services d'expert sur les droits de l'enfant - en qualité d'*amicus curiae* ou d'intervenant.

644 Dont ceux prévus au chapitre II de la L.p.j.

Cependant, la Commission identifie des lacunes à la L.p.j. qui ont pour effet de limiter sa capacité à intervenir.

D'abord, en vertu de l'article 25.2 de la L.p.j., la Commission peut recommander la cessation de l'acte reproché ou l'accomplissement de toute mesure visant à corriger la situation. En ce sens, elle propose des mesures de nature systémique en vue d'éviter de manière plus générale qu'une situation similaire se reproduise.

En plus, selon l'article 25.3 de la L.p.j., elle peut saisir le tribunal lorsqu'une recommandation formulée à la suite d'une enquête n'a pas été suivie dans le délai imparti. Dans le cadre de ses interventions et tel qu'explicité dans la partie 2.5.3 b) du présent mémoire, le pouvoir du tribunal de rendre des ordonnances de nature systémique, s'il vient à la conclusion que les droits d'un enfant ont été lésés[645], est contesté.

Notons que dans une décision de 2012, la Cour d'appel précise que la L.p.j. est une loi réparatrice et, qu'à ce titre, celle-ci doit recevoir une interprétation large et libérale[646]. Malgré le fait que dans ce cas précis, la situation lésionnaire avait été corrigée, le tribunal ordonne que l'intervenante du centre jeunesse suive une formation, et ce, afin d'éviter que la situation ne se reproduise[647].

Dans un objectif de cohérence et afin d'optimiser l'efficacité et la portée de ses interventions judiciaires, la Commission recommande à nouveau que les termes « ou éviter que celle-ci ne se reproduise » soient ajoutés à la fin de l'article 25.2 de la L.p.j.[648]. Elle recommande également d'inscrire au quatrième alinéa de l'article 91 une formulation qui rendrait non équivoque le pouvoir du tribunal de rendre des ordonnances de nature systémique.

---

645 Art. 91 al. 4 L.p.j.

646 *Protection de la jeunesse –123979*, préc., note 184, par. 21.

647 *Id.*, par. 22. Notons que l'art. 2.3 a) de la L.p.j. précise que : Toute intervention auprès d'un enfant et de ses parents en vertu de la présente loi doit viser à mettre fin à la situation qui compromet la sécurité et le développement de l'enfant et éviter que la situation ne se reproduise.

648 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 159, p. 22, recommandation 6.

Par ailleurs, seules les demandes en lésion de droit sont notifiées à la Commission[649]. Aucune disposition dans la L.p.j. ne prévoit que les jugements en lésion de droit doivent être transmis à la Commission. Toutefois, il est noté que plusieurs jugements de lésions de droits sont rendus d'office par des juges qui en viennent à la conclusion, à la lumière de la preuve présentée lors d'une audience que les droits d'un enfant ont été lésés. En tant qu'organisme responsable d'intervenir dans les situations où elle a des raisons de croire que les droits d'un enfant ou d'un groupe d'enfants ont été lésés, il est important d'être informé de l'évolution de la jurisprudence en la matière, en s'assurant que tous les jugements en lésion de droit lui soient notifiés.

De plus, les avis d'appel à la Cour supérieure[650] ou à la Cour d'appel[651] de jugements en lésion de droit ne lui sont pas notifiés. Afin que la Commission puisse remplir son rôle, des obligations de notification devraient être prévues dans la L.p.j. à cet égard.

RECOMMANDATION 26 :

> **La Commission recommande que les termes « ou éviter que celle-ci ne se reproduise » soient ajoutés à la fin de l'article 25.2 de la L.p.j.**
>
> **De manière corollaire, elle recommande que soit modifié le quatrième alinéa de l'article 91 de la L.p.j. afin qu'il y soit inscrit que le tribunal peut ordonner toute mesure de nature systémique afin d'éviter que des situations semblables se reproduisent.**
>
> **La Commission recommande également d'introduire dans la L.p.j. une disposition prévoyant l'obligation de notifier à la Commission tous les jugements de lésion de droit.**
>
> **De plus, elle recommande d'y ajouter une disposition prévoyant l'obligation de notifier les avis d'appel de jugements de lésion de droit.**

649 Art. 76(2) L.p.j.

650 *Id.*, art. 99 et suiv.

Voir aussi : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 118, p. 58 : Tel que déjà invoqué dans l'Avis de la Commission (1992) p. 31, La Commission réitère toutefois qu'« il faudrait (…) une signification obligatoire à la Commission dès qu'appel est interjeté d'une décision (…) invoquant un droit reconnu à l'enfant par la *Loi sur la protection de la jeunesse* ». La Commission recommande que l'article 76 de la loi prévoie cette obligation.

651 Art. 115 L.p.j. et suiv.

5.1.3 Des stratégies pour mieux accomplir ses responsabilités

A Des mécanismes adaptés permettant aux enfants d'exprimer leurs opinions et visant à ce que leurs opinions soient prises en considération dans les affaires touchant à leurs droits

Comme abordé dans les parties 1 et 2 du présent mémoire, le droit de l'enfant d'être entendu, consacré à l'article 12 de la CRDE, est un des principes fondamentaux de celui-ci. Cela signifie qu'il s'agit non seulement d'un droit en soi, mais qu'il doit être pris en compte dans l'interprétation et l'application de tous les autres droits de l'enfant[652]. De plus, ce droit s'applique aux enfants en tant qu'individus et tant que groupe[653].

Partant de cette prémisse, le concept de participation constitue « le point de départ d'un échange étroit entre les enfants et les adultes sur l'élaboration des politiques, des programmes et des mesures dans tous les contextes pertinents de la vie des enfants »[654].

i) Le droit d'exprimer librement ses opinions sur toute question l'intéressant

Le droit de l'enfant d'être entendu implique que les mécanismes permettant de mettre en œuvre ce droit doivent être pris d'une manière adaptée en tenant compte du contexte[655]. Les processus de consultation dans le cadre desquels l'opinion et la participation d'un ou de plusieurs enfants sont sollicitées seront jugés conformes aux principes de la CRDE, s'ils sont notamment transparents, instructifs, inclusifs et pertinents[656].

Dans cette perspective, le Comité des droits de l'enfant recommande aux institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant de « s'employer à établir des contacts directs avec les enfants et à les impliquer et à les consulter de manière appropriée. Dans le souci de faciliter la participation des enfants aux

652 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 26, par. 2.

653 *Id.*, par. 9.

654 *Id.*, par. 13.

655 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 26, par. 40 et suiv.

656 *Id.*

affaires les concernant, on pourrait, par exemple, créer des conseils d'enfants appelés à servir d'organe consultatif aux INDH. »[657]

À cet égard, la Commission mène des travaux afin de déterminer quels seraient les meilleurs moyens pour les rejoindre et s'assurer que leur voix soit réellement entendue. À cette fin, elle examine les mécanismes mis en place au sein d'autres instances qui exercent un rôle de promotion et de défense des droits de l'enfant, ailleurs au Canada et dans d'autres pays. Par exemple, le Bureau du défenseur des enfants et de la jeunesse du Nouveau-Brunswick a instauré un Comité de la voix des jeunes[658], le Danemark a mis en place un panel des enfants et un Comité des enfants[659] alors que l'Islande a créé un comité consultatif[660].

Cet exercice devrait lui permettre d'élaborer et mettre en place des mécanismes de consultation destinés aux enfants et aux jeunes, en lien avec l'ensemble de ses responsabilités, tant en Charte qu'en protection de la jeunesse. Par exemple, la Commission pourrait les consulter lors

---

657 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 12, par. 19 i), par. 16.

658 [En ligne].http://francophonesud.nbed.nb.ca/wp-content/uploads/2017/05/Le-comit%C3%A9-de-la-voix-des-jeunes-FR.pdf

659 Les ateliers du Conseil des enfants sont composés de 6 à 12 enfants ou jeunes. Ils ne se connaissent pas nécessairement à l'avance, mais ils ont en commun de travailler de manière créative avec des messages et des recommandations concrets pour améliorer les conditions des enfants et des jeunes dans des domaines spécifiques. Par exemple, il peut s'agir de recommandations sur la manière dont les éducateurs, les chargés de cas et les autres professionnels peuvent améliorer la vie quotidienne des enfants et des jeunes placés. Lors de nos ateliers, les enfants et les jeunes produisent des recommandations et suggestions très concrètes et réalisables sur la façon de changer les pratiques dans un domaine spécifique.

Ex : des ateliers dans le cadre d'une enquête nationale sur les enfants et les jeunes dans les institutions résidentielles, les lieux de résidence et les familles d'accueil, ateliers avec trois groupes différents d'enfants et de jeunes de Vollsmose.

[En ligne]. https://www.boerneraadet.dk/boerneinddragelse/workshop

660 Le *Child Ombudsman Advisory Group* est un forum où les jeunes se réunissent pour exprimer leurs points de vue et ont la possibilité d'influer sur des questions pertinentes pour la communauté. De même, le Groupe consultatif est une plate-forme idéale pour que les jeunes influencent et donnent des conseils sur les lois et règlements qui s'appliquent à eux. Le groupe est composé d'adolescents âgés de 13 à 18 ans qui sont des agents des enfants en main avec des conseils sur les problèmes des enfants et des jeunes et leurs droits et intérêts. Les réunions avec le groupe consultatif ont pour objectif de discuter de diverses questions concernant les enfants et les jeunes. Il est également discuté des moyens possibles à chaque fois, pour influencer les problèmes qui les concernent et pour améliorer la communauté des enfants en Islande. Les consultants organisent eux-mêmes leur travail entre les réunions sur la page de groupe Facebook fermée et basculent entre les travaux qui ont lieu lors des réunions, [En ligne]. https://www.barn.is/boern-og-unglingar/hvad-finnst-ther/

de l'élaboration d'avis ou encore, lors de la conception de formations et d'outils de sensibilisation en lien avec les droits de l'enfant, etc.[661].

Cela étant dit, de 2013 à 2016, la Commission a mis sur pied une table de concertation jeunesse permettant à des jeunes âgés de 14 à 25 ans et à des représentants d'organismes de faire connaître leurs attentes à l'égard de la Commission, de les informer sur leurs droits et de discuter d'enjeux qui les préoccupent en vue, le cas échéant, d'identifier ensemble des solutions. Antérieurement, elle a organisé un colloque sur les droits des jeunes de la rue avec la collaboration de plusieurs jeunes directement concernés[662].

Dans le cadre de ses activités, elle reconnaît qu'une attention particulière doit être portée aux enfants et aux jeunes qui sont marginalisés et particulièrement vulnérables aux violations de leurs droits[663]. Elle accorde une grande importance à « trouver les moyens de recueillir les vues d'un échantillon représentatif d'enfants et [à] prendre dûment en considération leurs opinions afin de couvrir toutes les catégories d'enfants »[664] ainsi que de mettre à leur disposition des outils de promotion, lesquels doivent être conçus en collaboration avec les enfants et jeunes[665].

Par ailleurs, par l'entremise de ses activités directes auprès des enfants, la Commission fait non seulement la promotion des droits des enfants, mais elle fait également connaître le rôle qu'elle peut exercer relativement à la promotion et à la défense de ceux-ci.

---

661 COMITÉ DES DROITS DES ENFANTS, préc., note 12, par. 16.

662 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Que signifient les droits et libertés pour les jeunes de la rue? Actes du Forum Droits et Libertés tenu le 16 novembre 1999*.

663 COMITÉ DES DROITS DES ENFANTS, préc., note 12, par. 15 : « Les INDH devraient être accessibles géographiquement et physiquement à tous les enfants. Dans l'esprit de l'article 2 de la Convention, elles devraient adopter une démarche proactive en direction de tous les groupes d'enfants, en particulier les groupes les plus vulnérables et défavorisés, tels que (entre autres) les enfants placés ou détenus, les enfants appartenant à des groupes minoritaires et des groupes autochtones, les enfants handicapés, les enfants vivant dans la pauvreté, les enfants réfugiés et migrants, les enfants de la rue et les enfants ayant des besoins spéciaux dans des domaines comme la culture, la langue, la santé et l'éducation. Il faudrait inscrire dans la législation relative aux INDH le droit de ces institutions d'avoir un accès en toute confidentialité à tous les enfants faisant l'objet d'une mesure de protection de remplacement et d'avoir accès à tous les établissements accueillant des enfants. »

664 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 7, par. 91.

665 Dépliant, préc., note 561.

ii) Le droit de l'enfant « d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant »

Tel que mentionné précédemment, le Comité des droits de l'enfant énonce qu'il faut donner à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant[666]. En fait, la possibilité pour l'enfant d'être entendu directement dans toute procédure, quelle qu'elle soit, doit être l'approche à préconiser[667]. Il importe de ne pas limiter ce droit en fonction de l'âge de l'enfant, car il devrait être pleinement respecté dès son plus jeune âge[668]. Dans l'éventualité où un enfant n'a pas la maturité et la capacité de mandater un représentant, un avocat doit lui être assigné pour faire valoir ses droits et son intérêt[669].

Lorsque le droit d'être entendu est réalisé par l'entremise d'un représentant, le Comité souligne qu'il est important que ce dernier soit exempt de tout conflit d'intérêts en vue de transmettre correctement les opinions de l'enfant à la personne chargée de rendre une décision dans une affaire civile, pénale ou administrative[670].

Le droit d'un enfant de consulter un avocat est prévu à l'article 5 de la L.p.j. La Commission précise que ce droit ne se limite pas uniquement aux situations qui sont judiciarisées. En fait, l'application de mesures volontaires, ainsi que des interventions effectuées dans le cadre du suivi social peuvent avoir un impact significatif sur l'enfant.

Dans ce contexte, le rôle de l'avocat de l'enfant prend toute son importance. Il devient donc impératif que le représentant puisse rencontrer et communiquer avec son client en toute confidentialité[671] et prendre connaissance, à partir de source indépendante, du milieu dans

---

666 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 7, par. 32. Voir : art. 6 de la L.p.j. : Les personnes et les tribunaux appelés à prendre des décisions au sujet d'un enfant en vertu de la présente loi doivent donner à cet enfant, à ses parents et à toute personne qui veut intervenir dans l'intérêt de l'enfant l'occasion d'être entendus.

667 *Id.*, par. 35.

668 *Id.*, par. 21.

669 Art. 3 L.p.j. et 33 C.c.Q.; voir aussi : BARREAU DU QUÉBEC, *Mémoire La représentation des enfants par avocat dix ans plus tard*, 2006, recommandation 8, [En ligne]. http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs61009

670 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 26, par. 32 et 36; voir aussi : BARREAU DU QUÉBEC, préc., note 669, recommandations 1 et 7.

671 Art. 9 L.p.j.

lequel l'enfant se trouve[672]. Il doit également avoir accès aux dossiers pertinents de l'enfant et, sur autorisation du tribunal, l'accès aux dossiers autres que ceux de l'enfant[673].

De plus, le Comité des droits de l'enfant précise que le représentant doit avoir une connaissance et une compréhension suffisantes des différents aspects du processus décisionnel et avoir l'expérience du travail avec les enfants[674]. La Commission souligne qu'il est important que l'avocat dispose aussi des connaissances particulières relatives aux droits de l'enfant[675].

Elle l'a aussi exposé précédemment, en tant qu'organisme administration spécialisé[676], la Commission mène des enquêtes sur demande ou de sa propre initiative, sur toute situation où elle a raison de croire que les droits d'un enfant ou d'un groupe d'enfants ont été lésés[677]. Dans le cadre d'une enquête[678], la Commission doit donner à l'enfant, chaque fois que possible, l'opportunité d'être entendu directement dans toute procédure quelle qu'elle soit[679]. Elle doit également veiller à ce que les enfants puissent exprimer leurs opinions et que celles-ci soient prises en considération dans les affaires touchant à leurs droits fondamentaux et dans le traitement des questions relatives à leurs droits[680]. De plus, la Commission doit informer les enfants de l'issue du processus et leur exprimer de quelle manière leur opinion a été prise en compte dans le cadre de celui-ci[681].

Voir aussi : BARREAU DU QUÉBEC, préc., note 669, recommandation 33.

672 *Id*., recommandation 11.

673 *Id.*, recommandation 12.

674 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 26, par. 32 et 36; voir aussi : BARREAU DU QUÉBEC, préc., note 669, recommandations 35.

675 *Id*., recommandation 36.

676 Art. 57 Charte.

677 *Id*., art. 68 et art. 23b) L.p.j.

678 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 582, Préambule, indiquant notamment que « L'enquête de la Commission constitue un processus administratif. »

679 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 26, par. 35.

680 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 12, par. 19 j). Voir : art. 9 al. 1 de la L.p.j. : L'enfant confié à un milieu de vie substitut a droit de communiquer en toute confidentialité avec son avocat, le directeur qui a pris sa situation en charge, la Commission ainsi qu'avec les greffiers du tribunal.

681 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, note 26, par. 45.

Afin de s'assurer du respect des composantes du droit de l'enfant d'être entendu, la Commission a adopté une *Directive relative aux enquêtes de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse tenues en vertu de la* L.p.j., dans laquelle des mesures sur le droit d'un enfant d'être entendu sont incluses[682].

En vue de garantir le respect de ce droit, la Commission poursuivra sa réflexion quant à la mise en place d'autres moyens permettant à l'enfant d'être entendu dans le cadre des procédures qui relèvent de ses fonctions.

ENGAGEMENT DE LA COMMISSION 1

> **La Commission s'engage à poursuivre ses travaux en vue de prendre les meilleurs moyens pour rejoindre les enfants et s'assurer que leur voix soit réellement entendue. Cet exercice devrait lui permettre d'élaborer et de mettre en place des mécanismes de consultation destinés aux enfants et aux jeunes, en lien avec l'ensemble de ses responsabilités, tant en Charte qu'en protection de la jeunesse.**
>
> **Elle s'engage par ailleurs à poursuivre sa réflexion quant aux moyens à mettre en place pour permettre à l'enfant d'être entendu dans le cadre des procédures qui relèvent de ses fonctions.**

682 Voir : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 582, par. 11 et 12 : « 11. En cours d'enquête, sans contrainte pour la Commission, le droit des enfants et des autres personnes concernées de faire valoir leur point de vue comporte notamment :

11.1 la possibilité pour les enfants, qui peuvent le faire et qui le désirent, ainsi que pour les personnes concernées de fournir à la Commission tout élément susceptible de soutenir leur version des faits;

11.2 le droit de recevoir l'exposé des faits pertinents révélés par l'enquête et d'avoir la possibilité de les commenter. L'exposé des faits pertinents selon la Commission doit être communiqué verbalement ou par écrit par l'enquêteur ou l'enquêtrice, selon les circonstances. Les commentaires peuvent être reçus verbalement ou par écrit, le cas échéant;

11.3 le droit pour les personnes concernées de recevoir la décision finale de la Commission. En ce qui a trait à l'enfant, à moins qu'il soit le requérant, la décision finale est acheminée à son tuteur légal.

12. Lorsqu'en cours d'enquête, la Commission n'a plus raison de croire en des lésions de droits, elle peut, sur approbation du directeur ou de la directrice, mettre fin à son intervention. Elle avise alors le requérant ou la requérante, la partie mise en cause et l'enfant, s'il y a lieu, en y indiquant les motifs à l'appui de sa décision.

Dans son avis, elle invite ces personnes à lui faire part de leurs commentaires dans un délai qu'elle fixe. »

B Des services accessibles aux enfants dans l'ensemble du Québec

Le Comité des droits de l'enfant indique que les institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme doivent être accessibles géographiquement et physiquement à tous les enfants[683]. La Commission exerce ses responsabilités sur l'ensemble du territoire du Québec. Son siège social se situe à Montréal et, conformément à la Charte, un bureau se trouve dans la ville de Québec[684]. Quoique la majorité du personnel de la Commission travaille à Montréal, ses services sont offerts à l'extérieur de la région métropolitaine, que ce soit en personne ou par le biais de moyens technologiques.

Par ailleurs, les institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme doivent établir des contacts directs avec les enfants, en vue de les impliquer et les consulter de manière appropriée[685]. Un des moyens pour y parvenir consiste à disposer de bureaux dotés de personnel compétent à l'extérieur de la capitale en vue d'assurer une présence physique dans les différents milieux où vivent les enfants qu'elle dessert[686]. En plus de faciliter la prise de contact avec ces derniers, cela permet à l'institution de pouvoir davantage tenir compte dans le cadre de ses activités, des différentes particularités pouvant exister dans les divers milieux[687].

Dans cette perspective, en 2019, la Commission a réalisé un bilan interne et entrepris une réflexion ayant pour objectif de repenser l'offre de services de la Commission et l'organisation de ceux-ci. Son objectif est d'élaborer une stratégie visant à rendre ses services davantage accessibles dans l'ensemble du Québec, et ce, conformément à son Plan stratégique[688]. Des composantes de cette stratégie visent spécifiquement les enfants et tiennent compte des moyens dont elle dispose actuellement pour les rejoindre.

---

683 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 12, par. 15.

684 Art. 69 Charte et le décret.

La Commission a aussi des bureaux dans les villes suivantes : Val-d'Or, Saguenay, Sept-Îles, Saint-Jérôme, Sherbrooke et Trois-Rivières.

685 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 12, par. 19 i), par. 16.

686 ASSOCIATION DES OMBUDSMANS ET MÉDIATEURS DE LA FRANCOPHONIE, préc., note 12, p. 14, Indicateur 7.

687 *Id*.

688 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Planification stratégique transitoire 2019-2021*, 2019, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/plan-strategique-transitoire_2019-2021.pdf

ENGAGEMENT DE LA COMMISSION 2

La Commission s'engage à ce que des composantes de sa stratégie pour rendre ses services plus accessibles dans l'ensemble du Québec visent spécifiquement les enfants.

C Des mécanismes de collaboration plus soutenus avec les organismes communautaires

À juste titre, le bilan des travaux de l'actuelle Commission spéciale sur les droits de l'enfant et la protection de jeunesse, fait en décembre 2019, met en lumière le rôle crucial que les organismes communautaires exercent au sein de la société, notamment parce qu'ils sont les « meilleurs intermédiaires pour tendre la main à des familles pouvant craindre les intervenants des organismes institutionnels »[689]. Comme abordé précédemment, principalement à la partie 3.2.3 du présent mémoire, il est impératif de collaborer avec des organismes communautaires afin de mieux comprendre le vécu des enfants et de leurs familles, et le cas échéant, de mener à bien les interventions.

En effet, les organismes communautaires répondent en première ligne à une diversité de besoins sociaux et contribuent à l'amélioration de la dispensation des services qui leur sont offerts[690]. « Ils agissent en prévention de façon transversale en soutenant et en accompagnant les parents vers l'acquisition de pratiques positives dans l'éducation de leurs enfants »[691].

Le Comité des droits de l'enfant invite d'ailleurs les institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant à collaborer dans le cadre de leurs activités avec divers partenaires[692], tels que des organisations non gouvernementales[693], des syndicats, des organisations professionnelles[694], ainsi que des

689 COMMISSION SPÉCIALE SUR LES DROITS DES ENFANTS ET LA PROTECTION DE LA JEUNESSE, *Une volonté de faire pour nos enfants, Bilan des travaux et ses premières recommandActions*, 2018, p. 5.

690 Rapport 156.1 LPJ, 2020, p. 72-73 et Rapport 156.1 LPJ, 2015, p. 26-27.

691 COMMISSION SPÉCIALE SUR LES DROITS DES ENFANTS ET LA PROTECTION DE LA JEUNESSE, préc., note 689, p. 7.

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

693 ONG de défense des droits de l'homme, les ONG luttant contre la discrimination et les ONG œuvrant en faveur des droits de l'enfant, y compris les organisations de jeunes et d'enfants.

694 Par exemple, de médecins, d'avocats, de journalistes, de scientifiques, etc.

universitaires et experts[695]. Il explique que la collaboration avec les organisations non gouvernementales doit être étroite compte tenu de leur rôle crucial dans la promotion des droits de la personne et des droits de l'enfant[696]. Par exemple, ces organisations contribuent à la mise en place de bonnes pratiques visant l'exercice du droit des enfants d'être entendus et de participer activement aux décisions qui les concernent[697].

Cela étant, il est primordial de mettre en place des mécanismes de coopération avec les organisations de la société civile qui assument un rôle complémentaire aux institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme. Celles-ci constituent en effet des alliés précieux, notamment « pour se faire connaître auprès des enfants et du public en général, pour partager leur expertise, pour aider les enfants à soumettre des requêtes, pour attirer l'attention sur les violations de droits de l'enfant, pour conseiller l'institution sur différentes questions »[698].

En ce sens, la Commission reconnaît le rôle essentiel des organismes communautaires et des organisations de défense des droits de la société civile dans la réalisation de ses mandats et l'accomplissement de ses responsabilités[699]. Elle a ainsi toujours accordé une importance particulière au travail de coopération avec ses partenaires, incluant les organismes communautaires œuvrant auprès des enfants et des jeunes. Au fils des ans, elle a en effet su tisser des liens avec des organismes dont les missions et les clientèles sont représentatives des réalités vécues par les enfants du Québec. Elle a de ce fait été un témoin privilégié des enjeux concrets les concernant.

En vue de faciliter la prise de parole des enfants et des jeunes, la Commission souhaite remettre sur pied une Table de concertation jeunesse avec des partenaires, dont des organismes communautaires qui déploient leurs activités à travers toutes les régions du Québec. Le défi demeure de rejoindre certains enfants, dont les enfants autochtones, ceux

695 Notamment les experts en droits de l'enfant.

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

697 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 26, par. 130.

698 ASSOCIATION DES OMBUDSMANS ET MÉDIATEURS DE LA FRANCOPHONIE, préc., note 12, p. 33, Indicateur 26.

699 Art. 71(8) Charte.

récemment arrivés au Québec, les enfants LGBTQ+ et ceux en situation d'itinérance. Une réflexion devra se faire conjointement et tenir compte de l'expertise des organismes intervenant directement auprès de ces enfants.

Afin d'assurer que ses actions demeurent représentatives de l'ensemble des réalités vécues par les enfants et les jeunes du Québec, la Commission évalue comment renforcer par divers moyens et médium, ses collaborations avec ses partenaires, dont les organismes communautaires.

ENGAGEMENT DE LA COMMISSION 3

La Commission s'engage à développer et consolider ses collaborations avec ses partenaires, dont les organismes communautaires.

D Des partages d'expertise avec les organismes autochtones

La Commission Viens[700] avait comme mandat de faire des recommandations quant aux actions correctives concrètes et efficaces que le gouvernement du Québec et les autorités autochtones devraient mettre en place en vue de prévenir et d'éliminer toute forme de violence et de pratiques discriminatoires dans le cadre de la prestation de services publics[701]. Cette commission a entre autres mis en lumière la discrimination systémique vécue par les personnes autochtones lorsqu'elles interagissent avec les services publics[702].

La Commission Viens a notamment rappelé le principe de l'autodétermination défini dans la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, qui signifie dans ce contexte le droit pour les peuples autochtones d'assurer « librement leur développement économique, social et culturel »[703]. Elle explique que, dans le cadre de son mandat, ce principe

700 Commission Viens, p. 215-216, (références omises). La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse y a témoigné à deux reprises, soit le 12 juin 2017 et le 12 mars 2018.

701 *Décret 1095-2016 concernant la Constitution de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès*, émis le 21 décembre 2016, [En ligne]. https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/De__cret-Commission.pdf

702 Commission Viens, p. 215-216, (références omises).

703 ORGANISATION DES NATIONS UNIES, préc., note 43, art. 3. Le Canada a appuyé la Déclaration le 10 mai 2016 : GOUVERNEMENT DU CANADA, « Le Canada appuie maintenant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones sans réserve », Communiqué, 10 mai 2016, [En ligne].

« suppose de permettre aux représentants des Premières Nations et des Inuits de définir la manière dont leurs peuples pourront bénéficier d'un service dit public, la façon dont il sera organisé, voire le lieu où il sera dispensé. »[704] Elle avance « l'idée que les Premières Nations et les Inuits sont les mieux placés pour savoir quels sont les besoins de leurs communautés et les solutions les plus appropriées pour y répondre. [Ce principe] ouvre la porte à une offre de service différenciée, tantôt offerte en collaboration avec les organisations et services publics existants, tantôt de manière autonome, selon la volonté et les ressources dont disposent les différentes communautés et nations. »[705] Il est ainsi reconnu que « la Déclaration donne aux peuples autochtones toute la latitude requise pour agir au bénéfice de leurs populations et dans le respect de leur culture. »[706]

Dans son rapport final, la Commission Viens a notamment traité des enjeux spécifiques concernant la protection des enfants autochtones. À ce propos, elle conclut :

> « il paraît nécessaire et urgent que le contrôle exercé par les représentants de l'État soit réduit. Je crois en effet, qu'en persistant à vouloir imposer ou développer des politiques en ignorant la volonté des Autochtones eux-mêmes, l'État contribue à maintenir les communautés dans un état de fragilité et ne fait que repousser un mouvement de transformation interne déjà bien amorcé. »

À partir des constats effectués, une trentaine des appels à l'action qu'elle a recommandés concerne spécifiquement la protection de la jeunesse[707].

Depuis près de 40 ans, la Commission a appuyé à plus d'une reprise la demande de reconnaissance du droit à l'autodétermination des peuples autochtones. Dans son *mémoire à la Commission permanente de la justice sur la Charte des droits et libertés de la personne*, en 1981, la Commission rappelait qu'il était incongru que la Charte reconnaisse aux minorités culturelles, d'arrivée plus récente, le droit au maintien et au développement de leur vie culturelle propre à l'article 43, tout en demeurant silencieuse sur les droits des Premières nations et des

---

https://www.canada.ca/fr/affaires-autochtones-nord/nouvelles/2016/05/le-canada-appuie-maintenant-la-declaration-des-nations-unies-sur-les-droits-des-peuples-autochtones-sans-reserve.html

704 Commission Viens, p. 215-216 et 227.

705 *Id.*

706 *Id.*, p. 234.

707 *Id.*, p. 435-492.

Inuits habitant le territoire québécois. La Commission soulignait par ailleurs que l'absence de disposition explicite sur les droits des Autochtones dans la Charte représentait un handicap pour son travail de promotion des droits des Autochtones. Elle recommandait en conséquence l'insertion d'un nouvel article dans la Charte qui reconnaîtrait notamment les droits linguistiques et culturels des Autochtones, le droit pour ceux-ci « de décider de leur développement et de procéder aux choix économiques qui leur conviennent, le droit au contrôle de leurs ressources naturelles et le droit à l'autodétermination ou au choix du statut politique qui leur convient »[708].

Lors de sa comparution devant la *Commission royale (Erasmus-Dussault) sur les peuples autochtones (1993)*, la Commission a estimé que « la reconnaissance de la discrimination historique et systémique à l'endroit des populations autochtones devait être à la base des politiques et des mesures économiques et autres des gouvernements pour redresser la situation ». Elle a donc recommandé que « la reconnaissance du droit à l'autodétermination et à l'autonomie politique des nations autochtones » soit prévue explicitement dans les lois fondamentales du Canada et des provinces[709].

En 2003, dans son *Bilan et recommandations : Après 25 ans la Charte québécoise des droits et libertés*, la Commission a recommandé que « […] la Charte énonce que le Québec, reconnaît, dans l'exercice de ses compétences constitutionnelles, le droit des peuples autochtones à l'autodétermination, ainsi que l'obligation de définir leurs droits spécifiques en concertation avec eux. »[710]

Plus récemment, le 31 janvier 2018, le Conseil canadien des défenseurs des enfants et des jeunes, dont fait partie la Commission, a déclaré que les peuples autochtones avaient un droit inhérent à l'autodétermination, incluant le droit d'être responsable du bien-être de leurs enfants[711].

---

708 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Mémoire sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, 1990, p. 19.

709 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Mémoire présenté à la Commission royale sur les peuples autochtones,* 1993, p. 41 et suiv.

710 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 368, Recommandation 14, p. 71.

711 CONSEIL CANADIEN DES DÉFENSEURS DES ENFANTS ET DES JEUNES, Déclaration sur le système de protection de l'enfance des enfants autochtones au Canada faite le 31 janvier 2018, à la suite d'une réunion organisée

Notons également qu'en janvier 2017, dans son mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale sur le projet de loi nº 113, *Loi modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives en matière d'adoption et de communication de renseignements*, la Commission se positionnait « en faveur de l'adoption de mesures qui reconnaissent l'autonomie des nations autochtones tout en rappelant son devoir de s'assurer du respect des droits des enfants et des autres personnes concernées par ces mêmes mesures. »[712]

La Commission reconnaît par ailleurs que les nations autochtones sont les plus à même de savoir et de déterminer quel est le meilleur intérêt des enfants autochtones[713]. Plusieurs dispositions ont été introduites lors de la dernière réforme de la L.p.j. en 2016[714] reconnaissant des droits aux enfants autochtones. La Commission saluait alors l'introduction de l'article 37.6 de la L.p.j.[715], lequel permet à un établissement de conclure avec une communauté autochtone ou avec un regroupement de communautés, une entente portant sur le recrutement et l'évaluation des familles d'accueil. De plus, elle accueillait favorablement l'article 37.7 de la L.p.j.[716], qui prévoit la possibilité de conclure des ententes ayant pour objet de préciser les modalités relatives aux autorisations accordées par le directeur de la protection de la jeunesse pour l'exercice d'une ou de plusieurs de ses responsabilités exclusives.

---

d'urgence par le gouvernement fédéral à laquelle des taux alarmants de surreprésentation ont été constatés, (disponible seulement en anglais), [En ligne]. http://www.cccya.ca/Images/english/pdf/cccya_regional_press_release_-_statement_regarding_indigenous_child_welfare_0.pdf.

712 La Commission s'appuyait alors sur la position qu'elle avait adoptée lors d'un précédent mémoire traitant de mêmes enjeux. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le projet de loi n° 47, Loi modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives en matière d'adoption, d'autorité parentale et de divulgation de renseignements*, 2013, p. 22, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/commentaires_PL47_Adoption_autorite_parentale.pdf

COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (Cat. 2.412.112.2), préc., note 252.

Se référer aussi à : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le projet de loi nº 47, Loi modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives en matière d'adoption, d'autorité parentale et de divulgation de renseignements*, Me Claire Bernard, Me Catherine Gauvreau, Julie Ranger, (Cat. 2.412.112.1), 2013, p. 22, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/commentaires_PL47_Adoption_autorite_parentale.pdf

713 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 27, par. 30 et ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS DU QUÉBEC-LABRADOR, *Déclaration sur les droits des enfants des Premières Nations*, art. 12.

714 *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions*, L.Q. 2017, c. 18.

715 Entré en vigueur le 28 janvier 2019.

716 *Id*.

Rappelons que le 28 janvier 2018, à la suite de plusieurs années de négociation, une première entente visant à établir un régime particulier de protection de la jeunesse a été conclue[717], en vertu de l'article 37. 5 de la L.p.j. Dès l'année 2000, la Commission s'était montrée favorable au projet du gouvernement visant à « favoriser une prise en charge de la protection de la jeunesse par les nations autochtones afin d'adapter les modalités d'applications de la loi aux réalités autochtones. »[718]

Soulignons que la *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis*, entrée en vigueur le 1er janvier 2020[719], reconnaît explicitement le droit à l'autodétermination des peuples autochtones de légiférer sur les questions touchant les enfants et les jeunes de leurs communautés respectives. Les principes devant guider l'interprétation des dispositions de cette loi sont (1) l'intérêt de l'enfant, (2) la continuité culturelle et (3) l'égalité réelle qui sont définis non seulement du point de vue de l'enfant, mais également de la perspective de la collectivité.

Cette loi précise que les dispositions d'une loi provinciale, telle que la L.p.j., et ses règlements s'appliquent dans la mesure où elles ne sont pas incompatibles avec les dispositions de celle-ci[720]. Ainsi, la loi énonce que le « corps dirigeant autochtone peut demander au ministre et au gouvernement de chacune de ces provinces de conclure un accord de coordination concernant l'exercice de sa compétence législative en matière de services à l'enfance et à la famille »[721]. Toutefois, les collaborations avec les Défenseurs des droits des enfants et des jeunes des diverses provinces et territoires canadiens ne sont pas définies à la loi.

---

717 *Entente visant à établir un régime particulier de protection de la jeunesse pour les membres des communautés Manawan et Wemotaci*, 2018, [En ligne]. https://www.cerp.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Documents_deposes_a_la_Commission/P-445.pdf

718 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires préliminaires sur une proposition législative relative à l'application de la loi sur la protection de la jeunesse en milieu autochtone*, Me Daniel Carpentier, 2000, p. 5.

719 L.C. 2019, c. 24. Notons que le gouvernement du Québec a présenté une demande de renvoi à la Cour d'appel du Québec relativement à la constitutionnalité de cette loi fédérale et de son application dans un domaine de compétence provinciale. Dans un décret 1288-2019 adopté le 18 décembre 2019, le Québec n'a pas manifesté son intention de suspendre l'application de la loi sur le territoire québécois.

720 *Id.*, art. 4 et art. 22(3).

721 *Id.*, art. 20(1). Voir aussi : art. 28, 30, 31(2) et 34(2).

Dans ce contexte et sachant qu'il n'existe pas au sein des nations autochtones du Québec de défenseur dédié à la défense des droits de l'enfant, la Commission entend poursuivre son engagement pour promouvoir et défendre les droits des enfants autochtones en collaboration avec des organisations autochtones, ou des représentants officiels des nations autochtones. À cet égard, elle prend acte des constats et des appels à l'action de la Commission Viens[722], des appels à la justice rendus publics à la suite de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées[723], et des appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation du Canada[724].

Dans la poursuite de son mandat et de ses responsabilités en faveur des enfants autochtones, la Commission estime entre autres essentiel de miser sur l'éducation aux droits de la personne et aux droits des peuples autochtones, afin de lutter contre les préjugés et stéréotypes existant plus largement à l'endroit des personnes autochtones. Elle s'est investie de façon continue à cette tâche, et ce, en collaboration avec des organismes autochtones. Elle a en effet mis en place une panoplie d'initiatives visant à contrer les stéréotypes et les préjugés, ainsi que la méconnaissance de la population québécoise envers les réalités et les droits des peuples autochtones[725]. À titre d'exemple, la Commission a publié et diffusé à travers le Québec, avec l'Institut Tshakapesh, un ouvrage éducatif intitulé *Mythes et réalités sur les peuples autochtones*[726]. Elle donne également de la formation sur les réalités et les droits des peuples

---

722 Commission Viens, p. 505-520.

723 ENQUÊTE NATIONALE SUR LES FEMMES ET LES FILLES AUTOCHTONES DISPARUES ET ASSASSINÉES, *Réclamer notre pouvoir et notre place*. Un rapport complémentaire de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, Kepek-Québec, vol. 2, 2019, p. 189-246.

724 COMMISSION DE VÉRITÉ ET RÉCONCILIATION DU CANADA, *Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir*, Sommaire du rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada, Ed. McGill-Queen's University Press, 2015, p. 347-380, [En ligne]. http://nctr.ca/assets/reports/Final%20Reports/French_Executive_Summary_Web.pdf

Présentation de madame Tamara Thermitus à la Commission Viens le 12 juin 2017 à laquelle elle a présenté l'activité Shaputuan, p. 81, vol. 5 des notes sténographiques : « La Commission a joué un rôle significatif au Québec dans la sensibilisation et l'éducation aux réalités autochtones en milieu scolaire avec le projet qu'elle a mené conjointement avec l'Institut culturel et éducatif montagnais pendant une dizaine d'années. Ce programme avait pour objectif de développer un sens critique à l'égard des préjugés dont sont victimes les Autochtones. Au terme de ce projet, plus de soixante-quinze mille (75 000) jeunes et deux mille (2 000) enseignants ont été sensibilisés aux questions touchant les Autochtones ».

726 Pierre Lepage en collaboration avec la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et l'Institut Tshakapesh, 3e éd., 2019 (d'anciennes versions avaient été publiées en 2002, puis en 2008), [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/Mythes-Realites.pdf

autochtones à des professionnels et des intervenants de divers milieux (travail social, itinérance, milieu carcéral, etc.)[727].

Dans l'éventualité où une ou des communautés autochtones désignaient leur propre défenseur des droits des enfants, la Commission s'engage à collaborer avec ce dernier en vue de partager l'expertise qu'elle a acquise depuis plus de quarante ans en regard de la promotion et la défense des droits de l'enfant notamment en ce qui concerne l'élaboration d'outils et de formations visant l'éducation et la sensibilisation aux droits de l'enfant et la mise en place de mécanismes de surveillance, tels que ceux de plaintes individuelles en cas de violation de ses droits.

ENGAGEMENT DE LA COMMISSION 4

> **La Commission s'engage à poursuivre l'exercice de son mandat et ses responsabilités pour promouvoir et défendre les droits des enfants autochtones en collaboration avec des organisations autochtones, ou des représentants officiels des nations autochtones en prenant acte des constats et appels à l'action et à la justice formulés par la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics, la commission d'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées et la Commission de vérité et réconciliation du Canada.**
>
> **Elle s'engage de même à collaborer avec les communautés autochtones advenant qu'elles désignent leur propre défenseur des droits des enfants, et ce, en vue de partager l'expertise qu'elle a acquise en regard de la promotion et la défense des droits de l'enfant.**

5.2 Accroître le leadership du gouvernement dans la prévention, l'intervention et la défense des droits de l'enfant

Plus de 60 ans après l'adoption de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits de l'enfant*[728] et plus de 30 ans après l'adoption de la CRDE, il ne subsiste aucun doute quant à l'urgence pour le gouvernement du Québec d'agir pour renforcer le respect des droits de l'ensemble des enfants et leur garantir la pleine protection de leur sécurité et de leur développement. Pour y parvenir, il doit poursuivre son action conformément aux engagements qu'il a pris envers eux au

727 [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/fr/formation/seances-charte/Pages/seance-7.aspx

728 Voir le texte : [En ligne]. http://www.toutsurlesdroitsdelenfant.fr/documents/declaration1959.pdf

cours des dernières décennies[729]. Un bref aperçu de ces engagements permet de rappeler les accomplissements du Québec en cette matière et de mesurer ce qu'il reste à faire à cet égard.

En 2001, le Québec a présenté le rapport *Grandir au Québec*, lequel constituait un bilan de l'évolution de la situation des enfants depuis le Sommet mondial pour les enfants[730]. Rappelons que cet événement, qui a eu lieu en 1990 et auquel un nombre record d'États membres ont participé, a été la première véritable action entreprise à l'échelle planétaire en faveur de la mise en œuvre de la CRDE[731]. La *Déclaration mondiale en faveur de la survie, de la protection et du développement de l'enfant*, « déclaration qui se voulait un appel pressant et universel en vue d'assurer un avenir meilleur pour les enfants »[732] et le *Plan d'action en faveur des enfants* ont été adoptés lors de ce sommet.

Le rapport du Québec brossait un portrait global des efforts faits en faveur des enfants et des jeunes entre 1990 et 2001 et démontrait l'importance que l'État québécois leur accorde[733]. Il faisait état de « la création du Regroupement inter organismes pour une politique familiale au Québec par les associations familiales, à l'instigation de la Fédération des unions des familles. Création du Secrétariat à la jeunesse, relevant du ministère du premier ministre, cet organisme coordonne les actions gouvernementales en matière de jeunesse. »[734] Une déclaration prometteuse en faveur des enfants conclut le rapport; elle est ainsi formulée :

> « La qualité de vie des enfants et des jeunes a, depuis longtemps, été une des priorités du Québec. Aujourd'hui plus que jamais, il compte tout mettre en œuvre pour favoriser le développement de ses enfants et leur plein épanouissement, avec la conviction que le Québec en sortira grandi. »[735]

729 *Décret 1676-91 du 9 décembre 1991 concernant la Convention relative aux droits de l'enfant*, préc., note 7.

730 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Grandir au Québec,* Bilan 1990-2001, 2001, [En ligne]. https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/SF_grandir_au_Quebec.pdf

731 *Id.*, p. 9.

732 *Id.*

733 *Id.*, p. 9.

734 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 730, p. 19.

735 *Id.*, p. 46.

Quelques années plus tard, en 2004, le gouvernement du Québec rendait public son plan d'action *Un Québec digne des enfants*[736]. Ce plan s'inscrivait dans la foulée du plan d'action mondial de 2002, adopté lors de la Session extraordinaire des Nations Unies consacrée aux enfants, *Un monde digne des enfants*[737]. Les États ont à cette occasion réaffirmé l'obligation qu'ils ont de promouvoir et protéger les droits et le bien-être de tous les enfants et ont adopté un plan d'action pour y parvenir[738].

Le plan du Québec comprenait des lignes directrices et des priorités pour les dix années suivantes en vue de mieux soutenir la santé, le bien-être, le développement et la réussite des enfants et des jeunes Québécois. Il y était annoncé que des mécanismes de suivi permettraient « d'évaluer les mesures mises en place et les progrès réalisés pour le mieux-être et le développement des enfants. »[739]

Le Québec y exprimait sa volonté claire d'exercer pleinement ses compétences « dans la mise en œuvre des accords signés et des engagements internationaux pris dans le cadre de la déclaration et du plan d'action adoptés par les Nations Unies à l'égard des enfants en 2002 »[740]. Il expliquait que le partage des compétences prévalant au Canada fait en sorte que la mise en œuvre des accords et engagements internationaux relève de la responsabilité du Québec et des autres provinces en ce qui a trait à leurs champs de compétence[741], notamment celles législatives exclusives en matière de santé, d'éducation et de droit civil.

Plus récemment, dans un bilan produit par le ministère de la Famille, dans lequel il a fait le point sur le soutien apporté aux familles pour une période de 5 ans, soit de 2010 à 2015, le bien-être des familles et le développement des enfants sont présentés comme étant une des priorités du Gouvernement du Québec[742]. Parmi les orientations gouvernementales énumérées, figurent la

---

736 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Un Québec digne des enfants – Le plan d'action pour les enfants*, 2004, [En ligne]. https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/SF_Quebec_digne_enf_final.pdf

737 [En ligne]. https://www.unicef.org/french/crc/files/pub_wffc-fr.pdf

738 Adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies lors de la vingt-septième session extraordinaire, le 10 mai 2002. *Un Monde digne de ses enfants*, [En ligne]. https://www.unicef.org/french/crc/files/pub_wffc-fr.pdf

739 *Id.*, p. 38.

740 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 736, p. 10.

741 *Id.*

742 Mot du ministre, [En ligne]. https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/Bilan-2010-2015-familles.pdf

lutte contre la pauvreté, la lutte contre l'homophobie, la lutte contre l'intimidation[743]. Quant au développement des enfants, il met de l'avant l'importance des apprentissages réalisés à l'école pour les enfants et fait état d'un ensemble de mesures mises en place en vue de « préparer les enfants à l'école; soutenir la réussite scolaire de tous, mais également de certaines clientèles particulières telles que les élèves autochtones, les élèves issus de l'immigration ainsi que les élèves et les étudiants ayant des besoins particuliers; rapprocher l'école de la communauté; sensibiliser les jeunes à la culture. »[744]

Dans son plan stratégique 2019-2030, le ministère de la Famille énonce que ses actions s'inscrivent dans « la volonté du gouvernement de réaffirmer l'importance de la famille et de donner la chance à tous les enfants d'aller au bout de leurs rêves »[745]. Ce plan s'annonce comme étant « la référence gouvernementale en ce qui a trait aux besoins des familles et des enfants du Québec. Il créera le lien entre les diverses actions gouvernementales qui les concernent, en plus d'en assurer la cohérence et veillera à ce que les énergies et les ressources soient investies aux bons endroits afin de soutenir de manière concrète ses clientèles. »[746] Le ministère exprime ainsi le souhait de « mesurer les bénéfices réels de ses actions pour les familles et les enfants du Québec. Au terme des quatre prochaines années, il a l'ambition de pouvoir démontrer clairement, chiffres à l'appui, qu'il a fait une véritable différence dans leur quotidien. »[747]

Dans le cadre de la Commission spéciale et ayant en tête les engagements et actions du Québec, la Commission estime qu'il est primordial d'orienter les interventions gouvernementales en fonction de l'ensemble des droits reconnus à l'enfant et de ses besoins, dont celui de protection. Il est en effet impératif qu'il assume un leadership fort pour assurer un réel exercice des droits des enfants. À cet égard, elle souhaite d'abord insister sur l'importance de reconnaître que c'est la somme des missions complémentaires des acteurs qui œuvrent auprès des enfants et de leurs familles. Ensuite, la Commission expose les actions qu'elle

743 *Id.*, p. 22-23.

744 *Id.*, p. 36.

745 MINISTÈRE DE LA FAMILLE, *Plan stratégique 2019-2023*, 2019, p.1, [En ligne]. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/famille/publications-adm/plan-strategique/plan-strategique_2019-2023.pdf?1575480461

746 *Id.*

747 *Id.,* p. 11.

estime prioritaires à mettre en œuvre pour garantir le principe de l'intérêt de l'enfant et le respect de ses droits au Québec.

5.2.1 Reconnaître les missions complémentaires de certains acteurs qui œuvrent auprès des enfants et leurs familles

Au Québec, un ensemble d'acteurs œuvrent auprès des enfants et leurs familles pour assurer la promotion et la défense de leurs droits. Leurs missions complètent et recoupent, à certains égards, celle de la Commission. Leur apport est nécessaire au fonctionnement effectif de l'offre et de l'organisation des services destinés aux enfants et à leur famille au sein de la société québécoise. D'ailleurs, la Commission a précédemment insisté sur l'importance de développer une meilleure collaboration entre l'ensemble des acteurs concourant au bien-être de l'enfant de même qu'au respect de ses droits, notamment dans la partie 3 du présent mémoire.

Le Sommet mondial pour les enfants avait déjà mis en exergue la nécessité d'agir afin d'améliorer la situation des enfants, de façon concertée pour les gouvernements, les ONG, les médias, la société civile et les organisations internationales[748].

Dans le plan d'action *Un Québec digne des enfants*, le Québec reconnaissait que « la concertation et la rapidité de l'intervention constituent, à tous égards, des conditions essentielles pour garantir une meilleure protection et apporter l'aide nécessaire aux enfants victimes d'agressions sexuelles et de mauvais traitements physiques ou dont la santé physique est compromise en raison de l'absence de soins. »[749]

Afin de mieux comprendre les complémentarités des acteurs qui œuvrent auprès des enfants et leurs familles pour assurer la promotion et la défense de leurs droits, la Commission juge utile de présenter brièvement la mission de certains de ces acteurs.

---

748 Voir à ce sujet, p. 60 : [En ligne]. https://www.unicef.org/french/crc/files/pub_wffc-fr.pdf

749 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 736, p. 32.

A Les commissaires aux plaintes et à la qualité des services et le Protecteur du citoyen

Lorsqu'un usager, soit un enfant ou ses parents biologiques ou d'accueil, est insatisfait des services qu'il a reçus ou qu'il aurait dû recevoir d'un établissement de santé et de services sociaux, d'une ressource intermédiaire, d'une ressource de type familial ou d'un organisme, société ou personne auquel l'établissement recourt[750], il peut porter plainte au commissaire local aux plaintes et à la qualité des services.

Lors du processus, il doit informer l'usager de la possibilité d'être assisté et accompagné par l'organisme communautaire de la région à qui un mandat d'assistance et d'accompagnement a été confié en application des dispositions de l'article 76.6 de la L.s.s.s.s.[751].

Dans le cadre de ses fonctions, le commissaire examine avec diligence la plainte et informe l'usager au plus tard dans les 45 jours de la réception de la plainte, de ses conclusions motivées, de même que le cas échéant, de ses recommandations au conseil d'administration et à la direction ou au responsable des services en cause de l'établissement[752].

Dans la conclusion qu'il rend, le commissaire doit aussi indiquer les modalités du recours que l'usager peut exercer auprès du Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux[753]. Ce dernier intervient en deuxième recours dans les dossiers de plaintes des usagers.

Le Protecteur du citoyen exerce les fonctions du Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux. À ce titre, il veille au respect des usagers ainsi que des droits qui leur sont reconnus dans la L.s.s.s.s. et par toute autre loi[754].

---

750 Art. 34 L.s.s.s.s.

751 Le centre d'assistance et d'accompagnement aux plaintes est l'organisme communautaire régional mandaté par le MSSS, [En ligne]. https://fcaap.ca/les-caap

752 Art. 33(4) et (6) L.s.s.s.s. Notons qu'au paragraphe 8 de ce même article, un commissaire local aux plaintes et à la qualité des services peut intervenir de sa propre initiative lorsque les faits sont portés à sa connaissance et qu'il a des motifs raisonnables de croire que les droits d'un usager ou d'un groupe d'usagers ne sont pas respectés.

753 Art. 33(6) L.s.s.s.s. et *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux,* préc., note 636.

754 *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*, préc., note 636, art. 7.

De plus, il « intervient chaque fois qu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une personne ou un groupe de personnes a été lésé ou peut vraisemblablement l'être, par l'acte ou l'omission d'un organisme public, de son dirigeant, de ses membres ou du titulaire d'une fonction, d'un emploi ou d'un office qui relève de ce dirigeant »[755].

Il est aussi compétent pour recevoir des plaintes individuelles concernant des actes concernant des enfants commis par :

- un ministère ou un organisme du gouvernement du Québec;
- un établissement du réseau de la santé et des services sociaux (généralement en deuxième recours)[756].

Relativement aux situations concernant des enfants et jeunes en difficulté, le Protecteur du citoyen formule notamment des recommandations aux CISSS et aux CIUSSS, responsables de donner des services offerts par les centres jeunesse de la région[757]. À titre d'exemple, il a été recommandé de respecter le droit des parents d'être tenus informés si leur enfant présente un risque suicidaire, afin de leur permettre de s'impliquer dans l'intervention auprès de ce dernier. Un rappel a été effectué à ce sujet au personnel concerné[758]. Également, il a été recommandé qu'une entente conclue concernant la rétribution d'une ressource de type familial devait être respectée et la mère d'accueil a donc reçu un paiement pour le premier mois d'hébergement de l'enfant qui lui a été confié[759].

---

755 *Loi sur le Protecteur du citoyen*, RLRQ c. P-32, art. 3.

756 *Id.*, art. 14 et 15.

757 PROTECTEUR DU CITOYEN, ***Rapport annuel d'activités 2018-2019, Avec vous pour des services publics de qualité – 50 ans***, 2019, p. 75, [En ligne]. https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/rapports_annuels/protecteur-citoyen-rapport-annuel-2018-2019.pdf

Notons qu'en 2018-2019, 60 plaintes sur un total de 90 visant les centres de réadaptation ont été jugées fondées et 18 plaintes sur un total de 277 plaintes visant les centres jeunesse ont été jugées fondées. Également, relativement aux recommandations effectuées dans les situations où les plaintes ont été jugées fondées, 97,8 % des mesures à portées individuelle ont été suivies, tandis que 98,2 % des mesures à portée collective l'ont été.

758 Voir : [En ligne]. https://protecteurducitoyen.qc.ca/fr/enquetes/resultats-d-enquetes/risque-suicide-informer-parents

759 Voir : [En ligne]. https://protecteurducitoyen.qc.ca/fr/enquetes/resultats-d-enquetes/famille-accueil-retribution-debut-hebergement

Lorsqu'après enquête, il constate qu'il y a un manquement, erreur ou injustice, le Protecteur du citoyen transmet ses recommandations aux autorités concernées[760]. Il ne peut toutefois imposer ses recommandations comme le ferait un tribunal.

Également dans l'objectif d'apporter « des solutions en vue d'améliorer la qualité des services publics »[761] il produit des rapports, certains d'entre eux concernant les enfants et les jeunes. Nommons, à titre d'exemples, les rapports spéciaux *L'accès, la continuité et la complémentarité des services pour les jeunes (0-18 ans) présentant une déficience intellectuelle ou un trouble du spectre de l'autisme*[762] et *Donner accès au régime québécois d'assurance maladie aux enfants nés au Québec de parents au statut migratoire précaire*[763].

B La Direction de la santé publique

Dans le cadre de sa mission, la Direction de la santé publique (DSP) joue un rôle essentiel en matière de prévention et de protection de la santé physique et psychologique des enfants, tant au niveau national que régional et local[764]. La Commission réfère d'ailleurs à ses travaux dans la partie 4 du présent mémoire.

En tant que responsable de la mise en œuvre du programme national de santé publique[765], la DSP cherche entre autres à agir sur les inégalités de santé et de bien-être au sein de la population et à « contrer les effets des facteurs de risque touchant, notamment, les groupes les plus vulnérables de la population »[766]. L'axe 1 du Programme national de santé publique porte

---

760 *Loi sur le Protecteur du citoyen,* préc., note 755, art. 26.2 et *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*, préc., note 636, art. 7.

761 Voir : [En ligne]. https://protecteurducitoyen.qc.ca/fr/a-propos/role-et-mandats

762 [En ligne]. https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/communiques/2015-03-24_autisme-deficience-intellectuelle.pdf

763 [En ligne]. https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/rapports_speciaux/acces-enfants-RAMQ.pdf

764 La mission de la DSP est notamment circonscrite par le contenu du Programme national de santé publique et de ses plans d'actions régionaux et locaux, développés conformément aux articles 7 à 18 de la *Loi sur la santé publique*, RLRQ, c. S-2.2.

765 MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Programme national de santé publique 2015-2025,* ministère de la Santé et des Services sociaux, Québec, 2015, [En ligne]. https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2015/15-216-01W.pdf.

766 *Loi sur la santé publique*, RLRQ, c. S-2.2, art. 8.

tout particulièrement sur le développement global des enfants et des jeunes[767]. La DSP cherche, par une action concertée et systémique, à développer et soutenir des initiatives qui visent les enfants, mais aussi les familles et le réseau social autour de ceux-ci, afin de contribuer à la création d'environnements favorables à leur développement. La concertation s'exerce par exemple entre l'équipe régionale de la Direction régionale de santé publique et les équipes de santé publique territoriale des CIUSSS ainsi qu'entre elle et le personnel scolaire, les municipalités et les organismes communautaires.

Parmi les services qu'elle développe et soutient en ce sens, plusieurs ciblent spécifiquement les enfants, les jeunes et les familles vulnérables sur le plan socioéconomique. Ces initiatives ont pour objectif de soutenir les familles, souvent dès la grossesse, dans leur rôle parental et à s'assurer que leurs conditions de vie leur permettent de répondre aux besoins de leurs enfants.

La DSP collabore également avec les services de garde éducatifs à l'enfance et les services scolaires pour la planification et la mise en œuvre d'interventions de promotion et de prévention visant le développement global des enfants, particulièrement en contexte de vulnérabilité[768].

C Les municipalités

Le Québec reconnaît l'importance du rôle des municipalités eu égard au développement et au mieux-être des enfants. En effet, celles-ci « contribuent, par leur proximité et leurs champs de compétence, à l'aménagement de milieux de vie plus propices à la vie des enfants et de leurs familles, notamment par l'accroissement du nombre de logements sociaux, l'établissement de trajets et d'horaires de transport en commun adaptés aux besoins des enfants et des parents, la création de centres de loisirs intergénérationnels, la réalisation de projets dans le domaine des loisirs pour les jeunes issus de l'immigration, l'organisation de services de loisirs et de sports en complémentarité avec le calendrier scolaire. »[769]

Le Québec a d'ailleurs souscrit, en 2009, à l'initiative mondiale de l'UNICEF appelée *Villes amies des enfants* qui favorise l'application des principes énoncés dans la CRDE par les

767 MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, préc., note 765, p. 40.

768 *Id.*, p. 41-42.

769 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 736, p. 36.

gouvernements locaux[770]. En y adhérant, une municipalité s'engage, en fonction de ses responsabilités, à contribuer à la mise en œuvre de cette convention et à favoriser le développement de projets destinés aux enfants. La municipalité est ainsi invitée à utiliser un cadre de référence définissant les éléments constitutifs qui permettent au milieu municipal de placer les enfants au cœur de leurs préoccupations[771]. Plusieurs municipalités au Québec ont obtenu l'accréditation Municipalité amie des enfants[772].

Soulignons que des villes ont développé des politiques portant spécifiquement sur les enfants. Par exemple, la Ville de Montréal a rendu publique en 2016 une politique plaçant les enfants (0-17 ans) au cœur de ses priorités[773]. Cette politique cible des actions concrètes à être menées en concertation avec des partenaires.

D Les organismes communautaires

La Commission l'a déjà souligné à plusieurs reprises dans le présent mémoire, les organismes communautaires sont autant de milieu de protection et d'accompagnement pour les enfants et les familles en difficulté. Il convient à nouveau de rappeler l'apport du réseau qu'ils constituent et l'importance pour les DPJ de pouvoir s'appuyer sur ceux-ci[774]. Ils se démarquent notamment par la vaste étendue de leurs différentes missions, touchant différentes clientèles, mais aussi toutes les sphères de la vie des enfants et des familles. Ils offrent entre autres des services de première ligne essentiels auprès des jeunes et de leur famille en difficulté. Ils les accompagnent dans différentes démarches d'intégration sociale, d'acquisition d'habiletés ou dans le cadre de procédures mises en œuvre par le DPJ. De même, les organismes communautaires déploient différentes initiatives en amont du système de protection de la jeunesse, par exemple, eu égard à la prévention de la violence faite aux enfants ou de l'exploitation sexuelle de ceux-ci ou encore en aidant à pallier la pauvreté de ceux-ci et de leur famille.

---

770 [En ligne]. https://www.unicef.ca/fr/discover-fr/article/municipalites-amies-des-enfants

771 [En ligne]. http://carrefourmunicipal.qc.ca/municipalite-amie-des-enfants/faq/#faq-quelles-sont-les-assises-de-mae

772 Voir la liste : [En ligne]. http://carrefourmunicipal.qc.ca/municipalite-amie-des-enfants/municipalites-accreditees/

773 Voir : [En ligne]. http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/d_social_fr/media/documents/politique_enfant_2016.pdf

774 Voir la partie 3.2.3 du présent mémoire.

Ils sont en outre souvent les porte-voix des enfants et des familles en difficulté, par exemple, lors de procédures judiciaires, mais aussi, en faisant valoir leurs revendications auprès de l'État, en partageant leurs expertises lors de consultations gouvernementales ou en participant au processus d'étude de projets de loi. Ils contribuent ainsi, plus largement, au respect et à la promotion de leurs droits, particulièrement tels qu'ils sont garantis en vertu de la L.p.j. et de la Charte. De nombreux organismes communautaires concourent d'ailleurs plus particulièrement à la réalisation effective du droit à l'égalité, par exemple en œuvrant auprès des enfants en situation de handicap, des enfants et des familles racisées, des enfants ou des familles autochtones, des familles en situation de pauvreté, etc.

La contribution des organismes communautaires est par ailleurs notable en regard du réseau concerté et de proximité qu'ils arrivent à créer autour des enfants et de leur famille. Œuvrant pour plusieurs sur une base locale, ils arrivent à rejoindre les gens là où ils sont et cela peut constituer une condition préalable à l'intervention. Soulignons qu'une grande partie de ces organismes offrent des services adaptés aux personnes et aux groupes qu'ils desservent (langue de communication, accessibilité universelle, etc.).

Il faut enfin relever l'apport des organismes communautaires en ce qui a trait au droit de participer des enfants et des familles puisque le principe de participation prend régulièrement une grande place dans leurs pratiques d'intervention et de fonctionnement. Différents processus et mécanismes sont d'ailleurs mis en place dans des organismes afin d'assurer cette participation.

E Les fondations

Différentes fondations œuvrent auprès des enfants et leurs familles, que ce soit auprès des enfants assujettis à la L.p.j. ou en amont, mais toujours de manière concertée avec d'autres acteurs.

Plusieurs de ses fondations offrent un soutien financier à des organismes, particulièrement les organismes communautaires précités, qui œuvrent auprès des enfants et des familles en difficulté.

D'autres fondations ont pour mission d'appuyer directement des services ou des ressources aux enfants et familles en situation de vulnérabilité. Pensons, par exemple, aux services de pédiatrie sociale[775], à l'action des Auberges du cœur[776], mais également à des fondations associées au réseau de la protection de la jeunesse. Celles-ci permettent de répondre à des besoins fondamentaux des enfants, de contribuer à leur faire vivre des expériences positives ou de souligner des moments significatifs pour eux[777]. Plusieurs fondations se donnent en outre l'objectif d'améliorer les soins de santé dédiés aux enfants malades.

Certaines fondations ont par ailleurs développé une mission plus ciblée sur des problématiques touchant les enfants, mais qui peut s'avérer complémentaire les unes aux autres. C'est le cas, toujours à titre d'exemple, d'une fondation dédiée à la prévention de la violence sexuelle ciblant les enfants et qui accompagne les victimes et leur famille afin qu'elles puissent surmonter cette épreuve[778].

F Les acteurs de la recherche

Enfin, le milieu de la recherche a une contribution significative à la promotion et au respect des droits des enfants. Il œuvre d'ailleurs régulièrement de concert avec d'autres acteurs précités, soutenant leur action et s'en nourrissant en retour à travers différentes collaborations. Sans qu'il soit possible de faire un portrait exhaustif de la recherche qui se fait au Québec en la matière, les exemples suivants permettent d'en illustrer l'ampleur et la portée.

Les chercheurs des milieux universitaire et collégial produisent d'abord d'importants travaux. Parmi ceux-ci, citons entre autres l'existence de plusieurs Chaires de recherche dédiées aux jeunes et à la petite enfance, notamment lorsqu'ils sont en situation de vulnérabilité[779]. Il

---

775 À titre d'exemple, la Fondation Dr Julien, [En ligne]. http://fondationdrjulien.org/

776 À titre d'exemple, la Fondation des Auberges du cœur, [En ligne]. http://www.aubergesducoeur.com/la-fondation.html

777 À titre d'exemple, la Fondation du Centre jeunesse de Montréal, [En ligne]. https://fondationcjm.ca/la-fondation/ Voir également les autres fondations associées à un Centre jeunesse.

778 À titre d'exemple, la Fondation Marie-Vincent, [En ligne]. https://marie-vincent.org/

779 À titre d'exemple, la Chaire de recherche du Canada sur l'évaluation des actions publiques à l'égard des jeunes et des populations vulnérables, la Chaire de recherche du Canada en développement de l'enfant, la Chaire de recherche du Canada en services sociaux pour les enfants vulnérables, la Chaire de recherche

convient en outre de souligner l'apport des nombreux groupes de recherche de tout type et de l'ensemble des chercheurs qui consacrent leurs travaux à la protection des droits des enfants et de leur famille. Ceux-ci forment un réseau qui permet la mise en commun et la consolidation des expertises de différents horizons, souvent en collaboration avec d'autres acteurs qui œuvrent auprès des enfants. Rappelons aussi le rôle des fonds subventionnaires dans le financement de la recherche.

Toujours dans le domaine de la recherche universitaire, signalons également les travaux des centres de recherche associés au réseau de la santé. Ainsi, dans neuf régions du Québec, autant de CIUSSS collaborent avec des universités et encouragent le partage des connaissances. Dans ce cadre, certains ont mis sur pied des centres de recherche spécialisés dans le domaine de la protection des enfants[780]. Ceux-ci soutiennent le développement de l'expertise clinique et des pratiques d'interventions, notamment par le biais de « processus de co-construction entre chercheurs et cliniciens »[781]. Bien que tous n'aient pas mis sur pied de tels centres de recherche dédiés aux jeunes, des travaux consacrés à des enjeux liés aux enfants et à leur famille se poursuivent par ailleurs dans le cadre d'autres CIUSSS.

Dans le même sens, plusieurs écoles, centres de recherche ou regroupements de chercheurs universitaires peuvent, en raison de leurs expertises spécifiques, participer activement au respect et à la protection des droits des enfants, sans que leur programmation de recherche ne vise exclusivement que les enfants[782]. Ceux-ci peuvent également apporter une contribution significative au développement de la recherche qui touche les droits des enfants ou leurs conditions de vie.

---

du Canada (CRVE) sur la violence faite aux enfants est financée depuis 2010 par le programme des chaires de recherche du Canada, la Chaire UNESCO en dépistage et évaluation du développement des jeunes enfants vise à favoriser le développement global et optimal des jeunes âgés de 0 à 6 ans.

780 À titre d'exemple : l'Institut universitaire Jeunes en difficulté du CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal, le Centre de recherche universitaire sur les jeunes et les familles du CIUSSS de la Capitale-Nationale,

781 CENTRE INTÉGRÉ UNIVERSITAIRE DE SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DU CENTRE-SUD-DE-L'ÎLE-DE-MONTRÉAL, *Mission universitaire, Recherche*, [En ligne]. https://ciusss-centresudmtl.gouv.qc.ca/institut-universitaire-jeunes-en-difficulte/recherche

782 Citons notamment l'École de santé publique de l'Université de Montréal, le Centre Léa-Roback, le Centre de recherche de Montréal sur les inégalités sociales et la discrimination.

Il convient finalement de signaler l'apport de la recherche institutionnelle propre à des acteurs précités ou d'autres encore, et ce, qu'elle se fasse eu égard à certains enfants et familles[783] ou quant au respect et à la protection de l'ensemble des droits qui leur sont garantis comme c'est le cas à la Commission.

5.2.2 Des actions prioritaires à mettre en œuvre

A Un renforcement des responsabilités ministérielles dans la réalisation des droits de l'enfant

Actuellement, au Québec, les responsabilités gouvernementales en termes de prévention, d'intervention et de défense des droits de l'enfant sont exercées par différents ministères, dont le MSSS, le ministère de la Famille et le MÉES.

Cependant, le ministre de la Famille assume des responsabilités spécifiques en ce qui concerne le développement des orientations et des programmes gouvernementaux et publics destinés à la famille et aux enfants. Il est en effet chargé de :

> « 1° favoriser la participation effective de chacun des parents au projet éducatif de son enfant;
> 2° établir les objectifs favorisant l'épanouissement des enfants;
> 3° développer et maintenir un réseau de services de garde éducatifs et de soutien aux parents;
> 4°favoriser le développement harmonieux des services de garde à l'enfance;
> 5°faciliter l'accès de ces services à l'ensemble des familles. »[784]

Il doit par ailleurs veiller à ce que le gouvernement, ses ministères et ses organismes tiennent compte des besoins des familles, des jeunes et des aînés[785]. Il agit à titre de conseiller du gouvernement, ses ministères et ses organismes sur toute question relevant des domaines de sa compétence. Il assure à cet égard la cohérence des actions gouvernementales et à ce titre :

---

783 Des chercheurs ou certaines institutions peuvent, par exemple, mener des recherches en regard des droits des enfants en situation de handicap, des enfants et des familles racisées, des enfants et des familles autochtones, des familles en situation de pauvreté, etc.

784 *Loi sur le ministère de la famille, des aînés et de la condition féminine*, RLRQ, c. M-17.2, art. 4. *Le ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine est désigné sous le nom de ministère de la Famille. Décret 1323-2018 du 31 octobre 2018*, (2018) 150 G.O. II, 7428.

785 *Loi sur le ministère de la famille, des aînés et de la condition féminine*, préc., note 784, art. 4.1, b).

> « 1° il est associé à l'élaboration des mesures et des décisions ministérielles dans les domaines de sa compétence et donne son avis lorsqu'il le considère opportun;
>
> 2° il coordonne les interventions gouvernementales qui touchent de façon particulière les domaines de sa compétence. »[786]

Il exerce des responsabilités importantes en ce qui concerne la concertation avec les intervenants des milieux concernés par sa mission, doit « en vue de favoriser la complémentarité et l'efficacité de leurs interventions. »[787] Il doit à cette fin « faciliter la réalisation d'actions visant l'épanouissement de la famille et de l'enfance, la contribution des personnes aînées et des femmes au développement du Québec ainsi que l'égalité effective entre les femmes et les hommes et le respect des droits des femmes en accordant un soutien professionnel, technique ou financier aux personnes ou groupes qui participent ou désirent participer à de telles actions. » On constate toutefois que le libellé de cette responsabilité ne porte pas spécifiquement sur le respect des droits des enfants.

En ce sens, soulignons que depuis l'abolition du Conseil de la famille et de l'enfance, en 2010, il n'existe plus d'organisme qui a pour fonction de conseiller le ministre de la Famille sur toute question relative à la famille et à l'enfance. Celui-ci jouait un rôle primordial, notamment dans le développement des orientations et des programmes gouvernementaux et publics destinés à la famille et aux enfants[788].

Il importe par ailleurs de mentionner que le ministre de la Santé et des Services sociaux « est responsable d'élaborer et de proposer au gouvernement des politiques relatives à la santé et aux services sociaux. »[789] Il est également « responsable de voir à la mise en œuvre de ces politiques, en surveiller l'application et en coordonner l'exécution. »[790]

---

786 *Id.*, art. 7.

787 *Id.*, art. 5.

788 Il adoptait une vision horizontale et prospective de la réalité familiale pour permettre l'amélioration de la qualité de vie des familles, des services aux enfants et du soutien aux parents dans leurs responsabilités envers leurs filles et leurs fils.

789 *Loi sur le Ministère de la Santé et des Services Sociaux,* RLRQ, c. M-19.2, art. 2.

790 *Id.*

Le ministre doit plus particulièrement « assurer la protection sociale des individus, des familles et des autres groupes »[791] et « voir à l'amélioration de l'état de santé des individus et du niveau de santé de la population »[792]. Dans sa loi constitutive, il n'a toutefois aucune responsabilité spécifique en regard du respect des droits des enfants. En revanche, le ministre de la Santé et des Services sociaux est chargé de l'application des articles de la L.p.j.[793].

Enfin, le ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur « exerce ses fonctions dans les domaines de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et secondaire ainsi que dans les domaines du loisir et du sport. »[794] À l'instar du ministre de la Santé et des Services sociaux, sa loi constitutive ne lui attribue aucune responsabilité spécifique à l'égard du respect des droits des enfants. Précisons que le ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur est chargé de l'application de la L.i.p.

Il ressort de l'examen des actuelles responsabilités ministérielles qu'aucun ministre n'a pour responsabilité, en vertu de sa loi constitutive, de veiller à ce que le gouvernement, ses ministères et ses organismes tiennent compte des droits des enfants (âgés de moins de 18 ans). Le rôle du ministre de la Famille est limité à celui de veiller à ce que le gouvernement, ses ministères et ses organismes prennent en compte des besoins des jeunes et de leurs familles.

Dans un tel contexte, la Commission estime que l'attribution d'une telle responsabilité ministérielle assurerait une meilleure cohérence des actions gouvernementales aux droits qui sont reconnus aux enfants, dont son droit à la protection, son droit au développement, son droit à l'égalité, son droit de participer et d'être entendu.

---

791 *Id.*, art. 3a).

792 *Id.*, art. 3c).

793 Art. 156 L.p.j. : « Le ministre de la Justice est chargé de l'application des articles 23 à 27, 47, 73 à 131, 134 à 136, 154 et 155, sauf quant à l'intervention du directeur suivant l'article 95.0.1. Le ministre de la Santé et des Services sociaux est chargé de l'application des autres articles de la présente loi. » Notons que dans les faits, cette responsabilité est assumée de manière plus spécifique par le ministre délégué à la Santé et aux Services sociaux.

794 *Loi sur le Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport*, RLRQ, c. M-15, art. 1.1.

Concrètement, le ministre qui se verrait attribuer une telle responsabilité devrait élaborer et proposer au gouvernement des orientations et des politiques qui en tiennent compte[795]. Il pourrait de même « convenir, avec les ministères et les organismes concernés, de modalités pour faciliter l'élaboration et la réalisation de ces orientations et politique », en plus de « réaliser ou faire réaliser des recherches, des études ainsi que des analyses »[796].

La Commission estime que sans l'ajout d'une responsabilité ministérielle qui consisterait à veiller au respect des droits des enfants dans la prise des décisions au sein de l'appareil gouvernemental, l'obligation qui incombe au gouvernement à cet égard, est diffuse. Conséquemment, elle se voit reléguée par des considérations de différentes natures, et ce, sans égard à la prise en compte de l'intérêt des enfants.

Adhérant à l'approche fondée sur les droits précités et rappelant les engagements du gouvernement quant à la mise en œuvre des droits des enfants au Québec, la Commission recommande que la responsabilité de veiller au respect des droits des enfants soit attribuée à un ministre.

RECOMMANDATION 27 :

> **La Commission recommande que la responsabilité de veiller au respect des droits des enfants soit attribuée à un ministre, et ce, conformément aux engagements auxquels le gouvernement a adhéré sur le plan international ainsi qu'aux obligations qui lui incombent en vertu du droit québécois.**

B Une législation qui réfère à la CRDE

Le Comité des droits de l'enfant requiert que le mandat législatif de l'institution indépendante de défense des droits de la personne qui assure la protection et la promotion des droits de l'enfant contienne une référence explicite à la CRDE[797]. L'objectif ainsi recherché est de renforcer « la légitimité de son travail dans le domaine des droits de l'enfant, la pérennité de son engagement

795 Par analogie, voir : *Loi sur le ministère de la famille, des aînés et de la condition féminine*, préc., note 784, art. 6.

796 *Id.*

797 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 12, par. 8, p. 4.

et l'attention qui est portée aux droits de l'enfant en termes de visibilité et d'accès aux ressources. »[798]

Par ailleurs, le Comité identifie, parmi les activités que l'institution de défense des droits de la personne qui assure la protection et la promotion des droits de l'enfant devrait mener aux fins de la réalisation des droits de l'enfant eu égard aux principes généraux de la CRDE, celle de :

> « Promouvoir l'harmonisation de la législation, de la réglementation et des pratiques nationales avec la Convention relative aux droits de l'enfant et ses Protocoles facultatifs ainsi qu'avec les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme en rapport avec les droits de l'enfant et promouvoir leur mise en œuvre effective, notamment en fournissant aux structures publiques et privées des avis sur l'interprétation et l'application de la Convention. »[799]

Pour la Commission, « le droit international a eu une influence déterminante sur l'économie générale de la Charte québécoise, ainsi que sur la formulation de ses dispositions »[800]. Toutefois, comme elle expliquait, « l'influence du droit international sur la Charte québécoise est […] loin d'être évidente pour quiconque lit la Charte, puisque celle-ci est muette sur ce point »[801].

La Commission énonçait en conséquence que le préambule de la Charte doit se référer explicitement aux instruments juridiques internationaux. À l'appui, elle faisait valoir que plusieurs codes anti-discrimination provinciaux font déjà référence à celui-ci dans leur préambule[802]. Soulignant notamment les responsabilités spécifiques qui incombent à la

---

798 ASSOCIATION DES OMBUDSMANS ET MÉDIATEURS DE LA FRANCOPHONIE, préc, note 12, p. 8.

799 *Id*., par. 19 e).

800 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 368, p. 101.

801 *Id.*

802 *Id.*, Voir ainsi les textes législatifs suivants : *§ Code des droits de la personne de l'Ontario,* L.R.O. 1990, c. H-19 *:* « Attendu que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables […] est conforme à la Déclaration universelle des droits de l'homme proclamée par les Nations Unies », préambule, al. 1; *Code des droits de la personne du Manitoba,* L.R.M., c. H-175 : « Attendu que les Manitobains reconnaissent la valeur et la dignité individuelles de tous les membres de la famille humaine et que ce principe constitue le fondement de la Déclaration universelle des droits de l'homme, de la Charte canadienne des droits et libertés et d'autres engagements nationaux et internationaux, que les Canadiens respectent » préambule, al. 1)*; § Loi sur les droits de la personne (Île-du-Prince-Édouard),* R.S.P.E.I., c. H-12 : « Considérant que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde, en accord avec la Déclaration universelle des droits de

Commission en regard des droits de l'enfant, elle exposait qu'il « convient de se référer de manière globale à l'ensemble des instruments juridiques internationaux, incluant la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, les deux pactes internationaux et la Convention relative aux droits de l'enfant »[803]. La Commission a ainsi recommandé que « le Préambule de la Charte énonce que celle-ci trouve son inspiration dans les instruments juridiques internationaux relatifs aux droits et libertés, notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme, les deux pactes internationaux et la *Convention relative aux droits de l'enfant* »[804].

Dans le cadre des travaux de la Commission spéciale, la Commission estime que la mise en œuvre de cette recommandation est, et demeure, incontournable à la pleine réalisation des droits de l'enfant. En effet, les normes du droit international doivent jouer un rôle de tout premier plan dans la pratique de la Commission, ainsi que dans la jurisprudence du Tribunal des droits de la personne[805]. Aussi, disposer d'une référence explicite à cet outil international en droit interne, bénéficierait à l'ensemble des acteurs juridiques ayant à interpréter les dispositions de la Charte, entre autres, les tribunaux de droit commun.

Dans cette même perspective, la Commission estime qu'il serait primordial de préciser, au préambule de la L.p.j. ou à son article 3, que les droits contenus à la L.p.j. doivent s'interpréter et s'appliquer en tenant compte de la CRDE. Cela permettrait de conduire l'examen d'une situation constituant possiblement une lésion de droit au sens de la L.p.j. à la lumière des droits prévus à la CRDE.

RECOMMANDATION 28 :

> **La Commission recommande que le Préambule de la Charte énonce que celle-ci trouve son inspiration dans les instruments juridiques internationaux relatifs aux**

---

l'homme proclamée par les Nations Unies »*;* « Considérant qu'en 1968 l'Assemblée législative de l'Île-du-Prince-Édouard a adopté An Act Respecting Human Rights (une Loi sur le respect des droits de la personne) en réponse à la Déclaration universelle des droits de l'homme votée par l'Assemblée générale des Nations Unies », préambule, al. 1 et 3).

803 *Id*., p. 102.

804 *Id*.

805 Michel COUTU et Pierre BOSSET, « La dynamique juridique de la Charte » », dans COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Après 25 ans – La Charte québécoise des droits et libertés*, vol. 2, Études, 2003.

droits et libertés, notamment la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, les deux pactes internationaux et la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

De plus, elle recommande de préciser, au préambule de la L.p.j. ou à son article 3, que les droits contenus à la L.p.j. doivent s'interpréter et s'appliquer en tenant compte de la CRDE.

C Une évaluation gouvernementale des répercussions de ses actions sur les droits des enfants

Le Comité des droits de l'enfant est d'avis que chaque État doit se doter d'un processus permanent d'analyse des effets des décisions sur les enfants et d'évaluation de ces effets, lequel doit être intégré dans le gouvernement à tous les niveaux et le plus précocement possible dans les dispositifs d'élaboration des politiques[806].

Afin de veiller à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit une considération primordiale dans la législation et au stade de l'élaboration et de l'exécution des politiques à tous les échelons des pouvoirs publics, il propose deux processus :

- un processus continu d'étude d'impact des décisions sur les enfants, destiné à déterminer les répercussions de toute proposition de loi, de politique ou de crédit budgétaire sur les enfants et l'exercice de leurs droits et;
- un processus d'évaluation de ces répercussions permettant de mesurer l'impact effectif de l'application des décisions[807].

De tels processus existent ailleurs au Canada, et à travers le monde[808]. À titre illustratif, toutes les questions de politique publique examinées par le Cabinet provincial du Nouveau-Brunswick sont, depuis 2013, soumises avant leur examen à un processus d'évaluation des répercussions

806 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 17, par. 45.

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

808 En Autriche, des lois adoptées par les provinces prévoient des processus en vue d'assurer le respect du principe de l'intérêt de l'enfant, voir par exemple la *Loi sur la protection de l'enfance et de la jeunesse de Carinthie* (K-KJHG), art. 59(2)8) et la *Loi sur la protection de l'enfance et de la jeunesse - TKJHGT*, art. 11 (12) c). Le Commissaire aux droits de l'enfant de Belgique évalue les initiatives politiques telles que la rédaction et la proposition d'un décret allant à l'encontre de la *Convention relative aux droits de l'enfant*. Ajouter la référence à la loi.

sur les droits de l'enfant[809]. Ce processus permet au gouvernement d'évaluer les effets positifs et négatifs sur les droits des enfants avant de prendre une décision[810]. Un de ses principaux avantages repose sur la visibilité accrue des enfants et des jeunes dans les processus gouvernementaux, faisant en sorte que, dans la mesure où ils participent au processus, ils sont entendus dans la prise de décisions[811].

Au Québec, le processus législatif actuel ne prévoit aucune évaluation d'impact qui porte spécifiquement sur les enfants au stade de l'élaboration d'une loi ou d'un règlement[812]. De telles évaluations d'impact existent cependant à l'égard d'autres catégories de personnes, par exemple celles qui sont handicapées. En effet, la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale* énonce que « le ministre est consulté lors de l'élaboration de mesures prévues par les lois et règlements qui pourraient avoir un impact significatif sur les personnes handicapées. »[813] Cela permet concrètement « d'anticiper les impacts positifs et négatifs sur les personnes handicapées de ces mesures afin d'éviter la création de nouveaux obstacles et, le cas échéant, de réduire les obstacles existants. »[814]

---

809 BUREAU DU DÉFENSEUR DES ENFANTS ET DE LA JEUNESSE DU NOUVEAU-BRUNSWICK, *Évaluations des répercussions sur les droits de l'enfant : guide d'introduction pour le Nouveau-Brunswick*, 2017 (ci-après « ERDE »), [En ligne]. https://www.cyanb.ca/images/PDFs/ERDE_Guide_Nouveau_Brunswick_FR.pdf

810 *Id.*, p. 8.

811 *Id.*, p. 11.

812 Spécifions que la *Politique québécoise de la jeunesse 2030* a reconduit l'usage de la clause d'impact jeunesse dans les mémoires présentés au Conseil des ministres, afin de mettre en lumière les effets présents et à venir des politiques publiques sur les jeunes Québécoises et Québécois âgés de 15 à 29 ans. Voir : [En ligne]. https://www.jeunes.gouv.qc.ca/politique/mise-en-oeuvre.asp

813 *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale*, RLRQ, c. E-20.1, art. 62.1.

814 Concrètement, un tel processus créé une « obligation pour les ministères et les organismes publics de consulter le ministre responsable de l'application de la Loi au moment de l'élaboration de mesures prévues par les lois et les règlements qui pourraient avoir un impact significatif sur les personnes handicapées. Le ministre peut alors éclairer la prise de décision gouvernementale quant aux impacts positifs et négatifs sur cette population et aux ajustements pouvant être apportés à cet égard. »

OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC, *Guide d'application de la clause d'impact sur les personnes handicapées*, 2e éd., Secrétariat général, Drummondville, L'Office, 2019, p. 2, [En ligne]. https://www.ophq.gouv.qc.ca/fileadmin/centre_documentaire/Guides/Guide_Clause_Impact.pdf

Par ailleurs, aucun autre processus d'évaluation des répercussions permettant de mesurer l'impact effectif sur les enfants de l'application des décisions du gouvernement n'existe au Québec.

Pourtant, depuis 2003, le Comité des droits de l'enfant invite les États à réfléchir à la façon dont ils peuvent garantir le respect du principe voulant que l'intérêt supérieur de l'enfant soit une considération primordiale, d'une manière qui favorise l'intégration visible des enfants dans l'élaboration des politiques et la prise en compte de leurs droits[815]. Tel que la Commission le mentionnait dans la partie 1 du présent mémoire, le Comité des droits de l'enfant notait avec préoccupation dans les observations finales qu'il a adressées au Canada en 2012 « que le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant n'est pas très connu ni dûment intégré et appliqué uniformément dans toutes les procédures législatives, administratives et judiciaires ainsi que les politiques, programmes et projets concernant les enfants et ayant des incidences sur eux »[816]. Ce faisant, il priait « instamment l'État partie de redoubler d'efforts pour veiller à ce que le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant soit dûment intégré et appliqué uniformément dans toutes les procédures législatives, administratives et judiciaires, ainsi que toutes les politiques, programmes et projets concernant les enfants et ayant des incidences sur eux. »[817]

Cette recommandation s'adresse également au Québec, qui s'est engagé à mettre en œuvre les droits inscrits dans la CRDE.

Dans ces circonstances, la Commission considère qu'il est impératif que le Québec se dote sans plus tarder d'un processus d'évaluation d'impact des décisions sur les enfants destinés à déterminer les répercussions de toute proposition de loi, de politique ou de crédit budgétaire sur les enfants et l'exercice de leurs droits de même qu'un processus d'évaluation de ces répercussions permettant de mesurer l'impact effectif de l'application des décisions.

Aux fins de l'élaboration d'une grille d'analyse d'impact sur les droits des enfants, les éléments mis de l'avant par la Commission dans un avis destiné à la Commission de révision permanente

---

815 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 17, par. 47.

816 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 44, par. 34.

817 *Id.*, par. 35.

des programmes devraient servir de modèle[818]. Elle avait alors recommandé d'incorporer une analyse des impacts sur les droits et libertés de la personne, et ce, à toutes les étapes de la démarche entreprise par le gouvernement[819]. La Commission avait fait valoir que les principes relatifs au respect et à la promotion de ces droits et libertés doivent aussi être omniprésents dans la réflexion de la Commission et du gouvernement. Elle concluait donc que le respect des dispositions de la Charte devait faire partie de la grille d'analyse de la Commission de révision permanente des programmes puisque ces dispositions lient l'État dans tous ses actes et dans chacune de ses décisions[820].

Ajoutons que le Comité des droits de l'enfant met de l'avant l'importance pour les institutions indépendantes de défense des droits de la personne qui assurent la protection et la promotion des droits de l'enfant de « veiller à ce que les conséquences des lois et politiques pour les enfants soient soigneusement prises en considération du stade de leur élaboration et à celui de leur mise en œuvre et au-delà, conformément à l'article 3 de la CRDE aux termes duquel dans toutes les décisions qui concernent les enfants, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. »[821].

À cet égard, mentionnons que le Bureau du défenseur des enfants et de la jeunesse du Nouveau-Brunswick, qui a un mandat de surveillance, doit s'assurer que les processus d'ERDE adoptés par le gouvernement provincial soient mis en place efficacement et avec diligence[822]. Il peut intervenir notamment lors de consultations sur les processus d'ERDE ou sur l'interprétation de documents et traités sur les droits de la personne sous l'angle des enfants et de la jeunesse ou encore, à l'occasion de consultations sur la mobilisation des enfants et de la

818 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DES JEUNESSE, *Avis de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse à la Commission de révision permanente des programmes*, (Cat. 2.100.3), 2014.

819 *Id.*, p. 1.

820 Voir aussi : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale sur le document intitulé vers une nouvelle politique québécoise en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion – Cahier de consultation*, (Cat. 2.120-7.30), 2015, p. 26.

821 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 12, par. 19 i), p. 6.

822 ERDE, p. 11-12.

jeunesse dans les processus d'ERDE[823]. De plus, le Bureau du défenseur des enfants et de la jeunesse peut mener des audits ministériels sur les processus d'ERDE de temps à autre[824].

Tenant compte des observations générales du Comité des droits de l'enfant et s'appuyant sur l'exemple du rôle joué respectivement par le Bureau du défenseur des enfants et de la jeunesse du Nouveau-Brunswick dans l'évaluation des répercussions sur les droits de l'enfant de même que celui de l'Office des personnes handicapées du Québec en regard de l'évaluation d'impact sur les personnes handicapées[825], la Commission estime qu'elle serait l'institution la mieux désignée pour assurer la surveillance de la mise en œuvre d'un processus d'évaluation gouvernementale des répercussions de ses actions sur les droits des enfants ainsi que pour soutenir les différents acteurs qui seraient impliqués dans ce processus. En effet, les responsabilités qu'elle a assumées depuis déjà plus de 40 ans lui permettraient d'exercer pleinement ce rôle. Mentionnons notamment à cet égard, ses responsabilités de relever les dispositions des lois du Québec qui seraient contraires à la Charte et faire au gouvernement les recommandations appropriées, puis celle de faire des recommandations au gouvernement relativement au respect des droits des enfants prévus dans la L.p.j.[826].

RECOMMANDATION 29 :

> **La Commission recommande au gouvernement de se doter sans plus tarder d'un processus d'évaluation d'impact des décisions sur les enfants destinés à déterminer les répercussions de toute proposition de loi, de politique ou de crédit budgétaire sur les enfants et l'exercice de leurs droits ainsi qu'un processus d'évaluation de ces répercussions permettant de mesurer l'impact effectif de l'application des décisions.**
>
> **À cet égard, elle estime qu'elle serait l'institution la mieux désignée pour assurer la surveillance de la mise en œuvre d'un processus d'évaluation gouvernementale des répercussions de ses actions sur les droits des enfants ainsi que pour soutenir les différents acteurs qui seraient impliqués dans ce processus.**

---

823 *Id.*

824 *Id.*

825 Il soutient les ministères « dans leur réflexion quant aux impacts possibles d'une mesure sur les personnes handicapées » et il peut aussi « collaborer aux travaux d'élaboration de la mesure et conseiller le ministre responsable de l'application de la Loi lorsque celui-ci est consulté en vertu de l'article 61.2. » OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC, préc., note 814, p. 3.

826 Elle exerce cette responsabilité depuis la fusion de la Commission de protection des droits de la jeunesse avec la Commission des droits de la personne en 1995.

D Une stratégie et des mécanismes de suivi pour assurer la promotion et la défense des droits de l'ensemble des enfants du Québec

Le Comité des droits de l'enfant préconise l'élaboration d'une stratégie nationale ou d'un plan d'action national de vaste portée en faveur des enfants « qui soit unificatrice, complète et axée sur les droits, qui soit ancrée dans la Convention »[827]. Tel que souligné dans la première partie du présent mémoire, cette stratégie doit s'inscrire dans une démarche fondée sur les droits que le Comité des droits de l'enfant recommande d'intégrer « dans toutes les instances gouvernementales, parlementaires et judiciaires »[828].

Ce Comité précise en outre que pour être efficaces, ces avenues doivent prendre directement en compte la situation de tous les enfants et viser tous les droits consacrés par la CRDE[829]. Cette proposition fait écho au premier Sommet mondial pour les enfants, tenu en 1990[830]. Elle a également été réitérée lors de la Déclaration et le Programme d'action de Vienne[831], adoptés par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme en 1993.

Comme exposé précédemment, le Québec s'est doté en 2004 d'un plan d'action, *Un Québec digne des enfants*[832]. Rappelons que ce plan définissait les lignes directrices et des priorités pour les dix prochaines années en vue de mieux soutenir la santé, le bien-être, le développement et la réussite des enfants québécois. Une série d'actions devaient être mises en œuvre pour chacune de ces priorités. En lien avec ces dernières, un appel à la mobilisation sociale et à la collaboration était lancé aux parents, aux familles, aux services publics, aux milieux scolaire et communautaire, aux organisations régionales et locales ainsi qu'au secteur privé[833]. Le plan prévoyait que des « mécanismes de suivi permettront d'évaluer les mesures

827 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 17, par. 6.

828 *Id*., par. 12.

829 *Id*., par. 29.

830 Sommet mondial pour les enfants, « Déclaration mondiale en faveur de la survie, de la protection et du développement de l'enfant et Plan d'action pour l'application de la Déclaration mondiale en faveur de la survie, de la protection et du développement de l'enfant dans les années 90 », CF/WSC/1990/WS-001, Organisation des Nations Unies, New York, 30 septembre 1990.

831 CONFÉRENCE MONDIALE SUR LES DROITS DE L'HOMME, préc., note 22, par. 45-53.

832 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 736.

833 *Id.*, p. 9.

mises en place et les progrès réalisés pour le mieux-être et le développement des enfants »[834]. Or, le plan n'identifiait pas quels ministères et organismes gouvernementaux étaient engagés dans sa mise en œuvre.

En l'absence de responsables, l'évaluation de l'achèvement de ces actions devenait difficilement réalisable. Ainsi, aucun mécanisme de suivi n'a été établi ou n'a permis l'élaboration d'un bilan des réalisations faites en lien avec les priorités et objectifs du plan d'action à l'égard des enfants. Dans de telles circonstances, il est aujourd'hui impossible d'évaluer quelles actions ont été accomplies dans le cadre de ce plan d'action et ce qui reste à accomplir au Québec.

À cet égard, il est pertinent de référer aux constats faits par le Comité des droits de l'enfant au sujet du plan d'action national pour les enfants intitulé *Un Canada digne des enfants*, adopté en 2004[835]. Il relevait que « le plan ne répartit pas clairement les responsabilités, n'établit pas des priorités claires, des objectifs et des calendriers et ne prévoit pas une répartition des ressources ni un suivi systématique ». Le Comité ajoutait que ce plan « n'a pas fait l'objet d'une évaluation pour déterminer ses incidences et orienter les prochaines étapes. »[836]

La situation qui en a résulté eu égard à la mise en œuvre des engagements du Québec en faveur des enfants est, encore aujourd'hui, déplorable. Elle commande qu'à l'avenir le gouvernement opte pour des façons de faire plus porteuses lors de l'élaboration de toute stratégie les concernant. En s'appuyant sur les enseignements du Comité des droits de l'enfant, la Commission considère utile d'exposer les conditions à respecter qu'elle juge essentielles à cet égard.

---

834 *Id*., p. 38.

835 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 44, par. 12.

Celui-ci s'inscrivait également dans la foulée du plan d'action mondial de 2002, adopté lors de la Session extraordinaire des Nations Unies consacrée aux enfants, *Un monde digne des enfants*, préc., note 738.

836 *Id*., par. 12.

Les conditions requises pour l'élaboration de la stratégie

D'abord, pour se donner les moyens d'agir concrètement, le gouvernement doit collaborer, dès la conception de la stratégie, avec ses partenaires, entre autres avec les organismes communautaires et les représentants de la société civile. Le principe de participation permettant le partage de compétences et de connaissances est incontournable à l'identification de solutions systémiques et porteuses. Cet exercice doit toutefois se réaliser dans le plus grand respect de leur autonomie, notamment celle des organismes qui s'occupent de la défense des droits de la personne, les organisations dirigées par des enfants et des jeunes et les groupes de jeunes, les groupes de parents et de familles, les organismes autochtones, les institutions universitaires et les associations professionnelles[837].

Dans le même sens, il est primordial que la stratégie soit élaborée à la suite d'un processus de consultation associant les enfants et les jeunes ainsi que les personnes qui vivent et travaillent avec eux[838]. À cet égard, conformément au principe du droit de l'enfant d'exprimer ses opinions et d'être entendu consacré par la CRDE, il est nécessaire que le matériel et les méthodes associés à la consultation soient adaptés à la situation des enfants[839]. Il faudra à cette fin accorder une attention particulière aux groupes d'enfants plus vulnérables[840]. À défaut d'une véritable participation de leur part, la consultation ne serait pas effective.

Il convient par ailleurs d'insister sur l'importance de fonder la stratégie sur des données fiables, recueillies selon des indicateurs qui soient élaborés en tenant compte des droits garantis par la Charte. Puis, ces données doivent être ventilées en fonction des motifs de discrimination pertinents qui sont prévus à celle-ci[841].

Ensuite, à toutes les étapes menant à la mise en place d'une stratégie visant la promotion et la défense des droits des enfants, le gouvernement doit mobiliser et collaborer étroitement avec

---

837 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 17, p. 58.

838 *Id.*, p. 29.

839 *Id*.

840 *Id.*, p. 30.

841 Préc., notes 54 et 55.

les ministères et les organismes gouvernementaux concernés. Leur apport est riche puisqu'il s'appuie sur la contribution d'une diversité de milieux qui sont à la fois différents et complémentaires.

De même, il importe de rattacher la stratégie au processus d'approbation des budgets existant au sein de l'appareil gouvernemental au Québec, sans quoi, comme le souligne le Comité des droits de l'enfant, « elle risque de rester en marge des principaux processus de prise de décisions »[842].

Les composantes essentielles de la stratégie

Les éléments devant caractériser le processus d'élaboration de la stratégie étant posés, il convient maintenant de s'attarder aux composantes qui doivent essentiellement s'y retrouver.

Dans la détermination des enjeux à aborder, la stratégie doit définir des objectifs concrets, cibler des mesures d'application et identifier les ressources financières et humaines, en plus de contenir les éléments d'une action durable pour la réalisation des droits des enfants sur l'ensemble du territoire du Québec[843]. Il faut s'assurer à cet égard de la cohérence des actions proposées avec les mesures déjà existantes concernant les enfants et leur famille.

La stratégie doit définir les priorités d'action en fonction de trois axes : la promotion des droits de l'enfant, la défense de ceux-ci et l'intervention effectuée par les services publics et les organismes communautaires.

En ce qui concerne l'axe de la promotion, des actions doivent nécessairement cibler les enfants en les amenant à connaitre quels sont leurs droits et à comprendre l'impact réel de la reconnaissance de ceux-ci dans leur vie[844]. Il faut par ailleurs que des actions visent le

842 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 17, p. 31.

843 *Id.*, p. 32.

844 Voir à ce sujet : COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 1, Paragraphe 1 de l'article 29 : les buts de l'éducation*, Doc. N.U. CRC/GC/2001/1.

renforcement des capacités de toutes les personnes impliquées auprès des enfants à reconnaître les situations où il y a atteinte ou risque d'atteinte à leurs droits.

L'éducation aux droits et libertés constitue un moyen d'y parvenir. Celle-ci devrait être incluse dans les formations qui sont destinées à ces personnes, dont celles provenant du Carrefour de formation du Réseau universitaire intégré jeunesse. Il faut ainsi s'assurer que l'enseignement des connaissances soit intégré dans la formation initiale et dans la formation en cours d'emploi de toutes les personnes qui interviennent auprès des enfants ou collaborent aux services, tels que ceux de protection, qui leur sont destinés[845]. Aussi, il importe que des actions visent, plus largement, à faire connaître les droits des enfants dans l'ensemble de la société. Comme l'explique le Comité des droits de l'enfant, « si les adultes qui entourent l'enfant, ses parents et d'autres membres de sa famille, ses enseignants et tous ceux qui s'occupent de lui ne comprennent pas quelles sont les implications de la Convention et, surtout, que celle-ci confirme l'égalité de l'enfant en tant que sujet de droits, il est peu probable que les droits énoncés dans la Convention deviennent réalité pour bon nombre d'enfants »[846]. À titre d'exemple, une campagne d'information portant sur les droits des enfants apparaît comme un moyen qui pourrait être efficace.

Il est par ailleurs incontournable que la stratégie accorde une attention particulière aux besoins et aux droits des enfants dans toute action gouvernementale tendant au développement de ceux-ci[847]. En ce sens, il faut « prendre en considération à la fois les facteurs immédiats qui pèsent sur les groupes d'enfants ou les excluent et les causes plus larges et plus profondes de l'insuffisance de la protection et des violations dont leurs droits font l'objet »[848].

Dans cette perspective, notons que les facteurs contribuant au niveau plus élevé de violence subi entre autres par les filles autochtones, des communautés noires ou en situation de

---

845 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 17, p. 69.

846 *Id.*, p. 66.

847 Résolution 55/2 de l'Assemblée générale 3 Résolution 44/25 de l'Assemblée générale, annexe. 4 A/45/625, annexe.

848 *Id*.

handicap au Canada, doivent être pris en compte dans le cadre de toute stratégie élaborée par le gouvernement du Québec[849].

D'autre part, la stratégie doit viser à renforcer les diverses interventions pouvant être effectuées par les services publics et les organismes communautaires, et ce, en vue de prévenir ou de mettre fin à toutes les situations qui compromettent la sécurité et le développement de l'enfant[850]. De telles mesures sont d'autant plus nécessaires considérant que la négligence ou le risque de négligence demeure le motif principal de rétention des signalements au Québec[851].

Par ailleurs, dans des cas de maltraitance et de négligence, la stratégie doit également prévoir des mécanismes de concertation entre le DPJ et ses partenaires, favorisant ainsi l'accès de manière diligente à des services généraux et spécialisés adéquats[852]. En ce sens, un suivi social avec continuité et de façon personnalisée auprès des enfants concernés doit être aussi être assuré, afin de garantir une meilleure protection.

De plus, le maintien de la stabilité des liens de l'enfant et de ses conditions de vie requiert la mise en place d'un soutien efficace auprès du milieu familial et des tiers significatifs[853]. Toutefois, lorsque les enfants doivent être retirés de leur milieu familial, ils doivent être hébergés dans un lieu approprié à leurs besoins et au respect de leurs droits. À ce sujet, la stratégie doit notamment inclure des mesures préventives pour éviter de séparer des enfants de leur milieu familial**,** dont des services d'assistance et de soutien appropriés aux parents et aux représentants légaux dans l'exercice de leurs responsabilités parentales**,** de même que des mesures qui visent spécifiquement à préserver l'identité culturelle. Notons que dans ses

---

849 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 44, par. 46 b) et 47 b).

850 Les situations sont prévues aux art. 38 et 38.1 de la L.p.j. Voir aussi : art. 2.3 L.p.j.

851 Bilan des *Directeurs de la protection de la jeunesse/Directeurs provinciaux 2019, 40 ans d'expertise pour bâtir l'avenir*. 15 : Le motif d'abus physique ou risque d'abus physique suit de près.

Voir aussi p. 14 : En 2019, les DPJ dans l'ensemble du Québec ont reçu 105 644 signalements pour des motifs de mauvais traitements et négligence. De ce nombre, un peu plus de 20 % n'ont pas été retenus puisque les parents ont pris les moyens nécessaires pour mettre fin à la situation ou ils ont entrepris une démarche pour obtenir le soutien de ressources de leur milieu.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 736, p. 32. Voir aussi : art. 2.4(5), 8, 55 et 92 L.p.j.

853 *Bilan des Directeurs de la protection de la jeunesse/Directeurs provinciaux 2019*, 40 ans d'expertise pour bâtir l'avenir, p. 19 : Notons qu'en 2019, 61,9 % des enfants dont la situation a été prise en charge par le DPJ sont demeurés dans leur milieu familial ou chez un tiers significatif et COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 44, par. 47 b).

observations faites au Canada, le Comité des droits de l'enfant a signalé que des enfants autochtones et afro-canadiens sont souvent hébergés à l'extérieur de leur communauté[854]. La préservation de leur identité culturelle, ainsi que l'implication active de la communauté dans le cadre de l'intervention du DPJ revêt alors toute son importance.

De plus, incontestablement, des « objectifs concrets et réalistes pour tout l'éventail des droits économiques, sociaux et culturels et les droits civils et politiques de tous les enfants » doivent être définis[855]. À ce sujet, il faut référer une fois de plus aux travaux que la Commission mène depuis de nombreuses années afin que soit renforcé l'ensemble des droits économiques et sociaux protégés par la Charte, et ce, conformément au droit international en la matière[856]. La Commission réitère à cet égard les recommandations 19, 20 et 21 du présent mémoire.

En fait, elle l'a déjà souligné, des problématiques ayant des causes systémiques et appelant la responsabilité de l'ensemble de la société, tels que la pauvreté, demeurent des facteurs majeurs de risque pour le développement et la sécurité des enfants. Tout en reconnaissant le rôle premier des parents ou des personnes qui en tiennent lieu, la stratégie doit ainsi engager la contribution essentielle des services publics eu égard au développement et à la sécurité des enfants de même qu'au soutien aux familles. Rappelons aussi que cette contribution doit s'inscrire, en amont des situations de protection, dans une perspective d'action continue et coordonnée de l'État et des services publics[857]. Elle doit par ailleurs viser toutes les sphères de la vie des enfants afin de permettre l'exercice effectif de l'ensemble des droits de ceux-ci-ci, incluant ses droits économiques et sociaux.

La stratégie doit en outre adopter une approche universelle des droits de l'enfant, approche qui tient compte du droit à l'égalité réelle. Cela inclut, lorsque nécessaire, la mise en œuvre de mesures adaptées et qui tiennent compte de la diversité de leurs besoins.

---

854 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 44, par. 46 b) et 47 b), par. 55 et 56.

855 *Id.*, par. 46 b) et 47 b), par.32.

856 Voir la partie 4.3 du présent mémoire.

857 Voir la partie 4.2.4 du présent mémoire.

De façon plus particulière, la stratégie doit, entre autres, inclure les mesures ci-dessous exposées. Mentionnons d'abord l'importance des mesures assurant l'intervention précoce auprès des jeunes en difficulté, dont ceux en regard des services périnataux, soins de santé pédiatriques, services sociaux et de soutien aux parents, services de garde, services éducatifs et protection sociale[858]. Des mesures doivent ensuite viser à renforcer l'exercice du droit à l'instruction publique en pleine égalité et porter sur les services des réseaux publics (particulièrement d'éducation et de santé) permettant de garantir la protection et l'épanouissement de l'enfant tout au long de sa trajectoire développementale[859]. Une attention particulière doit être posée à cet égard aux élèves HDAA ainsi qu'aux élèves racisés et aux élèves issus de l'immigration.

Toujours en matière de droits économiques et sociaux, la stratégie doit par ailleurs viser à garantir l'exercice effectif du droit à des mesures d'assistance financière et des mesures sociales susceptibles d'assurer un niveau de vie décent aux familles, conformément à l'article 45 de la Charte[860]. Des mesures concernant la fixation adéquate des barèmes d'aide financière offerte aux familles[861] doivent y être intégrées à cet égard.

Compte tenu du rôle primordial que joue le logement dans la vie des enfants, il est en outre important que des mesures ciblent les obstacles qui demeurent pour de nombreuses familles dans ce domaine. En ce sens, il faut insister sur la nécessité que le droit à un logement suffisant soit explicitement reconnu comme faisant partie du droit, garanti par l'article 45 de la Charte, à des mesures sociales et financières susceptibles d'assurer un niveau de vie décent, tel que le recommande la Commission[862]. La stratégie doit inclure des mesures permettant le rehaussement du financement du logement social, à la hauteur des problèmes découlant du mal logement, puis la reconduction pérenne de celui-ci. Ces mesures doivent enfin impliquer le

858 Voir la partie 4.2.2 du présent mémoire.

859 Voir la partie 4.2.3 du présent mémoire.

860 Voir la partie 4.2.5 du présent mémoire.

861 Voir la partie 4.2.5 a).

862 Voir la partie 4.2.5 b).

développement de logements sociaux de différents types, adaptés au besoin des familles et des enfants[863].

Plus généralement, la stratégie doit pouvoir mener à la mise en œuvre de mesures structurantes et concertées pour lutter contre la pauvreté[864]. Ces mesures devraient notamment reposer sur une compréhension adéquate de l'approche fondée sur les droits des enfants et de leur famille, de même que de l'interdépendance de ceux-ci. Elle devrait à ce titre permettre l'exercice effectif de l'ensemble des droits qui leur sont reconnus, considérant aussi les facteurs de risque de pauvreté particuliers à certaines populations. Pensons entre autres aux facteurs de discrimination liés à la « race », la couleur, l'origine ethnique ou nationale, le sexe, l'état civil, l'âge et le handicap. La stratégie devrait en outre tenir compte de la nature multidimensionnelle du phénomène et de son caractère systémique.

Enfin, il est nécessaire qu'une attention particulière soit accordée à la « diffusion de la stratégie auprès de toutes les instances gouvernementales et du public, y compris des enfants »[865].

Comme nous l'avons souligné plus haut, la réussite de la stratégie nécessite qu'elle prévoie des mécanismes de suivi. Ceux-ci, ainsi que des mécanismes d'examen continu doivent viser à ce qu'elle soit régulièrement mise à jour et que des rapports périodiques soient présentés à l'Assemblée nationale et au public[866].

RECOMMANDATION 30 :

> **La Commission recommande au gouvernement d'adopter, en collaboration avec les ministères et les organismes gouvernementaux concernés et ses partenaires ainsi qu'avec la participation des enfants, une stratégie pour assurer la promotion et la défense des droits de l'ensemble des enfants du Québec. Cette stratégie doit inclure des mécanismes de suivi et d'examen.**

863 *Id.*

864 Voir à ce sujet la partie 4.2.6.

865 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 17, p. 33.

866 *Id*.

CONCLUSION

La Commission a une double mission envers les enfants : veiller au respect de leurs droits garantis par la Charte ainsi qu'à la protection de leur intérêt et aux droits qui leur sont reconnus par la L.p.j. Pour accomplir cette importante mission, plusieurs responsabilités lui sont dévolues, tant en ce qui a trait à la promotion que la défense des droits des enfants.

Depuis plus de 40 ans, la Commission concrétise ces responsabilités à travers un éventail de moyens et d'actions en vue de s'assurer que les droits de l'ensemble des enfants du Québec soient pleinement respectés, et ce, dans toutes les sphères de leur vie. Elle est un témoin privilégié des enjeux concrets les concernant.

Ces responsabilités incluent celles de faire des enquêtes, de l'éducation, des recommandations et de la recherche. De plus, à la différence des défenseurs des enfants des autres provinces et territoires, la Commission peut utiliser la voie judiciaire lorsqu'elle juge nécessaire que soit corrigée la situation où les droits d'un enfant ont été lésés.

Elle se distingue par ailleurs des autres organismes canadiens exerçant un mandat similaire à l'égard des enfants pris en charge par l'État lorsqu'ils sont en besoin de protection, du fait qu'elle est en même temps une commission des droits de la personne. Sa mission vise l'ensemble des droits reconnus par la Charte, dont les droits qui sont conférés spécifiquement aux enfants. Ses responsabilités découlant de la Charte incluent entre autres le pouvoir de faire enquête sur les situations de discrimination, de harcèlement discriminatoire et d'exploitation de personnes handicapées, et éventuellement, de saisir le Tribunal des droits de la personne ou tout autre tribunal compétent.

Soulignons que les lois du Québec reconnaissent explicitement l'enfant comme sujet de droit. Il est de ce fait titulaire des droits qui sont notamment inscrits à la Charte, au Code civil, à la L.p.j. et à la L.i.p. Les tribunaux du Québec ont défini la portée des obligations qui en résultent à la lumière de l'intérêt de l'enfant. Les tribunaux du Québec ont défini la portée de ces obligations à la lumière de l'intérêt de l'enfant, de même que des droits et principes consacrés par le droit international, particulièrement ceux de la CRDE.

Mentionnons que le Québec s'est déclaré lié par cet instrument qui définit les droits devant être universellement reconnus aux enfants. Il s'est par le fait même engagé à le mettre en œuvre, entre autres par l'instauration de mesures législatives et administratives.

La nécessité de se fonder sur les droits pour répondre aux besoins des enfants

Afin de répondre à l'ensemble des besoins des enfants, incluant leur besoin de protection, il importe que leurs droits soient véritablement mis en œuvre dans l'ensemble du Québec. Partant de cette prémisse, la Commission a estimé indispensable d'inscrire son analyse dans une approche fondée sur les droits. À cette fin, elle s'est appuyée sur les quatre principes généraux qui doivent guider l'interprétation et l'application de tous les autres droits de l'enfant : l'intérêt supérieur de l'enfant, la non-discrimination; le droit à la vie, à la survie et au développement ainsi que le droit de l'enfant de participer et d'être entendu. La Commission exhorte les acteurs concernés par l'exercice des droits de l'enfant à analyser l'ensemble des enjeux et des obstacles soumis à l'examen de la Commission spéciale dans cette perspective.

Les lacunes de la mise en œuvre des droits de l'enfant dont la sécurité ou le développement est ou peut être considéré comme compromis par le DPJ : principaux constats de la commission

En souscrivant à cette approche, la Commission dresse plusieurs constats importants quant à la protection de l'enfant et au respect de l'ensemble de ses droits.

En effet, si des avancées significatives sont notables au niveau de la conformité des pratiques des DPJ en regard des droits des enfants, il demeure que des manquements graves s'observent encore à plusieurs égards. Ainsi, à travers les différents travaux qu'elle a menés en vertu du mandat que lui confère notamment la L.p.j., incluant ses grandes enquêtes systémiques, ses enquêtes individuelles, ses rapports sur la mise en œuvre de la L.p.j. (article 156.1 L.p.j.) et ses interventions judiciaires, la Commission a identifié et mis en lumière les lacunes de l'application par les DPJ de la L.p.j. et les moyens de les corriger. Certaines constituent des problématiques récurrentes et sont de nature systémique.

La Commission a traité de celles qu'elle considère comme devant être primordialement portées à l'attention des membres de l'actuelle commission d'enquête.

D'abord, elle dénonce depuis de nombreuses années les délais de traitement s'accumulant aux différentes étapes de l'application de la L.p.j. dans la situation d'un enfant. Ceux-ci ont des conséquences majeures sur la prestation des services destinés aux enfants et à leur famille. Il s'avère qu'un retard ou une absence de service accentue la situation de vulnérabilité dans laquelle ces derniers se trouvent. Une telle situation peut affecter significativement l'exercice du droit de l'enfant à la stabilité des liens et des conditions de vie appropriées à ses besoins et à son âge.

Ensuite, la Commission a relevé des irrégularités dans les pratiques cliniques des DPJ, incluant à l'étape de l'évaluation des signalements. À ce propos, les enquêtes qu'elle a menées ont révélé que les facteurs prévus dans la loi, afin d'évaluer si la sécurité ou le développement d'un enfant est compromis, ne sont pas adéquatement pris en compte par les DPJ. À ceci s'ajoute l'utilisation, à l'échelle provinciale, d'un logiciel informatique déficient dans le cadre de l'évaluation des signalements et dont la Commission recommande la révision depuis quelques années. Elle insiste sur l'importance de préconiser l'analyse clinique des signalements par les intervenants des DPJ et de ne pas la substituer aux conclusions de résultats provenant d'un système informatique.

La Commission constate par ailleurs que les DPJ n'ont toujours pas procédé à la révision des outils d'évaluation clinique afin de mieux répondre à la réalité des familles racisées. Elle recommande donc que le MSSS élabore un cadre de référence à l'attention de tous les DPJ afin qu'ils intègrent l'approche interculturelle et antiraciste à leur processus d'évaluation clinique.

Également, la Commission fait ressortir la nécessité d'effectuer des suivis cliniques rigoureux des enfants hébergés dans un milieu de vie substitut, notamment celui que constitue une famille d'accueil. Les grandes enquêtes systémiques qu'elle a menées et les jugements de la Chambre de la jeunesse continuent de révéler que des enfants hébergés par ce type de ressource avaient été laissés dans des conditions de vie inappropriées. Face à de tels constats, la Commission est convaincue de l'importance pour les DPJ d'assurer des communications régulières avec l'enfant et de visiter la résidence de ce dernier afin d'avoir une connaissance de ses conditions de vie.

Afin de veiller au droit à des services de santé et des services sociaux adéquats, les pratiques cliniques du DPJ doivent nécessairement s'inscrire dans le respect des ordonnances judiciaires. Or, le non-respect des ordonnances judiciaires est une problématique récurrente depuis des décennies, que la Commission et le tribunal dénoncent amplement. La Commission insiste sur l'importance d'une meilleure vigilance à cet égard de la part des DPJ.

En ce qui a trait aux lacunes dans les pratiques des DPJ, la Commission formule les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION 1 :

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

RECOMMANDATION 2 :

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

RECOMMANDATION 3 :

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

RECOMMANDATION 4 :

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

RECOMMANDATION 5 :

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

RECOMMANDATION 6 :

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

De plus, de façon importante, la Commission dénonce les lacunes dans la mise en œuvre du droit de l'enfant à la stabilité des liens de l'enfant vivant en milieu substitut. Ce droit découle du principe prévu à l'article 4 (2) de la L.p.j. Ayant animé la grande révision de la L.p.j. en 2007, ce principe visait à éviter que les enfants retirés de leur milieu familial subissent de multiples changements de milieux de vie.

Plus d'une décennie suivant cette réforme, la Commission constate le manque de proactivité du DPJ afin que l'enfant confié à un milieu substitut maintienne certaines relations significatives. Puis, plus largement, la Commission déplore que le droit de communiquer de l'enfant retiré de son milieu familial ne soit souvent pas respecté par les DPJ. De l'avis de la Commission, cette situation mérite que soit clarifiée la L.p.j. en vue de prévoir qu'une interdiction de contact entre l'enfant et toute personne doit découler d'une analyse de l'intérêt de l'enfant et d'une ordonnance judiciaire le cas échéant.

La Commission s'étonne par ailleurs que certains déplacements d'enfants d'un milieu substitut à un autre s'effectuent sans évaluation des liens d'attachement. Parfois, à la suite d'un événement, le DPJ décide de déplacer un enfant de milieu de vie de façon automatique, malgré l'existence de liens affectifs entre ce dernier et les personnes à qui il est confié. L'existence de tels liens est pourtant un élément incontournable à considérer dans la décision de déplacement. Le cas échéant, ces liens sont aussi déterminants dans la décision de maintenir ou non des contacts avec les personnes concernées.

C'est aussi afin d'assurer la mise en œuvre de ce droit prévu à l'article 4 (2) de la L.p.j. que la Commission affirme que le DPJ doit retourner devant le tribunal lorsqu'il souhaite déplacer un enfant de famille d'accueil. L'obligation du DPJ à cet égard doit demeurer même lorsque le jugement initial ne désigne pas de famille d'accueil. Autrement, le tribunal ne peut rendre une ordonnance qui tend à la stabilité des liens, tel que lui impose l'article 91.1 (3) de la L.p.j.

RECOMMANDATION 7 :

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

RECOMMANDATION 8 :

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

RECOMMANDATION 9 :

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

RECOMMANDATION 10 :

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

Un autre grand volet des travaux de la Commission porte sur les mesures restrictives de liberté et des conditions de vie des enfants hébergés en centre de réadaptation. À ce sujet, la Commission insiste sur la nécessité que la nouvelle disposition visant à contrer la problématique de fugues dans les centres de réadaptation, prévue à l'article 11.1.2 de la L.p.j., soit appliquée en conformité avec les différents droits de l'enfant. Elle soumet également qu'elle doit être avisée de la mesure qui sera employée en vertu de cet article dans la situation d'un enfant, lorsque l'avis en vertu de l'article 63 de la L.p.j. lui est envoyé. Puis, la Commission recommande que les dispositions qui s'appliquent uniquement à l'hébergement en unité

d'encadrement intensif en vertu du *Règlement sur les conditions applicables au recours à certaines mesures d'encadrement* s'appliquent aussi à ce qui est prévu à l'article 11.1.2 de la loi, avec les adaptations nécessaires.

De plus, la Commission est hautement préoccupée par l'imposition de conditions restrictives de libertés aux enfants hébergés dans des unités « spécialisées ». Dans les enquêtes qu'elle a menées concernant des situations d'enfants vivant dans ces unités, ceux-ci font l'objet de restrictions qui ne sont pas autorisées par la loi. Pour la Commission, il ne saurait faire de doute que le caractère exceptionnel de ces mesures implique qu'elles soient appliquées selon une procédure et des motifs prévus dans la L.p.j.

Afin d'éviter les risques d'atteinte aux droits des enfants hébergés dans les unités « spécialisées », la Commission formule les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION 11 :

> **La Commission recommande que le moyen employé, à titre de mesure d'empêchement au sens de l'article 11.1.2 de la L.p.j., soit spécifié dans l'avis soumis à la Commission en vertu de l'article 63 de la L.p.j. et dans le compte rendu prévu à l'article 6 du *Règlement sur les conditions applicables au recours à certaines mesures d'encadrement*.**
>
> **La Commission recommande en outre que les dispositions prévues au *Règlement sur les conditions applicables au recours à certaines mesures d'encadrement*, qui concerne l'hébergement en unité d'encadrement intensif, s'appliquent aux mesures d'empêchement, en y apportant les adaptations nécessaires.**

RECOMMANDATION 12 :

> **La Commission recommande que les régimes restrictifs de liberté employés dans les unités spécialisées soient expressément autorisés par la loi. Ces derniers devraient être employés de façon strictement exceptionnelle, en respectant la procédure prescrite et toujours dans l'intérêt de l'enfant.**
>
> **La Commission recommande également que des formations sur l'utilisation des mesures d'isolement et de contention soient dispensées aux intervenants et éducateurs œuvrant dans les unités spécialisées.**

La Commission se doit d'exposer, au nombre des lacunes qu'elle a constatées dans la mise en œuvre de la L.p.j. par les DPJ, les enjeux spécifiques concernant les enfants autochtones. Elle

l'a affirmé à plusieurs reprises, les lacunes du système de protection de la jeunesse ont un impact beaucoup plus important sur ces derniers. Soulignant que le système de protection de la jeunesse dans le contexte autochtone a fait l'objet d'une analyse détaillée dans le cadre du rapport de la Commission Viens, la Commission s'est limitée à présenter les problématiques les plus récurrentes mises en lumière dans ses dossiers d'enquête.

Elle y constate que le manque de ressource dans les services de santé et dans les services sociaux pour les autochtones est endémique. L'absence de certains programmes pour soutenir les enfants et les familles autochtones de même que le manque de services en santé mentale et d'autres services spécialisés ont été dénoncés à plusieurs occasions par la Commission. Elle est aussi intervenue de manière récurrente pour souligner les problèmes reliés à l'application du principe de préservation de l'identité culturelle autochtone prévu à la L.p.j. Le manque criant de services et l'insuffisance des ressources d'accueil au sein de communautés sont d'autant plus sérieux qu'il entraine le placement d'enfants à l'extérieur de leur communauté. S'ajoute alors à cette situation défaillante, le fait que les enfants sont encore souvent placés dans des familles allochtones qui ne sont pas toujours en mesure de maintenir les liens nécessaires pour préserver leur identité culturelle.

La Commission a également noté que les enfants autochtones de langue anglaise, hébergés hors de leur communauté dans des établissements en vertu de la L.p.j., n'ont pas accès rapidement à la scolarisation en anglais. Les complications administratives pour obtenir la déclaration d'admissibilité à l'enseignement dans cette langue retardent indûment leur accès à l'école et portent ainsi atteinte à leur droit, en pleine égalité, à l'instruction publique gratuite.

Rappelons que la Commission a sonné l'alarme quant à l'urgence d'agir pour modifier les pratiques des DPJ dans l'intervention auprès des enfants autochtones depuis longtemps. En ce sens, elle adhère sans restriction aux actions correctives concrètes et efficaces proposées par la Commission Viens. Les appels à l'action que le Gouvernement du Québec et les autorités autochtones doivent mettre en place en vue de prévenir et d'éliminer toute forme de violence et de pratiques discriminatoires dans le cadre de la prestation de services publics sont nécessaires aux changements à apporter en matière de protection de la jeunesse.

RECOMMANDATION 13 :

> **La Commission recommande de mettre en œuvre les appels à l'action concernant spécifiquement la protection de la jeunesse formulés par la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics.**

En outre, la Commission s'est attardée à certaines ordonnances judiciaires qu'elle considère difficilement compatibles avec les droits de l'enfant prévus à la L.p.j. Plus précisément, la Commission considère que lorsque le tribunal ordonne des contacts entre un enfant retiré de son milieu familial et une personne, il ne peut déléguer au DPJ la décision relative à l'existence d'une supervision, à la fréquence et à la durée. Le droit de communiquer de l'enfant, prévu à l'article 9 de la L.p.j., ne permet pas une telle délégation de pouvoir. Dans ce contexte, la Commission soumet que les dispositions législatives portant sur les ordonnances de contacts devraient être clarifiées pour reconnaître la compétence exclusive du tribunal en la matière.

Aussi, la Commission est consternée par le fait que certaines ordonnances d'hébergement obligatoire provisoire sont renouvelées au-delà de 60 jours d'un simple consentement des parties. À son avis, le renouvellement d'une ordonnance rendue en vertu de l'article 76.1 (2) de la L.p.j. doit en tout temps répondre à des critères de « motifs sérieux », même lorsque les parties donnent leur consentement.

Enfin, la Commission insiste sur l'importance pour le tribunal de statuer sur les situations de lésions de droits qui sont portées à son attention. À ce sujet, elle regrette qu'à certaines occasions, le tribunal refuse d'entendre des demandes en lésions de droits pour des raisons procédurales. La Commission ne comprend pas les motifs justifiant la prise en compte de telles exigences, lesquelles sont difficilement compatibles avec l'obligation du tribunal de veiller à ce que toute décision prise dans la situation de l'enfant soit conforme à son intérêt.

Relativement à ces constats judiciaires de lésions de droits, la Commission conclut en faisant valoir le nécessité pour le tribunal de pouvoir rendre des ordonnances comportant des mesures correctrices ayant une portée systémique lorsqu'il déclare une lésion de droits dans la situation d'un enfant.

À ce propos, la Commission recommande que :

RECOMMANDATION 14 :

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

RECOMMANDATION 15 :

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

La concertation du DPJ avec les autres acteurs pour garantir le développement et la sécurité de l'enfant lorsque sa situation est prise en charge par le DPJ

Dans un autre ordre d'idées, le DPJ n'est pas seul responsable de la protection des enfants dont la sécurité ou le développement est ou peut être compromis. Les autres acteurs du réseau de la santé et des services sociaux ainsi que ceux du milieu scolaire, des services de garde, des organismes communautaires, des services policiers et du milieu judiciaire ont aussi un rôle essentiel à jouer à cet égard. La collaboration entre eux est nécessaire pour éviter une rupture de services, mais aussi pour s'assurer d'offrir une réponse globale aux besoins des enfants et de leur famille.

La Commission constate toutefois que le rôle de chacun des intervenants quant à leur obligation de signalement, laquelle existe pour permettre de dépister les situations pour lesquelles la sécurité ou le développement de l'enfant est ou risque d'être compromis, est encore trop souvent méconnu. Les principes sur lesquels elle repose sont aussi mal compris. Depuis longtemps, la Commission insiste sur la nécessité que les intervenants soient formés sur la L.p.j. et sur leur obligation de signalement dans le respect du droit à l'égalité protégé en vertu de la Charte. Afin de réduire les mauvaises interprétations de la dynamique familiale qui a cours chez les jeunes racisés et issus de l'immigration, les formations doivent inclure un volet interculturel et antiraciste. En plus d'être obligatoires, elles doivent être assorties d'une évaluation des acquis des professionnels formés. Ces formations devraient également

contribuer à diminuer la surreprésentation des enfants racisés, notamment des communautés noires, dans les signalements.

Une fois la situation de l'enfant signalée au DPJ, la collaboration entre les DPJ et les autres acteurs demeure nécessaire pour qu'il y ait une continuité des services et pour offrir une réponse globale aux besoins des enfants et de leur famille. Néanmoins, la Commission a constaté de nombreuses failles dans la collaboration entre le DPJ et ses partenaires. Celles-ci ont été largement documentées dans les trois rapports sur la mise en œuvre de la L.p.j. (article 156.1 de la L.p.j.) qu'elle a déposés à l'Assemblée nationale en 2011, 2015 et 2020.

Pourtant, malgré les lacunes dénoncées, encore aujourd'hui, les mécanismes de collaboration internes entre les DPJ et les différentes directions des CISSS/CIUSSS nécessitent d'être mis à jour et clarifiés. Ceux-ci sont requis pour assurer des interventions conformes aux besoins des enfants et de leurs parents, et ce, quelle que soit leur origine ethnique ou nationale.

En outre, l'application des ententes avec le milieu scolaire, les services policiers et le milieu judiciaire est encore trop souvent défaillante. Ajoutons à cela le fait que la collaboration avec les services de garde et le milieu communautaire est très peu encadrée et n'est pas uniforme à travers le Québec. Il s'agit pourtant de milieux de protection indispensables pour les enfants et les familles en difficulté.

Enfin, le partage d'information est essentiel à la mise en place d'actions concertées entre le DPJ et ses différents partenaires. À ce propos, la Commission tient à rappeler que la législation en vigueur repose sur un juste équilibre entre le respect de la confidentialité et le partage d'information pour garantir la protection d'un enfant et le respect de ses droits. Elle constate cependant que ces règles sont parfois mal appliquées par le DPJ ou par certains partenaires qui refusent de partager de l'information qui serait pertinente pour la protection de l'enfant. Par ailleurs, selon la Commission, les règles relatives à l'obligation de divulgation ou de communication prévues aux articles 35.4 et 36 de la L.p.j. devraient s'appliquer autant aux professionnels qui œuvrent dans un établissement au sens de la L.s.s.s.s., qu'aux autres professionnels travaillant dans d'autres institutions et organismes.

À la suite des constats posés à la partie 3, la Commission formule les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION 16 :

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

RECOMMANDATION 17 :

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

RECOMMANDATION 18 :

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

Les responsabilités des réseaux publics en amont du système de protection de la jeunesse

Tout en rappelant le respect du rôle des parents, il est par ailleurs tout aussi nécessaire d'examiner les responsabilités qui incombent aux réseaux publics eu égard au développement et à la sécurité des enfants, en amont du système de protection. C'est ce que la Commission a fait dans la partie 4 du présent mémoire. Il en ressort que malgré les politiques publiques existantes des enjeux ayant des causes systémiques, tels que la pauvreté, demeurent des facteurs de risque majeurs pour le développement et la sécurité des enfants.

Le bref portrait de la situation actuelle des familles au Québec en regard des facteurs qui peuvent affecter le développement et la sécurité de l'enfant brossé par la Commission démontre en effet les conditions adverses dans lesquelles des familles évoluent, malgré elles. Ces conditions emportent, dans bien des cas, de graves conséquences pour les enfants. Suivant

l'approche intersectionnelle de la discrimination, il faut en outre prendre en compte les impacts particuliers que la pauvreté a en fonction de certains facteurs tels que l'état civil, notamment pour les ménages monoparentaux, le handicap, l'origine ethnique ou nationale (ce qui, rappelons-le, inclut les familles autochtones), les ménages formés de personnes racisées ou de nouveaux arrivants.

À maintes reprises, la Commission a dénoncé ces situations qui sont demeurées problématiques. L'État québécois se trouve ainsi en défaut de réaliser les engagements qu'il a pris sur le plan international et d'obligations qu'il a en vertu du droit québécois en matière de droits de la personne, dont les droits économiques et sociaux.

Insistons sur le fait que ces engagements et obligations, partiellement remplis, ont trait à de très nombreuses sphères de la vie de l'enfant et appellent à des interventions continues, concertées et complémentaires des réseaux publics. Elles doivent en outre être respectueuses de l'ensemble des droits des enfants et de leur famille. Puis, les interventions doivent être fondées sur une approche universelle de leurs droits, laquelle doit tenir compte du droit à l'égalité réelle et inclure, lorsque nécessaire, la mise en œuvre de mesures adaptées en fonction de la diversité des besoins des enfants.

Pour la Commission, l'intervention précoce auprès des jeunes en difficulté, notamment en regard des services périnataux, soins de santé pédiatriques, services sociaux et de soutien aux parents, services de garde, services éducatifs et protection sociale, est une condition essentielle pour favoriser le plein développement des enfants. Également, elle considère primordial de garantir l'accès aux services d'éducation et de santé visant à garantir la protection et l'épanouissement de l'enfant tout au long de sa trajectoire développementale, jusqu'au passage à l'âge adulte. Retenons par ailleurs l'attention particulière qui doit être portée à cet égard, d'une part, aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage de même que, d'autre part, aux élèves racisés et aux élèves issus de l'immigration.

La Commission ne saurait suffisamment insister sur l'importance de la mise en place de mesures d'assistance financière et des mesures sociales susceptibles d'assurer un niveau de vie décent aux familles. Celles-ci devraient entre autres inclure, d'une part la mise en œuvre des mesures d'aide financière assurant l'exercice de l'ensemble des droits et, d'autre part, le

développement et le financement du logement social, à la hauteur des problèmes découlant du mal logement des familles. Enfin, la Commission juge que les mesures structurantes pour lutter contre la pauvreté doivent être adoptées et mises en œuvre, en tenant compte notamment de la nature multidimensionnelle et du caractère systémique du phénomène.

Plus généralement, les appels renouvelés de la Commission à renforcer la portée des droits économiques et sociaux garantis par la Charte, afin de mener à leur mise en œuvre effective, prennent une importance toute particulière à la lumière du portrait socioéconomique des familles et des considérations qui précèdent eu égard aux droits des enfants.

À la lumière de ces constats, la Commission a formulé les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION 19 :

> **La Commission recommande que la Charte soit modifiée pour étendre aux articles 39 à 48 la primauté sur la législation que confère l'article 52 de celle-ci. Cette primauté pourrait entrer en vigueur graduellement et ainsi être limitée dans un premier temps aux lois postérieures, puis étendue aux lois existantes.**

RECOMMANDATION 20 :

> **La Commission recommande que le droit de la famille à des mesures de soutien soit explicitement reconnu dans la Charte.**

RECOMMANDATION 21 :

> **La Commission recommande que l'article 45 de la Charte soit modifié afin que le droit à un logement suffisant soit explicitement reconnu comme faisant partie du droit à des mesures sociales et financières, susceptibles d'assurer un niveau de vie décent.**

La reconnaissance d'une responsabilité partagée et l'affirmation d'un engagement collectif pour assurer le principe de l'intérêt de l'enfant et le respect de ses droits au Québec

L'exposé des mandats, responsabilités et pouvoirs de la Commission, à la partie 5 du mémoire, atteste du rôle fondamental qu'elle joue par l'accomplissement de fonctions essentielles dans la protection et la promotion des droits de l'enfant au Québec. Les réalisations qu'elle a accomplies à travers les années à cet égard sont éloquentes, entre autres quant à l'utilisation de la voie judiciaire lorsqu'elle juge nécessaire qu'une atteinte au droit d'un enfant soit corrigée.

Toutefois, afin d'exercer plus efficacement ses fonctions dans le respect de ses missions, notamment celle de veiller à la protection de l'intérêt de l'enfant et au respect des droits qui lui sont reconnus, la Commission réclame depuis longtemps des garanties additionnelles eu égard à son statut et son fonctionnement. Particulièrement, en devenant rattachée à l'Assemblée nationale pour tous les aspects reliés à sa gestion, y compris ceux de nature budgétaire, la Commission bénéficierait inévitablement d'une plus grande indépendance. De manière corollaire, il faudrait que les conditions de travail et la rémunération de ses membres soient fixées par l'Assemblée nationale et que le processus de recrutement des membres de la Commission soit plus transparent et rigoureux.

En ce sens, la Commission fait les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION 22 :

> **La Commission recommande d'être rattachée directement à l'Assemblée nationale pour tous les aspects de sa gestion, y compris les aspects budgétaires.**

Également, la Commission propose des modifications législatives en matière de protection de la jeunesse dans l'objectif d'accroître sa capacité d'intervenir, que ce soit en lui accordant de nouvelles responsabilités ou en précisant davantage celles qui lui sont déjà conférées.

Pour ce faire, la Commission émet les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION 23 :

> **La Commission recommande que la L.p.j. prévoie un mécanisme de suivi des recommandations qu'elle formule dans l'exercice de ses responsabilités.**

RECOMMANDATION 24 :

> **La Commission recommande de modifier l'article 23 b) de la L.p.j. afin d'y ajouter qu'elle peut faire enquête sur toute situation pour laquelle elle a des motifs de croire que des représailles ont été exercées contre une personne, un groupe ou un organisme intéressé par le traitement d'une demande d'intervention en vertu de la L.p.j. ou qui y a participé, que ce soit à titre de personne dont la situation est ou devrait être prise en charge par le DPJ, de requérant, de témoin ou autrement.**
>
> **De plus, elle recommande d'ajouter à, l'article 23 c) de la L.p.j., la possibilité pour la Commission de prendre les moyens légaux qu'elle juge nécessaires pour que des mesures soient prises afin de corriger la situation et demander qu'un tribunal**

puisse ordonner des dommages punitifs, nonobstant toute autre disposition d'une loi applicable, lorsque des représailles ont été exercées.

RECOMMANDATION 25 :

La Commission recommande d'ajouter une disposition dans la L.p.j. indiquant qu'elle doit être informée lorsque le coroner conduit une investigation à la suite du décès d'un enfant, des raisons ayant justifié l'ouverture de celle-ci et les personnes, établissements ou organismes étant mis en cause.

La Commission recommande de même d'examiner la possibilité qu'elle soit avisée soit par le DPJ ou le président-directeur général du CISSS ou du CIUSSS ou un représentant du MSSS lorsqu'un enfant ayant fait l'objet d'un signalement ou que sa situation est prise en charge par le DPJ ou le Directeur provincial a subi de graves blessures.

RECOMMANDATION 26 :

La Commission recommande que les termes « ou éviter que celle-ci ne se reproduise » soient ajoutés à la fin de l'article 25.2 de la L.p.j.

De manière corollaire, elle recommande de modifier le quatrième alinéa de l'article 91 de la L.p.j. afin qu'il y soit inscrit que le tribunal peut ordonner toute mesure de nature systémique afin d'éviter que des situations semblables se reproduisent.

La Commission recommande également d'introduire dans la L.p.j. une disposition prévoyant l'obligation de notifier à la Commission tous les jugements de lésion de droit.

De plus, elle recommande d'y ajouter une disposition prévoyant l'obligation de notifier les avis d'appel de jugements de lésion de droit.

Par ailleurs, comme l'atteste sa planification stratégique transitoire (2019-2021), la Commission a entrepris une profonde réflexion afin de définir, notamment en fonction des besoins des enfants, des stratégies à mettre en place pour mieux accomplir ses responsabilités existantes.

Dans le cadre de la présente commission spéciale, la Commission considère qu'elle doit être un vecteur important dans la recherche d'une pleine reconnaissance des droits des enfants au Québec. Par conséquent, elle prend plusieurs engagements afin de mieux réaliser ses responsabilités quant à la promotion et la défense des droits des enfants.

De manière plus précise, la Commission se prononce sur la réalisation du droit de l'enfant d'être entendu, lequel doit être au cœur de l'application de tous ses autres droits. Elle annonce sa volonté d'intensifier la concrétisation de ce principe directeur dans l'exercice de l'ensemble de ses responsabilités. Elle entend à cette fin mettre en place des mécanismes permettant de consulter les enfants dans les sujets les concernant de même que dans le cadre de procédures relevant de ses fonctions.

La Commission formule dès lors l'engagement suivant :

ENGAGEMENT DE LA COMMISSION 1

> **La Commission s'engage à poursuivre ses travaux en vue de prendre les meilleurs moyens pour rejoindre les enfants et s'assurer que leur voix soit réellement entendue. Cet exercice devrait lui permettre d'élaborer et de mettre en place des mécanismes de consultation destinés aux enfants et aux jeunes, en lien avec l'ensemble de ses responsabilités, tant en Charte qu'en protection de la jeunesse.**
>
> **Elle s'engage par ailleurs à poursuivre sa réflexion quant aux moyens à mettre en place pour permettre à l'enfant d'être entendu dans le cadre des procédures qui relèvent de ses fonctions.**

Aussi, à titre d'organisme exerçant ses responsabilités sur l'ensemble du territoire du Québec, la Commission repense présentement son offre de services et l'organisation de ceux-ci, en vue de les rendre plus accessibles. Cette réflexion s'effectue à la lumière d'un bilan interne réalisé en 2019 sur cette question.

De plus, afin d'assurer que ses actions soient représentatives des réalités vécues par les enfants du Québec, la Commission est consciente de l'importance de renforcer encore davantage ses collaborations avec ses partenaires, notamment les organismes communautaires. Ceux-ci sont indéniablement pour elle d'un apport indispensable, par exemple afin de lui permettre de mieux comprendre le vécu des enfants et de leurs familles, et ce faisant, guider ses interventions.

Dans la poursuite des démarches entreprises, la Commission prend les engagements suivants :

ENGAGEMENT DE LA COMMISSION 2

> **La Commission s'engage à ce que des composantes de sa stratégie pour rendre ses services plus accessibles dans l'ensemble du Québec visent spécifiquement les enfants.**

ENGAGEMENT DE LA COMMISSION 3

> **La Commission s'engage à développer et consolider ses collaborations avec ses partenaires, dont les organismes communautaires.**

La Commission ne saurait passer sous silence la spécificité que revêt sa collaboration avec les organisations autochtones ou les représentants officiels des nations autochtones en regard de la promotion et la défense des droits des enfants autochtones.

Partant du fait qu'il n'existe pas au sein des nations autochtones du Québec de défenseur dédié à la défense des droits de l'enfant, une seule conclusion s'impose. La Commission poursuivra son mandat et de ses responsabilités en faveur des enfants tout en gardant à l'esprit les constats et des appels à l'action de la Commission Viens, les appels à la justice rendus publics à la suite de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées[867] et les appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation du Canada[868].

En ce sens, la Commission prend l'engagement suivant :

ENGAGEMENT DE LA COMMISSION 4

> **La Commission s'engage à poursuivre l'exercice de son mandat et ses responsabilités pour promouvoir et défendre les droits des enfants autochtones en collaboration avec des organisations autochtones, ou des représentants officiels des nations autochtones, en prenant acte des constats et appels à l'action et à la justice formulés par la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics, la commission d'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées et la Commission de vérité et réconciliation du Canada.**

867 ENQUÊTE NATIONALE SUR LES FEMMES ET LES FILLES AUTOCHTONES DISPARUES ET ASSASSINÉES, préc., note 723.

868 COMMISSION DE VÉRITÉ ET RÉCONCILIATION DU CANADA, préc., note 724, p. 347-380.

Elle s'engage de même à collaborer avec les communautés autochtones advenant qu'elles désignent leur propre défenseur des droits des enfants, et ce, en vue de partager l'expertise qu'elle a acquise en regard de la promotion et la défense des droits de l'enfant.

Accroître le leadership du gouvernement dans la prévention, l'intervention et la défense des droits de l'enfant

Ayant mis en lumière les lacunes majeures qui demeurent quant à la prestation des services de protection, les failles de la concertation entre les DPJ et ses partenaires et les responsabilités essentielles des réseaux publics en amont du système de protection, la Commission s'adresse au gouvernement. Il est en effet impératif qu'il assume un leadership fort pour assurer un réel exercice des droits des enfants. En ce sens, toutes les actions gouvernementales doivent être orientées en fonction de l'ensemble des droits reconnus à l'enfant et en tenant compte de ses besoins, dont celui de protection.

Cela implique de reconnaître que c'est la somme du travail accompli par différents acteurs œuvrant actuellement au Québec auprès des enfants et leurs familles qui est garante du plein respect des droits de l'enfant. Les missions du Protecteur du Citoyen, du Directeur de la Santé publique du Québec, des municipalités, des organismes communautaires et des fondations ainsi que des milieux de la recherche sont complémentaires. En cela, ces acteurs contribuent significativement au fonctionnement effectif de l'offre et de l'organisation des services destinés aux enfants et à leur famille au sein de la société québécoise.

Nier l'existence de cette complémentarité entrainerait des risques majeurs de recul quant à l'avancement des droits des enfants et de leur famille. Le chainon manquant est celui de la concertation de leurs actions. Seul le gouvernement peut, étant donné ses responsabilités découlant de ses obligations et engagements envers les enfants, être le maître d'œuvre de la concertation de ses actions avec celles des acteurs institutionnels, municipaux, communautaires, philanthropiques et des milieux de la recherche.

Pourtant, aucun ministre n'a pour responsabilité, en vertu de la loi constitutive d'un ministère, de veiller à ce que le gouvernement, ses ministères et ses organismes tiennent compte des droits des enfants, soit les personnes âgées de moins de 18 ans. Le rôle du ministre de la Famille est

limité à veiller à ce que le gouvernement, ses ministères et ses organismes prennent en compte des besoins des jeunes et de leurs familles.

La Commission propose en ce sens d'ajouter une responsabilité ministérielle qui consisterait à veiller au respect des droits des enfants dans la prise des décisions au sein de l'appareil gouvernemental, et ce, en accordant une considération primordiale à leur intérêt.

C'est pourquoi, elle recommande :

RECOMMANDATION 27 :

> **La Commission recommande que la responsabilité de veiller au respect des droits des enfants soit attribuée à un ministre, et ce, conformément aux engagements auxquels le gouvernement a adhéré sur le plan international ainsi qu'aux obligations qui lui incombent en vertu du droit québécois.**

Toujours dans une approche fondée sur les droits, la Commission estime que pour parvenir à la pleine réalisation des droits de l'enfant, il est primordial que le droit québécois réfère explicitement à la CRDE, particulièrement dans la Charte et la L.p.j. Cela bénéficierait à l'ensemble des acteurs juridiques ayant à interpréter les dispositions de ces lois, entre autres, les tribunaux de droit commun. Concrètement, les normes du droit international doivent jouer un rôle de tout premier plan dans la pratique de la Commission, incluant dans la jurisprudence du Tribunal des droits de la personne.

À cette fin, elle recommande :

RECOMMANDATION 28 :

> **La Commission recommande que le Préambule de la Charte énonce que celle-ci trouve son inspiration dans les instruments juridiques internationaux relatifs aux droits et libertés, notamment la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, les deux pactes internationaux et la *Convention relative aux droits de l'enfant*.**
>
> **De plus, elle recommande de préciser, au préambule de la L.p.j. ou à son article 3, que les droits contenus à la L.p.j. doivent s'interpréter et s'appliquer en tenant compte de la *Convention relative aux droits de l'enfant*.**

La Commission a fait ressortir qu'au Québec le processus législatif actuel ne prévoit aucune évaluation d'impact qui porte spécifiquement sur les enfants au stade de l'élaboration d'une loi

ou d'un règlement. Il n'existe d'ailleurs au Québec aucun autre processus d'évaluation des répercussions permettant de mesurer l'impact effectif sur les enfants de l'application des décisions du gouvernement.

Face une telle absence de processus d'évaluation gouvernementale des répercussions de ses actions sur les droits des enfants, la Commission croit qu'il est urgent que le gouvernement se dote de tels processus destinés à déterminer les répercussions de toute proposition de loi, incluant les projets de loi de crédit budgétaire, ou de politique sur les enfants et l'exercice de leurs droits. De même, il est urgent que le gouvernement se dote d'un processus d'évaluation de ces répercussions permettant de mesurer l'impact effectif de l'application des décisions.

Elle estime par ailleurs qu'elle serait l'institution la mieux désignée pour assurer la surveillance de la mise en œuvre d'un tel processus et pour soutenir les différents acteurs qui seraient impliqués dans celui. En effet, les responsabilités qu'elle a assumées depuis déjà plus de 40 ans lui permettraient d'exercer pleinement ce rôle.

La Commission recommande donc :

RECOMMANDATION 29 :

> **La Commission recommande au gouvernement de se doter, sans plus tarder, d'un processus d'évaluation d'impact des décisions sur les enfants, destiné à déterminer les répercussions de toute proposition de loi, de politique ou de crédit budgétaire sur les enfants et l'exercice de leurs droits, ainsi que d'un processus d'évaluation de ces répercussions permettant de mesurer l'impact effectif de l'application des décisions.**
>
> **À cet égard, elle estime qu'elle serait l'institution la mieux désignée pour assurer la surveillance de la mise en œuvre d'un processus évaluation gouvernementale des répercussions de ses actions sur les droits des enfants, ainsi que pour soutenir les différents acteurs qui seraient impliqués dans ce processus.**

Au terme du colossal exercice auquel s'est soumise la Commission dans le cadre de cette Commission spéciale, elle arrive à une évidence en regard de l'action gouvernementale dans la mise en œuvre de l'ensemble des droits des enfants au Québec. Le gouvernement doit se doter promptement d'une stratégie d'action de vaste portée en faveur des enfants, laquelle doit être unificatrice, complète, axée sur les droits et ancrée dans la CRDE.

Aux fins de l'élaboration d'une telle stratégie, des conditions doivent être respectées. Il est entre autres primordial qu'elle soit élaborée à la suite d'un processus de consultation associant les enfants et les jeunes ainsi que les personnes qui vivent et travaillent avec eux.

De plus, des composantes doivent essentiellement s'y retrouver. La stratégie doit définir les priorités d'action en fonction de trois axes : la promotion des droits de l'enfant, la défense de ceux-ci et l'intervention effectuée par les services publics et les organismes communautaires. Elle doit de même accorder une attention particulière aux besoins et aux droits des enfants dans toute action gouvernementale tendant au développement de ceux-ci. S'ajoute en outre l'importance de miser sur le renforcement des diverses interventions pouvant être effectuées par les services publics et les organismes communautaires, et ce, en vue de prévenir ou de mettre fin à toutes les situations qui compromettent la sécurité et le développement de l'enfant. Plus généralement, la stratégie doit pouvoir mener à la mise en œuvre de mesures structurantes et concertées pour lutter contre la pauvreté.

Enfin, la pertinence de la mise en place d'une telle stratégie nécessite qu'elle prévoie des mécanismes de suivi et d'examen.

La Commission recommande en ce sens au gouvernement :

RECOMMANDATION 30 :

> **La Commission recommande au gouvernement d'adopter, en collaboration avec les ministères et les organismes gouvernementaux concernés et ses partenaires ainsi qu'avec la participation des enfants, une stratégie pour assurer la promotion et la défense des droits de l'ensemble des enfants du Québec. Cette stratégie doit inclure des mécanismes de suivi et d'examen.**

En conclusion de son mémoire, la Commission lance des grands messages qui, elle l'espère sincèrement, sauront être entendus par le gouvernement et par l'ensemble des acteurs concernés par la mise en œuvre des droits des enfants, dont le droit à la protection. Par ailleurs, elle souhaite ardemment que ces messages puissent trouver écho dans la société québécoise, y compris auprès des enfants eux-mêmes. Il est incontestable que pour garantir le respect du principe de leur intérêt et de leurs droits au Québec, il faut une adhésion collective, tant des parents et des personnes significatives que des services et organisations non

gouvernementaux ou privées, quant à l'urgence de s'engager pour améliorer la situation des enfants.

Son premier message consiste à ce que soit accordée, en toute circonstance, une voix aux enfants au Québec. Un réflexe doit dorénavant s'imposer pour l'ensemble des décideurs et des personnes qui agissent auprès d'eux, quant à leur participation à la prise des décisions les concernant, et ce, dans toutes les sphères de leur vie. Leur intérêt doit être la seule considération devant prévaloir à cette fin.

Pour la Commission, mieux les entendre signifie inéluctablement mieux les défendre.

Son deuxième message repose sur le postulat que le respect des droits des enfants, notamment ceux consacrés par la CRDE, est la clé de voûte pour répondre à l'ensemble de leurs besoins et incidemment, prévenir les risques d'atteintes à leur développement et à leur sécurité. Il faut par tous les moyens renforcer la connaissance des droits des enfants, et ce, à tous les égards. Prioritairement, les enfants doivent savoir qu'ils ont des droits et ils doivent en comprendre le sens. Toutes les personnes qui les entourent et qui sont susceptibles d'interagir de quelque manière que ce soit avec eux doivent également posséder une telle compréhension. La connaissance en cette matière doit s'étendre à tous les décideurs, incluant les gouvernements et les organismes publics, car ils interviennent dans la vie des enfants. Enfin, plus largement, la société québécoise doit être sensibilisée aux droits qui leur sont reconnus par les différentes lois du Québec et sur ceux qui leur sont universellement conférés par la CRDE.

Selon la Commission, la connaissance des droits des enfants est la prémisse de leur reconnaissance et de leur respect.

En terminant, la Commission destine son troisième message au gouvernement. Un nombre important d'actions peut être proposé en faveur des enfants, mais sans le financement approprié, leur portée risque d'être diluée, voire d'être anéantie. Elle ne peut que faire siens les propos du Comité des droits de l'enfant voulant que les législations, politiques et programmes conformes aux droits de la CRDE « ne peuvent être mis en œuvre sans que des ressources financières suffisantes soient mobilisées, affectées et dépensées de manière responsable, efficace, efficiente, équitable, participative, transparente et durable. »

De l’avis de la Commission, le budget alloué aux enjeux relatifs aux enfants s’évalue en fonction de l’importance qu’on leur accorde dans la société.

A N N E X E

LISTE DES RECOMMANDATIONS

I ASSURER LA PROTECTION DE LA JEUNESSE

- *Optimiser les pratiques cliniques des DPJ*

RECOMMANDATION 1 :

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

RECOMMANDATION 3 :

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

RECOMMANDATION 4 :

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

RECOMMANDATION 5 :

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

RECOMMANDATION 6 :

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

RECOMMANDATION 7 :

> La Commission recommande que les DPJ s'assurent du maintien des relations significatives de l'enfant lorsqu'il est retiré de son milieu familial, sauf si un tel maintien

s'avère contraire à son intérêt. À cet effet, les DPJ doivent prendre des actions concrètes afin que les communications et les visites entre l'enfant et les personnes concernées soient maintenues. Ils doivent adapter leurs interventions aux enfants en bas âge et à ceux en situation de vulnérabilité qui ne peuvent s'exprimer.

RECOMMANDATION 9 :

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

- *Agir sans délai en faveur des enfants autochtones*

RECOMMANDATION 13 :

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

- *Modifier la L.P.J. et la règlementation afférente pour renforcer les droits des enfants et les obligations qui y sont inscrits*

RECOMMANDATION 8 :

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

RECOMMANDATION 10 :

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

RECOMMANDATION 11 :

La Commission recommande que le moyen employé, à titre de mesure d'empêchement au sens de l'article 11.1.2 de la L.p.j., soit spécifié dans l'avis soumis à la Commission en vertu de l'article 63 de la L.p.j. et dans le compte rendu prévu à l'article 6 du

Règlement sur les conditions applicables au recours à certaines mesures d'encadrement.

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

RECOMMANDATION 12 :

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

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

RECOMMANDATION 15 :

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

RECOMMANDATION 18 :

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

RECOMMANDATION 28 :

La Commission recommande que le Préambule de la Charte énonce que celle-ci trouve son inspiration dans les instruments juridiques internationaux relatifs aux droits et libertés, notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme, les deux pactes internationaux et la CRDE.

De plus, elle recommande de préciser, au préambule de la L.p.j. ou à son article 3, que les droits contenus à la L.p.j. doivent s'interpréter et s'appliquer en tenant compte de la CRDE.

- *Préciser la compétence du tribunal dans la L.p.j.*

RECOMMANDATION 14 :

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

RECOMMANDATION 26 :

La Commission recommande que les termes « ou éviter que celle-ci ne se reproduise » soient ajoutés à la fin de l'article 25.2 de la L.p.j.

De manière corollaire, elle recommande de modifier le quatrième alinéa de l'article 91 de la L.p.j. afin qu'il y soit inscrit que le tribunal peut ordonner toute mesure de nature systémique afin d'éviter que des situations semblables se reproduisent.

La Commission recommande également d'introduire dans la L.p.j. une disposition prévoyant l'obligation de notifier à la Commission tous les jugements de lésion de droit.

De plus, elle recommande d'y ajouter une disposition prévoyant l'obligation de notifier les avis d'appel de jugements de lésion de droit.

- *Accroître l'accès aux services requis par les enfants ainsi que la concertation du DPJ avec les autres acteurs*

RECOMMANDATION 2 :

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

RECOMMANDATION 16 :

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

RECOMMANDATION 17 :

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

II AGIR EN AMONT DU SYSTÈME DE PROTECTION

- *Mieux assurer la protection des enfants en renforçant les droits consacrés par la Charte*

RECOMMANDATION 19 :

La Commission recommande que la Charte soit modifiée pour étendre aux articles 39 à 48 la primauté sur la législation que confère l'article 52 de celle-ci. Cette primauté pourrait entrer en vigueur graduellement et ainsi être limitée dans un premier temps aux lois postérieures, puis étendue aux lois existantes.

RECOMMANDATION 20 :

La Commission recommande que le droit de la famille à des mesures de soutien soit explicitement reconnu dans la Charte.

RECOMMANDATION 21 :

La Commission recommande que l'article 45 de la Charte soit modifié afin que le droit à un logement suffisant soit explicitement reconnu comme faisant partie du droit à des mesures sociales et financières, susceptibles d'assurer un niveau de vie décent.

RECOMMANDATION 28 :

La Commission recommande que le Préambule de la Charte énonce que celle-ci trouve son inspiration dans les instruments juridiques internationaux relatifs aux droits et libertés, notamment la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, les deux pactes internationaux et la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

De plus, elle recommande de préciser, au préambule de la L.p.j. ou à son article 3, que les droits contenus à la L.p.j. doivent s'interpréter et s'appliquer en tenant compte de la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

III OFFRIR LES GARANTIES NÉCESSAIRES À LA COMMISSION POUR LUI PERMETTRE D'ACCOMPLIR SES MANDATS À L'ÉGARD DES ENFANTS

- *Renforcer sa capacité d'intervention*

RECOMMANDATION 22 :

La Commission recommande d'être rattachée directement à l'Assemblée nationale pour tous les aspects de sa gestion, y compris les aspects budgétaires.

- *Élargir sa capacité d'intervention*

RECOMMANDATION 23 :

La Commission recommande que la L.p.j. prévoit un mécanisme de suivi des recommandations qu'elle formule dans l'exercice de ses responsabilités.

RECOMMANDATION 24 :

La Commission recommande que l'article 23 b) de la L.p.j. soit modifié afin d'y ajouter qu'elle peut faire enquête sur toute situation pour laquelle elle a des motifs de croire que des représailles ont été exercées contre une personne, un groupe ou un organisme intéressé par le traitement d'une demande d'intervention en vertu de la L.p.j. ou qui y a participé, que ce soit à titre de personne dont la situation est ou devrait être prise en charge par le DPJ, de requérant, de témoin ou autrement.

De plus, elle recommande que soit ajoutée à l'article 23 c) de la L.p.j. la possibilité qu'elle puisse prendre les moyens légaux qu'elle juge nécessaires pour que des mesures soient prises afin de corriger la situation et demander qu'un tribunal puisse ordonner des dommages punitifs, nonobstant toute autre disposition d'une loi applicable, lorsque des représailles ont été exercées.

RECOMMANDATION 25 :

La Commission recommande que soit ajoutée une disposition dans la L.p.j. indiquant qu'elle doit être informée lorsque le coroner conduit une investigation à la suite du décès d'un enfant, des raisons ayant justifié l'ouverture de celle-ci et les personnes, établissements ou organismes étant mis en cause.

La Commission recommande de même d'examiner la possibilité qu'elle soit avisée soit par le DPJ ou le président-directeur général du CISSS ou du CIUSSS ou un représentant du MSSS lorsqu'un enfant ayant fait l'objet d'un signalement ou dont la situation est prise en charge par le DPJ ou le Directeur provincial a subi de graves blessures.

RECOMMANDATION 26 :

La Commission recommande que les termes « ou éviter que celle-ci ne se reproduise » soient ajoutés à la fin de l'article 25.2 de la L.p.j.

De manière corollaire, elle recommande que soit modifié le quatrième alinéa de l'article 91 de la L.p.j. afin qu'il y soit inscrit que le tribunal peut ordonner toute mesure de nature systémique afin d'éviter que des situations semblables se reproduisent.

La Commission recommande également d'introduire dans la L.p.j. une disposition prévoyant l'obligation de notifier à la Commission tous les jugements de lésion de droit.

De plus, elle recommande d'y ajouter une disposition prévoyant l'obligation de notifier les avis d'appel de jugements de lésion de droit.

RECOMMANDATION 29 :

La Commission recommande au gouvernement de se doter, sans plus tarder, d'un processus d'évaluation d'impact des décisions sur les enfants, destiné à déterminer les répercussions de toute proposition de loi, de politique ou de crédit budgétaire sur les enfants et l'exercice de leurs droits, ainsi que d'un processus d'évaluation de ces répercussions permettant de mesurer l'impact effectif de l'application des décisions.

À cet égard, elle estime qu'elle serait l'institution la mieux désignée pour assurer la surveillance de la mise en œuvre d'un processus évaluation gouvernementale des répercussions de ses actions sur les droits des enfants, ainsi que pour soutenir les différents acteurs qui seraient impliqués dans ce processus.

IV ENGAGER LE GOUVERNEMENT DANS LA PRÉVENTION, L'INTERVENTION ET LA DÉFENSE DES DROITS DE L'ENFANT

- *Renforcer les responsabilités ministérielles*

RECOMMANDATION 27 :

La Commission recommande que la responsabilité de veiller au respect des droits des enfants soit attribuée à un ministre, et ce, conformément aux engagements auxquels le gouvernement a adhéré sur le plan international ainsi qu'aux obligations qui lui incombent en vertu du droit québécois.

- *Évaluer les impacts des décisions gouvernementales sur les enfants*

RECOMMANDATION 29 :

La Commission recommande au gouvernement de se doter, sans plus tarder, d'un processus d'évaluation d'impact des décisions sur les enfants, destiné à déterminer les répercussions de toute proposition de loi, de politique ou de crédit budgétaire sur les enfants et l'exercice de leurs droits, ainsi que d'un processus d'évaluation de ces répercussions permettant de mesurer l'impact effectif de l'application des décisions.

À cet égard, elle estime qu'elle serait l'institution la mieux désignée pour assurer la surveillance de la mise en œuvre d'un processus évaluation gouvernementale des répercussions de ses actions sur les droits des enfants, ainsi que pour soutenir les différents acteurs qui seraient impliqués dans ce processus.

- *Se doter sans plus tarder d'une stratégie assurer la promotion et la défense des droits de l'ensemble des enfants du Québec*

RECOMMANDATION 30 :

La Commission recommande au gouvernement d'adopter, en collaboration avec les ministères et les organismes gouvernementaux concernés et ses partenaires ainsi qu'avec la participation des enfants, une stratégie pour assurer la promotion et la défense des droits de l'ensemble des enfants du Québec. Cette stratégie doit inclure des mécanismes de suivi et d'examen.

Commission
des droits de la personne
et des droits de la jeunesse
Québec

Cat. 2.102.10.3

MISE EN ŒUVRE DE LA *CONVENTION CONTRE LA TORTURE ET AUTRES PEINES OU TRAITEMENTS CRUELS, INHUMAINS OU DÉGRADANTS*

Rapport d'activités pour la période allant
du 1er juin 2005 au 31 décembre 2007

Le 12 mars 2008

360, rue Saint-Jacques, 2e étage, Montréal (Québec) H2Y 1P5
TÉLÉPHONE : (514) 873-5146 • 1 800 361-6477 **TÉLÉCOPIEUR :** (514) 873-6032
TÉLÉSCRIPTEUR : (514) 873-2648 **WEB :** www.cdpdj.qc.ca

1 OBJET

Ce rapport fait état des activités de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse au regard de la mise en œuvre de la *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*[1]. Les renseignements fournis visent à compléter ceux déjà présentés dans les rapports précédents.

2 ENJEUX ET QUESTIONS, CHANGEMENTS LÉGISLATIFS ET INSTITUTIONNELS

Article 2 Mesures législatives, administratives, judiciaires et autres
Article 13 Allégations de torture ou de mauvais traitements par les autorités
Article 16 Prévention d'autres actes constitutifs de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

La Commission a reçu ces dernières années des demandes d'enquêtes relativement à des situations dénonçant les conditions de vie des enfants hébergés dans des centres de réadaptation en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ). Les enquêtes effectuées révélaient des mises en isolement répétées et abusives et des mesures disciplinaires excessives à l'endroit de certains enfants. Ces conditions se posaient dans différents centres de réadaptation au Québec.

La Commission a dénoncé dans ses positions publiques et dans des conclusions d'enquêtes, cette problématique.

La prétention principale de la Commission était de soutenir que l'hébergement en encadrement intensif contrevenait à l'article 24 de la Charte, faute d'assise législative.

---

[1] [1987] R.T. Can. n° 36, Doc. N.U. A/39/51, p. 197 (1984), entrée en vigueur pour le Canada le 24 juillet 1987.

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a présenté à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale le 25 février 2006 un mémoire relatif au *Projet de loi n° 125 (Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives)*. Le projet de loi proposait entre autres l'introduction de règles relatives à l'hébergement en encadrement intensif.

Parmi les recommandations de la Commission, il y était proposé que la loi prévoie expressément que l'imposition d'un régime restrictif de liberté soit assujettie à une autorisation du tribunal et à des conditions précises. La Commission recommandait également que les mesures restrictives de liberté ne soient pas limitées à un lieu d'hébergement, mais qu'elles visent plutôt l'ensemble des conditions de vie ayant pour effet de restreindre de façon importante le comportement et les déplacements du jeune et que le critère du risque que le jeune « se soustraie à cette mesure ou à cette ordonnance » soit précisé pour le rendre conforme au caractère exceptionnel des mesures restrictives de liberté.

Le projet de loi n° 125 a été adopté le 15 juin 2006 et les dispositions concernant l'encadrement intensif sont entrées en vigueur le 1er novembre 2007. Plusieurs des recommandations de la Commission ont été retenues. Le nouvel article 11.1.1 de la LPJ et le *Règlement sur les conditions du recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif* (entré en vigueur le 8 novembre 2007) ont pour objet d'assurer un fondement législatif permettant l'hébergement en encadrement intensif et d'en baliser le recours.

En application des nouvelles dispositions, l'Association des centres jeunesse du Québec (ACJQ) élabore présentement un « Cadre de référence pour l'adoption d'un protocole relatif à la mise en place d'un programme de réadaptation avec hébergement dans une unité d'encadrement intensif ».

Conformément à l'article 4 du *Règlement sur les conditions du recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif*, les Centres jeunesse de la Montérégie (CJM) sont en voie d'adopter leur protocole en matière d'encadrement intensif.

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a l'intention de suivre l'application des protocoles adoptés afin d'assurer le respect des nouvelles dispositions législatives.

Article 11 Traitement des personnes arrêtées, détenues ou emprisonnées
Article 13 Allégations de torture ou de mauvais traitements par les autorités

Dans un jugement de la Cour supérieure du Québec datant du 10 avril 2007 sous la présidence de l'honorable juge Hélène Langlois, accueillant la demande d'autorisation d'un recours collectif contre la Ville de Montréal, les faits suivants sont relatés par la requérante :

> Le 28 juillet 2003, a lieu, à l'occasion d'une rencontre des ministres du Commerce des pays membres de l'OMC, une marche qui a pour but de dénoncer les politiques de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).
>
> Au cours de cette marche, les participants sont, à un moment donné, invités à se disperser.
>
> Alors que certains manifestants discutaient sur un terrain vague, en marge de la marche, ils ont été encerclés par des policiers du Service de police de la ville de Montréal (SPVM) qui les ont empêchés de quitter les lieux et les ont déclarés en état d'arrestation pour attroupement illégal et participation à une émeute.
>
> La procédure d'identification a duré plusieurs heures. Durant ce temps, ils sont privés de nourriture, d'eau potable, le cas échéant d'assistance médicale immédiate et n'ont pas accès à des installations sanitaires. Ils ont chaud, faim et soif. Après avoir été identifiés, ils sont filmés, fouillés et menottés. À cause des menottes, ils ressentent des douleurs aux mains, aux poignets, aux bras, au cou et au dos; ils ont les doigts engourdis et, pendant plusieurs jours, des marques sur les poignets. Ensuite, ils sont détenus dans un autobus pendant quatre heures, assis, les mains menottées derrière le dos.

Plus tard, ils sont amenés et détenus au centre opérationnel. Ils y subissent sarcasmes et manque de respect des policiers; plusieurs sont privés de recourir individuellement à l'assistance d'un avocat.

Après la procédure d'écrou, ils sont amenés en cellules où les conditions sont telles, qu'ils ne peuvent pas dormir. Plusieurs, incluant la requérante, y passent la nuit. Celle-ci a été détenue environ 36 heures.

Environ 238 personnes sont accusées d'avoir participé à un attroupement illégal. Les accusations portées contre des mineurs sont retirées le 2 octobre 2003. Les accusations portées contre des majeurs, environ 211, sont divisées en quatre groupes pour faciliter la gestion des dossiers.

Finalement, il y a eu retrait des accusations criminelles par l'État selon les groupes, le 8 mars 2005, le 6 septembre 2005, le 11 avril 2005 et le 24 novembre 2005.

Plusieurs droits reconnus par la *Charte canadienne des droits et libertés* (CCDL) et la *Charte des droits et libertés de la personne* (CDLP, Québec) ont été enfreints de l'avis de la requérante, notamment le droit de réunion pacifique, le droit d'être traité sans discrimination (motif : conviction politique). Plusieurs chefs de dommages en lien avec le fait d'avoir subi un traitement cruel et inusité (abus de la force, fouilles abusives et illégales), lors de l'événement précité (article 12 de la CCDL) sont demandés.

Par un jugement émanant de la Cour supérieure sous la plume de l'honorable juge Hélène Langlois datant du 12 février 2008, la Commission a obtenu l'autorisation d'intervenir dans le débat pour appuyer les conclusions formulées par la requérante.

Préparé par Me Michèle Turenne, conseillère juridique
Direction de la recherche et de la planification

Collaboration : Me Lysiane Clément-Major, conseillère juridique
Direction du contentieux

MT/cl

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse Québec

Cat. 12.700-156

RAPPORT SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA *LOI SUR LA PROTECTION DE LA JEUNESSE* (ARTICLE 156.1 DE LA LPJ)

Février 2011

Document adopté à la 564e séance extraordinaire de la Commission,
tenue le 10 février 2011, par sa résolution COM-564-3.1.1



Béatrice Vizkelety, avocate
Secrétaire de la Commission

Recherche et rédaction :

Mme Aurélie Lebrun, chercheure (Ph. D)
Mme Véronique Noël, chercheure
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Collaboration :

Me Karina Montminy, conseillère juridique
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Traitement de texte :

Ramon Avila et Chantal Légaré
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

VOLET 1 :
LA COLLABORATION ENTRE LES CENTRES JEUNESSE ET LES CENTRES DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX : UNE ÉVALUATION PARTIELLE DES RÉFÉRENCES DES DIRECTEURS DE LA PROTECTION DE LA JEUNESSE VERS LES SERVICES DE PREMIÈRE LIGNE DANS LES SITUATIONS DE NÉGLIGENCE ET DE RISQUE SÉRIEUX DE NÉGLIGENCE 5

PARTIE A : LE CONTEXTE LÉGISLATIF 8

1. LES MODIFICATIONS À LA LOI SUR LA PROTECTION DE LA JEUNESSE 8

2. LA RÉFORME DU RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX 12

3. LES RÉFÉRENCES DES DIRECTEURS DE LA PROTECTION DE LA JEUNESSE 14

PARTIE B : LES RÉFÉRENCES DES CENTRES JEUNESSE VERS LES SERVICES DE PREMIÈRE LIGNE DANS LES SITUATIONS DE NÉGLIGENCE ET DE RISQUE SÉRIEUX DE NÉGLIGENCE 16

1. LES ENTENTES DE SERVICES ET LES RÉFÉRENCES 16

2. LES RÉFÉRENCES DES DPJ 19

2.1 Les types de références utilisées par les DPJ pour les situations de négligence et de risque sérieux de négligence 19
2.2 Les pratiques de références des DPJ 21

3. LES OBSTACLES AUX RÉFÉRENCES DES DPJ DANS LES CSSS 23

3.1 L'accès aux services 24
3.2 L'offre inadéquate de services en négligence 25
3.3 Le consentement des parents et des enfants de plus de 14 ans 27
3.4. Les vides de services et la récurrence des signalements 29

4. LES MANDATS ET LES RÔLES RESPECTIFS 30

5. DES ZONES GRISES DE COLLABORATION 33

LES PRINCIPAUX CONSTATS 39

VOLET 2 :
L'HÉBERGEMENT EN UNITÉ D'ENCADREMENT INTENSIF 43

PARTIE A : LA DÉFINITION ET L'HISTORIQUE DE L'HÉBERGEMENT EN UNITÉ D'ENCADREMENT INTENSIF 44

1. LA DÉFINITION DE L'HÉBERGEMENT EN UNITÉ D'ENCADREMENT INTENSIF 45

2. LES MODIFICATIONS INTRODUITES À LA LPJ ENTRE 1979 ET 2006 48

PARTIE B : LA PRÉSENTATION DES DONNÉES PORTANT SUR L'HÉBERGEMENT EN UNITÉ D'ENCADREMENT INTENSIF À LA SUITE DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE L'ARTICLE 11.1.1 ET DE SON RÈGLEMENT 52

1. LE PORTRAIT ACTUEL DES UNITÉS D'ENCADREMENT INTENSIF AU QUÉBEC DEPUIS L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU NOUVEAU RÈGLEMENT 54

1.1 La recension des unités réalisée par l'Association des centres jeunesse du Québec avant l'entrée en vigueur de l'article 11.1.1 de la LPJ 54
1.2 La désignation des unités d'encadrement intensif 55

2. LE NOMBRE D'HÉBERGEMENTS RÉALISÉS EN UNITÉ D'ENCADREMENT INTENSIF 56

2.1 Le nombre de séjours en unité d'encadrement intensif selon l'année 56
2.2 Le nombre de séjours en unité d'encadrement intensif par centre jeunesse 57

3. LES CARACTÉRISTIQUES DES JEUNES AYANT ÉTÉ ORIENTÉS EN UNITÉ D'ENCADREMENT INTENSIF 60

3.1 Le sexe des enfants hébergés en unité d'encadrement intensif 60
3.2 L'âge des enfants hébergés en unité d'encadrement intensif 61
3.3 Les comportements problématiques et les facteurs de vulnérabilité des enfants hébergés en unité d'encadrement intensif 61

4. LA RÉCURRENCE DES ÉPISODES D'ENCADREMENT INTENSIF 62

5. LA DURÉE DES HÉBERGEMENTS EN UNITÉ D'ENCADREMENT INTENSIF 64

6. LA PROGRAMMATION DES UNITÉS D'ENCADREMENT INTENSIF 64

6.1 Le contexte 65
6.2 Les activités de réadaptation 66
6.3 La scolarisation 66
6.4 L'accompagnement soutenu et personnalisé 67

PARTIE C : L'ANALYSE DES DONNÉES 68

1. LE RESPECT DES CONDITIONS DU RECOURS À L'HÉBERGEMENT EN UNITÉ D'ENCADREMENT INTENSIF 68

1.1 Le risque sérieux que le jeune présente un danger pour lui-même ou autrui 69
1.2 L'autorisation d'hébergement par le DPJ 71
1.3 L'hébergement prend fin dès qu'ont disparu les motifs qui l'ont justifié 72

2. LES CONDITIONS DE VIE DES JEUNES ET LES SERVICES DE RÉADAPTATION OFFERTS..74

2.1 La spécialisation des unités 75
2.2 La désignation des unités 77
2.2.1 La mixité des cadres légaux 77
2.2.2 La mixité d'âge 78
2.2.3 La mixité de sexe 79
2.3 La programmation 80
2.3.1 La scolarisation 81
2.3.2 L'accompagnement soutenu et personnalisé 82

LES PRINCIPAUX CONSTATS 85

VOLET 3 :
LES INTERVENTIONS DE LA COMMISSION EN LIEN AVEC L'ACCÈS AUX SERVICES ET LES MESURES RESTRICTIVES DE LIBERTÉ 91

1. LES INTERVENTIONS DE LA COMMISSION EN REGARD DE L'ACCÈS AUX SERVICES 93

2. LES INTERVENTIONS DE LA COMMISSION EN REGARD DE L'UTILISATION DES MESURES RESTRICTIVES DE LIBERTÉ ET DE L'ENCADREMENT INTENSIF 97

2.1 Avant l'entrée en vigueur de l'article 11.1.1 de la LPJ et de son règlement 97
2.2 À la suite de l'entrée en vigueur de l'article 11.1.1 et de son règlement 98

CONCLUSION GÉNÉRALE 102

ANNEXE 1 : LES DEMANDES DE DONNÉES VOLET 1 110

ANNEXE 2 : LES DEMANDES DE DONNÉES VOLET 2 112

ANNEXE 3 : LETTRE POUR LES ENTENTES DE SERVICES 114

ANNEXE 4 : LES ASPECTS MÉTHODOLOGIQUES 115

ANNEXE 5 : LA GRILLE D'ORIENTATION 121

ANNEXE 6 : LA PROGRAMMATION 2010 – 2011 141

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse[1] a pour mandat d'assurer, par toutes mesures appropriées, la promotion et le respect des principes énoncés à la *Loi sur la protection de la jeunesse*[2] et à la *Charte des droits et libertés de la personne du Québec*[3]. Elle est notamment chargée de faire enquête sur toutes situations pour lesquelles elle a des raisons de croire que les droits d'un enfant ou d'un groupe d'enfants ont été lésés.

La Commission s'est vu attribuer une nouvelle responsabilité lors des modifications introduites à la LPJ par la *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et modifiant d'autres dispositions législatives*[4] qui sont entrées en vigueur en juillet 2007. Elle doit dorénavant soumettre au gouvernement un rapport sur la mise en œuvre de la loi et, le cas échéant, sur l'opportunité de la modifier[5]. L'échéance de rédaction du premier rapport a été fixée à 3 ans après l'entrée en vigueur des modifications législatives et par la suite tous les 5 ans.

Les modifications à la LPJ visaient entre autres à assurer la continuité et la stabilité aux enfants pour lesquels la sécurité ou le développement a été jugé compromis en vertu de la LPJ. Elles se regroupent en six grands objectifs[6] : favoriser la continuité et la stabilité pour les enfants, promouvoir la participation active de l'enfant et de ses parents aux décisions et aux choix des mesures, s'assurer du caractère exceptionnel de l'intervention d'autorité de l'État dans la vie des familles, concilier la protection des enfants et le respect de la vie privée, moderniser les processus judiciaires et baliser le recours exceptionnel à l'hébergement dans une unité d'encadrement intensif.

Aux fins de production de ce rapport, la Commission a évalué l'impact des modifications en lien avec deux objectifs à savoir le caractère exceptionnel de l'intervention d'autorité de l'État dans

---

1 Ci-après « Commission ».

2 L.R.Q., c. P-34.1, art. 23 (ci-après « LPJ »).

3 L.R.Q., c. C-12 (ci-après « Charte »).

4 L.Q. 2006, c. 34 (ci-après « Loi 125 »).

5 LPJ, art. 156.1.

6 MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Principales modifications apportées à la Loi sur la protection de la jeunesse (Projet de loi no 125)*, Service aux jeunes et aux familles, juin 2006.

la vie des familles et le recours exceptionnel à l'hébergement dans une unité d'encadrement intensif.

Le rapport traite de deux thématiques en lien avec ces objectifs et reprend certaines préoccupations que la Commission avait énoncées dans son mémoire sur le Projet de loi 125 présenté à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale[7]: la collaboration entre les centres jeunesse et les centres de santé et de services sociaux (CSSS) dans les situations de négligence et de risque sérieux de négligence qui touchent les enfants et le recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif.

À la suite de la mise en œuvre de la loi et afin de se conformer aux nouvelles dispositions, le réseau de la protection de la jeunesse a du opérer d'énormes changements de pratiques et, dans certains cas, d'importants réaménagements ont dû être apportés dont plusieurs sont toujours en cours. Dans ce contexte, les effets des modifications à la LPJ n'ont pu être pleinement mesurés dans ce rapport. Ce même constat a été fait par l'équipe de recherche ayant réalisé l'étude sur les impacts de la LPJ sur la stabilité et les conditions de vie des enfants en vertu de l'article 156.2 de la LPJ[8].

En vue de documenter les situations liées aux deux thématiques retenues, la Commission a procédé à une collecte de données auprès des instances et acteurs du réseau de la protection de la jeunesse, soit le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), les directeurs généraux (DG) des centres jeunesse et les directeurs de la protection de la jeunesse (DPJ).

Dans le cadre de ce rapport la Commission n'a pas traité des questions visant plus spécifiquement les enfants issus des minorités culturelles. Toutefois, la Commission les abordera dans le rapport rédigé à la suite de la consultation publique sur le profilage racial et

---

7 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale. Projet de loi n^o^ 125, Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives,* 2005, Cat 2.412.101.

8 Daniel TURCOTTE et al., *L'évaluation des impacts de la nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse au Québec. Programme Action Concertées. Rapport synthèse présenté au Fond Québécois de la recherche sur la société et la culture et au ministère de la Santé et des Services sociaux*, Centre de recherche JEFAR, 2010.

ses conséquences qu'elle a tenue en 2010. Ce rapport aborde notamment ces problématiques au sein du système de la protection de la jeunesse[9].

Le présent rapport comporte certaines limites attribuables au fait que les données recueillies sont partielles, et ce, pour les deux volets. Ces données ont toutefois permis de constater que des changements de pratiques sont en cours et qu'ils ont produit certains résultats.

Le premier volet du rapport aborde la continuité des services offerts aux enfants en difficulté et à leur parent sous l'angle de la collaboration entre les centres jeunesse et les CSSS. Cette collaboration est examinée lors du processus de références des DPJ vers les CSSS dans les situations de négligence et de risque sérieux de négligence.

Plusieurs difficultés ont été relevées au cours des dernières années en ce qui concerne l'arrimage des services de première (CSSS) et de deuxième ligne (centres jeunesse). Afin de favoriser la continuité des services et de s'assurer que les enfants en difficulté et leur famille bénéficient de services sociaux, les modifications législatives apportées à la LPJ ont renforcé l'obligation de diriger avec leur consentement les enfants et leurs parents vers des services sociaux généraux lorsque le DPJ a décidé de ne pas ou de ne plus intervenir.

Ce premier volet présente plus précisément un état de la situation des ententes de services entre les centres jeunesse et les CSSS et des références des centres jeunesse vers les services de première ligne offerts dans les CSSS. Il présente ensuite des obstacles et des éléments facilitants au processus de références identifiés par les DPJ.

Le second volet du rapport traite de l'hébergement en unité d'encadrement intensif. Les modifications à la LPJ ont précisé les motifs et les circonstances justifiant l'hébergement d'un enfant dans une telle unité. Les conditions permettant le recours à cette mesure sont dorénavant prévues au *Règlement sur le recours à l'hébergement dans une unité d'encadrement intensif*[10]. De plus, l'obligation d'aviser la Commission de la décision d'orienter

9 Le rapport final sera rendu public au printemps 2011.

10 L.R.Q., c. P-34.1, r.0.3. (Ci-après « Règlement »).

un jeune dans une unité d'encadrement intensif et des décisions ayant été contestées au tribunal a été ajoutée[11].

Compte tenu des interventions réalisées par la Commission au cours des dernières années concernant les mesures restrictives de liberté et l'encadrement intensif, elle a jugé pertinent d'évaluer la mise en œuvre de cette mesure.

Le second volet dresse un portrait de l'hébergement en unité d'encadrement intensif au Québec, notamment en ce qui concerne la fréquence et la récurrence des mesures imposées, les caractéristiques des jeunes qui ont fait l'objet d'un hébergement en unité d'encadrement intensif et la programmation des unités.

Un troisième volet fait état des interventions de la Commission relatives à l'accès aux services et aux mesures restrictives de liberté réalisées au cours des années 2007 à 2010. Enfin, les recommandations issues des constats faits par la Commission sont présentées dans la conclusion générale de ce rapport.

[11] Art. 63 de la LPJ.

VOLET 1 :
LA COLLABORATION ENTRE LES CENTRES JEUNESSE ET LES CENTRES DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX : UNE ÉVALUATION PARTIELLE DES RÉFÉRENCES DES DIRECTEURS DE LA PROTECTION DE LA JEUNESSE VERS LES SERVICES DE PREMIÈRE LIGNE DANS LES SITUATIONS DE NÉGLIGENCE ET DE RISQUE SÉRIEUX DE NÉGLIGENCE

Dans le cadre de son premier rapport de mise en œuvre, la Commission a choisi d'explorer le processus de références personnalisées entre les centres jeunesse et les CSSS[12] à trois étapes d'application de la LPJ dans les cas qui relèvent d'un des motifs pour lesquels la sécurité ou le développement d'un enfant peut être considéré compromis, soit la négligence et risque sérieux de négligence (art. 38 b) de la LPJ). En évaluant les mécanismes de références personnalisées des centres jeunesse vers les CSSS, la Commission s'intéresse à l'accès aux services de première ligne pour les enfants en difficulté et de leurs parents. Le droit des enfants et de leurs parents de recevoir des services de santé et des services sociaux est en effet inscrit dans la LPJ (art. 8[13]) et dans la *Loi sur la santé et les services sociaux* (art. 5 LSSSS[14]).

La Commission, dont l'un des mandats est de veiller à la promotion et au respect des droits des enfants qui leur sont reconnus par la LPJ, a déjà signifié sa préoccupation à l'égard de l'accès aux services de première ligne pour les enfants en difficulté et leurs parents. En 2000, lors des travaux de la Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux (Commission Clair), la Commission avait fait état de la difficulté d'intégrer et de coordonner les services sociaux généraux et les services du DPJ. Elle constatait alors que « les services psychosociaux de base, donnés en CLSC et dans le milieu scolaire, ne répondent pas aux besoins courants de nombreuses familles aux prises avec les problèmes de nature psychosociale associés à la pauvreté sous toutes ses formes »[15].

---

12 Les références personnalisées des enfants et de leur famille ne sont pas toujours systématiquement dirigées vers les CSSS. Les familles peuvent également être référées à d'autres partenaires dans la communauté, par exemple, les organismes communautaires.

13 Art. 8 : « 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, en tenant compte des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'établissement qui dispense ces services ainsi que des ressources humaines, matérielles et financières dont il dispose.

L'enfant a également le droit de recevoir, aux mêmes conditions, des services d'éducation adéquats d'un organisme du milieu scolaire.

De plus, l'enfant et ses parents ont le droit d'être accompagnés et assistés par une personne de leur choix lorsqu'ils désirent obtenir des informations ou lorsqu'ils rencontrent le directeur ou toute personne qu'il autorise ».

14 Art. 5 : « Toute personne a le droit de recevoir des services de santé et des services sociaux adéquats sur les plans à la fois scientifique, humain et social, avec continuité et de façon personnalisée et sécuritaire ».

15 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La transformation du système de protection et le respect des droits des enfants*. Mémoire à la Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux, 2000, p. 30.

La Commission affirmait que « [p]our être efficace, il est essentiel qu'une intervention en vertu du système de protection soit intégrée à d'autres approches qui, habituellement, la précèdent dans le temps, avec l'intensité voulue. À défaut d'une telle intégration, l'intervention en vertu du système de protection devient en partie le fourre-tout de la détresse ou de la marginalité sociale sous toutes ses formes, l'exutoire des autres réseaux de services et non le complément indispensable des services de garde, des services d'éducation, des services de santé et des services psychosociaux de base »[16]. La Commission a réitéré ses préoccupations dans les commentaires qu'elle a formulés lors de la présentation du projet de loi 83 et s'était réjouie « du fait que les modifications proposées reposent sur une reconnaissance accrue de l'importance des services dits « courants » (art. 80), offerts « en première ligne » (art. 80) à une population donnée […] »[17].

Pour mener à bien son évaluation, la Commission a sollicité les DPJ, DG des centres jeunesse et le MSSS (cf. annexes 1,2 et 3). Les demandes de données sollicitées auprès des DG ont été reçues au cours de l'été 2009. Ces demandes se composaient de trois questions sur l'état des ententes de services et des mécanismes de collaboration entre les centres jeunesse et les CSSS. Un deuxième corpus de données a été formé en octobre 2010, à partir des réponses des DPJ à un questionnaire sur les éléments facilitants et les obstacles rencontrés lors de leur pratique de référence vers les CSSS. Enfin, le MSSS a fourni à la Commission des données quantitatives en provenance des indicateurs #1 et #2 du Tableau de monitorage des nouvelles dispositions de la LPJ[18].

16 *Id.*, p. 42.

17 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, Projet de loi n° 83 – Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et d'autres dispositions législatives*, 2005, Cat. 2.412.67.5, p. 17.

18 Il faut préciser que la Commission a reçu un volume important de données du MSSS, notamment des données en provenance de la banque de données ICLSC. En raison des contraintes de temps, il n'a pas été possible de les analyser.

PARTIE A : LE CONTEXTE LÉGISLATIF

1. LES MODIFICATIONS À LA LOI SUR LA PROTECTION DE LA JEUNESSE

Une loi d'exception

Les modifications apportées en 2006 à la LPJ ont permis de réaffirmer certains objectifs de la loi notamment celui de s'assurer du caractère exceptionnel de l'intervention d'autorité de l'État dans la vie des familles. Dès 1992, les auteurs du *Rapport du Groupe de travail sur l'évaluation de la LPJ* (Rapport Jasmin) soulignaient que la LPJ était trop souvent une « porte d'entrée » vers les services sociaux pour les jeunes en difficulté et leur famille :

> « La Loi sur la protection de la jeunesse ne concerne donc que les jeunes 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. […] La Loi sur la protection de la jeunesse ne peut constituer une loi générale d'accès aux services publics. Elle est un élément important, mais seulement un élément, de la mécanique qui doit assurer la protection de l'enfant »[19].

En 2004, les auteurs du *Rapport du Comité d'experts sur la révision de la Loi sur la protection de la jeunesse* (Rapport Dumais) parvenaient aux mêmes constats et recommandaient « qu'il incombe aux organismes et aux établissements ayant des responsabilités envers l'enfant et ses parents de prendre tous les moyens à leur disposition pour les soutenir afin de prévenir le recours à la Loi, contribuer à mettre fin à la situation qui compromet la sécurité ou le développement de l'enfant et éviter qu'elle ne se reproduise »[20].

Dans le mémoire qu'elle a déposé à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale lors de la présentation du projet de loi 125, la Commission affirmait que la LPJ n'a pas

---

19 RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ÉVALUATION DE LA LOI SUR LA PROTECTION DE LA JEUNESSE, *La Protection de la jeunesse, plus qu'une loi*, Rapport Jasmin, Ministère de la Santé et des Services Sociaux et Ministère de la Justice, Québec, 1992.

20 MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *La protection des enfants au Québec : une responsabilité à mieux partager - Rapport du Comité d'experts sur la révision de la Loi sur la protection de la jeunesse*, Rapport Dumais, 2004.

« pour but d'organiser les services aux jeunes et aux familles en difficulté »[21]. Elle avait également mis de l'avant la nécessité « d'un développement soutenu des services aux jeunes et aux familles en difficulté en particulier les services de première ligne […] ». La Commission soutenait alors que « les modifications prévues ne produiront les effets escomptés que dans la mesure où les conditions d'application de la loi seront elles-mêmes nettement améliorées »[22].

La primauté de la responsabilité parentale

Les modifications à la LPJ réaffirment également le principe de la primauté de la responsabilité parentale (art. 2.2 de la LPJ[23]). Le respect des droits des enfants passe par la reconnaissance de la primauté de la responsabilité parentale (Rapport Jasmin).

L'enjeu est d'assurer aux parents un accès facile, continu et de qualité aux services conformément à ce qui est prévu à l'article 8 de la LPJ. L'accès aux services est essentiel considérant que la capacité des parents de mettre fin à la situation qui compromet la sécurité ou le développement de l'enfant est évaluée lors d'un signalement (art. 38. 2 c) de la LPJ). C'est d'ailleurs pourquoi l'introduction, en 1994, d'une disposition à la loi (art. 2.2 de la LPJ)[24] a permis de clarifier qu'il ne suffit pas de mettre fin à la situation qui compromet la sécurité ou le développement d'un enfant, il faut éviter qu'elle ne se reproduise : « Autrement dit, l'intervention vise […] à la fois la protection de l'enfant et l'amélioration de l'exercice de certaines responsabilités parentales »[25].

Dans le même esprit, la Commission avait recommandé au gouvernement de préciser et de renforcer son aide aux parents et aux familles d'accueil en offrant des mesures de soutien

---

21 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 7, p. 1.

22 *Id*.

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

24 Art. 2.3 : « Toute intervention auprès d'un enfant et de ses parents en vertu de la présente loi doit:

a) viser à mettre fin à la situation qui compromet la sécurité ou le développement de l'enfant et à éviter qu'elle ne se reproduise ».

25 GROUPE DE TRAVAIL SUR LA RÉVISION DU MANUEL DE RÉFÉRENCE SUR LA LOI SUR LA PROTECTION DE LA JEUNESSE, *Manuel de référence sur la protection de la jeunesse*, Québec : Ministère de la Santé et des Services sociaux, 1998, p.113.

adéquates. La Commission affirmait alors qu'il était « primordial que les parents aient accès à des services leur permettant d'acquérir ou de retrouver la capacité d'assumer leurs responsabilités parentales »[26].

La négligence et le risque sérieux de négligence

Les motifs de négligence et de risque sérieux de négligence[27] sont les principaux motifs d'intervention au Québec, et ce, depuis plusieurs années[28]. Selon le dernier bilan des DPJ, plus de « 38 % des signalements retenus par les directeurs de la protection de la jeunesse concernaient des motifs de négligence. » De plus, toujours selon le bilan des DPJ, au terme de l'évaluation effectuée à la suite d'un signalement, « 42 % de ces [signalements évalués] présentent un degré de gravité tel que la sécurité ou le développement des enfants est compromis »[29].

En raison de son ampleur, de son caractère chronique et récurrent[30], la négligence et le risque sérieux de négligence sont un réel défi pour le système de protection de la jeunesse. La Commission estime que la négligence envers les enfants mérite une attention particulière. Le MSSS a d'ailleurs fait de la négligence une de ses priorités en favorisant une intervention concertée « afin de réduire les difficultés vécues par les jeunes et les familles, dont les

---

26 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 7, p.30.

27 Art. 38 b) négligence :

« 1° lorsque les parents d'un enfant ou la personne qui en a la garde ne répondent pas à ses besoins fondamentaux:

i. soit sur le plan physique, en ne lui assurant pas l'essentiel de ses besoins d'ordre alimentaire, vestimentaire, d'hygiène ou de logement compte tenu de leurs ressources;

ii. soit sur le plan de la santé, en ne lui assurant pas ou en ne lui permettant pas de recevoir les soins que requiert sa santé physique ou mentale;

iii. soit sur le plan éducatif, en ne lui fournissant pas une surveillance ou un encadrement appropriés ou en ne prenant pas les moyens nécessaires pour assurer sa scolarisation;

2° lorsqu'il y a un risque sérieux que les parents d'un enfant ou la personne qui en a la garde ne répondent pas à ses besoins fondamentaux de la manière prévue au sous-paragraphe 1 ».

28 La négligence est le motif de compromission pour 59% des signalements retenus en 2001, 50 %, en 2005, 60 % en 2007. ASSOCIATION DES CENTRES JEUNESSE DU QUÉBEC, *Bilan des directeurs provinciaux de la protection de la jeunesse / directeurs provinciaux 2010, La négligence, faites-lui face*.

29 *Id.*, p. 7.

30 GRAVE-ARDEC**,** *La négligence des enfants : des impacts sociaux importants*. Rubrique de l'observatoire, rubrique n° 3, mars 2003.

problèmes de négligence et les troubles de comportement »[31]. Cibler le phénomène grandissant de la négligence envers les enfants est particulièrement pertinent au regard des objectifs d'accessibilité et de continuité des services aux jeunes en difficulté et de leurs parents qui ont été au centre de la réforme du système de santé et de services sociaux du Québec.

Lors des modifications à la LPJ, le législateur a regroupé les motifs de compromission prévus à l'article 38 de la LPJ, en six grandes catégories dans lesquelles se retrouve dorénavant la négligence : abandon, négligence, mauvais traitements psychologiques, abus sexuels, abus physiques et troubles de comportement sérieux. Les auteurs du Rapport Dumais recommandaient en effet que « certaines situations où l'enfant risque d'être négligé et de ne pas recevoir de réponse à ses besoins en raison de la gravité des problèmes qui affectent les capacités parentales doivent être couvertes par la Loi »[32]. La négligence est en effet comprise comme une « omission des soins physiques, affectifs et éducatifs nécessaires au développement de l'enfant; elle est souvent repérée par ses effets observables sur l'enfant »[33].

Les situations avérées de négligence ou de risque sérieux de négligence sont principalement une conséquence des compétences parentales défaillantes ou inexistantes[34]. Ce sont les conséquences des comportements parentaux sur le bien-être des enfants, les impacts de ces défaillances sur l'enfant considérant son âge, sa condition personnelle, sa vulnérabilité qui sont évalués[35]. Ce sont les impacts constatés qui vont déterminer si la sécurité ou le développement d'un enfant est compromis.

---

31 MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Plan stratégique 2010-2015*, 2010. p. 27.

32 MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, préc., note 20, p. 65.

33 ÉTHIER LOUISE ET LACHARITÉ CARL, « La prévention de la négligence et de la violence envers les enfants », dans Frank VITARO et Claude GAGNON (dir.), *Prévention des problèmes d'adaptation chez les enfants et les adolescents. Tome 1, Les problèmes internalisés*, Sainte-Foy : Presses de L'Université du Québec, 2000, pp. 389-428, cité dans BROUSSEAU Michèle, *Le fonctionnement familial, Représentations de praticiens sociaux et de pratiques centrées sur la famille en négligence*, Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire, 2006, p. 4.

34 D'autres auteures y voient également l'illustration des échecs des politiques publiques de lutte contre la pauvreté. Les auteures argumentent notamment que le stress relié à la pauvreté augmente les difficultés des parents à prendre soin de leurs enfants, cf. Joy DUVA et Sania METZGER, « Addressing Poverty as a Major Risk-Factor in Child Neglect. Promissing Policy and Practice ». *Protecting children. A professionnal Publication of American Humane*, Vol. 25:1, 2010, pp. 63-74.

35 Le législateur a également énoncé une série de critères à prendre en compte pour évaluer si la sécurité ou le développement d'un enfant est compromis

(… suite)

Le législateur a également introduit la notion de risque sérieux dans les situations de négligence, d'abus sexuel et d'abus physique. Selon la Commission, ce risque encouru par l'enfant devrait cependant « être jugé comme sérieux pour donner ouverture à l'application de la Loi »[36]. La Commission soulevait aussi que l'ajout de la notion de « risque sérieux » […] ne peut pas reposer sur des hypothèses ou des préjugés associés, par exemple, à la condition sociale des personnes. […] »[37].

2. LA RÉFORME DU RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

En 2003, le législateur a entrepris une réforme majeure de l'organisation de l'ensemble des services de santé et de services sociaux. La *Loi sur les agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux*[38] (LADRLSSSS) vise « par la mise en place d'une organisation de services de santé et de services sociaux intégrés, notamment, des services de prévention, d'évaluation, de diagnostic et de traitements, de réadaptation et de soutien, à rapprocher les services de la population et à faciliter le cheminement de toute personne dans le réseau de services de santé et de services sociaux » (art. 1 de la LADRLSSSS). Un des objectifs de cette réforme est ainsi d'offrir une meilleure garantie d'accès à des services pour la population.

En 2005, la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (LSSSS) a été modifiée par le projet de loi 83 afin d'ajuster les responsabilités entre les instances locales, les autres établissements, les agences de la santé et des services sociaux et le MSSS.

Art. 38.2 : « Toute décision visant à déterminer si un signalement doit être retenu pour évaluation ou si la sécurité ou le développement d'un enfant est compromis doit notamment prendre en considération les facteurs suivants:

a) la nature, la gravité, la chronicité et la fréquence des faits signalés;

b) l'âge et les caractéristiques personnelles de l'enfant;

c) la capacité et la volonté des parents de mettre fin à la situation qui compromet la sécurité ou le développement de l'enfant;

d) les ressources du milieu pour venir en aide à l'enfant et à ses parents ».

36 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 7, p. 15.

37 *Id*.

38 L.Q. 2003, c. 21.

À la suite de l'adoption des projets de loi 83 et 25, la majorité des établissements publics (CLSC, CHSLD et CH[39]) ont été fusionnés et sont dorénavant chapeautés par les CSSS[40]. Au sein de cette nouvelle organisation, les CSSS ont la responsabilité de coordonner les services pour la population de leur territoire. Cette responsabilité se définit par l'accessibilité et la continuité des services, la prise en charge et l'accompagnement des personnes vulnérables de son territoire.

Dans le cadre des objectifs de la réforme du réseau de la santé et des services sociaux et à la suite de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la LPJ, le MSSS a élaboré des *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*. Ces orientations visent notamment, dans l'optique d'atteindre les objectifs d'accessibilité, de continuité et de coordination des services, à :

> « s'assurer que les services nécessaires pour lutter efficacement contre la détresse et les difficultés graves des jeunes sont disponibles, de manière équitable, sur l'ensemble du territoire québécois; s'assurer que les jeunes et leurs parents peuvent accéder, de façon claire, simple et rapide, aux services généraux et spécialisés au moment où ils ont besoin de ces services; améliorer la cohésion et la continuité de l'intervention en resserrant la coordination et la concertation […] »[41].

---

39 Ci après, Centre local de services communautaires « CLSC »; Centre d'hébergement et de soins de longue durée « CHSLD »; Centre hospitalier « CH ».

40 En juin 2004, les CLSC sont intégrés aux centres de santé et de services sociaux: « Deux principes directeurs guident cette réorganisation : l'approche populationnelle et la hiérarchisation des services. D'une part, par l'approche populationnelle, les CSSS et leurs partenaires locaux s'assurent que leur effort converge en rendant accessibles les services requis et en assumant prise en charge et accompagnement des personnes dans le système de santé et de services sociaux. D'autre part, par la hiérarchisation des services, les CSSS s'assurent que le bon service est offert à la bonne personne, au bon endroit, au bon moment et par le bon dispensateur de services. ». AGENCE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE MONTRÉAL, *Guide de partenariat Centres de santé et de services sociaux/Centres jeunesse*, 2010, p.1.

De plus, selon l'article 80 de la LSSSS, **«** la mission d'un centre local de services communautaires est d'offrir en première ligne des services de santé et des services sociaux courants et, à la population du territoire qu'il dessert, des services de santé et des services sociaux de nature préventive ou curative, de réadaptation ou de réinsertion. À cette fin, l'établissement qui exploite un tel centre s'assure que les personnes qui requièrent de tels services pour elles-mêmes ou pour leurs familles soient rejointes, que leurs besoins soient évalués et que les services requis leur soient offerts à l'intérieur de ses installations ou dans leur milieu de vie, à l'école, au travail ou à domicile ou, si nécessaire, s'assure qu'elles soient dirigées vers les centres, les organismes ou les personnes les plus aptes à leur venir en aide. La mission d'un tel centre est également de réaliser des activités de santé publique sur son territoire, conformément aux dispositions prévues dans la *Loi sur la santé publique*. »

41 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*, 2007, p. 9.

3. LES RÉFÉRENCES DES DIRECTEURS DE LA PROTECTION DE LA JEUNESSE

Le législateur avait introduit dès 1994 la possibilité pour le DPJ, et non l'obligation, de diriger l'enfant et ses parents vers des services et ressources disponibles lorsqu'il mettait fin à son intervention ou décidait ne pas intervenir à la suite de l'évaluation de la situation de l'enfant.

Afin d'atteindre les objectifs des modifications législatives de 2006, le législateur a renforcé l'obligation des DPJ de diriger l'enfant et ses parents vers les établissements, les organismes ou les personnes les plus aptes à leur venir en aide et transmettre à celui qui dispense le service, l'information pertinente en vue de remédier à leur situation de vulnérabilité. Précisons, toutefois, que l'obligation de référence à l'étape de la réception et du traitement des signalements, lorsque le signalement n'est pas retenu, a été ajoutée.

Dorénavant, cette obligation de diriger l'enfant et ses parents vers des établissements et organismes dispensateurs de services intervient à trois étapes du processus d'application de la LPJ. L'étape de la réception et du traitement des signalements (RTS) est la première du processus d'intervention en protection de la jeunesse. À cette étape, « tout signalement à l'effet que la sécurité ou le développement d'un enfant est ou peut être considéré comme compromis est transmis au directeur. Celui-ci doit le recevoir, procéder à une analyse sommaire et décider s'il doit être retenu pour évaluation » (art. 45 de la LPJ). Le signalement n'est pas retenu lorsque l'information sommaire recueillie permet de statuer que la sécurité ou le développement de l'enfant n'est pas compromis en vertu des articles 38 et 38.1 de la LPJ.

Lorsque le signalement n'est pas retenu et « lorsque la situation le requiert [le DPJ] doit, s'ils y consentent, les diriger vers les établissements, les organismes ou les personnes les plus aptes à leur venir en aide et transmettre à celui qui dispense le service l'information pertinente sur la situation. Il peut, le cas échéant, les conseiller sur le choix des personnes ou des organismes pouvant les accompagner et les assister dans leur démarche » (art. 45.1 de la LPJ).

À la deuxième étape, l'étape de l'évaluation/orientation, le DPJ doit décider si la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis. Il procède alors à l'évaluation de la situation de

l'enfant et de ses conditions de vie conformément à l'article 49 de la LPJ[42]. S'il détermine que la sécurité ou le développement est non compromis, il doit diriger, s'ils y consentent, vers des services appropriés l'enfant et ses parents (art. 50.2 de la LPJ).

Enfin, la troisième étape, l'étape de la Fin de l'intervention, est celle où le DPJ révise la situation d'un enfant (art. 57.1 de la LPJ) ou lorsqu'un enfant dont la sécurité ou le développement est compromis atteint l'âge de 18 ans (art. 57.2 al.3 de la LPJ). Cette dernière situation met fin à l'intervention, à l'exception de circonstances particulières (art. 64 de la LPJ[43]). Le DPJ doit, dans ces deux cas, si des besoins d'aide subsistent diriger l'enfant et ses parents, s'ils y consentent, vers des établissements les plus aptes à leur venir en aide et transmettre à celui qui dispense le service l'information pertinente sur la situation (art. 57.2 al. 2 et 3 de la LPJ).

---

42 Art. 49 : « Si le directeur juge recevable le signalement à l'effet que la sécurité ou le développement d'un enfant est ou peut être considéré comme compromis, il procède à une évaluation de sa situation et de ses conditions de vie. Il décide si sa sécurité ou son développement est compromis ».

43 Art. 64 **: «** Lorsqu'une période d'hébergement obligatoire se termine en cours d'année scolaire, l'établissement qui exploite un centre de réadaptation doit continuer à héberger l'enfant jusqu'à la fin de l'année scolaire si l'enfant, âgé de 14 ans et plus, y consent; lorsque l'enfant est âgé de moins de 14 ans, l'hébergement se poursuit avec l'accord des parents et du directeur.

Lorsqu'une période d'hébergement obligatoire se termine en cours d'année scolaire, la famille d'accueil peut, aux mêmes conditions, continuer à héberger l'enfant.

Une ordonnance d'hébergement cesse d'avoir effet lorsque la personne qui y est visée atteint l'âge de 18 ans. Toutefois, l'hébergement peut se poursuivre conformément à la Loi sur les services de santé et les services sociaux (chapitre S-4.2) ou à la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris (chapitre S-5), si cette personne y consent.

Un établissement doit continuer d'héberger une personne qui a atteint l'âge de 18 ans si cette personne consent à ce que l'hébergement se poursuive et si l'état de celle-ci ne permet pas son retour ou son intégration à domicile. Cet hébergement doit alors continuer jusqu'à ce qu'une place lui soit assurée auprès d'un autre établissement ou de l'une de ses ressources intermédiaires ou d'une ressource de type familial où elle pourra recevoir les services que requiert son état ».

PARTIE B : LES RÉFÉRENCES DES CENTRES JEUNESSE VERS LES SERVICES DE PREMIÈRE LIGNE DANS LES SITUATIONS DE NÉGLIGENCE ET DE RISQUE SÉRIEUX DE NÉGLIGENCE

1. LES ENTENTES DE SERVICES ET LES RÉFÉRENCES

Dès 1998, les centres jeunesse du Québec et les centres de services de santé et de services sociaux ont élaboré un cadre de référence intitulé *CLSC et Centres jeunesse/Des établissements qui s'appuient pour les services aux enfants, aux jeunes et à leur famille*[44]. Ce guide de partenariat visait à s'assurer d'un meilleur arrimage entre les deux établissements, arrimage défini comme un des garants de la continuité des services entre leurs établissements.

Les réformes consécutives du réseau de la santé et des services sociaux ont modifié en profondeur la structure du système puisqu'elles visaient à regrouper en une seule instance locale les établissements de santé et services sociaux d'un territoire donné. Les réseaux locaux de services qui sont alors créés s'établissent, en partie, sur la base d'ententes de services entre les établissements. En effet, les modifications apportées à la LSSSS en 2005 par le projet de loi 83 prévoient que les établissements de santé et services sociaux doivent conclure entre eux des ententes reliées aux services à la population, à une clientèle particulière, à des groupes-cibles ou à un usager. L'obligation de soutenir les établissements dans la conclusion d'ententes de services a été dévolue aux agences de la santé et des services sociaux créées lors de la réforme:

> Art. 340 :
>
> « L'agence est instituée pour exercer les fonctions nécessaires à la coordination de la mise en place des services de santé et des services sociaux de sa région, particulièrement en matière de financement, de ressources humaines et de services spécialisés.
>
> À cette fin, l'agence a pour objet :
>
> 7.3) de soutenir les établissements dans l'organisation des services et d'intervenir auprès de ceux-ci pour favoriser la conclusion d'ententes de services visant à répondre aux besoins de la population où, à défaut d'entente et conformément à l'article 105.1, de préciser la contribution attendue de chacun des établissements; ».

[44] ASSOCIATION DES CENTRES JEUNESSE DU QUÉBEC ET ASSOCIATION DES CLSC ET DES CHSLD DU QUÉBEC, *Des établissements qui s'appuient pour les services aux enfants, aux jeunes et à leur famille*, 1998, Montréal.

L'obligation pour les CSSS de développer des ententes et la définition de leur finalité sont inscrites respectivement aux articles 99.7 et 108 et de la LSSSS :

> Art. 99.7 :
>
> « Afin de s'assurer de la coordination des services requis pour la population du territoire du réseau local de services de santé et de services sociaux, l'instance locale doit:
>
> 1° définir et mettre en place des mécanismes d'accueil, de référence et de suivi des usagers des services de santé et des services sociaux;
>
> 2° instaurer des mécanismes ou conclure des ententes avec les différents producteurs de services ou partenaires que sont, notamment, les établissements offrant des services spécialisés ou surspécialisés, les médecins du territoire, les organismes communautaires, les entreprises d'économie sociale et les ressources privées;
>
> 3° prendre en charge, accompagner et soutenir les personnes, notamment celles ayant des besoins particuliers et plus complexes, afin de leur assurer, à l'intérieur du réseau local de services de santé et de services sociaux, la continuité des services que requiert leur état;
>
> […]
>
> Art. 108 :
>
> Un établissement peut conclure avec un autre établissement, un organisme ou toute autre personne, une entente pour l'une ou l'autre des fins suivantes :
>
> 1° la dispensation, pour le compte de cet établissement, de certains services de santé ou de services sociaux requis par un usager de cet établissement ;
>
> 2° la prestation ou l'échange de services professionnels en matière de services de santé et de services sociaux ;
>
> Un établissement peut également conclure avec un autre établissement, une entente concernant l'acquisition ainsi que la préparation et la distribution automatisée de médicaments ».

Un des objectifs de cette dernière disposition est de « confirmer l'engagement des partenaires à contribuer à l'amélioration de l'accessibilité, la continuité et la qualité des services […] ». Par définition, une entente de services constitue un « acte administratif convenu entre deux ou plusieurs organisations ou professionnels en vue de formaliser leurs engagements respectifs relativement à la mise en place de mécanismes de coordination, de communication et de corridors de services fonctionnels entre les organisations, les professionnels ou toute autre entité offrant des services complémentaires; à la prestation de services à l'ensemble de la population ou à une clientèle particulière »[45].

[45] MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Cadre de référence sur les ententes relatives aux réseaux locaux de services,* 2006, p. 5.

Dans le cadre de son rapport de mise en œuvre, la Commission a fait parvenir un bref questionnaire à tous les DG des centres jeunesse. Les réponses que la Commission a reçues montrent que dans la plupart des centres jeunesse il existe des ententes de services écrites entre les centres jeunesse et les CSSS. Toutefois, il existe des disparités entre les centres jeunesse, certains ayant des ententes avec tous les CSSS de leur territoire alors que d'autres en possèdent avec une partie seulement des établissements.

Ces ententes sont par exemple signées avec des centres hospitaliers, des ressources offrant des services pour les personnes atteintes de problèmes de santé mentale ainsi que des programmes spécifiques offerts dans les CSSS. Elles portent entre autres sur la clarification des orientations; les zones de collaboration; les critères de priorisation pour l'intervention en première ligne concernant les enfants suivis en vertu de la LPJ; les mécanismes d'accès aux ressources d'hébergement pour les enfants recevant des services sociaux des CSSS.

Sept centres jeunesse collaborent aussi avec les CSSS de leur territoire avec des ententes de services verbales. Seul l'un d'eux ne fonctionne qu'avec des ententes verbales. Par ailleurs, il est important de mentionner qu'un centre jeunesse n'établit aucune entente de service, qu'elle soit écrite ou verbale compte tenu des difficultés de collaboration.

Sur l'ensemble des centres jeunesse ayant répondu au questionnaire, onze ont adopté de nouveaux mécanismes de collaboration à la suite des modifications apportées à la LPJ en 2006, ou adapté les mécanismes existants. Plusieurs centres jeunesse ont mis en place des mécanismes de transfert personnalisé pour les signalements non retenus, ou encore pour les dossiers fermés en protection de la jeunesse, mais nécessitant une intervention en première ligne. Un autre centre jeunesse développe, en concertation avec un CSSS, des outils pour que les enfants et leurs parents aient davantage recours aux services de première ligne. Quelques centres jeunesse ont mis en place des tables de concertation afin d'assurer le suivi des enfants en difficulté ou ayant des problématiques multiples. Un centre jeunesse a revu ses mécanismes de référence afin d'offrir les services adéquats aux parents souffrant de problèmes de santé mentale.

L'instauration de ces mécanismes s'avère positive selon plusieurs DG, dans la mesure où les centres jeunesse semblent collaborer avec les CSSS afin que les enfants et leurs parents

puissent bénéficier de services de première ligne. Il est toutefois nécessaire de se questionner quant à l'efficacité des nouveaux mécanismes mis en place. Plusieurs DG rapportent qu'il est prématuré de se prononcer à ce sujet en raison des changements apportés à la suite des modifications apportées à la LPJ et ceux apportés à la LSSSS. Des DG considèrent que les mécanismes sont efficaces puisqu'ils permettent de répondre au besoin d'intensité de services ou encore d'assurer l'accès aux services de première ligne. Certains DG ajoutent que des évaluations auront lieu ou sont en cours dans leurs établissements.

La Commission constate que la formalisation des ententes de services est en cours et qu'il sera important d'évaluer à nouveau l'état de ces ententes lorsque l'implantation de l'Offre de services du Ministère sera achevée en 2015[46] et lorsque le réseau se sera approprié les modifications de la LPJ. Ainsi, les ententes de services sont un outil qui peut permettre de coordonner une offre de services plus ciblée, plus complète et plus rapide. Des ententes de services formalisées sont essentielles dans le contexte de l'accès aux services de première ligne et de la continuité de services entre les établissements ou les organismes. Ceci est d'autant plus important dans les cas de négligence dont la problématique est multidimensionnelle et requiert souvent plusieurs types de services dans des établissements différents. La Commission estime qu'il serait pertinent que les agences de la santé et des services sociaux assurent un suivi des résultats de ces évaluations et soutiennent effectivement les établissements afin de favoriser la conclusion d'ententes de services qui permettent d'assurer l'accompagnement des personnes vers les services dont elles ont besoin.

2. LES RÉFÉRENCES DES DPJ

2.1 Les types de références utilisées par les DPJ pour les situations de négligence et de risque sérieux de négligence

Les références entre les établissements pour « accompagner les personnes vulnérables dans le système de santé et des services sociaux et auprès des partenaires hors réseau »[47] sont une dimension importante des relations de collaboration entre les centres jeunesse et les CSSS.

46 MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, préc., note 31, p. 27.

47 AGENCE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE MONTRÉAL, préc., note 40, p. 2.

Selon le *Cadre de référence sur les ententes relatives aux réseaux locaux de services*, « l'atteinte des objectifs d'accessibilité, de continuité et de qualité repose sur une meilleure intégration des services dispensés à proximité des milieux de vie, sur l'accessibilité à une large gamme de services de première ligne et sur la mise en place de mécanismes de référence et de suivi afin d'assurer l'accès aux services spécialisés et sur spécialisés »[48].

Selon les articles de loi 45.1, 50.2 et 57.2 de la LPJ, le DPJ doit, « lorsque la situation le requiert […] informer l'enfant et ses parents des services et des ressources disponibles dans leur milieu ainsi que des modalités d'accès à ces services et à ces ressources. Il doit, s'ils y consentent, les diriger vers les établissements, les organismes ou les personnes les plus aptes à leur venir en aide et transmettre à celui qui dispense le service l'information pertinente sur la situation. Il peut, le cas échéant, les conseiller sur le choix des personnes ou des organismes pouvant les accompagner et les assister dans leur démarche » (nos soulignés).

Cette obligation légale se traduit dans la pratique par deux modes de références distincts : l'info-référence et la référence personnalisée également appelée transfert personnalisé.

Les données du MSSS reçues en octobre 2010 indiquent que pour les années 2008 à 2010 les références effectuées par les DPJ dans les situations de négligence et de risque sérieux de négligence vers les établissements, étaient aussi bien des info-références (50 %) que des références personnalisées (50 %) et ce de façon constante pour les années retenues. Les DPJ peuvent référer les familles vers plusieurs types d'établissements et d'organismes (organismes communautaires, centres hospitaliers, établissements scolaires, centres de réadaptation en déficience intellectuelle). Toutefois, c'est essentiellement vers les CSSS que les DPJ réfèrent les enfants et leurs familles, soit 74 % des références.

On remarque que l'étape d'application de la loi influence le type de référence privilégié par le DPJ. À l'étape RTS, les DPJ utilisent l'info-référence dans 70 % des cas, et ce, de façon constante pour les années 2008-2010. À l'étape de l'évaluation/orientation, les DPJ réfèrent autant par référence personnalisée que par info-référence et ce, de façon constante pour les

[48] MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, préc., note 45, p. 3.

années 2008-2010. Enfin, à la fin de l'intervention, les DPJ réfèrent 65 % des enfants et leur famille par référence personnalisée.

La référence n'est pas obligatoire dans certaines situations. Les DPJ n'ont pas dirigé vers des services des enfants et leurs parents dans 54.7 %[49] des cas parce qu'ils ont évalué que la situation ne nécessite pas de services. Dans 40.9 % des cas parce que l'usager bénéficie déjà d'un suivi dans un établissement dispensateur de soins. Dans 4.4 % des cas parce que l'usager a refusé la référence. La loi prévoit en effet que les DPJ doivent orienter les enfants et leurs parents vers des services seulement s'ils y consentent. Ces cas de figure représentent 20 % des situations dans lesquels les DPJ ont décidé qu'ils ne devaient pas intervenir.

2.2 Les pratiques de références des DPJ

Dans les données reçues en provenance des DPJ, aucune mention n'est faite des info-références. Les questions posées aux DPJ concernaient exclusivement les références personnalisées des DPJ vers les CSSS dans les situations de négligence et de risque sérieux de négligence. Dans les réponses, on remarque que les vocables « référence personnalisée » et « transfert personnalisé » sont utilisés de façon indifférenciée bien qu'ils soient parfois présentés comme deux types de références distinctes.

Lorsque le personnel autorisé par le DPJ effectue une référence personnalisée, il utilise un *Formulaire électronique de référence personnalisée* dans lequel est inscrit le besoin de services de l'enfant et de ses parents et des informations pertinentes sur la famille. Le consentement de la famille est également indiqué. Ce formulaire est transmis au CSSS qui, dans certains centres jeunesse, doit confirmer la réception de la demande dans les 24 heures qui suivent. Le formulaire de référence personnalisée est utilisé dans la plupart des centres jeunesse. Dans certains cas, les DPJ demandent d'être tenus au courant de l'évolution du dossier, ce qui permet, le cas échéant, « à l'intervenant RTS de finaliser son dossier en étant assuré que la famille recevra des services » (Données DPJ). La procédure est alors complétée. La famille n'est pas accompagnée pour une rencontre avec les intervenants des centres jeunesse et des

[49] Les DPJ ont la possibilité d'entrer dans le système-clientèle Projet intégration jeunesse (PIJ) la valeur « autre ». Il faut ainsi garder à l'esprit qu'environ 20% des cas non référés ne sont pas comptabilisés ici.

CSSS, ce qui est le cas lors des transferts personnalisés. Cette rencontre est la distinction majeure entre la « référence personnalisée » simple, si l'on peut dire, et le « transfert personnalisé ».

De nombreux DPJ privilégient les transferts personnalisés et accompagnent l'enfant et ses parents pour une première rencontre avec les intervenants des CSSS. Ils considèrent cette pratique comme « une plus-value dans le maintien de la mobilisation de l'usager à l'égard des services » (données DPJ). Un DPJ explique aussi que pour des raisons liées à l'éloignement les références ne se font que par téléphone, ce qu'il regrette puisqu'il ne peut alors pas faire de transferts personnalisés.

Dans le cadre d'un transfert personnalisé, un résumé de la situation est transmis préalablement au CSSS. Certains DPJ font également un suivi pour savoir si l'enfant et ses parents ont intégré un service ou des services ou s'ils sont en attente. Des DPJ affirment effectuer des transferts personnalisés parce qu'ils espèrent que, ce faisant, l'enfant et ses parents recevront plus vite des services. Ils perçoivent les transferts personnalisés comme un moyen efficace à la fois pour mobiliser les parents, mais aussi pour mobiliser les intervenants des CSSS.

On remarque, dans les données reçues des DPJ, que les transferts personnalisés sont plus courants aux étapes évaluation/orientation ou lors de l'étape de la Fin de l'intervention; ce qui confirme les données du ministère présentées précédemment. Les DPJ procèdent à des transferts personnalisés lorsqu'ils évaluent que sans une aide rapide et intensive, ces enfants et leurs parents pourraient voir leur situation se détériorer, ce qui est le cas lorsque les faits sont fondés, mais le développement ou la sécurité est non compromis (étape évaluation/orientation). Mais c'est surtout à la fin de leur intervention, lorsqu'ils évaluent lors des révisions ou lorsque le jeune atteint l'âge de 18 ans que la sécurité ou le développement n'est pas compromis, que les DPJ procèdent à des transferts personnalisés.

Conformément à leurs mandats, les centres jeunesse et les CSSS sont amenés à collaborer dans de nombreuses situations. La quasi-totalité des DPJ explique ainsi qu'il leur arrive, lors de leur processus de référence, de s'appuyer sur des outils déjà mis en place dans le cadre d'autres formes de collaboration, notamment lorsque centres jeunesse et CSSS collaborent lors de la prise en charge de la famille selon la LPJ et que les CSSS sont sollicités pour des

services. Par exemple, lorsque sont en place des Tables d'accès ou des Tables d'orientation[50], elles sont parfois utilisées pour faciliter la transmission du dossier de l'enfant et de ses parents. La présence d'un agent de liaison et/ou d'une Équipe d'intervention jeunesse[51] semble également grandement faciliter les références entre les deux établissements.

La communication régulière entre les chefs de service au sein des tables de concertation est également présentée comme un élément favorisant les références, notamment en cas de litiges entre les intervenants DPJ et CSSS. La communication entre les intervenants impliqués dans le processus de référence est également présentée comme un facteur de réussite et plus d'un DPJ affirment que « la collaboration repose souvent sur les individus et non pas sur l'application des protocoles ». Cette réalité est relevée par tous les DPJ, notamment en raison du roulement de personnel engendré par la réforme du système de santé et des services sociaux. En effet, beaucoup pensent que les « contacts privilégiés entre membres du personnel centres jeunesse et CSSS » facilitent grandement les références. Lorsque les intervenants se connaissent, il y aurait plus de chance que la communication s'établisse et que la référence soit l'objet d'un suivi.

3. LES OBSTACLES AUX RÉFÉRENCES DES DPJ DANS LES CSSS

Les demandes de données sollicitées auprès des DPJ visaient à connaître les obstacles et les éléments facilitants qu'ils rencontrent lors de leur processus de référence vers les CSSS. À la suite de l'analyse des données, il a été possible de relever plusieurs faits saillants. Les obstacles et les éléments facilitants identifiés par les DPJ touchent à deux aspects de leur obligation de référence : au niveau de leur processus de référence et au niveau de l'objectif de la référence, c'est-à-dire un accès assuré à des services de première ligne de qualité.

---

50 Par exemple dans la région de Montréal, une rencontre «table d'orientation ou table d'accès » est « organisée à la demande de l'intervenant du CJ. La tenue d'une telle rencontre est obligatoire pour la clientèle nécessitant un retrait du milieu (et aux CJM, pour la clientèle 0-5 ans, avec ou sans placement). Elle peut être également demandée pour les situations complexes. Elle assure la participation des parents et de l'usager en âge de comprendre, une lecture partagée des besoins et une offre de services concertée. » AGENCE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE MONTRÉAL, préc., note 40, p. 2.

51 Le ministère de la Santé et des Services Sociaux résume le service Équipe intervention jeunesse ainsi : « Activités de liaison avec les partenaires, de médiation et d'intégration visant à assurer l'accès, la continuité et la complémentarité des services pour les jeunes qui présentent des problèmes multiples et complexes. ».

3.1 L'accès aux services

Les difficultés d'accès aux services sont la dimension qui est perçue le plus souvent, par les DPJ, comme un obstacle à leur obligation de diriger avec leur consentement l'enfant et ses parents vers des services. Ce sont principalement les délais dus aux listes d'attente qui sont mis en cause. Il peut arriver que des semaines passent avant que les familles ne soient contactées pour une offre de services par les CSSS alors qu'elles avaient été référées par le DPJ. Il est également possible que d'autres semaines supplémentaires s'ajoutent avant que le service en question soit dispensé. Un DPJ illustre cet obstacle ainsi :

Encadré #1

« Bilan des démarches en vue d'une référence au CSSS :

- 12 mars 2010 - envoi du formulaire de demande de suivi au CSSS pour les parents, soit 6 semaines avant la fin de la mesure dans le respect des délais du protocole et réception de la confirmation de la demande.
- 31 mars et 6 avril 2010 - appels au CSSS pour vérifier où en est le traitement de la demande.
- 16 avril 2010 - étant donné que le suivi du CSSS n'était pas amorcé ou en vue de l'être avant la fin de la mesure, il a été convenu avec le réviseur de proposer aux parents une mesure volontaire post-ordonnance de 6 mois pour assurer des services à la famille en attendant le transfert au CSSS.
- 26 avril 2010 - appel du CSSS pour fixer une rencontre le 28 avril avec les parents à l'accueil psychosocial. On nous demande de faxer à nouveau le formulaire parce qu'il aurait été égaré.
- 28 avril 2010 - nous accompagnons la mère à la rencontre d'accueil au CSSS. Elle est informée que la demande sera acheminée au Service Enfance Jeunesse Famille et qu'une intervenante communiquera avec eux. La personne préposée à l'accueil souhaite rencontrer le père pour compléter la demande.
- 3 juin 2010 - nous appelons la préposée à l'accueil du CSSS qui nous informe avoir changé de services, mais qu'elle complétera la demande d'accueil pour l'acheminer au Service Enfance Jeunesse Famille et contactera le père pour prévoir un autre rendez-vous qui n'a pu avoir lieu le 28 mai.
- 17 juin 2010 - le père nous fait part n'avoir pas encore reçu d'appel du CSSS.
- 18 juin 2010 - appel au CSSS de la chef de service et conseillère clinique pour faire le suivi de la référence. On nous informe que la demande a été complétée et acheminée.
- 25 juin 2010 - les parents nous informent avoir reçu un appel au CSSS à l'effet que leur demande est acceptée, mais en liste d'attente.
- 5 juillet 2010 - le CSSS informe la chef de service que la demande est

> toujours en attente et que le CSSS ne s'impliquera qu'à la fin de la mesure volontaire de protection.
> – 16 octobre 2010 - rencontre de transfert personnalisé avec les parents et l'intervenante du CSSS. »

À ces constats s'ajoute l'incapacité de certains CSSS à répondre aux besoins de familles qui font face à des difficultés matérielles importantes. Un centre jeunesse relate l'exemple d'une mère de famille incapable de se rendre jusqu'au CSSS en raison d'un manque de moyen de transport ou d'un manque de services de garde pour ses enfants. Ceci est particulièrement le cas dans les régions où les points de services sont éloignés. D'ailleurs, l'offre limitée de services à domicile par les CSSS est identifiée comme un obstacle au processus de référence. Dans le même ordre d'idée, l'absence de services après les « heures normales » engendre des difficultés d'accès aux services pour certaines familles. Enfin, des DPJ dont la clientèle est anglophone ou autochtone relèvent un manque de services adaptés.

Les modifications à la LPJ, et notamment l'objectif de faire de la loi une loi d'exception, s'appuyaient sur un renforcement adéquat de la première ligne. Les difficultés d'accès aux services pour certains groupes défavorisés et pour les personnes issues des communautés autochtones sont encore plus préoccupantes, car elles les discriminent doublement.

3.2 L'offre inadéquate de services en négligence

Quelques DPJ ont souligné l'importance d'une offre de services efficace et adéquate. L'existence de services spécialisés pour les jeunes en difficulté est relevée et présentée comme un élément qui facilite à la fois le processus de référence et le suivi de celle-ci. C'est pourquoi certains DPJ déplorent que le *Programme-services Jeunes en difficulté - Offre de service 2007-2012*[52] ne soit pas implanté dans leur région. Ils expliquent que certains services requis ne sont pas offerts dans leur région ou que les services qui sont offerts ne sont pas toujours adaptés à

[52] « Ce document s'adresse à tous les intervenantes et intervenants qui œuvrent auprès des jeunes en difficulté et de leur famille, notamment des centres jeunesse et des centres de santé et de services sociaux. Les orientations précisent les services à mettre en place dans toutes les régions d'ici 2012 et fixent les standards souhaités afin d'améliorer les services offerts à cette clientèle particulièrement vulnérable. », [En ligne]. http://msssa4.msss.gouv.qc.ca/fr/document/publication.nsf/fb143c75e0c27b69852566aa0064b01c/7c5699a82a7a4961852573e0005418c7?OpenDocument. (Site consulté le 4 février 2011).

la problématique identifiée. Ils regrettent également parfois de ne pas être mieux informés de l'offre de services disponible.

Dans les données portant sur les ententes de services, les DG mentionnent avoir établi plusieurs nouvelles collaborations avec les partenaires de leur territoire au niveau des services offerts. Neuf DG répondent avoir mis en place ou être sur le point de mettre en place, en partenariat avec les CSSS, un programme d'intervention rapide et intensive pour les familles et les jeunes en crise, le programme Crise-Ado-Famille-Enfance (CAFE). Six DG réfèrent à la mise en place de services spécifiques en santé mentale et, enfin, quatre DG rapportent l'implantation de services intégrés en négligence.

La moitié des DPJ mentionne le programme Services intégrés en périnatalité et pour la petite enfance (SIPPE) qui s'adresse aux familles vivant en contexte de vulnérabilité. Ils relèvent son efficacité à prendre en charge les jeunes mères à risque de négligence envers leurs enfants lors de références personnalisées. Le programme CAFE qui s'adresse aux familles qui vivent une situation de crise est cité comme exemple de réussite qui, selon certains, devrait servir de modèle pour les cas de négligence ou de risque sérieux de négligence. Ainsi, les DG des centres jeunesse et les directeurs de la protection de la jeunesse expliquent que même si de nouveaux partenariats ont été mis en place entre leurs établissements pour répondre à des besoins spécifiques de leur clientèle, le manque de services spécialisés demeure un obstacle de taille pour assurer la continuité des services.

Paradoxalement, alors que la Commission avait spécifiquement ciblé les situations de négligence lorsqu'elle a sollicité les DPJ, seuls quelques-uns ont relevé le manque de services pour les cas de négligence, les autres DPJ n'en ont pas fait mention. Ceux-ci considèrent les lacunes de l'offre de services en négligence comme un obstacle aux objectifs des références, à savoir un accès à des services adéquats. Deux d'entre eux ont relevé l'efficacité du *Programme d'intervention en négligence* qui est offert sur leur territoire. Ce programme regroupe un ensemble d'interventions multidimensionnelles diversifiées constantes et de longue durée auprès des parents négligents ou à risque de l'être.

Il est intéressant de remarquer que les programmes SIPPE ou CAFE sont reconnus comme efficaces. Toutefois, il faut rappeler que le programme SIPPE ne concerne que les enfants âgés

de 0 et 5 ans et le programme CAFE ne traite que des situations de crise qui touchent principalement les adolescents. La plupart des situations de négligence ne sont pas visées par ces programmes.

La Commission s'interroge sur le fait que le *Programme d'intervention en négligence* ne soit pas plus souvent mentionné. Ce programme est pourtant important, car il cible toutes les dimensions reconnues de la négligence (santé physique, santé mentale, toxicomanie, scolarisation). Il est dispensé sur une période de deux ans. De plus, des critères de fermeture de dossier de l'usager ont été établis afin précisément d'éviter le signalement de ces familles.

Enfin, toujours en lien avec l'offre de services, des DPJ mettent en cause le manque d'intensité de services. Par exemple, lorsque les faits sont fondés et que la sécurité ou le développement est non compromis, certains DPJ évaluent que l'enfant et ses parents ont besoin d'un suivi intensif qui ne peut parfois pas être offert à la fréquence qu'ils jugent nécessaire.
Il est important de noter que le MSSS a fixé des standards de qualité notamment pour définir l'intensité à laquelle devraient être offerts les services. Par exemple, pour le *Programme d'intervention en négligence*, « les intervenants assurent l'intensité et la durée des interventions prévues dans le programme, soit au moins entre une et deux fois par semaine sur une durée se situant autour de deux ans »[53].

3.3 Le consentement des parents et des enfants de plus de 14 ans

Lorsque le DPJ dirige l'enfant et ses parents vers des services quand il décide de ne pas intervenir ou de mettre fin à son intervention, l'enfant, s'il a plus de 14 ans, et ses parents doivent donner leur consentement[54]. Ils doivent également consentir à la transmission de l'information pertinente à leur situation. Le consentement de l'usager est également présent

53 MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, préc., note 41, p. 30.

54 Art. 9 LSSSS : « Nul ne peut être soumis sans son consentement à des soins, quelle qu'en soit la nature, qu'il s'agisse d'examens, de prélèvements, de traitement ou de toute autre intervention. Le consentement aux soins ou l'autorisation de les prodiguer est donné ou refusé par l'usager, ou, le cas échéant, son représentant ou le tribunal, dans les circonstances et de la manière prévues aux articles 10 et suivants du Code civil ».

Par conséquent, en l'absence de consentement, il faut obtenir une autorisation judiciaire pour procéder à une intervention, sauf dans certaines situations particulières prévues par la loi.

dans le cadre d'une offre de services dans un CSSS. Les DPJ remarquent que les parents acceptent d'être référés pour des raisons qui sont parfois diamétralement opposées. Les réticences des parents à consentir à être référés peuvent avoir un lien avec la peur d'être signalés à nouveau lorsqu'ils reçoivent volontairement des services au CSSS, ou inversement, certains voient dans leur consentement à être dirigés vers des services, un moyen de ne pas être pris en charge par le DPJ. Un DPJ affirme que les parents acceptent d'être référés espérant ainsi ne pas avoir des services de la DPJ : « Cet article de loi (art. 50) est souvent perçu comme un faux-fuyant pour les parents pour ne pas avoir des services de la DPJ » (Données DPJ).

Selon les données du MSSS, dans le contexte des info-références et des références personnalisées, le refus des familles explique 3.9 % (2008-2010) des cas qu'ils auraient dû référer. Ainsi, ce que les DPJ perçoivent comme un obstacle à leurs décisions d'orienter un l'enfant et ses parents vers des services de première ligne résiderait plutôt dans l'absence de mobilisation de leur part à la suite de la référence même s'ils acceptent, dans un premier temps, de recevoir des services.

En effet, le consentement n'est pas synonyme de mobilisation d'où les difficultés que rencontrent les intervenants des centres jeunesse, mais aussi ceux des CSSS. Comme le remarque un DPJ, il est difficile « d'affirmer de façon catégorique si une clientèle est volontaire ou pas, car cela peut changer dans le temps » (Données DPJ). Les données indiquent que le manque de mobilisation peut se traduire par des enfants et des parents qui se présentent irrégulièrement à leur rendez-vous, qui ne donnent plus signe de vie même avant le premier rendez-vous ou qui ne respectent pas leur engagement : « les délais de 48 à 72 heures pour rejoindre les clients suite à la référence semblent trop longs puisque plusieurs d'entre eux répondent ne plus avoir besoin de services parce que leur situation serait réglée » (Données DPJ).

La Commission considère que la participation des parents est un enjeu primordial. Les intervenants des réseaux de la protection de la jeunesse et de la santé et des services sociaux s'entendent sur le fait que si le parent devient un partenaire, il est plus probable que leur situation s'améliore.

3.4. Les vides de services et la récurrence des signalements

Lorsque les références ne sont pas suivies d'une offre de services conforme aux besoins identifiés, l'enfant et ses parents se retrouvent dans ce que l'on appelle communément des vides de services. Ces vides de services dans lesquels aboutissent ces enfants et leurs parents ne sont pas anodins. Selon les répondants, ils ont pour conséquence la démobilisation des enfants de plus de 14 ans et de leurs parents. En effet, la suite donnée à une référence du DPJ peut se limiter, selon les informations obtenues auprès des DPJ, à « une inscription de l'usager en liste d'attente, ce dernier se démobilise et refuse les services lorsqu'ils lui sont finalement offerts ». Un DPJ synthétise ainsi cette réalité :

> « 25 % des familles acceptent des services, elles sont inscrites sur une liste d'attente. Lorsque le CLSC les contacte uniquement 10 % acceptent les services. Ainsi, compte tenu des points précédents, il y a très peu de gens qui finalement reçoivent des services lorsqu'ils sont référés à l'étape RTS » (Données DPJ).

Les DPJ ont mentionné à plusieurs reprises que cette absence de services peut aboutir à une récurrence des signalements. Les enfants sont à nouveau signalés parce que lors de l'attente en vue d'obtenir des services, la situation s'est détériorée ou un fait nouveau est survenu qui remet en question la décision de déclarer la sécurité ou le développement non compromis :

> « Nous observons que plusieurs références personnalisées au CSSS que nous faisons (intervenant EO en LPJ) après évaluation du signalement nous reviennent une deuxième fois en signalement. Soit que l'intervenant n'est pas intervenu dans le milieu et que la situation s'est détériorée, soit qu'ils ne poursuivent pas les objectifs de suivi que nous leur avons transmis ou soit que le CSSS mentionne que la famille n'est pas motivée à recevoir des services » (Données DPJ).

Les vides de services sont sans aucun doute en cause dans une partie du phénomène de la récurrence des signalements, mais ils nous informent également de la qualité des relations de collaboration entre les établissements en lien avec leur mandat et rôle respectifs.

4. LES MANDATS ET LES RÔLES RESPECTIFS

De par la nature de leur mandat, les CSSS et centres jeunesse ne disposent pas des mêmes outils, n'appliquent pas les mêmes lois, et n'ont pas les mêmes définitions de leurs interventions pour travailler auprès des enfants en difficulté et de leurs parents. Il semble que cette réalité ait un impact sur la compréhension mutuelle des mandats et responsabilités respectives. Dans le cadre des processus de référence des DPJ vers les CSSS, plusieurs cas de figure traduisent une compréhension divergente des mandats et responsabilités respectives. On peut relever deux exemples significatifs de ces divergences : en ce qui concerne la notion de mobilisation, de *reaching out* et de volontariat et en ce qui concerne les situations qui se retrouvent à la frontière de leur mandat respectif.

Mobilisation, volontariat et *reaching out*

C'est en grande partie sur les plans du caractère volontaire de la mission des CSSS et du caractère d'autorité des centres jeunesse que les données reçues traduisent cette réalité. La mission du CSSS est basée sur le volontariat. Certains programmes des CSSS sont offerts sur la base d'une stratégie de « reaching out ». Le « reaching out » est une démarche au cours de laquelle « l'intervenant utilise tous les moyens mis à sa disposition pour motiver, mobiliser et inciter le jeune et sa famille à avoir recours aux services de suivi afin d'établir la relation client-intervenant »[55]. Dans les cas de services dispensés en vertu de la LPJ, les services sont reçus dans un cadre légal. Cette intervention d'autorité dans la vie des familles doit toutefois être de dernier recours.

Des situations problématiques sont relevées dans toutes les réponses des DPJ sur ce plan. D'une part, les CSSS baisseraient trop vite les bras face à des parents peu ou pas mobilisés. Selon certains répondants, les intervenants des CSSS renoncent trop vite et leur compréhension du volontariat est « puriste » (Données DPJ). D'autre part, les intervenants ne comprendraient pas le mandat de la protection de la jeunesse. Ces interprétations différentes et parfois divergentes entre les intervenants des centres jeunesse et CSSS sont perçues comme un réel problème qui perdure. En 1998, Larivière constatait déjà que :

[55] AGENCE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE MONTRÉAL, préc., note 40, p. 3.

> « Les notions de volontariat des clients en CLSC et la définition du concept de protection par les centres jeunesse posent des problèmes à leur partenaire. Pour les CLSC, un client volontaire doit formuler sa propre demande; pour les CJ, bien des situations qui apparaissent suffisamment détériorées pour nécessiter une prise en charge légale du point de vue du CLSC ne répondent pas aux critères de compromission de la DPJ. Cela crée de nombreuses frustrations »[56].

C'est lorsque les intervenants CSSS et les intervenants DPJ se trouvent à la frontière de leur mandat que les problèmes de collaboration sont le plus problématiques. Une grande partie des exemples fournis par les DPJ pour illustrer le manque de collaboration des CSSS au niveau de l'offre de services ou au niveau de la compréhension du mandat LPJ portent sur des situations à l'étape de l'évaluation pour lesquelles les faits sont déclarés fondés, mais dont la sécurité ou le développement n'est pas compromis. Ainsi, il semble que ce sont surtout ces cas de figure dans lesquels réside l'enjeu principal relié au manque de collaboration.

Les divergences d'interprétation s'illustrent lorsqu'un enfant qui avait été signalé par un CSSS est finalement l'objet d'une référence personnalisée par le DPJ vers ce même CSSS, parce que le DPJ a décidé de ne pas intervenir. Selon les DPJ, les CSSS questionnent alors l'évaluation « sécurité ou développement non compromis » des DPJ. Ils expliquent que les CSSS signalent un enfant alors qu'ils sont impliqués dans le suivi de la famille parce qu'ils sont à bout de solutions pour la mobiliser et qu'ils voient la situation familiale se détériorer ou au moins ne pas s'améliorer. Il semble effectivement que les CSSS évaluent que leur clientèle présente des problématiques de plus en plus lourdes et qu'ils considèrent que certaines familles devraient être prises en charge par le DPJ. Ainsi, « la principale frustration et insatisfaction réside […] au niveau des signalements non retenus »[57]. On peut relever des frustrations de la part des CSSS. Une personne-liaison qui travaille dans un CSSS de Montréal explique que, certaines fois, les références seraient présentées comme urgentes par les DPJ. Or, selon lui, « si c'est urgent, c'est parce qu'il y a encore compromission »[58].

---

56 LARIVIÈRE Claude, « L'entente cadre entre les CLSC et les centres jeunesse. Un étape dans la construction d'un continuum véritable de services aux jeunes », *Revue Service social*, Vol. 47, N° 3-4, 1998, pp. 175.

57 Yvonne STREIT, *Articulation CLSC-Centres jeunesse dans le cadre du projet jeunesse montréalais : rapport final*, Agence de la santé et des services sociaux. Service des études et de l'évaluation, Direction de l'information et de la planification, 2003, p. 16.

58 Bentayeb NAÏMA, *Une évaluation contextuelle de la collaboration : cas du centre jeunesse Montréal-institut universitaire*, Mémoire de maîtrise, ÉNAP, Montréal, 2010, p. 81.

En 2000, la Commission relayait déjà ce constat qui provenait de différents milieux dont les CLSC : « il vaut mieux « attendre que ça saigne avant de signaler » »[59]. En 2010, les auteurs du rapport d'intervention du protecteur du citoyen relèvent le même obstacle :

> « Plusieurs constatent également que la réponse des DPJ place fréquemment le personnel des CLSC dans une zone d'incertitude et d'ambivalence très fortes quand ce personnel envisage de signaler les cas de négligence, même ceux qui suggèrent la présence d'un risque élevé de tort sérieux à un nourrisson et la nécessité d'envisager un retrait du milieu familial. Ces personnes rapportent avoir été dans l'obligation de mettre fin à toute intervention du CLSC auprès d'une famille dans le seul but de contraindre le DPJ à recevoir et retenir un signalement pour évaluation »[60].

Ces divergences d'interprétation sur la décision du DPJ de déclarer la sécurité ou le développement non compromis semblent avoir des conséquences sur la collaboration entre les deux établissements, ce qui est présenté par les DPJ comme un obstacle important sur le plan de leur responsabilité de diriger l'enfant et ses parents vers des services. Ce manque de collaboration est présenté comme une véritable entrave aux mécanismes de référence entre les deux établissements.

Il est important de bien cerner les enjeux liés aux divergences d'interprétation des mandats respectifs au sein d'une pratique où les intervenants devraient s'allier. Ceci est d'autant plus important que le processus de référence entre les centres jeunesse et les CSSS repose sur cette collaboration :

> « il s'agit d'adopter une pratique qui puisse permettre de faire front commun autour des difficultés du jeune et de sa famille et, conséquemment, éviter l'absence et les ruptures de service; assurer une évaluation continue des besoins et de l'ajustement de l'offre de service […]; établir des mécanismes de concertation pour dénouer les situations complexes et mieux gérer les zones grises ou trous de service »[61].

---

59 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 15, p. 36.

60 RAPPORT D'INTERVENTION DU PROTECTEUR DU CITOYEN, *L'évaluation du risque de tort sérieux encouru par les enfants qui naissent et vivent en contexte de vulnérabilité ou de négligence auprès d'établissements de trois régions socio-sanitaires du Québec et auprès du ministère de la Santé et des Services Sociaux*, 2010, p. 30.

61 AGENCE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE LA MONTÉRÉGIE, *Protocole régional d'intervention en matière de retrait du milieu familial des enfants et des jeunes dans le cadre de la loi sur les services de santé et les services sociaux*, 2009, p. 69.

5. DES ZONES GRISES DE COLLABORATION

Pour certains DPJ, l'élément facilitant identifié en matière de collaboration est la concomitance de leur implication quelque soit l'étape d'application de la LPJ, c'est-à-dire lorsque que CSSS et centre jeunesse sont présents en même temps dans le dossier de l'enfant ou de ses parents. Plusieurs DPJ font ainsi état de pratiques complémentaires réussies avec les CSSS lorsqu'un signalement doit être évalué ou lorsque le DPJ décide de mettre un terme à son intervention. Un centre jeunesse a par exemple développé une entente de service verbale afin que les « intervenants des CSSS et ceux des centres jeunesse en question puissent intervenir ensemble lors de l'évaluation d'un signalement, si cela facilite le travail auprès de l'enfant ou des parents concernés » (Données DG).

L'enjeu, du point de vue des DPJ, est le maintien des services en cours par le CSSS ce qui est d'ailleurs une responsabilité des CSSS lors de l'évaluation du signalement d'un enfant dont ils ont connaissance : « Pendant l'étape d'évaluation/orientation, la participation du CSSS demeure si celui-ci est déjà présent dans le dossier »[62]. Lorsqu'un enfant est l'objet d'un signalement qui est retenu, l'évaluation du DPJ sera facilitée si un CSSS leur offre déjà des services et qu'il décide de poursuivre son offre de services. Cette présence du CSSS, affirment des DPJ, leur permet d'avoir accès à des informations plus précises sur l'enfant et ses parents, elle lui permet également d'avoir le temps d'évaluer la situation dans un contexte moins urgent puisque l'enfant et ses parents bénéficient d'un suivi. C'est surtout le cas lorsqu'il y a déjà un dossier ouvert pour une autre offre de service ou si un PSI[63] a été mis en place lors de la prise en charge.

Cependant, les DPJ sont nombreux à identifier des entraves à la collaboration entre les deux établissements. Celles-ci prennent plusieurs formes selon que ce soit les DPJ qui réfèrent l'enfant et ses parents vers les CSSS ou que ce soit les CSSS qui signalent un enfant au DPJ. Lors de la fin de l'intervention, selon des DPJ, il faut que le dossier de l'usager soit fermé, i.e.

---

62 MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, préc., note 41, p. 41.

63 Le plan de services individualisé est « un instrument de coordination et d'intégration des services offerts par des intervenants venant d'établissements différents. Il est utilisé pour couvrir l'ensemble des besoins de la personne dans tous les domaines d'intervention ». AGENCE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE LA MONTÉRÉGIE, *Cadre de référence sur le Plan de services individualisé jeunesse*, Québec, 2e édition, 2008, p. 1.

que le DPJ mette fin à sa prise en charge, pour être en mesure de faire une demande de services aux CSSS. Lors des étapes RTS et E/O, il semblerait que certains CSSS suspendent également leur service. Cet arrêt de services par un intervenant CSSS, si le signalement n'est pas retenu, « génère une nouvelle demande lors de la fermeture en protection » (Données DPJ) parce que les services du CSSS ont été interrompus lors du traitement du signalement. La fermeture des dossiers par le CSSS est également perçue par des DPJ comme une entrave à leur processus d'évaluation.

Les DPJ identifient des conséquences liées au fait que les CSSS suspendent l'offre de services à un enfant qu'ils ont signalé ou lorsque les CSSS refusent d'entamer une offre de services lorsque le centre jeunesse est encore impliqué, notamment lors de la fin de la prise en charge par le DPJ. La principale conséquence est le vide de services dans lequel peuvent se retrouver l'enfant et ses parents lors de leur transfert de la première ligne vers la deuxième ligne. Pour pallier ces vides de services et assurer une continuité de services certains DPJ ont développé différentes pratiques.

Par exemple, certains DPJ semblent avoir adopté une pratique selon laquelle ils lient leur décision aux étapes RTS et E/O, à la prestation de services des CSSS et à la volonté des parents de recevoir des services.

Suit un exemple fourni par un DPJ :

Encadré #2

« Le 24 juillet 2010, un signalement a été reçu à notre service RTS concernant une famille anglophone composée du père, de la mère et de 4 enfants, âgés respectivement de 8 ans, 7 ans, 4 ans et un bébé de 5 mois. La mère était une ménagère à la maison avec les enfants et le père travaillait comme camionneur et était plus ou moins absent, car sur la route la plupart du temps.

Le matin du 24 juillet, l'enfant de 4 ans a été retrouvée vers 7 heures du matin marchant dans la rue, pieds nus avec juste une petite culotte. Un résident du quartier qui l'a reconnue l'a ramené chez elle. À la maison, il a trouvé la porte de l'entrée ouverte et pouvait entendre le bébé qui pleurait à grands cris. Les policiers ont été appelés et ont eu beaucoup de difficulté à réveiller la mère qui dormait dans la maison ainsi que les deux autres enfants. La maison était sale, en désordre, et le lit du bébé était tout souillé parce que la couche du bébé avait débordé. Il y avait peu de nourriture dans le frigo, de la vaisselle sale partout et de déchets de nourriture sur le comptoir.

> Un intervenant Vérification Terrain a été envoyé sur les lieux pour une intervention immédiate. La mère a admis être débordée, fatiguée, à bout de nerfs et prendre des comprimés pour arriver à dormir. Elle se sentait isolée et ne savait où se tourner pour trouver de l'aide, ni par où commencer. L'intervenant a été capable de soutenir la mère dans une démarche de demande d'aide pour intervention rapide au CLSC et un transfert personnalisé a pu être fait pour connecter cette famille à leurs services. La mère a été évaluée en santé mentale, un service d'auxiliaire familiale a été impliqué, différentes ressources ont pu être trouvées pour les enfants de 7, 8 ans (camps de jour, etc.). Le CLSC a accepté de prendre la famille en charge pour un suivi. Ce signalement a donc été non retenu après que la référence ait été finalisée pour cette famille en besoin de services. »

Dans une recherche datant de 2003, des intervenants expliquaient déjà recevoir ce qu'ils appelaient alors des références « nouveau genre » de la part des services RTS et E/O des centres jeunesse. Lors de l'étape RTS, « [d]ans le cadre d'un signalement non connu du CLSC, les intervenants RTS demandent au jeune ou aux parents de s'y présenter afin de recevoir des services. Si la démarche est faite, le signalement ne sera pas retenu »[64]. Un DPJ fait référence à cette pratique qui semble encore avoir cours dans certains centres jeunesse : « face à un refus de la famille ou face à un suivi non effectif de l'intervenant RTS, le DPJ peut décider de réactiver le signalement » (Données DPJ).

Toujours selon la même recherche de 2003, il est expliqué que des DPJ peuvent référer un enfant et ses parents à un CSSS après avoir évalué la sécurité ou le développement non compromis « mais avec possibilité de réouverture du dossier à E/O (sans repasser par un signalement à RTS). Dans une telle situation, la communication entre le chef de service CLSC et l'intervenant E/O reste maintenue afin de suivre l'évolution du jeune et de sa famille »[65]. Un autre DPJ rapporte qu'il lui arrive de garder un dossier ouvert à l'étape de l'évaluation/orientation jusqu'à ce que l'enfant et ses parents reçoivent des services des CSSS : « Dans les situations E/O, nous maintenons nos services E/O en place jusqu'à ce que les services du CSSS s'installent » (Données DPJ).

64 Yvonne STREIT, préc., note 57, p. 19.

65 *Id.*, p. 19-20.

Suit un autre exemple provenant d'un DPJ :

Encadré #3

« La famille compte quatre enfants âgés entre 3 et 10 ans. Les quatre enfants ont des difficultés particulières nécessitant des évaluations et des services de différents professionnels, notamment en pédopsychiatrie, orthophonie, ergothérapie, suivi médical. Les parents présentent aussi des limites dans l'exercice de leur rôle parental. Le père s'exprime avec difficulté au point où le médecin questionne s'il est déficient ou s'il a un trouble de langage. La mère est complètement dépassée par l'ampleur de la tâche, présente des symptômes dépressifs et est suivie par une psychologue du CSSS.

Différents éléments de négligence sont aussi contenus au signalement : la présence de plusieurs animaux dans la maison même si trois des enfants et la mère sont asthmatiques; difficultés financières récurrentes; les parents n'offrent pas la continuité et la stabilité dans les suivis requis. Ceci a pour conséquence que les enfants n'ont pas réponse à leurs besoins. Il est clair que cette famille est en besoin de services. Mais en besoin de protection?

Nous rencontrons la famille dans un premier temps et par la suite les différents professionnels impliqués au CSSS. Il est alors convenu qu'une éducatrice du CJ effectuera une évaluation des capacités parentales et qu'un psychologue du CJ procédera à une évaluation psychologique du père, afin de préciser s'il a une limite intellectuelle. Par la suite, un bilan sera fait en compagnie des parents. Le CSSS pour sa part poursuit les évaluations en cours en orthophonie et supporte aussi quant à l'évaluation en pédopsychiatrie. Le médecin du CSSS suit chacun des membres de la famille.

Tout au long de ce processus, nous avons mis de l'avant les intérêts de cette famille en travaillant ensemble. Le CSSS a été rassuré du fait que le CJ poursuive les évaluations nécessaires à l'enlignement vers le bon service et à élaborer un plan de service avec la famille. Le plan de service a été présenté aux parents de façon conjointe par les deux établissements. Au terme de cette première intervention le DPJ s'est retiré. »

Ainsi, des DPJ lorsqu'ils constatent que les CSSS offrent déjà des services à l'enfant ou à ses parents —et acceptent de les maintenir— ou encore, si les CSSS amorcent une offre de services, ils réévaluent leur décision de déclarer la sécurité ou le développement comme étant compromis et mettent alors fin à leur intervention. Dans d'autres cas de figure, la seule volonté des parents à recevoir des services inciterait le DPJ à fermer son dossier et à référer l'enfant et ses parents vers des services dans un CSSS.

À la lumière de ces exemples, la Commission tient à rappeler que lorsque les parents acceptent de façon volontaire de mettre fin à la situation qui compromet la sécurité ou le développement

de l'enfant et éviter qu'elle ne se reproduise, il est possible de conclure une entente sur des mesures volontaires, au sens de l'article 52 de la LPJ. Ce faisant, le DPJ dispose d'une garantie supplémentaire que les services requis seront offerts à l'enfant et ses parents puisque, selon l'article 55 de la LPJ, « tout établissement et tout organisme du milieu scolaire sont tenus de prendre tous les moyens à leur disposition pour fournir les services requis pour l'exécution des mesures volontaires ».

De plus, le DPJ dispose alors d'un outil pour s'assurer de la collaboration des CSSS : le plan de services individualisé (PSI). Le PSI est obligatoire « lorsque l'enfant et ses parents requièrent les services de plus d'un établissement du réseau de la santé et des services sociaux à l'étape de l'application des mesures »[66]. Le PSI est également un moyen de s'assurer de la continuité de services lors de la fin de l'intervention parce que les services sont déjà coordonnés entre plusieurs établissements qui poursuivent, si nécessaire, leur offre de services une fois la fin de la prise en charge de l'enfant par le DPJ.

Dans une recherche récente sur les liens de collaboration entre les CSSS et le centre jeunesse de Montréal, un cadre du Centre jeunesse-institut universitaire de Montréal, explique qu'à l'étape de l'évaluation/orientation, il arrive qu'un signalement ne soit pas retenu pour évaluation « parce que le père va chercher de l'aide au CLSC. Et nous on s'engage à faire un transfert personnalisé dans la plupart des cas avec le CLSC »[67]. Or, il reconnaît également qu'une fois l'enfant et ses parents dirigés vers un CSSS ou un autre établissement, ne pas savoir ce qu'il advient de l'offre de services.

Ces pratiques soulèvent des questionnements en lien avec l'article 38.2 de la LPJ. De fait, afin de déterminer si un signalement ou si la sécurité ou le développement d'un enfant est compromis, le personnel autorisé par le DPJ doit considérer plusieurs facteurs que l'on retrouve à cet article, notamment aux paragraphes c) et d) :

66 MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Manuel de référence sur la protection de la jeunesse*, Gouvernement du Québec, 2010, p. 662.

67 Bentayeb NAÏMA, préc., note 58, p. 81.

> « Toute décision visant à déterminer si un signalement doit être retenu pour évaluation ou si la sécurité ou le développement d'un enfant est compromis doit notamment prendre en considération les facteurs suivants:
>
> a) la nature, la gravité, la chronicité et la fréquence des faits signalés;
>
> b) l'âge et les caractéristiques personnelles de l'enfant;
>
> c) la capacité et de la volonté des parents de mettre fin à la situation qui compromet la sécurité et le développement de l'enfant
>
> d) les ressources du milieu pour venir en aide à l'enfant et à ses parents ».

Le MSSS décrit l'évaluation ainsi : « Dans le contexte de l'évaluation, l'intervenant statue sur la matérialité des faits signalés, apprécie la gravité de la situation, détermine la vulnérabilité de l'enfant, la capacité parentale et la capacité du milieu d'être un soutien pour l'enfant et ses parents »[68]. Le *Manuel de référence sur la protection de la jeunesse* prévoit que lorsque les DPJ évaluent la situation d'un enfant et de ses parents, ils doivent poser la question en ce qui concerne les faits qui peuvent constituer pour l'enfant une situation de compromission : « que font, que veulent faire ou que peuvent faire les parents? » L'évaluation de la capacité des parents consiste ainsi à évaluer ce qu'ils veulent faire, mais aussi ce qu'ils peuvent faire pour que la sécurité ou le développement de leur enfant ne soit pas ou ne soit plus compromis.

Ainsi, deux dimensions doivent être considérées dans l'évaluation de la participation des parents, leur volonté, mais aussi leur capacité. La prise en compte de ces deux aspects est d'autant plus importante que, de l'aveu même des DPJ, il est difficile d'évaluer la volonté des parents, car celle-ci change avec le temps.

Spécifions, toutefois, que le législateur a prévu trois cas de figure pour lesquels le DPJ n'a pas à retenir un signalement ou à la suite de l'évaluation si les parents prennent les moyens pour corriger la situation. Ce sont les cas d'abus sexuels commis par une personne autre que les parents (art. 38d) de la LPJ), les troubles du comportement sérieux de l'enfant (art. 38d) de la LPJ) et dans les cas de négligence sur le plan éducatif (art. 38 b) iii) de la LPJ).

Ainsi, dans les cas de négligence, le fait que les parents aient la volonté de mettre fin à la situation qui compromet la sécurité ou le développement de l'enfant ne peut pas en soi être

[68] MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, préc., note 41, p. 39.

compris comme une situation pour laquelle la sécurité ou le développement est non compromis et ne devrait pas justifier la fermeture du dossier par le DPJ à l'étape RTS ou évaluation/orientation.

Toujours selon l'article 38.2 de la LPJ, il est prévu au paragraphe d) que l'évaluation des ressources du milieu est un facteur qui doit être pris en compte lors de la décision à savoir si la sécurité ou le développement est compromis. Si le DPJ doute de la capacité du milieu à venir en aide à l'enfant et à ses parents et qu'il a déterminé qu'il existe des facteurs de risque et de protection prévus à l'article 38.2 de la LPJ, il doit déclarer la sécurité et le développement de l'enfant compromis et prendre en charge l'enfant. Le seul fait que des ressources du milieu soient disponibles pour venir en aide à l'enfant ne peut pas justifier la décision de retenir ou de ne pas retenir un signalement ou celle de décider la sécurité ou le développement non compromis après évaluation.

La Commission se questionne sur ces pratiques, car la seule prestation de services ne garantit pas que la sécurité ou le développement ne soit pas ou ne soit plus compromis.

LES PRINCIPAUX CONSTATS

Les réformes consécutives du réseau de la santé et des services sociaux ont renforcé les objectifs d'accessibilité et de continuité de services prévus dans la LSSSS, et ce, afin de permettre une meilleure intégration des services, une accessibilité à une large gamme de services de première ligne et un meilleur arrimage entre les établissements. Les modifications à la LPJ, dans un même esprit de continuité, de hiérarchisation des services et d'accès aux services ont renforcé l'obligation du DPJ de diriger vers des services l'enfant et ses parents qu'il estime en besoin d'aide lorsqu'il décide de ne pas ou de ne plus intervenir. À partir des informations recueillies, la Commission a établi certains constats.

Le principal constat de la Commission est à l'effet que des facteurs entravent toujours le processus de références entre les centres jeunesse et les CSSS et nuisent à la continuité de services entre ces établissements. En effet, malgré la réforme de la LPJ dont l'un des objectifs principal est d'assurer la continuité de services et les réformes du réseau de la santé et des

services sociaux, la Commission constate que les références personnalisées peuvent aboutir à des vides de services en raison de lacunes identifiées au niveau des services de première ligne et de la démobilisation des parents qui s'ensuit.

Concrètement, les lacunes de l'offre de services pour les jeunes en difficulté nuisent à la continuité de services lorsque le DPJ décide de mettre fin à son intervention et de référer, avec leur consentement, l'enfant et ses parents vers des services en CSSS. Trop souvent, l'enfant et ses parents se retrouvent en attente de services et voient alors leur situation se détériorer. Ce manque de continuité et les difficultés d'accès aux services peuvent mener à des récurrences de signalement. Les principales lacunes identifiées sont le manque de services de première ligne pour les jeunes en situation de vulnérabilité dans certaines régions, les listes d'attente et le manque d'intensité de services. La Commission remarque également que le *Programme d'intervention en négligence* du MSSS n'est pas encore implanté uniformément dans toutes les régions.

De plus, la Commission constate qu'il existe encore des problèmes de collaboration entre les centres jeunesse et les CSSS. Un de ces problèmes s'explique par le manque de compréhension commune des mandats respectifs entre les centres jeunesse et les CSSS. Cette compréhension divergente a des conséquences sur leur collaboration lorsque les DPJ réfèrent l'enfant et ses parents vers les CSSS mais aussi lorsque les CSSS signalent l'enfant au DPJ.

Dans ce dernier cas, le caractère volontaire du mandat des CSSS prévu à la LSSSS et les approches de mobilisation utilisées auprès des parents et des enfants de plus de 14 ans sont perçus comme des entraves au processus de référence. Les approches de mobilisation ne favorisent pas suffisamment la participation des parents qui se désengagent. Conséquemment, leur situation se détériore et l'enfant est à nouveau signalé au DPJ.

En outre, la Commission observe que les réformes du réseau de la santé et des services sociaux ont entraîné un fort roulement de personnel, phénomène qui était déjà symptomatique du réseau. Dans ce contexte, il semble que la formation sur les mandats LPJ et LSSSS devrait être offerte régulièrement afin de s'assurer que l'ensemble du personnel, y compris le personnel nouvellement en poste, puisse en bénéficier.

L'examen de l'ensemble des ententes de services entre les centres jeunesse et les CSSS par la Commission révèle que la conclusion des ententes de services est inégale sur un même territoire et n'est pas finalisée dans toutes les régions.

Dans une autre perspective, il semble que les DPJ voient dans les références personnalisées un moyen performant d'assurer la continuité des services lorsqu'ils décident de ne pas retenir un signalement ou lorsqu'ils concluent que la sécurité ou le développement n'est pas ou n'est plus compromis. Toutefois, la collaboration inégale entre les deux établissements et les lacunes des services de première ligne sont une entrave à cette continuité de services.

Pour pallier cet obstacle, les DPJ ont développé des pratiques qui interpellent la Commission, il semble que selon certains cas de figure ils fassent une interprétation de la LPJ que la Commission ne partage pas. Ces pratiques peuvent consister à garder le dossier de l'enfant signalé ouvert dans l'attente de la prestation de services par le CSSS à qui il a été référé ou à l'inverse, à fermer administrativement son dossier avant la fin de la prise en charge, et ce, afin de s'assurer que le CSSS lui dispense des services dès la fin de son intervention. Ces pratiques soulèvent des interrogations sur différents plans et la Commission se questionne sur leur légitimité en termes de respect de la LPJ.

La Commission constate également que ces décisions prises par les DPJ aux étapes retenues dans le cadre de ce rapport ne semblent pas conformes à l'article 38.2 de la LPJ. À partir des exemples présentés par les DPJ, les deux dimensions qui semblent influencer certains DPJ dans leur décision de ne pas retenir un signalement ou de décider que la sécurité ou le développement n'est pas ou n'est plus compromis est la volonté des parents à mettre fin à la situation qui compromet la sécurité ou le développement et la capacité des CSSS à leur offrir des services. Ces deux facteurs doivent effectivement être évalués et se retrouvent à l'article 38.2 de la LPJ.

Toutefois, le législateur différencie la volonté des parents de leur capacité. La capacité des parents de mettre fin à la situation qui compromet la sécurité et le développement de l'enfant doit se baser sur une évaluation des ressources et des qualités personnelles des parents au regard de leurs responsabilités, non pas seulement en lien avec leur consentement à recevoir des services.

À la suite de tels constats, la Commission estime que la continuité de services n'est toujours pas assurée entre les CSSS et les DPJ. Dans un contexte de collaboration parfois difficile entre les établissements et de lacunes au niveau des services de première ligne, les responsabilités du DPJ et des CSSS lors des références doivent nécessairement être mieux définies afin d'éviter un glissement des mandats de la deuxième ligne vers la première ligne.

Dans ce contexte, les agences de la santé et des services sociaux ont un rôle à jouer. En effet, il leur a été confié d'importantes responsabilités, dont celles d'identifier les besoins et de définir l'offre de services sur le territoire, d'assurer l'intégration et la cohérence des services et des soins sur son territoire et de faciliter l'accès aux services et la continuité des soins.

VOLET 2 :
L'HÉBERGEMENT EN UNITÉ D'ENCADREMENT INTENSIF

Ce volet du rapport comprend trois parties. La première partie traite de l'historique de l'application de l'hébergement en unité d'encadrement intensif au Québec depuis l'entrée en vigueur de la LPJ en 1979. Cet historique expose l'évolution de l'application de la mesure sur le plan légal et permet de constater que cette mesure est dorénavant mieux encadrée sur le plan du respect des droits des enfants prévus à la LPJ et à la Charte.

La seconde partie présente les données portant sur l'hébergement en unité d'encadrement intensif. Elles ont permis de dresser le portrait partiel des unités d'encadrement intensif. Ensuite, des données relatives aux hébergements réalisés ainsi qu'aux caractéristiques des jeunes y ayant été hébergés sont présentées. Enfin des éléments ayant trait à la programmation des unités, dans les services et des activités qui sont offerts aux jeunes lorsqu'ils séjournent dans une unité d'encadrement intensif, sont exposés. Il est important de noter que cette partie du rapport constitue exclusivement une présentation des données.

L'analyse des données est présentée à la troisième partie. L'objectif de cette analyse est de mesurer si les centres jeunesse respectent les conditions du recours à l'encadrement intensif en fonction de trois aspects, soit l'évaluation du risque sérieux de danger que présente le jeune pour lui-même ou pour autrui, l'hébergement en unité d'encadrement intensif de jeunes de moins de 14 ans et l'évaluation de la décision de mettre fin à l'hébergement dès qu'ont disparu les motifs qui l'ont justifié. La Commission a également évalué le respect des conditions de vie des enfants, lorsqu'ils sont hébergés dans ce type d'unité ainsi que la nature des services de réadaptation offerts aux jeunes dans la programmation de ces unités.

PARTIE A : LA DÉFINITION ET L'HISTORIQUE DE L'HÉBERGEMENT EN UNITÉ D'ENCADREMENT INTENSIF

Avant de dresser le portrait actuel de l'hébergement en unité d'encadrement intensif, il convient d'abord de définir l'hébergement en unité d'encadrement intensif conformément à la LPJ et ensuite de rappeler l'historique de l'application de la mesure au Québec depuis l'entrée en vigueur de la LPJ en 1979.

1. LA DÉFINITION DE L'HÉBERGEMENT EN UNITÉ D'ENCADREMENT INTENSIF

L'hébergement en unité d'encadrement intensif est une mesure destinée aux jeunes hébergés à la suite d'une mesure de protection immédiate ou d'une ordonnance rendue par le tribunal et qui présentent un risque sérieux de danger pour eux-mêmes ou pour autrui. L'article 11.1.1 introduit à la LPJ en 2006 vient affirmer le caractère exceptionnel de l'hébergement en unité d'encadrement intensif et baliser le recours à ce type de mesure. Il se lit comme suit :

> « Lorsque l'enfant est hébergé à la suite d'une mesure de protection immédiate ou d'une ordonnance rendue par le tribunal en vertu de la présente loi et qu'il y a un risque sérieux qu'il présente un danger pour lui-même ou pour autrui, l'hébergement de cet enfant peut s'effectuer dans une unité d'encadrement intensif maintenue par un établissement qui exploite un centre de réadaptation, laquelle encadre de façon importante son comportement et ses déplacements en raison de l'aménagement physique plus restrictif et des conditions de vie propres à cette unité.
>
> Un tel hébergement doit prendre fin dès que sont disparus les motifs qui l'ont justifié. Dans le cas d'une mesure de protection immédiate, la durée de cet hébergement ne peut dépasser le délai prévu à l'article 46.
>
> Le recours à un tel hébergement doit s'effectuer à la suite d'une décision du directeur général de l'établissement ou de la personne qu'il autorise par écrit et en conformité avec les conditions prévues par règlement et doit faire l'objet d'une mention détaillée au dossier de l'enfant, qui en précise les motifs le justifiant ainsi que la période de son application. Les informations contenues dans ce règlement doivent être remises à l'enfant, s'il est en mesure de les comprendre, de même qu'aux parents de l'enfant et leur être expliquées.
>
> L'enfant ou ses parents peuvent saisir le tribunal d'une telle décision du directeur général. Cette demande est instruite et jugée d'urgence ».

Le *Manuel de référence sur la protection de la jeunesse* propose une définition de l'unité de vie où est hébergé le jeune lorsqu'une mesure d'encadrement intensif est décidée à son endroit :

> « [Un lieu] où un programme de réadaptation particulier est proposé à l'enfant qui a des comportements portant atteinte à sa sécurité ou à celle des autres. En raison de l'aménagement physique plus restrictif et des conditions de vie propres à ce type d'unité, les comportements et les déplacements de l'enfant y sont davantage encadrés que dans tout autre milieu d'accueil »[69].

[69] MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, préc., note 66, p. 757.

L'hébergement en unité d'encadrement intensif est balisé dans la pratique par d'autres normes administratives. En effet, l'ACJQ a adopté, à la suite des modifications législatives entourant l'encadrement intensif, un cadre de référence en décembre 2007[70], qui est une mise à jour du cadre de référence adopté en 2000[71]. Il définit cette mesure comme suit :

> « Le programme de réadaptation en unité d'encadrement intensif s'adresse aux jeunes dont certains comportements engendrent un risque sérieux de danger pour eux-mêmes ou pour les autres, en raison de leur gravité, leur intensité et leur récurrence. Il vise la mise en place d'un contexte propice à la reconnaissance des problèmes vécus et à l'intégration progressive de mécanismes internes de contrôle de ces comportements.
>
> Ce programme de réadaptation en unité d'encadrement intensif, s'inscrit en complémentarité avec les autres programmes. Il supplée de façon temporaire à l'insuffisance de mécanismes internes de contrôle par le recours à une programmation d'activités cliniques, ainsi que par les interventions personnalisées et soutenues, dont l'intensité est justifiée par les besoins de protection du jeune et de ceux qui l'entourent. Ce programme se réalise dans un environnement physique encadrant de façon importante les comportements et les déplacements »[72].

Il précise également les objectifs qui devraient être poursuivis par la mesure :

> « Une plus grande sécurité du jeune et d'autrui, par la mise en place d'un filet de protection plus étroit autour du jeune qui engendre des risques difficiles à assumer et à gérer dans leur milieu de provenance;
>
> Un minimum de réceptivité, par la mise en place d'un contexte propice à la reconnaissance par le jeune des problèmes vécus;
>
> Un minimum d'autorégulation, par la mobilisation du jeune par rapport à l'acquisition de mécanismes internes de réflexion et de contrôle »[73].

Il comprend un protocole type sur le recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif qui explicite ce que doit contenir le protocole de chaque centre jeunesse, concernant notamment les processus cliniques et administratifs relatifs à la mesure.

---

70 ASSOCIATION DES CENTRES JEUNESSE DU QUÉBEC, *Cadre de référence pour l'adoption d'un protocole relatif à la mise en place d'un programme de réadaptation avec hébergement dans une unité d'encadrement intensif*, décembre 2007.

71 ASSOCIATION DES CENTRES JEUNESSE DU QUÉBEC, *Cadre de référence pour l'adoption d'une politique relative à la mise en place d'un programme d'encadrement intensif*, avril 2000.

72 ASSOCIATION DES CENTRES JEUNESSE DU QUÉBEC, préc., note 70, p. 6.

73 *Id.*

Tel que prévu par la loi[74], le gouvernement a déterminé par règlement les conditions qui doivent être rencontrées lorsque le directeur d'un établissement ou la personne qu'il autorise décide de recourir à l'hébergement en unité d'encadrement intensif. *Le Règlement sur les conditions du recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif*[75]*,* entré en vigueur le 17 novembre 2007, prévoit que :

- la décision de recourir à l'hébergement en unité d'encadrement intensif doit s'appuyer sur une évaluation qui doit considérer la gravité, l'intensité, le degré de dangerosité et la récurrence des comportements de l'enfant; les caractéristiques de l'enfant; ses antécédents et la progression d'ensemble de la démarche de réadaptation et l'analyse des alternatives à un tel hébergement;
- l'enfant doit bénéficier de services et d'activités de réadaptation, de scolarisation et d'un accompagnement clinique soutenu et personnalisé. Le plan d'intervention élaboré pour l'enfant doit tenir compte de cette situation;
- la révision de la situation de l'enfant s'effectue dès que l'évolution de la situation clinique de l'enfant le rend nécessaire, ou au plus tard 30 jours à la suite du début de son hébergement;
- le conseil d'administration de chaque établissement qui exploite un centre de réadaptation adopte un protocole sur le recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif;
- l'enfant et ses parents doivent être informés des motifs justifiant la décision de recourir à l'encadrement intensif et des recours possibles, notamment devant le tribunal;
- le directeur général de l'établissement qui exploite un centre de réadaptation ou la personne qu'il autorise par écrit doit rendre compte des situations de recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif tous les six mois au conseil d'administration;

---

74 Art. 132 : « Le gouvernement peut faire des règlements pour :

[…]

k) déterminer les conditions en conformité desquelles un hébergement visé à l'article 11.1.1 doit s'effectuer.

[…] ».

75 Précité, note 10.

- un enfant de moins de 14 ans ne peut faire l'objet d'un hébergement en unité d'encadrement intensif, à moins d'une autorisation du DPJ.

2. LES MODIFICATIONS INTRODUITES À LA LPJ ENTRE 1979 ET 2006

Au cours des 30 dernières années, un certain nombre de controverses touchant à l'encadrement intensif ont surgi, ce qui a entraîné de nombreuses remises en question et ajustements à la loi.

En 1981, une définition d'unité sécuritaire a été introduite dans la LPJ :

> « Un endroit, caractérisé par un aménagement architectural plus limitatif, situé dans un centre d'accueil, où sont dispensés, par un personnel approprié, des services de réadaptation visant la réintégration sociale de l'enfant et où sont appliquées, par ce personnel, des règles internes particulières et des mesures visant à contrôler les déplacements de l'enfant en vue de lui venir en aide tout en protégeant la société (ancien paragraphe h) de l'article 1) »[76].

L'enfant pouvait y être hébergé seulement si le tribunal l'ordonnait.

En 1984, le législateur a fait disparaître toute référence aux unités sécuritaires à la LPJ, tel que le recommandait la Commission Charbonneau[77] et l'encadrement sécuritaire n'avait alors plus de fondement légal. Il a adopté l'article 11.1 introduisant ainsi le principe que l'enfant hébergé en vertu de la LPJ doit l'être dans un lieu approprié à ses besoins et qui respecte ses droits. Dans les faits, chacun des centres jeunesse a développé ses propres pratiques relativement à l'hébergement dans des lieux plus sécuritaires.

En 1987, une première définition de l'encadrement intensif est proposée par un groupe de travail du MSSS : « L'encadrement intensif est le taux de « présence à l'événement », assuré à

---

76 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La légalité de l'encadrement intensif en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse*, M^e^ Hélène Tessier, 1998, p. 4.

77 QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Rapport de la Commission parlementaire spéciale sur la protection de la jeunesse,* ministère des Communications, 1982. La Commission Charbonneau a recommandé que la LPJ s'adresse uniquement aux situations des enfants en besoin de protection, ce qui a rendu non nécessaire le maintien d'une définition d'unité sécuritaire.

un jeune en relation avec son milieu, nécessaire pour garantir sa protection et celle de la société »[78].

En 1992, le rapport Jasmin[79] a recommandé que l'encadrement intensif ne soit pas expressément prévu à la LPJ, mais a proposé de mettre en place des mécanismes de contrôle administratifs pour éviter que la mesure ne soit utilisée à des fins autres que cliniques. Ces mécanismes étaient : l'identification des motifs justifiant l'utilisation de l'hébergement en unité d'encadrement intensif, la désignation du directeur du centre de réadaptation en tant que personne qui autorise le recours à la mesure, la documentation de la décision, la révision obligatoire tous les trimestres, la mise en place d'un mécanisme pour aviser la Commission du recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif. Ces recommandations n'ont toutefois pas mené à des modifications législatives.

À la fin des années 1990, la Commission a mené plusieurs enquêtes majeures[80] qui ont entre autres permis de constater que l'isolement et l'encadrement intensif pouvaient être utilisés à des fins disciplinaires. Ces enquêtes ont mis en lumière la confusion qui existait à propos de l'hébergement en unité d'encadrement intensif, de l'isolement et des mesures disciplinaires. La Commission a ainsi dénoncé l'utilisation de ces mesures restrictives de liberté qui portaient atteinte aux droits des jeunes, notamment parce que les conditions de vie des jeunes étaient considérablement abusives et que certaines mesures restrictives de liberté étaient également utilisées de manière abusive[81].

De fait, « la Commission s'est à de nombreuses reprises prononcée sur le caractère trop sécuritaire des conditions de vie offertes aux enfants placés en encadrement intensif et, dans

---

78 Le Centre de services de réadaptation pour jeunes en difficulté d'adaptation, proposition au Ministère de la Santé et des Services sociaux d'un guide d'orientation et d'organisation des centres de réadaptation pour jeunes mésadaptés socio-affectifs, mars 1997, p. 146, cité dans COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 76, p. 2.

79 RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ÉVALUATION DE LA LOI SUR LA PROTECTION DE LA JEUNESSE, préc., note 19.

80 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport et conclusion d'enquête - Pavillon Bois-Joly*, septembre 2000; *Conclusion d'enquête – Relais Saint-François*, août 1999; *Les centres de la jeunesse et de la famille Batshaw – Campus Prévost – Unité Lachapelle – Conclusions d'enquête*, mai 1997.

81 *Id.*, *Rapport et conclusion d'enquête - Pavillon Bois-Joly*.

certains cas, elle a conclu que les conditions de vie étaient abusives »[82]. Elle considère en effet que l'encadrement intensif recouvre deux réalités :

> « Un encadrement dit « dynamique » qui a trait à la présence des éducateurs et à un accompagnement physique et psychologique de l'enfant, et l'encadrement dit « statique », qui a trait aux restrictions de mouvement, à la surveillance, à un environnement qui s'apparente à ce qu'on pourrait appeler une garde fermée, dans lesquels un contrôle permanent de tous les événements de la vie est exercé »[83].

Elle a, en conséquence, soutenu que la loi devait encadrer tout recours à des régimes de vie qui se caractérisent par un ensemble de mesures restrictives, puisque « la situation de fait dans laquelle se retrouve l'enfant est celle qui permet d'évaluer la légalité de son placement »[84]. Elle a aussi insisté sur le caractère exceptionnel de l'utilisation des régimes restrictifs de liberté.

Considérant le flou juridique entourant l'utilisation de l'hébergement en unité d'encadrement intensif, la Commission a consolidé sa position et a émis en 1998 un avis qui déclare illégal l'encadrement intensif au regard de la Charte :

> « Depuis l'abrogation des articles relatifs au placement en unité sécuritaire, la Loi sur la protection de la jeunesse ne comporte plus de disposition qui autoriserait les restrictions à la liberté découlant du régime d'encadrement intensif. Dans la mesure où les motifs qui permettraient de recourir à l'encadrement intensif ne sont pas prévus à la loi, ni, *a fortiori*, une procédure qui poserait les modalités à suivre pour que l'utilisation de cet encadrement demeure dans les limites de la légalité, le recours à l'encadrement intensif contrevient aux dispositions de l'article 24 de la *Charte des droits et libertés de la personne du Québec*, de l'avis de la Commission »[85].

---

82 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, C*ommentaires portant sur le projet de règlement sur les conditions du recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif*, M^e^ Karina Montminy, (Cat. 2.700.11), 2007, p. 5.

83 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 76, p. 2.

84 *Id.*, p. 5.

85 *Id.*, p. 4.

En 2000, un cadre de référence a été élaboré et adopté par l'ACJQ[86]. Ce cadre de référence propose des balises liées à l'hébergement en unité d'encadrement intensif, telles que les caractéristiques des enfants visés et l'établissement d'un processus décisionnel en regard de l'utilisation de la mesure. Le cadre de référence était alors accompagné d'un avis juridique qui concluait à la légalité de l'encadrement intensif[87] considérant « la mission des Centres de réadaptation qui, sur le plan clinique et dans une optique de réadaptation, exige parfois un cadre institutionnel rigoureux sans lequel aucun traitement n'est possible pour certains jeunes »[88]. On y concluait également que les dispositions prévues à la LPJ sont suffisantes pour respecter les exigences du respect des droits fondamentaux contenus dans les chartes canadienne et québécoise[89].

Malgré ce nouvel outil, la Commission a observé à l'occasion de ses interventions que des difficultés d'application étaient toujours présentes, telles que l'utilisation des mesures restrictives de liberté à des fins disciplinaires, dans des unités non dédiées. Pour répondre à ces difficultés, un comité de travail interministériel[90] chargé de convenir de balises cliniques et juridiques a été mis en place en 2004. Ce comité a alors proposé que l'hébergement en unité d'encadrement intensif n'ait pas à être autorisé par le tribunal, mais qu'il soit plutôt autorisé et encadré par la LPJ et par des orientations politiques et ministérielles. Les travaux de ce comité ont permis d'introduire l'hébergement en unité d'encadrement intensif dans la LPJ en 2006.

Lors de la présentation du projet de loi 125, la Commission a fait valoir qu'il était essentiel que l'attention soit portée sur les conditions de vie auxquelles un jeune est assujetti :

> « [… la Commission] ne peut se satisfaire d'une disposition qui ne viserait que l'hébergement dans un lieu, qui en raison de son aménagement physique plus restrictif, encadre de façon importante le comportement et les déplacements.

86 ASSOCIATION DES CENTRES JEUNESSE DU QUÉBEC, préc., note 71.

87 Michèle LEFEBVRE et al., *La légalité de l'encadrement intensif*, Avis juridique, 1999, Association des centres jeunesse du Québec.

88 Denis ROYAL et al., *L'encadrement intensif - «changements et impacts»*, atelier du Congrès 2008 de l'ACJQ.

89 *Id.*

90 MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Orientations du Ministère de la santé et des services sociaux concernant l'élaboration du Règlement sur l'hébergement en unité d'encadrement intensif dans le cadre du projet de loi 125*, Direction générale des services sociaux, 2006.

> Si l'hébergement dans un lieu communément désigné « sécuritaire » implique nécessairement, de par sa configuration même, l'utilisation de mesures restrictives de liberté, de telles mesures peuvent tout aussi bien être appliquées de facto à certains enfants dans des unités ouvertes, ce que la Commission a constaté à maintes reprises dans ses enquêtes. L'attention doit donc se porter sur les conditions de vie elles-mêmes et non uniquement sur la désignation d'un lieu d'hébergement.
>
> Il faut souligner qu'il s'agit en l'espèce de mesures privatives ou restrictives de liberté qui s'ajoutent à l'hébergement obligatoire d'un enfant et qui ont pour effet de lui imposer des conditions de vie très restrictives, qui s'éloignent à tel point d'un milieu de vie normal qu'elle s'apparente à des conditions de détention. La Commission s'oppose fermement à l'imposition de telles mesures »[91].

Les recommandations de la Commission n'ont pas été retenues et le Règlement n'a pas apporté de précisions sur les conditions de vie imposées aux jeunes hébergés en unité d'encadrement intensif. La Commission annonçait alors qu'elle continuerait d'être attentive aux conditions de vie des jeunes:

> « […] la Commission continue de s'opposer à toute condition de vie pouvant être jugée abusive. À cet égard, elle souligne qu'elle portera une attention particulière aux conditions de vie imposées à un jeune soumis à tout régime restrictif de liberté restreignant sa liberté lors des interventions qu'elle aura à effectuer »[92].

L'hébergement en unité d'encadrement intensif a suscité de nombreuses difficultés d'application au cours des 30 dernières années. À plusieurs reprises, la Commission a mis en doute la légalité de l'utilisation de cette mesure. En 2006, l'hébergement en encadrement intensif a été intégré dans la loi et le recours à son utilisation a été réglementé en 2007. La Commission a choisi d'observer comment ces changements se sont concrétisés et manifestés dans la pratique.

PARTIE B : LA PRÉSENTATION DES DONNÉES PORTANT SUR L'HÉBERGEMENT EN UNITÉ D'ENCADREMENT INTENSIF À LA SUITE DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE L'ARTICLE 11.1.1 ET DE SON RÈGLEMENT

Cette partie du rapport présente les données de la Commission constituées à partir des informations reçues en vertu de l'article 63 de la LPJ et des données recueillies auprès des

---

91 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 7, p. 39-40.

92 *Id.*, p. 5.

centres jeunesse et du MSSS[93]. Dans une première section, les données du MSSS sur la désignation des unités d'encadrement intensif dans tous les centres jeunesse du Québec seront décrites. Par la suite, les sections 2 à 5 présentent le nombre d'hébergements réalisés en unité d'encadrement intensif, les caractéristiques des jeunes y ayant été orientés, la récurrence et la durée des épisodes d'encadrement intensif. Ce portrait a été constitué à partir des avis transmis en vertu de l'article 63 de la LPJ. Cet article prévoit que :

> « Lorsqu'un enfant est hébergé dans une unité d'encadrement intensif maintenue par un établissement qui exploite un centre de réadaptation conformément à l'article 11.1.1, le directeur général de cet établissement doit transmettre sans délai à la Commission un avis donnant le nom de l'enfant et la date du début de cet hébergement ainsi que la décision ou l'ordonnance du tribunal, lorsque celui-ci a été saisi de la décision du directeur général de cet établissement. »

Ainsi, les seules données que la Commission est autorisée à recevoir en vertu de cet article sont le nom de l'enfant, la date du début de l'hébergement ainsi que la décision ou l'ordonnance du tribunal lorsque celui-ci a été saisi de la décision du directeur général de l'établissement.

Compte tenu du caractère limité de ces informations, la Commission a dû recourir à une autre source de données, à savoir les comptes rendus sur les situations du recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif que doit produire le directeur général de l'établissement qui exploite un centre de réadaptation ou la personne désignée[94].

L'analyse effectuée n'a pas permis de dresser un portrait exhaustif des hébergements en unité d'encadrement intensif au Québec, ni de dresser un portrait complet des jeunes qui font l'objet de cette mesure, ni même de connaître la manière dont cette dernière est appliquée.

Enfin, la section 6 présente l'analyse des programmations des unités d'encadrement intensif des centres jeunesse dans lesquelles sont décrites les activités de réadaptation auxquelles les

---

93 Les informations relatives à la cueillette des données, à l'échantillonnage ainsi qu'aux méthodes d'analyses employées sont présentées à l'annexe 4.

94 En vertu de l'article 6 du *Règlement sur les conditions du recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif*, le directeur général de l'établissement ou la personne qu'il autorise par écrit doit rendre compte au conseil d'administration, à tous les six mois ou sur demande de ce dernier, des situations où il a eu recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif.

jeunes ont accès, les périodes de scolarisation offertes ainsi que l'accompagnement clinique dispensé.

1. LE PORTRAIT ACTUEL DES UNITÉS D'ENCADREMENT INTENSIF AU QUÉBEC DEPUIS L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU NOUVEAU RÈGLEMENT

Les données du MSSS, pour les années 2009 et 2010, comprennent des informations sur les unités de vie et permettent d'observer l'évolution du nombre d'unités d'encadrement intensif ainsi que l'évolution de leur nomenclature depuis l'entrée en vigueur de l'article 11.1.1 de la LPJ et son règlement. Des données provenant des rapports du Groupe de travail sur l'encadrement intensif de l'ACJQ[95] ont également été utilisées à des fins comparatives. Ce Groupe de travail, qui a participé à l'élaboration du *Cadre de référence pour l'adoption d'un protocole relatif à la mise en place d'un programme de réadaptation avec hébergement dans une unité d'encadrement intensif,* avait pour mandat de recenser les mesures d'encadrement dynamique et statique mises en place dans les unités d'encadrement intensif[96].

1.1 La recension des unités réalisée par l'Association des centres jeunesse du Québec avant l'entrée en vigueur de l'article 11.1.1 de la LPJ

En avril 2007, le Groupe de travail sur l'encadrement intensif de l'ACJQ recensait 71 unités de vie où s'effectuait de l'encadrement intensif[97]. De ces unités, 3 accueillaient des garçons et des filles. Les plus jeunes avaient en moyenne 13,8 ans mais certains n'avaient que 10 ou 11 ans. De plus, dans 10 centres jeunesse sur 16, une même unité regroupait des jeunes hébergés en vertu de la LSSSS, de la LPJ et de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* (LSJPA).

---

95 ASSOCIATION DES CENTRES JEUNESSE DU QUÉBEC, *L'hébergement en unité d'encadrement intensif : état de la situation avant la modification et l'adoption du nouveau règlement ministériel Rapport préliminaire, phase 1*, 2008; ASSOCIATION DES CENTRES JEUNESSE DU QUÉBEC, *L'hébergement en unité d'encadrement intensif : état de la situation avant la modification et l'adoption du nouveau règlement ministériel*, Document de travail – Version IV, 2010.

96 *Id.*, 2008, p. 3.

97 *Id.*, 2008, p. 11.

1.2 La désignation des unités d'encadrement intensif

Au mois de septembre 2010, un total de 29 unités ayant une spécialisation en encadrement intensif a été recensé parmi les 16 centres jeunesse du Québec. En février 2009, ce nombre s'élevait à 28 unités. Très peu de ces unités ont une qualification[98] d'unité d'encadrement intensif. La grande majorité est qualifiée d'unité flottante[99] avec une spécialisation[100] en encadrement intensif, autant pour l'année 2009 que 2010.

À la lecture des données du MSSS, on constate que la plupart des unités ont plusieurs désignations, c'est-à-dire qu'elles réfèrent généralement à deux ou trois cadres légaux. Ainsi, la majorité des jeunes qui sont orientés dans une unité d'encadrement intensif en vertu de la LPJ pourraient cohabiter avec des jeunes recevant des services en vertu de la LSPJA, qu'ils soient en garde ouverte, en garde fermée ou en détention provisoire[101]. Ces situations sont en constante progression. En 2008, 10 établissements sur 16 disposent de ce type d'unité. Entre 2009 et 2010, le nombre d'unités dédiées spécifiquement aux jeunes placés en vertu de la LPJ est passé de 5 à 2. Ainsi, en 2010, tous les centres jeunesse hébergent des jeunes soumis à une mesure d'encadrement intensif dans des unités de type flottante, dans lesquelles d'autres jeunes sont hébergés en vertu d'autres lois (26 unités sur un total de 28).

D'autre part, la majorité des unités où s'effectuent des encadrements intensifs peuvent accueillir des jeunes âgés entre 12 et 18 ans, ou entre 12 et 20 ans. Ainsi, des préadolescents (12-14 ans) peuvent cohabiter avec des adolescents (15-18 ans), ou des jeunes adultes (18-20 ans). Une seule unité au Québec accueille des jeunes âgés entre 14 et 18 ans, en 2009 comme en 2010.

98 La qualification réfère à une « caractérisation » pouvant être attribuée à une ressource de réadaptation offrant de l'hébergement portant une désignation. Une des qualifications les plus courantes est celle caractérisant une unité comme « flottante ».

99 Unité dont la désignation permet de pratiquer la mixité.

100 La spécialisation réfère à une offre de services en lien avec une clientèle ou une problématique particulière.

101 La cohabitation avec les jeunes recevant des services de la LSJPA en garde ouverte, fermée ou en détention provisoire n'est pratiquée que dans un centre jeunesse et ne s'applique qu'aux filles.

Enfin, la plupart des unités reçoivent une clientèle composée uniquement de garçons ou uniquement de filles. Toutefois, la cohabitation des garçons et des filles semble en légère augmentation : le nombre d'unités recevant une clientèle mixte (garçons et filles) est passé de 2 unités sur 28 en 2009 à 4 unités sur 29 en 2010.

Les données indiquent que dans certains centres jeunesse, il n'y aurait pas d'unité pour accueillir les filles orientées en encadrement intensif. Pour pallier cette situation, certains ont conclu des ententes interrégionales en vertu desquelles les adolescentes sont transférées pour la période de l'application de la mesure. Toutefois, des centres jeunesse n'auraient pas de telles ententes, ni d'unité dédiée aux filles.

2. LE NOMBRE D'HÉBERGEMENTS RÉALISÉS EN UNITÉ D'ENCADREMENT INTENSIF

Les données présentées dans cette section proviennent des avis que reçoit la Commission en vertu de l'article 63 de la LPJ. Ces données présentent le nombre de séjours réalisés par année et par centre jeunesse entre novembre 2007 et septembre 2010.

Pendant cette période, 1647 enfants ont été hébergés dans une unité spécialisée en encadrement intensif. Ces enfants ont fait l'objet de 3601 séjours en unité d'encadrement intensif, un jeune pouvant faire l'objet de plusieurs séjours pour la période couverte par l'analyse.

2.1 Le nombre de séjours en unité d'encadrement intensif selon l'année

Tableau 1 : Nombre de séjours en unité d'encadrement intensif selon l'année

Année	Séjours en unité d'encadrement intensif
	N
2007 (novembre- décembre)	224
2008	1414
2009	1227
2010 (janvier-septembre)	736
Total	3601

Les données de 2008 indiquent que 1414 hébergements en unité d'encadrement intensif ont été effectués, alors que les données de 2009 indiquent une légère baisse (13,2 %), avec 1227 séjours dans une telle unité. Les chiffres obtenus jusqu'à maintenant pour l'année 2010 indiquent que la fréquence des hébergements en unité d'encadrement intensif devrait encore diminuer, à moins de circonstances exceptionnelles, puisque le nombre mensuel moyen d'hébergements réalisés en date du mois de septembre est moins élevé que celui des années 2008 et 2009.

2.2 Le nombre de séjours en unité d'encadrement intensif par centre jeunesse

Afin d'être en mesure d'évaluer adéquatement l'utilisation du recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif dans un établissement donné, il a été jugé pertinent d'utiliser des données comparatives. Les données utilisées sont issues du dernier bilan des DPJ[102]. Elles représentent le nombre total d'enfants qui étaient hébergés en centre de réadaptation (CR) et en ressource intermédiaire (RI)[103] à l'étape de l'application des mesures au 31 mars 2010[104].

102 ASSOCIATION DES CENTRES JEUNESSE DU QUÉBEC, préc., note 28.

103 Il aurait été préférable d'utiliser des données portant uniquement sur les centres de réadaptation, mais l'accessibilité des données du bilan des DPJ a orienté notre choix.

104 Bien que les données portant sur l'encadrement intensif couvrent plusieurs années et que celles issues du bilan des DPJ concernent seulement une année, nous avons jugé que les données pouvaient tout de même fournir une mesure comparative intéressante, puisque les données du tableau 1 ne montrent pas de grandes divergences entre les deux années complètes (2008 et 2009).

Tableau 2 : Nombre d'encadrements intensifs par centre jeunesse (2007-2010)

Centres jeunesse	Encadrements intensifs		Enfants en CR ou RI[105]	
	N	%	N	%
CJ Bas-Saint-Laurent (01)	99	2,7	38	1,4
CJ Saguenay Lac-St-Jean (02)	73	2,0	66	2,5
CJ Québec – Institut universitaire (03)	188	5,2	195	7,3
CJ de la Mauricie et du Centre-du-Québec 04	150	4,2	105	3,9
CJ de l'Estrie 05	68	1,9	80	3,0
CJ de Montréal – Institut universitaire (06a)	428	11,9	688	25,7
Les centres de la jeunesse et de la famille Batshaw (06b)	632	17,6	167	6,2
Les CJ de l'Outaouais (07)	352	9,8	43	1,6
CJ de l'Abitibi-Témiscamingue (08)	63	1,7	57	2,1
CJ Côte-Nord (09)	395	11,0	45	1,7
CJ Gaspésie / Les Îles (11)	107	3,0	31	1,2
CJ Chaudière-Appalaches (12)	19	0,5	95	3,5
CJ de Laval (13)	263	7,3	116	4,3
Les CJ de Lanaudière (14)	75	2,1	192	7,2
CJ des Laurentides (15)	71	2,0	251	9,4
CJ de la Montérégie (16)	618	17,2	510	19,0
Total	3601	100	2679	100

Les données indiquent une très grande disparité entre les centres jeunesse. Certains ont réalisé plusieurs centaines d'hébergements en unité d'encadrement intensif, alors que d'autres en ont effectué très peu, soit quelques dizaines. Le facteur de la taille des centres de réadaptation est peu susceptible d'expliquer à lui seul ces variations. L'analyse de ces données a permis de distinguer trois sous-groupes de centres jeunesse qui ne présentent pas de différences significatives au plan statistique entre eux.

Le premier sous-groupe se compose de centres jeunesse dont le pourcentage d'hébergement en unité d'encadrement intensif est beaucoup plus élevé que celui d'enfants hébergés en CR ou RI. Ainsi, le centre jeunesse 06b a effectué 17,5 % des hébergements en unité d'encadrement

[105] Enfants placés en centre de réadaptation ou en ressource intermédiaire au 31 mars 2010.

intensif, alors que seulement 6,2 % des enfants à l'application des mesures dans le centre jeunesse sont hébergés en CR ou RI. Il en est de même pour les centres jeunesse 07, 09 et 13 (dans une moindre mesure). Ces données illustrent que ceux-ci ont recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif dans une proportion importante, comparativement à leur pourcentage d'enfants placés en CR ou RI.

Le deuxième sous-groupe comprend des centres jeunesse qui ont un pourcentage d'encadrements intensifs similaire à la proportion de jeunes placés en CR ou RI. Il s'agit des centres jeunesse 01, 02, 03, 04, 05, 08, 11 et 16. Ces données indiquent que ceux-ci font un usage proportionnel de l'hébergement en unité d'encadrement intensif, comparativement à leur pourcentage d'enfants placés en CR ou RI.

Le troisième sous-groupe inclut des centres jeunesse 06a, 12, 14, 15 qui ont un pourcentage moindre d'hébergements en unité d'encadrement intensif, comparativement aux enfants placés en CR ou RI. Ces données illustrent qu'ils utilisent peu l'encadrement intensif, comparativement à leur pourcentage d'enfants placés en CR ou RI.

Au sujet de ce dernier sous-groupe, il est utile de préciser que certains centres jeunesse ont des ententes interrégionales en vigueur, en vertu desquelles ils transfèrent des jeunes pour la durée de leur séjour en encadrement intensif, ce qui peut contribuer à expliquer l'utilisation moindre de cette mesure. Ces ententes limitent généralement le nombre de jeunes pouvant être hébergés, soit entre 2 et 8. Il est toutefois difficile d'évaluer le volume de jeunes qui en sont l'objet, puisque certains centres jeunesse effectuent des transferts en vertu d'ententes formelles alors que d'autres n'ont pas mis en place de tels mécanismes mais accueillent ou transfèrent des jeunes, par exemple en vertu d'ententes verbales.

Les données issues des comptes rendus rédigés par les DG des centres de réadaptation (ou la personne qu'ils autorisent) sont similaires à celles présentées précédemment, elles indiquent également que le nombre d'hébergements en unité d'encadrement intensif réalisés varie énormément d'un centre jeunesse à l'autre. L'observation des fluctuations entre les semestres permet toutefois d'obtenir une idée plus précise de la situation. Les données indiquent que les centres jeunesse 01, 08, 09 et 11, qui sont situés dans des régions éloignées, ont vu leur nombre d'hébergements en unité d'encadrement intensif augmenter depuis l'entrée en vigueur

des modifications à la LPJ. Dans l'un d'entre eux, la fréquence annuelle est passée de 96 en 2007-08 à 174 en 2008-09[106], dans deux autres centres jeunesse, de 18 à 26 et dans un dernier de 40 à 73. Dans deux centres jeunesse (04 et 13), leur nombre s'est maintenu, alors que dans 4 autres centres jeunesse (03, 05, 06b et 14), il a diminué.

3. LES CARACTÉRISTIQUES DES JEUNES AYANT ÉTÉ ORIENTÉS EN UNITÉ D'ENCADREMENT INTENSIF

Les prochaines lignes présentent quelques caractéristiques des jeunes ayant séjourné dans une unité d'encadrement intensif depuis 2007, soit leur sexe, leur âge ainsi que les comportements problématiques et les facteurs de vulnérabilité ayant justifié l'utilisation d'une telle mesure à leur égard. Ces informations sur les caractéristiques des jeunes proviennent principalement des comptes rendus des situations de recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif présentés au conseil d'administration des centres jeunesse et, dans une moindre mesure, des avis reçus par la Commission en vertu de l'article 63 de la LPJ.

3.1 Le sexe des enfants hébergés en unité d'encadrement intensif[107]

Le tableau suivant présente le nombre de jeunes, selon leur sexe, ayant fait l'objet d'un hébergement en unité d'encadrement intensif. Rappelons qu'un total de 1647 jeunes a été hébergé en unité d'encadrement intensif au cours des années étudiées.

106 Dans le cadre d'une intervention de la Commission, ce centre jeunesse a reconnu que le nombre d'hébergements en unité d'encadrement intensif effectués est problématique. Il attribue cette situation au fait qu'il n'a pas de service d'intervention de crise.

107 Une variable sexe a été créée à partir du prénom des enfants en tenant compte des limites qu'une telle démarche comporte puisqu'il s'agit d'inférence. Au moindre doute sur le sexe associé au prénom du jeune, la donnée a été codée comme valeur manquante. Seules 6,2% (n=102) des données ont été codées manquantes.

Tableau 3 : Sexe des enfants hébergés en unité d'encadrement intensif* (2007-2010)

Sexe	Enfants hébergés en unité d'encadrement intensif	
	N	%
Masculin	1005	65
Féminin	540	35
Total	1545	100

*Données manquantes : n=102

Les données du tableau 3 indiquent qu'il y a davantage de garçons (65 %) hébergés en unité d'encadrement intensif que de filles (35 %).

3.2 L'âge des enfants hébergés en unité d'encadrement intensif

Les données issues des comptes rendus indiquent que cinq centres jeunesse hébergent des jeunes de moins de 14 ans en unité d'encadrement intensif, dont trois de façon plus fréquente. Le nombre de ces jeunes varie entre 19 et 36 sur une période d'environ deux ans. Par ailleurs, un centre jeunesse indique héberger en unité d'encadrement intensif des jeunes de 10 ans pour des durées variant entre 50 et 83 jours.

3.3 Les comportements problématiques et les facteurs de vulnérabilité des enfants hébergés en unité d'encadrement intensif

Les comportements problématiques retenus dans la *Grille d'orientation vers un programme de réadaptation avec hébergement en unité d'encadrement intensif*[108] sont les fugues, la consommation problématique, la violence, l'automutilation, les conduites sexuelles problématiques ainsi que l'idéation ou les comportements suicidaires. Les données ont révélé que les jeunes manifestent très rarement un seul comportement problématique, mais plutôt deux ou trois. Pour les quelques centres jeunesse qui ont fourni l'information (4 sur un total de 16), la fugue (70,3 %) et la consommation problématique (59,3 %) sont les types de comportement dont la prévalence est la plus importante, aussi bien pour les garçons que pour

108 ASSOCIATION DES CENTRES JEUNESSE DU QUÉBEC, préc., note 70 (voir Annexe 5).

les filles. Le troisième comportement problématique en importance pour les garçons est la violence (36,9 %) alors que pour les filles il s'agit des comportements sexuels problématiques (34,9 %).

Certains centres jeunesse ont fourni des informations relatives à la santé mentale des jeunes orientés en unité d'encadrement intensif. Dans un centre jeunesse, le nombre de jeunes ayant un diagnostic ou une impression diagnostique (dans l'attente du diagnostic officiel) et qui ont séjourné dans une unité d'encadrement intensif est en nette progression au cours de la dernière année (2 à 14 cas). Un autre centre jeunesse affirme que les jeunes qui ont été hébergés pour les séjours les plus longs ont un diagnostic de problèmes de santé mentale. Un autre centre jeunesse mentionne, à propos des motifs d'orientation, qu'un des comportements les plus fréquents est le comportement impulsif dangereux associé à des problèmes de santé mentale.

4. LA RÉCURRENCE DES ÉPISODES D'ENCADREMENT INTENSIF

Cette section traite de la récurrence de l'hébergement en unité d'encadrement intensif, en fonction du centre jeunesse d'appartenance. Les données proviennent des avis que reçoit la Commission en vertu de l'article 63 de la LPJ.

Le prochain tableau décrit la récurrence des hébergements des jeunes au cours des années étudiées.

Tableau 4 : La récurrence des hébergements en unité d'encadrement intensif (2007-2010)

Nombre de fois	Jeunes	
	N	%
1	894	54,3
2 à 4	591	35,9
5 à 7	119	7,2
8 -9	20	1,2
10 et plus	23	1,4
Total	1647	100

Les données du tableau 4 indiquent que plus de la moitié des jeunes, 54,3 % (n=894) n'ont été orientés en unité d'hébergement intensif qu'à une seule reprise au cours des années à l'étude, 43,1 % (n=710) des jeunes y ont été hébergés entre 2 et 7 fois, 1,4 % (n=23) plus de 10 fois. Ces derniers ont fait l'objet de 9 % des hébergements en unité d'encadrement intensif. Certains jeunes y ont d'ailleurs séjourné jusqu'à 35 reprises.

Les données issues du tableau 5 révèlent qu'il y a une différence significative entre les hébergements en unité d'encadrement intensif uniques et ceux récurrents selon le centre jeunesse. Cette relation peut toutefois être qualifiée de faible sur le plan statistique (phi = ,225).

Tableau 5 : Récurrence des séjours en unité d'encadrement intensif par centre jeunesse

Centres jeunesse	1 EI		2 EI et +	
	N	%	N	%
CJ Bas-Saint-Laurent (01)	59	3,6	40	2,0
CJ Saguenay Lac-St-Jean (02)	41	2,5	32	1,6
CJ Québec – Institut universitaire (03)	104	6,3	84	4,3
CJ de la Mauricie et du Centre-du-Québec (04)	96	5,8	54	2,8
CJ de l'Estrie (05)	38	2,3	30	1,5
CJ de Montréal – Institut universitaire (06a)	190	11,5	238	12,2
CJ et de la famille Batshaw (6b)	202	12,3	430	22,0
CJ de l'Outaouais (07)	147	8,9	205	10,5
CJ de l'Abitibi-Témiscamingue (08)	40	2,4	23	1,2
CJ Côte-Nord (09)	114	6,9	281	14,4
CJ Gaspésie / Les Îles (11)	66	4,0	41	2,1
CJ Chaudière-Appalaches (12)	13	0,8	6	0,3
CJ de Laval (13)	139	8,4	124	6,3
CJ de Lanaudière (14)	41	2,5	34	1,7
CJ des Laurentides (15)	46	2,8	25	1,3
CJ de la Montérégie (16)	310	18,8	308	15,8
Total	1646	100	1955	100

*Données manquantes : n=1 (sig.<.00; phi=,225)

En d'autres termes, davantage de centres jeunesse ont recours à des hébergements uniques en unité d'encadrement intensif, comparativement au nombre d'hébergements multiples (2 et plus). L'analyse plus approfondie des données indique que la majorité des centres jeunesse (12 sur 16) a plus souvent eu recours à l'encadrement intensif une seule fois. Par contre, tous les centres jeunesse qui présentent une fréquence d'utilisation importante (à l'exception du centre jeunesse 16) ont plus souvent recours à l'encadrement intensif de façon récurrente. Ainsi, deux

centres jeunesse affichent plus du double (06b : 2,12 et 09 : 2,46) d'hébergements multiples en unité d'encadrement intensif, comparativement aux hébergements uniques. Le même constat, mais dans une moindre mesure, s'applique aux centres jeunesse 06a (1,25) et 07 (1,39).

5. LA DURÉE DES HÉBERGEMENTS EN UNITÉ D'ENCADREMENT INTENSIF

Les comptes rendus présentés aux conseils d'administration des centres jeunesse[109] révèlent de grandes disparités dans la durée des hébergements en unité d'encadrement intensif. Ainsi, certains centres jeunesse effectuent des encadrements intensifs très courts, de quelques heures à quelques jours. Ce type d'encadrement intensif de courte durée a augmenté au cours de la dernière année pour deux centres jeunesse (01 et 09) en particulier. La durée des encadrements intensifs a augmenté dans le cas d'autres centres jeunesse (02, 06b, 08 et 11) où elle atteint en moyenne entre 27 et 50 jours. Enfin, quelques centres jeunesse (04, 09 et 16) orientent des jeunes en unité d'encadrement intensif pour des durées aussi longues que 170 ou même 368 jours.

6. LA PROGRAMMATION DES UNITÉS D'ENCADREMENT INTENSIF

Cette section présente le contenu des programmations des unités d'encadrement intensif des centres jeunesse (voir annexe 6) qui nous ont fourni l'information, en fonction des activités de réadaptation proposées, de la scolarisation offerte ainsi que de l'accompagnement soutenu et personnalisé dispensé. Cette programmation peut varier d'un centre de réadaptation à l'autre, mais aussi au sein d'un même centre de réadaptation. Aux fins d'analyse, nous définirons les activités de réadaptation comme les programmes et les ateliers qui sont offerts aux jeunes, la scolarisation comme le temps passé à l'école et l'accompagnement soutenu et personnalisé comme les moments individuels prévus avec des intervenants afin de travailler sur les problématiques qui ont justifié l'orientation des jeunes en unité d'encadrement intensif.

[109] Les données relatives à la durée ont été fournies par quelques centres jeunesse seulement.

6.1 Le contexte

Dans un premier temps, il est nécessaire de préciser que certains centres jeunesse révisent leur programmation chaque année, alors que d'autres offrent la même depuis plusieurs années. Cependant, toutes les programmations ont été ajustées à la suite de l'entrée en vigueur du Règlement. Elles comprennent un horaire établi sur sept jours, qui se répète soit chaque semaine, soit toutes les deux semaines.

Un seul établissement a implanté une programmation qui se déroule en trois étapes de trois jours chacune. Pendant la première étape, « le jeune réfléchit à la situation afin de prendre conscience des comportements qui l'ont conduit en unité d'encadrement intensif »[110]. La deuxième étape consiste en « une réflexion sur l'utilisation de comportements alternatifs aux comportements qui le mettent lui ou les autres en danger. L'intervention vise à supporter le jeune dans l'élaboration et l'actualisation de son plan d'intervention vers le développement de comportements plus adéquats »[111]. Enfin, la dernière étape permet au jeune de « réaliser des apprentissages concrets en lien avec son plan d'intervention »[112].

Certains centres jeunesse ont fourni des explications sur les objectifs de leur programmation en unité d'encadrement intensif. À titre illustratif, l'un d'entre eux exposait « qu'il s'agit d'un travail intensif visant à ce que le jeune identifie ses excès et en effectue une analyse fonctionnelle afin de déterminer ses déficits ». Quelques établissements ont mentionné avoir implanté l'approche motivationnelle[113] depuis l'entrée en vigueur de l'article 11.1.1 de la LPJ.

---

110 CENTRE JEUNESSE CHAUDIÈRE-APPALACHES, *Programme d'encadrement intensif dans une unité de réadaptation avec hébergement, projet*, août 2007.

111 *Id*.

112 *Id*.

113 Approche utilisée auprès des enfants qui sont « peu disposés à changer » et qui présentent un comportement ambivalent à propos du changement. L'objectif de l'approche est d'éliminer l'ambivalence et d'amener l'enfant vers une motivation au changement. Source : CENTRE JEUNESSE BAS-SAINT-LAURENT, *Programme de réadaptation avec hébergement dans une unité d'encadrement intensif*, Direction des services de réadaptation, avril 2010.

6.2 Les activités de réadaptation

Les activités de réadaptation se traduisent par des ateliers, parfois nommés activités cognitivo-comportementales, qui portent sur des thématiques telles que la régulation de la colère, le développement d'habiletés sociales, la gestion du stress, le programme d'alternatives à la violence, la mobilisation, la résolution de problèmes, l'agressivité constructive, la créativité, ou encore le jugement moral. Ainsi, plusieurs sont liées à la gestion de la violence. D'autres ateliers abordent des sujets différents, tels que la toxicomanie ou la sexualité. Ceux-ci sont cependant offerts dans un nombre restreint d'établissements.

Ces ateliers se déroulent majoritairement en groupe bien que quelques centres jeunesse les dispensent de façon individuelle. Nous ne disposons pas d'informations quant aux raisons qui justifient qu'un atelier soit offert individuellement ou en groupe.

La majorité des centres jeunesse consacrent entre 3 et 5 périodes (d'une durée variant de 45 minutes à une heure chacune) par semaine aux activités de réadaptation. Seul un établissement offre un atelier de ce type chaque semaine. Par ailleurs, deux centres jeunesse offrent également ce qu'ils nomment des activités thérapeutiques, telles que le yoga, la cuisine, le tricot ou le *scrapbooking.* Soulignons que certains centres jeunesse encouragent la poursuite du Programme qualification des jeunes (PQJ[114]) au moment de l'orientation du jeune en unité d'encadrement intensif.

6.3 La scolarisation

Le temps de scolarisation n'est pas uniforme entre les différents centres jeunesse. Certains établissements offrent seulement une période par jour alors que d'autres vont jusqu'à quatre périodes. Les périodes sont d'une durée moyenne de 45 minutes. Un centre jeunesse offre cependant des périodes d'une durée de 90 minutes. Il semble que dans un établissement il n'y ait pas de scolarisation.

[114] Le but du Programme qualification des jeunes est de prévenir la marginalisation de jeunes clients du centre jeunesse au moment où ils atteignent leur majorité et que cesse leur prise en charge. Le programme vise donc à augmenter les chances que ces jeunes s'intègrent dans un projet de vie socialement épanouissant, [En ligne]. http://www.acjq.qc.ca/?3EC45ADF-FDAC-4091-B1E8-668194B820FA (Site consulté le 17 novembre 2010)

Les jeunes qui ne sont pas inscrits à l'école[115] doivent généralement occuper leur temps avec des périodes de réflexion, de lecture, des activités physiques, des activités éducatives ou encore des activités spécialisées liées à l'approche préconisée par le centre jeunesse (cognitivo-comportementale, motivationnelle, etc.). D'autres jeunes bénéficient d'une période de suivi individualisé.

6.4 L'accompagnement soutenu et personnalisé

L'analyse des programmations permet d'identifier deux types d'intervention : l'accompagnement avec l'éducateur ou des périodes d'auto-réflexion. Les données indiquent que l'accompagnement individuel se déroule souvent avec l'éducateur, parfois avec un intervenant spécialisé en toxicomanie si le jeune a des problèmes de consommation. Souvent, il s'agit d'un moment pendant lequel le jeune fait un retour sur la journée ou encore discute de l'évolution de sa situation. Certains centres jeunesse semblent n'offrir aucun suivi de ce type.

Les périodes de réflexion individuelle peuvent se traduire par des périodes d'auto-observation, de travail sur les démarches, d'introspection, d'évaluation du cheminement. Certains jeunes doivent effectuer un bilan quotidien de leurs apprentissages et de leurs émotions. Quelques établissements effectuent ce type d'activité en soirée. La plupart du temps il se déroule en chambre, ce qui, selon un centre jeunesse, permet au jeune de réfléchir et de se recentrer.

Le temps consacré à ces types d'intervention varie beaucoup d'un centre jeunesse à l'autre. Généralement, davantage de temps est consacré aux périodes de réflexion qui sont souvent quotidiennes, plutôt qu'aux suivis individualisés. Toutefois, quelques établissements offrent un suivi individualisé quotidien.

Afin d'assurer une continuité d'intervention, deux centres jeunesse ont prévu des moyens de maintenir des liens entre l'unité d'origine et l'unité d'encadrement intensif. Dans un centre jeunesse, l'éducateur de l'unité d'origine rencontre le jeune dans son unité d'encadrement intensif sur une base hebdomadaire afin de s'informer de l'évolution du jeune. Ceci permet au jeune de conserver un contact avec son unité d'origine, où il retournera au terme de la mesure

[115] Il s'agit de jeunes pour qui l'école n'est plus obligatoire.

d'encadrement intensif. Dans un autre centre jeunesse une rencontre hebdomadaire est planifiée entre le jeune, l'éducateur responsable de l'unité d'encadrement intensif et l'éducateur référent.

PARTIE C : L'ANALYSE DES DONNÉES

Cette partie traite des aspects liés à l'application de la mesure d'hébergement en unité encadrement intensif. La première section présente l'analyse du respect des conditions du recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif. La seconde section présente l'analyse du respect des conditions de vie du jeune, ainsi que les services qui lui sont offerts lors de son hébergement en unité d'encadrement intensif.

1. LE RESPECT DES CONDITIONS DU RECOURS À L'HÉBERGEMENT EN UNITÉ D'ENCADREMENT INTENSIF

Mise en contexte

À la suite des modifications législatives entrées en vigueur en 2007, des changements majeurs relatifs à l'aménagement des lieux et aux pratiques où se réalisent des hébergements en unité d'encadrement intensif ont eu lieu. Dans un tel contexte, il s'avère opportun d'examiner le respect des conditions du recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif.

Outre le caractère exceptionnel que doit revêtir l'utilisation de cette mesure privative de liberté, l'existence d'un risque sérieux que le jeune présente un danger pour lui-même ou pour autrui constitue une condition essentielle justifiant son hébergement en unité d'encadrement intensif. L'autorisation de ce type d'hébergement par le DPJ pour les jeunes de moins de 14 ans est une condition supplémentaire déterminante du respect du recours à la mesure pour ceux-ci. Finalement, le respect de la règle voulant que l'hébergement prenne fin dès qu'ont disparu les motifs qui l'ont justifié constitue une troisième condition essentielle. Ces trois conditions sont examinées dans cette section.

1.1 Le risque sérieux que le jeune présente un danger pour lui-même ou autrui

Le risque sérieux que l'enfant présente un danger pour lui-même ou pour autrui est le motif qui, selon l'article 11.1.1 de la LPJ, justifie l'hébergement d'un enfant en unité d'encadrement intensif. L'article 1 du Règlement[116] prévoit également que la décision d'hébergement en unité d'encadrement intensif doit s'appuyer sur une évaluation de l'enfant réalisée à l'aide d'outils cliniques reconnus. La *Grille d'orientation vers un programme d'hébergement en unité d'encadrement intensif* est le seul outil clinique qui existe pour évaluer le jeune, et ce, pour tous les centres jeunesse.

Des données issues des comptes rendus ont indiqué que les comportements problématiques manifestés par les jeunes orientés en unité d'encadrement intensif sont principalement la fugue et la consommation problématique d'alcool ou de drogue, autant pour les garçons que pour les filles. L'évaluation du risque sérieux de danger effectuée à partir de la grille doit dès lors porter sur les comportements adoptés lorsque le jeune se retrouve dans l'une de ces situations.

Par exemple, lors d'une fugue, la grille doit permettre de mesurer les comportements susceptibles de constituer un risque de danger pour les jeunes, tels que la consommation de substances psychotropes et les comportements sexuels problématiques. Elle documente également, le cas échéant, les épisodes de fugues antérieurs.

Par ailleurs, selon des données issues des comptes rendus, il semble que des jeunes souffrant de problèmes de santé mentale[117] sont hébergés en unité d'encadrement intensif. Dans certains centres jeunesse leur nombre est en progression. Dans ces circonstances, il est légitime de

---

116 Art. 1 : « La décision du directeur général d'un établissement ou de la personne qu'il autorise par écrit de recourir à l'hébergement en unité d'encadrement intensif doit être rendue par écrit et motivée. Elle doit s'appuyer sur une évaluation de l'enfant qui démontre qu'il y a un risque sérieux que cet enfant présente un danger pour lui-même ou pour autrui.

Cette évaluation doit s'effectuer à l'aide d'outils cliniques reconnus et doit considérer:

1° la gravité, l'intensité, le degré de dangerosité et la récurrence des comportements de l'enfant;

2° les caractéristiques de l'enfant;

3° les antécédents de l'enfant et la progression d'ensemble de la démarche de réadaptation;

4° l'analyse des alternatives à un tel hébergement ».

117 Les problèmes de santé mentale sont identifiés comme un facteur de vulnérabilité dans la grille.

questionner l'importance accordée à ce facteur de vulnérabilité lors de l'évaluation, puisque il s'agit d'un facteur déterminant à l'offre de services pour ces jeunes qui présentent des besoins particuliers.

Afin de s'assurer que les jeunes soient orientés en unité d'encadrement intensif en conformité avec les motifs autorisés par la loi, les processus cliniques et administratifs prévus aux protocoles établis par les centres jeunesse doivent être respectés. D'une part, la *Grille d'orientation vers un programme d'hébergement en unité d'encadrement intensif* doit être utilisée de façon adéquate, et ce, afin que l'évaluation du risque reflète réellement les difficultés vécues par les jeunes. Il importe toutefois de s'assurer que l'utilisation et le contenu de l'outil clinique, en particulier les éléments relatifs aux facteurs de vulnérabilité et aux comportements justifiant le recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif, respectent les droits reconnus par la LPJ.

D'autre part, le processus décisionnel menant à l'hébergement du jeune en unité d'encadrement intensif doit être des plus rigoureux. En ce sens, la Commission a recommandé que la décision de recourir à un tel régime soit prise à la suite d'une recommandation faite par un professionnel[118], au sens du *Code des professions*[119]. Le protocole relatif à la mise en place d'un programme de réadaptation avec hébergement dans une unité d'encadrement intensif doit prévoir la participation d'un professionnel au processus décisionnel.

De plus, compte tenu du caractère exceptionnel du recours à cette mesure, la Commission recommandait dans les commentaires qu'elle a formulés sur le projet de règlement sur les conditions du recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif « l'ajout d'une disposition préconisant spécifiquement l'examen des solutions alternatives envisagées préalables à toute mesure d'hébergement. Il est en effet essentiel que toutes les autres solutions aient été explorées et qu'elles aient été jugées inapplicables. Par ailleurs, l'identification des mesures alternatives qui ont été envisagées, de même que la justification de recourir à l'hébergement en unité d'encadrement intensif, devraient être notées au dossier du

118 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 7, p. 42.

119 Cette recommandation a été formulée pour la première fois dans le rapport d'enquête suivant : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport d'enquête, décision, recommandations – Le cas des enfants maltraités de Beaumont*, avril 1998, p. 211.

jeune »[120] . Ces recommandations n'ont pas été retenues par le législateur. Cependant, la nécessité de procéder à l'examen des solutions alternatives à l'hébergement en unité d'encadrement intensif avant d'y avoir recours, demeure une composante déterminante de l'évaluation.

1.2 L'autorisation d'hébergement par le DPJ

Tel qu'exposé précédemment, lorsqu'un jeune est âgé de moins de 14 ans, le DPJ doit autoriser son hébergement en unité d'encadrement intensif (art. 7 du Règlement[121]). Le fait d'être âgé de moins de 14 ans est considéré comme un facteur de vulnérabilité. La Commission a jugé que cette autorisation par le DPJ était nécessaire :

> « La Commission est toutefois satisfaite de l'obligation imposée à l'article 7 voulant que ce soit le directeur de la protection de la jeunesse qui autorise personnellement, de façon exceptionnelle, l'hébergement en unité d'encadrement intensif d'un enfant de moins de 14 ans. Elle considère que la vulnérabilité des jeunes enfants, de même que l'impact de la mesure sur l'ensemble de leur situation familiale et de leur comportement justifient l'intervention personnelle du directeur de la protection de la jeunesse»[122].

Les données ont indiqué à ce sujet que cinq centres jeunesse hébergent des jeunes de moins de 14 ans, dont trois plus fréquemment que les autres. Le nombre de ces jeunes varie entre 19 et 36 sur une période d'environ deux ans. De plus, certains jeunes qui ne sont âgés que de 10 ans sont orientés dans des unités d'encadrement intensif. L'impact négatif que peut avoir l'utilisation de cette mesure sur le développement d'un jeune âgé de moins de 14 ans, et qui peut aller à l'encontre de son intérêt doit sérieusement être pris en compte lors de son orientation vers une unité d'hébergement en encadrement intensif. Les comptes rendus déposés aux conseils d'administration ne contiennent pas systématiquement l'information relative au nombre de jeunes de moins de 14 ans orientés en unité d'encadrement intensif. De ce fait, les membres du conseil d'administration ne sont pas informés précisément des recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif pour les jeunes âgés de moins de 14 ans.

---

120 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 82, p. 9.

121 Règlement, art. 7 : « À moins que le directeur de la protection de la jeunesse ne l'autorise lui-même, un enfant de moins de 14 ans ne peut faire l'objet d'un hébergement en unité d'encadrement intensif ».

122 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 82, p. 7.

1.3 L'hébergement prend fin dès qu'ont disparu les motifs qui l'ont justifié

L'article 11.1.1 de la LPJ prévoit explicitement que l'hébergement doit prendre fin dès qu'ont disparu les motifs qui l'ont justifié. Le Règlement fixe à 30 jours maximum l'échéance de la révision. Le *Manuel de référence sur la protection de la jeunesse* précise que :

> « Au moment de la révision de la situation et de la réévaluation de la décision, le directeur général doit prendre position sur la nécessité de maintenir ou non l'hébergement en unité d'encadrement intensif, selon les mêmes critères qui ont mené à la décision initiale de recourir à ce type d'hébergement. Ainsi, il doit prendre en considération les comportements de l'enfant, ses caractéristiques, ses antécédents ainsi que les solutions de rechange possible »[123].

Ces considérations, qui fournissent des balises claires, devraient toutefois tenir compte du risque que le jeune adopte à nouveau des comportements problématiques à la suite de son hébergement en unité d'encadrement intensif. À ce sujet, le *Manuel de référence sur la protection de la jeunesse* rappelle que :

> « L'objectif est de porter atteinte à la liberté de l'enfant le moins longtemps possible; toutefois il ne faut pas perdre de vue que le retour hâtif dans une unité de vie régulière pourrait entraîner de l'instabilité pour l'enfant, par exemple des allers-retours entre une unité régulière et une unité d'encadrement intensif »[124].

Il ne semble pas y avoir d'uniformité dans les processus de révision de la décision de maintenir ou non l'hébergement d'un jeune en unité d'encadrement intensif, et ce, pour l'ensemble des centres jeunesse. Ainsi, il n'existe aucune balise uniforme pour évaluer les motifs justifiant la prolongation ou non de l'hébergement en unité d'encadrement intensif. Concrètement, l'analyse des données a démontré que, d'une part, certains centres jeunesse effectuent des hébergements en unité d'encadrement intensif pour de très courtes périodes (quelques heures à quelques jours) qui sont souvent récurrents[125] et que, d'autre part, des jeunes peuvent être hébergés dans une unité d'encadrement intensif pour de longs séjours (entre six mois et un an).

---

123 MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, préc., note 66, p. 773.

124 *Id*.

125 Un faible pourcentage de jeunes (1,4%) a fait l'objet d'une proportion importante (9%) des hébergements en unité d'encadrement intensif réalisés entre 2007 et 2010. Une proportion similaire de jeunes (1,2 %) a fait l'objet de 8 à 9 mesures d'encadrement intensif. Un même jeune peut ainsi faire de multiples allers-retours entre l'unité régulière et l'unité d'encadrement intensif au cours d'une longue période de temps.

La Commission se questionne sur la pertinence d'hébergements en unité d'encadrement intensif pour de longues périodes mais aussi sur la pertinence d'hébergements récurrents de très courte durée. Les jeunes qui se retrouvent dans ses situations présentent-ils des comportements qui justifient de tels hébergements au sens de l'art. 11.1.1 de la LPJ ou s'agit-il plutôt de comportements justifiant l'application d'une mesure disciplinaire ou encore, d'une mesure d'arrêt d'agir qui n'a pas de fondement légal?

De plus, la Commission s'interroge sur les services de réadaptation offerts à ces jeunes lors de ces séjours (récurrents ou sur de longues périodes) en unité d'encadrement intensif. Conformément aux articles 8 de la LPJ et 2 du Règlement (services adéquats, soutenus et personnalisés) ainsi qu'à l'article 4 de la LPJ (continuité de soins et stabilité de liens et de conditions de vie), ces jeunes sont en droit de recevoir des services soutenus et personnalisés.

Étant donné que ces services constituent la base même des objectifs de réadaptation, ils doivent être diversifiés afin de répondre aux besoins des jeunes, mais aussi être reliés aux comportements problématiques ayant justifié l'orientation en unité d'encadrement intensif. Des lacunes quant à ces aspects pourraient mener à des hébergements en unité d'encadrement intensif qui perdurent, puisque l'intervention déterminée selon ces motifs ne serait pas appropriée ou suffisamment soutenue.

En effet, l'hébergement des jeunes en encadrement intensif n'est pas sans conséquence. Leur hébergement en unité d'encadrement intensif constitue une restriction de liberté additionnelle à leur hébergement en centre de réadaptation. La récurrence d'hébergements de courte durée ou les hébergements de longue durée sont susceptibles de porter atteinte à leurs droits parce que lors de ces hébergements leurs déplacements et leurs contacts avec leurs pairs et le monde extérieur sont restreints, ce qui est une atteinte à leur liberté résiduelle (art. 24 de la Charte[126]).

[126] Art. 24 : « Nul ne peut être privé de sa liberté ou de ses droits, sauf pour les motifs prévus par la loi et suivant la procédure prescrite ». Voir à ce sujet : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 7, p. 4.

2. LES CONDITIONS DE VIE DES JEUNES ET LES SERVICES DE RÉADAPTATION OFFERTS

Mise en contexte

La Commission a, par le passé, fait valoir que l'imposition d'un régime de vie tel que l'encadrement intensif « est de nature à contrevenir au droit de l'enfant à ce que toute décision prise à son égard le soit dans son intérêt et dans le respect de ses droits[127] et à son droit de recevoir des services de santé, des services sociaux et des services d'éducation adéquats»[128].

En conséquence, elle insistait sur l'importance de s'assurer que les conditions de vie auxquelles les jeunes sont assujettis lorsqu'ils sont hébergés en unité d'encadrement intensif sont conformes aux droits qui leur sont reconnus[129].

Outre les conditions de vie auxquelles sont soumis les jeunes orientés en unité d'encadrement intensif, la Commission est préoccupée depuis plusieurs années par l'accompagnement clinique des jeunes lors de leur hébergement. Elle a d'ailleurs souvent constaté « que des enfants ne bénéficiaient pas des services spécialisés requis par leur situation » [130].

Cette section du rapport analyse quelles sont les conditions de vie des jeunes lors de leur hébergement en unité d'encadrement intensif, notamment en ce qui a trait à leur liberté résiduelle. À cette fin, l'horaire de la programmation des jeunes orientés en unité d'encadrement intensif ainsi que son contenu ont été analysés. Au préalable, la spécialisation et la désignation des unités qui peuvent à bien des égards avoir des conséquences sur les conditions de vie des jeunes ont été examinées.

---

127 Art. 3 : « Les décisions prises en vertu de la présente loi doivent l'être dans l'intérêt de l'enfant et dans le respect de ses droits. Sont pris en considération, outre les besoins moraux, intellectuels, affectifs et physiques de l'enfant, son âge, sa santé, son caractère, son milieu familial et les autres aspects de sa situation ».

128 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 7, p. 40.

129 Voir *Supra.,* pp. 51 – 52.

130 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 82, p. 11.

À la suite de l'entrée en vigueur de l'article 11.1.1 de la LPJ et de son règlement, les centres jeunesse ont dû réorganiser les services de réadaptation, ce qui a entraîné des changements quant à la spécialisation et à la désignation des unités. L'introduction de nouvelles balises législatives a concrètement requis une réorganisation des ressources humaines et matérielles. Dans les faits, il devenait difficile d'un point de vue administratif de maintenir des unités dédiées spécifiquement à l'encadrement intensif en raison de la diminution du volume de jeunes orientés vers celles-ci. En conséquence, il y a eu une diminution du nombre d'unités où se pratique l'hébergement en unité d'encadrement intensif entre 2008 et 2010.

Les données ont illustré que dans certains centres jeunesse les places réservées aux filles sont inexistantes de même que des ententes interrégionales prévoyant leur transfert. La Commission s'interroge sur l'absence d'un lieu désigné pour héberger les filles lorsqu'il y a un risque sérieux qu'elles présentent un danger pour elle-même ou pour autrui au sens de l'article 11.1.1 de la LPJ : où sont-elles hébergées? Cette question sans réponse est préoccupante pour la Commission.

2.1 La spécialisation des unités

Nous avons constaté à partir des données reçues du MSSS que le vocable utilisé pour désigner la spécialisation des unités des centres de réadaptation varie d'un centre jeunesse à l'autre : encadrement dynamique élevé, unité à traitement individualisé, traitement individualisé en santé mentale, unité globalisante, multiproblématique, santé mentale, troubles de comportement sévères associés à une problématique de toxicomanie et troubles de comportement sévères associés à une problématique de santé mentale.

La Commission a souligné à plusieurs reprises que les mesures restrictives de liberté sont susceptibles d'être appliquées *de facto* à certains enfants dans des unités ouvertes[131]. En effet, elle a constaté par le passé que les conditions de vie des jeunes hébergés dans des unités ayant différentes appellations pouvaient être très restrictives. En conséquence, elle juge important de rappeler qu'il est possible que des jeunes soient soumis à des mesures restrictives

131 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 7, p. 39.

de liberté supplémentaires ne découlant pas de la programmation existante, tel qu'elle l'a déjà constaté dans certaines enquêtes avant l'entrée en vigueur des modifications à la LPJ :

> « Parmi des conditions, nous retrouvons des restrictions importantes, voire les interdictions de sorties de l'établissement, les déplacements très encadrés, les portes d'unités fermées à clefs, l'enfermement fréquent dans les chambres ou dans les locaux d'isolement, les règles de vie très restrictives, l'instauration d'un régime d'acquisition et de perte de privilèges très sévère, l'interdiction de porter ou d'avoir ses effets personnels, les activités réduites, sinon inexistantes, l'absence de scolarisation, le peu de contact avec ses pairs. Ces régimes reçoivent différentes appellations telles « programmation spéciale », « intégration progressive », « arrêt d'agir », « encadrement intensif »[132].

Elle affirmait au sujet de ces régimes de vie que : « Ceci équivaut à une privation de liberté résiduelle de l'enfant, ce qui contrevient au droit garanti par l'article 24 de la Charte, soit celui de ne pas être privé de sa liberté ou de ses droits, sauf pour les motifs prévus par la loi et suivant la procédure prescrite »[133].

Les données n'ont pas permis d'identifier les pratiques qui ont cours dans les unités ni de déterminer avec certitude si l'encadrement intensif s'effectuait uniquement dans les unités prévues à cette fin. L'analyse des données portant sur la spécialisation des unités a indiqué que le vocabulaire pour désigner ces unités varie énormément d'un centre jeunesse à l'autre et qu'il est difficile d'identifier les pratiques qui ont cours dans ces unités.

Les données ont par ailleurs indiqué que certains centres jeunesse semblent encore avoir recours à l'arrêt d'agir[134] (unité ou lit), mesure qui n'a pas de fondement légal dans la LPJ et qui plus est n'est pas encadrée par des conditions de recours. La Commission s'est penchée dans le passé sur l'utilisation de cette mesure, dénonçant les longues périodes d'application et les conditions de vie auxquelles étaient assujetties les jeunes (pas d'objets personnels, peu de contacts avec les pairs, peu d'activités en groupe)[135]. Il importe, dès lors, que les centres

---

132 *Id.*, p. 40.

133 *Id*.

134 Selon les centres jeunesse, les unités d'arrêt d'agir sont à vocation temporaire présentant un niveau de sécurité maximale, dans lesquelles les jeunes sont hébergés pour des durées n'excédant pas cinq jours. Source : Julie DESROSIERS, *Isolement et mesures disciplinaires dans les centres de réadaptation pour jeunes*, Wilson et Lafleur, 2005, p. 82.

135 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 7.

jeunesse n'aient plus recours à ces mesures d'arrêt d'agir. De plus, cette mesure ne devrait pas apparaître aux choix possibles de la section *Mesures imposées antérieures* de la *Grille d'orientation vers un programme de réadaptation avec hébergement dans une unité d'encadrement intensif*.

2.2 La désignation des unités

La diminution du nombre d'unités hébergeant des jeunes en encadrement intensif s'est traduite par un changement de désignation de celles-ci. La majorité est désormais flottante, en ce sens qu'il est permis d'y pratiquer la mixité. Ce type d'unité semble être la norme, puisqu'en 2008, cette situation avait cours dans 10 centres jeunesse alors qu'en 2010 tous les centres jeunesse ont au moins une unité flottante spécialisée en encadrement intensif dans leur centre de réadaptation. Or, la mixité, qu'elle soit de cadre légal, d'âge ou de sexe, est susceptible d'avoir un impact négatif non seulement sur les conditions de vie mais également sur la réponse aux besoins des jeunes orientés dans des unités d'encadrement intensif.

Mentionnons que les préoccupations de la Commission sont partagées par le Groupe de travail sur l'encadrement intensif qui recommandait dans son rapport, «d'apprécier les besoins spécifiques de la population desservie par les unités à vocation flottante et les impacts de la cohabitation des jeunes d'âges variés, pris en charge en vertu de la LPJ, avec d'autres pris en charge en vertu de la LSJPA et d'autres ayant des problèmes de santé mentale »[136].

2.2.1 La mixité des cadres légaux

Selon les données, tous les centres jeunesse ont au moins une unité flottante spécialisée en encadrement intensif dans leur centre de réadaptation où s'effectue de la mixité de cadres légaux (LPJ, LSSSS et LSJPA). Des jeunes ayant expérimenté ce type d'hébergement se sont prononcés sur ce type de mixité[137] ont témoigné de ses effets négatifs dans les unités d'encadrement intensif. Ils affirment que les jeunes recevant des services en vertu de la LSJPA

136 ASSOCIATION DES CENTRES JEUNESSE DU QUÉBEC, 2010, préc., note 95, p. 23.

137 CONSEIL PERMANENT DE LA JEUNESSE, *Les jeunes en centres jeunesse prennent la parole ! Rapport de recherche*, Gouvernement du Québec, 2004.

peuvent avoir une influence négative sur les jeunes en besoin de protection, puisqu'ils sont susceptibles de les initier à la délinquance.

La Commission estime pour sa part que la mixité de cadres légaux est susceptible d'avoir une influence sur l'adéquation des services offerts et sur la réponse adaptée aux besoins des jeunes cohabitant dans une même unité en vertu de plusieurs cadres légaux différents. Elle s'appuie sur l'article 11.1 de la LPJ qui prévoit que le jeune doit être hébergé dans un lieu qui lui convient[138] et sur l'article 8[139] de la LPJ qui prévoit que le jeune doit recevoir des services avec continuité et de façon personnalisée. En effet, pour la Commission, la LPJ et la LSJPA ont des objectifs distincts et des fondements juridiques qui leur sont propres. Cette pratique devrait faire l'objet d'une réflexion afin de s'assurer de sa légalité et d'évaluer ses effets sur les conditions de vie des jeunes qui cohabitent. Mentionnons à cet égard que la Commission procède actuellement à l'analyse de la légalité des pratiques de mixité en unité d'encadrement intensif.

Selon les données transmises par le MSSS, on observe que des jeunes qui reçoivent des services en vertu de la LSSSS peuvent être hébergés dans les unités flottantes spécialisées en encadrement intensif. Ces hébergements sont illégaux selon l'article 11.1.1 de la LPJ qui prévoit explicitement que seuls les enfants hébergés à la suite d'une mesure de protection immédiate ou d'une ordonnance rendue par le tribunal en vertu de la LPJ peuvent l'être dans une unité d'encadrement intensif. D'autre part, il est tout aussi indiqué que les centres jeunesse mettent fin à l'hébergement de jeunes recevant des services en vertu de la LSPJA en garde ouverte dans les unités flottantes spécialisées en encadrement intensif.

2.2.2 La mixité d'âge

La grande majorité des unités d'encadrement intensif (28 sur 29) accueillent des jeunes âgés entre 12 et 18 ans. Les données issues des comptes rendus ont indiqué que le nombre de ces jeunes varie entre 19 et 36 sur une période d'environ deux ans. À ce sujet, des jeunes hébergés

138 Art. 11.1 : « L'enfant, s'il est hébergé par un établissement en vertu de la présente loi, doit l'être dans un lieu approprié à ses besoins et au respect de ses droits, compte tenu des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'établissement ainsi que des ressources humaines, matérielles et financières dont il dispose ».

139 Art. 8, préc., note 13.

en centre de réadaptation déplorent la mixité d'âge puisque selon eux les plus jeunes peuvent entraver l'apprentissage de l'autonomie des adolescents de l'unité[140]. À l'inverse, l'influence négative que peuvent avoir les plus âgés sur les plus jeunes est un facteur à considérer. Morizot et Le Blanc[141] ont recensé plusieurs recherches indiquant que les pairs jouent un rôle important dans la prédiction de la conduite délinquante[142].

Au sujet de l'âge des jeunes hébergés en unité d'encadrement intensif, la Commission s'est questionnée « […] à savoir à quel endroit s'effectuera concrètement l'hébergement en encadrement intensif des jeunes de moins de 14 ans s'il n'existe pas d'unité d'encadrement intensif dans sa région pour les moins de 14 ans. Sera-t-il hébergé dans une unité d'encadrement intensif d'un centre de réadaptation pour jeunes de plus de 14 ans ? La Commission est d'avis que cette question devrait faire l'objet d'une décision dûment réfléchie par les instances responsables... »[143]. L'analyse des données n'a pas permis à la Commission de répondre clairement à ces questions. Elle comprend toutefois que des jeunes âgés de moins de 14 ans cohabitent en unité d'encadrement avec ceux âgés de plus de 14 ans. Cette question devrait être examinée par les instances responsables afin de s'assurer que leurs conditions de vie soient conformes à leurs droits qui leur sont reconnus par la LPJ et la Charte.

2.2.3 La mixité de sexe

La mixité de sexe subsiste dans un petit nombre d'unités selon les données analysées. Il y a toutefois eu une légère augmentation des unités d'encadrement intensif accueillant des garçons et des filles entre 2009 et 2010 (2 sur 28 en 2009 par rapport à 4 sur 29 en 2010). Plusieurs travaux font état de la victimisation à l'égard des filles recevant des services des centres

---

140 CONSEIL PERMANENT DE LA JEUNESSE, préc., note 137.

141 Julie MORIZOT et Marc LEBLANC, « Le rôle des pairs dans l'émergence et le développement de la conduite délinquante : une recension critique des écrits » (2000) *Revue canadienne de psychoéducation*, 29, n° 1, 87-117.

142 HAWKINS J. David et al., « A review of youth predictors of violence », dans Rolf LOEBER et David P. FARRINGTON (dir.), *Serious and violent juvenile offenders: Risk factors and successful interventions,* Thousand Oaks, CA: Sage Publications, pp. 106-146, 1998; LIPSEY W. Mark et DERZON H. James, « Predictors of violent and serious delinquency in adolescence and early adulthood: A synthesis of longitudinal research », dans Rolf LOEBER et David P. FARRINGTON (dir.), *Serious and violent juvenile offenders: Risk factors and successful interventions,* Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1998, pp. 86-105.

143 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 82, p. 7.

jeunesse. Selon Pauzé et al. (2004), une proportion importante des filles (33 %)[144] recevant des services des centres jeunesse a été victime d'agressions sexuelles. De plus, un rapport récent de l'Institut de la santé publique du Québec (INSP) et de la Direction de la santé publique de Montréal (DSP) indique que les adolescentes issues des centres jeunesse ont une sexualité atypique[145]. Pauzé et al. ajoutent que la situation des filles qui bénéficient de services dans les centres jeunesse est inquiétante : « Presque le tiers a été victime d'abus sexuel (29 %), plus d'une sur cinq présente un trouble intériorisé, tandis que plus du tiers a déjà fait une tentative de suicide au cours de la vie ». Ils suggèrent en conséquence la nécessité de « concevoir des programmes d'intervention spécifiques aux adolescentes, notamment à cause des expériences de victimisation qu'elles ont vécues ».

Ces recherches suggèrent que pour certaines filles, les contacts avec des garçons sont susceptibles d'avoir des effets négatifs en raison de leurs expériences de victimisation antérieures. À la lumière de ces données de recherche, la mixité de sexe devrait également faire l'objet d'une analyse afin de mesurer les impacts de cette pratique sur les conditions de vie des jeunes concernés.

2.3 La programmation

Le *Cadre de référence pour l'adoption d'un protocole relatif à la mise en place d'un programme de réadaptation avec hébergement dans une unité d'encadrement intensif* de l'ACJQ définit la programmation ainsi :

> « La programmation des services et activités de réadaptation en unité d'encadrement intensif se caractérise par les objectifs spécifiques visés, la nature des activités proposées, ainsi que par les lieux où elle se déroule. Pour être efficace, elle doit occuper une position bien précise à l'intérieur d'une chaîne continue de services et être bien arrimée aux interventions qui précèdent et à celles qui suivront. Cette programmation doit offrir, sur une base régulière, des activités de réadaptation en lien spécifique avec les difficultés et comportements problématiques du jeune »[146].

144 PAUZÉ, R. et al., *Portrait des jeunes âgés de 0-17 ans et de leur famille desservis par les Centres jeunesse du Québec, leurs parcours dans les services et leur évolution dans le temps,* Groupe de recherche sur les inadaptations de l'enfance de l'université de Sherbrooke, 2004 [En ligne]. http://www.grise.ca/publications/fiche.php?id=39

145 [En ligne]. http://www.cyberpresse.ca/actualites/201010/21/01-4334921-un-portrait-troublant-de-la-sexualite-des-jeunes-de-la-dpj.php. (Site consulté le 4 novembre 2010)

146 ASSOCIATION DES CENTRES JEUNESSE DU QUÉBEC, préc., note 70, p. 10.

L'article 2 du *Règlement sur les conditions du recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif* prévoit quant à lui que : « Lorsqu'un enfant fait l'objet d'un hébergement en unité d'encadrement intensif, celui-ci doit bénéficier, en outre des services et activités de réadaptation dont la scolarisation, d'un accompagnement clinique soutenu et personnalisé »[147].

Les données indiquent de façon générale que, malgré le fait que les modifications soient entrées en vigueur depuis plus de trois ans, la programmation est encore en cours d'élaboration pour la majorité des centres jeunesse. Nous pouvons observer que l'un ou l'autre des éléments suivants est intégré : des activités de réadaptation, des périodes de scolarisation et un accompagnement soutenu et personnalisé. Cependant, peu d'établissements offrent une programmation qui comprenne ces trois éléments. De plus, la programmation comporte très peu de périodes d'activités physiques ou d'activités extérieures qui sont des éléments contributifs au développement global de l'enfant. Il est de même primordial pour l'enfant de conserver des liens avec le monde extérieur, particulièrement avec les personnes qui sont significatives pour lui.

Soulignons que dans son rapport, le Groupe de travail sur l'encadrement intensif a constaté au sujet de la programmation offerte en unité d'encadrement intensif que « le contenu de la programmation des activités dans les unités d'encadrement intensif continue de poser un défi de taille »[148]. Il ajoute que ce contenu devrait être révisé afin de « prioriser certains types d'activités en lien avec les objectifs poursuivis et libérer des heures dans l'horaire pour que puissent se tenir de telles rencontres et activités »[149].

2.3.1 La scolarisation

Au cours des interventions qui ont précédé l'entrée en vigueur des modifications à la LPJ, la Commission a souvent constaté que « les enfants placés en encadrement intensif étaient retirés de l'école et de l'ensemble des activités de réadaptation »[150].

147 L'inclusion des termes « accompagnement clinique soutenu et personnalisé » a été accueillie de façon très favorable par la Commission.

148 ASSOCIATION DES CENTRES JEUNESSE DU QUÉBEC, préc., note 95, p. 23.

149 *Id.*

150 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 82, p. 11.

Les données ont indiqué que certains centres jeunesse consacrent trop peu de temps à la scolarisation. Cette quasi-absence (une période scolaire par jour ou moins) de scolarisation peut compromettre le parcours scolaire du jeune, ce qui est d'autant plus vrai pour ceux qui sont hébergés en unité d'encadrement intensif pour de longues périodes. Cette situation est contraire à l'article 2 du Règlement et au *Cadre de référence pour l'adoption d'un protocole relatif à la mise en place d'un programme de réadaptation avec hébergement dans une unité d'encadrement intensif*, qui prévoit que: « [La programmation] doit aussi permettre la scolarisation de l'enfant de manière à ce qu'il poursuive ses apprentissages et à ne pas créer ou accentuer un retard scolaire relié à l'organisation des services durant son séjour dans une unité d'encadrement intensif » [151].

Les centres jeunesse doivent ainsi offrir des périodes de scolarisation à tous les jeunes hébergés en unité d'encadrement intensif. En fait, il doit y avoir un équilibre entre les périodes de scolarisation et les autres activités de réadaptation. Cet équilibre devrait être évalué et établi en fonction des besoins de chacun des jeunes séjournant en unité d'encadrement intensif.

Par ailleurs, concernant les jeunes qui ne sont pas scolarisés en raison de leur âge, les données ont illustré qu'ils avaient accès à d'autres activités telles qu'un suivi individualisé, des périodes de réflexion ou encore des activités physiques. Ces activités de réadaptation doivent être variées et répondre aux besoins spécifiques des jeunes y compris dont la préparation à la vie autonome.

2.3.2 L'accompagnement soutenu et personnalisé

L'analyse des données permet de constater que l'accompagnement soutenu et personnalisé consiste en des moments quotidiens durant lesquels les comportements qui ont contribué à l'orientation du jeune en unité d'encadrement intensif sont travaillés. Quelques centres jeunesse ont mis l'accent sur l'aspect personnalisé de l'accompagnement, ceux-ci affirment que l'intervention est différenciée en fonction des besoins spécifiques de chaque jeune. En revanche, la majorité des centres jeunesse ont misé sur l'aspect soutenu de l'accompagnement. L'emploi du temps des jeunes fait en sorte qu'ils sont généralement très

[151] ASSOCIATION DES CENTRES JEUNESSE DU QUÉBEC, préc., note 70, p. 10.

encadrés tout au long de la journée (entre 7h et 21h) et qu'ils ont très peu de temps à leur disposition, à l'exception de courtes pauses.

Les données ont également révélé que l'accompagnement soutenu et personnalisé se traduit par deux types d'intervention : l'auto-réflexion et les rencontres individuelles. La proportion de temps consacrée à l'auto-réflexion quotidienne est généralement plus importante que celle accordée aux suivis individualisés. Ajoutons que les jeunes sont susceptibles d'être soumis à des mesures disciplinaires, dont le retrait en chambre, pour des périodes de temps qui s'additionnent à celles déjà prévues dans la programmation.

L'auto-réflexion utilisée par la majorité des centres jeunesse à des degrés divers se déroule dans les chambres. Dans un exemple fourni par un centre jeunesse, lors de période d'auto-réflexion, le jeune est confiné dans sa chambre la majeure partie du temps pendant le premier tiers de son séjour. Ce type de situation pose problème à l'égard du respect de la liberté résiduelle du jeune puisqu'il ne peut se déplacer à sa guise dans l'unité. Il a peu de contacts avec ses pairs et avec le monde extérieur. La professeure Julie Desrosiers avait recommandé à ce sujet que le législateur se prononce sur la durée maximale quotidienne au cours de laquelle un jeune peut être confiné dans sa chambre. Elle avait observé que des jeunes peuvent se retrouver dans leur chambre presque toute la journée, ce qu'elle qualifiait d'isolement[152].

Il appert que la compréhension de l'accompagnement soutenu et personnalisé diffère selon les centres jeunesse. Dans ce contexte, il serait à notre avis nécessaire de mieux définir puis d'opérationnaliser ce concept puisque les programmations offertes en unité d'encadrement intensif sont encore très variables d'un centre jeunesse à l'autre. De plus, peu de centres jeunesse offrent des suivis individuels de type thérapeutique, tel qu'un suivi par un psychologue. Afin de mettre de l'avant le côté dynamique de l'hébergement en unité d'encadrement intensif, il serait pertinent que ce type de suivi soit davantage offert aux jeunes.

Soulignons toutefois que certains centres jeunesse se sont conformés au *Cadre de référence pour l'adoption d'un protocole relatif à la mise en place d'un programme de réadaptation avec*

152 Julie DESROSIERS, *L'encadrement législatif des mesures restrictives de liberté utilisées dans les centres de réadaptation pour jeunes : une occasion à saisir*, Mémoire présenté à la Commission des affaires sociales dans le cadre de la consultation générale sur le projet de loi 125, 2005, p. 10.

hébergement dans une unité d'encadrement intensif en réalisant un plan d'intervention spécifique à l'épisode d'encadrement intensif. L'élaboration d'un plan d'intervention lorsque le jeune est orienté en unité d'encadrement intensif répond à la préoccupation de la Commission qui souhaitait que les objectifs du plan d'intervention démontrent « que l'hébergement en unité d'encadrement intensif est en lien rationnel avec les objectifs de protection et de réadaptation poursuivis, qu'il porte le moins possible atteinte à la liberté et que ses effets sont proportionnels aux objectifs visés[153] ». Ainsi, l'élaboration d'un plan d'intervention adapté aux besoins spécifiques du jeune orienté en unité d'encadrement intensif, qui a cours dans certains centres jeunesse, devrait être effectuée par tous les centres jeunesse.

Ce cadre de référence prône le maintien de la continuité d'intervention entre l'unité d'origine et l'unité d'encadrement intensif. Cette façon de procéder se reflète dans la programmation de certains centres jeunesse et gagnerait à être généralisée à l'ensemble des centres. L'épisode d'encadrement intensif doit en effet faire partie intégrante d'un continuum d'interventions afin que la mesure soit la plus efficace possible. Une telle pratique doit viser, entre autres, à respecter les besoins de stabilité du jeune, à favoriser un retour harmonieux dans l'unité d'origine afin d'éviter, dans la mesure du possible, un retour en unité d'encadrement intensif.

Les ententes interrégionales conclues par plusieurs centres jeunesse semblent toutefois contraires à ces principes. En vertu de ces ententes, des adolescentes, parfois des adolescents, orientés en unité d'encadrement intensif sont automatiquement transférés dans une autre région. De tels déplacements sont susceptibles d'avoir une incidence sur la continuité de l'intervention, qui s'avère un facteur d'importance pour l'efficacité de l'épisode d'encadrement intensif selon l'ACJQ : « Pour être efficace, [la programmation] doit occuper une position bien précise à l'intérieur d'une chaîne continue de services et être bien arrimée aux interventions qui la précèdent et à celles qui suivront» [154]. Ainsi, le maintien de liens entre l'adolescent et les personnes qui lui sont significatives, dont l'éducateur référent, est susceptible d'être plus difficile dans le cadre d'un transfert. De même, la possibilité du parent de participer activement à la prise de décision et au choix des mesures qui concernent son enfant, ce qui

153 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 82, p. 8.

154 ASSOCIATION DES CENTRES JEUNESSE DU QUÉBEC, préc., note 70, p. 10.

respecte l'esprit des articles 2.3 b)[155] et 4 de la LPJ[156], peut être affectée en raison de l'éloignement.

LES PRINCIPAUX CONSTATS

La Commission a pu dégager plusieurs constats importants de l'analyse des données relativement aux conditions de recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif, aux conditions de vie des jeunes y étant assujettis et aux services de réadaptation leur étant offerts.

Le premier constat porte sur la réduction significative du nombre d'unités d'encadrement intensif au Québec depuis l'introduction de l'art. 11.1.1 à la LPJ, soit près de 40 %. Le deuxième a trait à la diminution progressive du nombre d'hébergements en unité d'encadrement intensif réalisés depuis 2008. Ce dernier constat apparaît positif dans la mesure où moins de jeunes sont assujettis à une mesure qui risque de porter atteinte aux droits qui leur sont reconnus par la LPJ, la Charte et la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

Ces deux grands constats comportent des aspects liés au respect des droits de ces jeunes. Nous les avons regroupés sous trois grands thèmes.

Données portant sur les enfants hébergés en unité d'encadrement intensif

Conformément à son mandat d'assurer le respect des droits des enfants dans l'application de la LPJ, la Commission a tenté de dresser un état de la situation du recours à la mesure d'hébergement en unité d'encadrement intensif dans l'ensemble des centres jeunesse du

---

155 Art. 2.3 : « Toute intervention auprès d'un enfant et de ses parents en vertu de la présente loi doit :

[…]

b) privilégier, lorsque les circonstances sont appropriées, les moyens qui permettent à l'enfant et à ses parents de participer activement à la prise de décision et au choix des mesures qui les concernent. »

156 Art. 4 : « Lorsque, dans l'intérêt de l'enfant, un tel maintien dans son milieu familial n'est pas possible, la décision doit tendre à lui assurer, dans la mesure du possible auprès des personnes qui lui sont les plus significatives, notamment les grands-parents et les autres membres de la famille élargie, la continuité des soins et la stabilité des liens et des conditions de vie appropriées à ses besoins et à son âge et se rapprochant le plus d'un milieu familial. De plus, l'implication des parents doit toujours être favorisée dans la perspective de les amener et de les aider à exercer leurs responsabilités parentales ».

Québec dès l'entrée en vigueur des modifications à la loi. Toutefois, les informations transmises en vertu de l'article 63 de la LPJ à la Commission se sont révélées insuffisantes. Il a ainsi été impossible pour la Commission d'obtenir les caractéristiques déterminantes des enfants qui y sont hébergés, dont leur âge et leur sexe. Mentionnons à cet égard que, dès 2007, la Commission a effectué des représentations auprès du MSSS en vue de disposer de plus d'informations sur les enfants qui sont orientés en unité d'encadrement intensif.

Cet obstacle majeur a amené la Commission à recueillir des données auprès d'autres instances, notamment les centres jeunesse et le MSSS. Or, il s'est avéré que les informations contenues dans les comptes rendus soumis au conseil d'administration de chaque établissement qui exploite un centre de réadaptation en vertu de l'article 6 du *Règlement sur le recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif* étaient également partielles.

La Commission considère ainsi que les informations contenues dans le nouvel article 63 de la LPJ et l'article 6 du Règlement ne permettent pas d'obtenir des informations suffisantes sur les enfants orientés en unité d'encadrement intensif, sur leur hébergement et sur les conditions de recours à ce type d'hébergement. Ces lacunes ne lui permettent pas de réaliser adéquatement son exercice d'évaluation.

Le respect des conditions du recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif

Par ailleurs, la Commission constate que l'introduction des dispositions relatives à l'hébergement en unité d'encadrement intensif à la LPJ et au *Règlement sur le recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif* a nécessité plusieurs ajustements sur le plan de l'aménagement physique des unités d'encadrement intensif ainsi que sur celui des pratiques. Elle s'étonne toutefois que, plus de trois ans après l'entrée en vigueur des modifications, ces changements ne soient que partiellement réalisés et intégrés dans les pratiques. En effet, il subsiste des difficultés d'application de cette mesure dans les centres jeunesse en ce qui concerne le respect des conditions du recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif.

D'abord, la Commission se questionne sur l'absence, dans certains centres jeunesse, d'un lieu désigné pour héberger les filles lorsqu'il y a un risque sérieux qu'elles présentent un danger pour elles-mêmes ou pour autrui au sens de l'article 11.1.1 de la LPJ. En effet, il semble que

dans certains centres jeunesse il n'y ait aucune unité désignée pour les accueillir, ni aucune alternative prévue pour elles.

La Commission déplore également que les données qui lui sont transmises ne permettent pas de connaître le nombre de jeunes de moins de 14 ans hébergés en unité d'encadrement intensif dans chaque centre jeunesse et d'évaluer le respect de la procédure à suivre dans un tel cas. En fait, aucun mécanisme n'est prévu pour compiler cette information uniformément d'un centre jeunesse à l'autre. La Commission rappelle que les jeunes âgés de moins de 14 ans présentent des facteurs de vulnérabilité propres à leur jeune âge. Or, elle n'a pas été en mesure d'évaluer les conséquences de leur hébergement en unité d'encadrement intensif sur le plan du respect de leurs droits et de leur développement.

Par ailleurs, la Commission s'inquiète du fait que, dans certains centres jeunesse, des jeunes hébergés en unité d'encadrement intensif ont un diagnostic de santé mentale ou une impression diagnostique et que leur nombre est en progression. Leur situation nécessite un traitement adapté à leurs besoins particuliers qui n'a pu être mesuré à partir des données analysées. En fait, seulement quelques comptes rendus reçus de centres jeunesse ont identifié ce facteur de vulnérabilité de l'enfant. D'ailleurs, aucune disposition législative ne les oblige à rendre compte de ces situations.

Enfin, la Commission a constaté que les hébergements en unité d'encadrement intensif s'échelonnent encore sur des périodes de plusieurs mois — jusqu'à six mois pour certains jeunes — ce qu'elle considère être une privation de la liberté résiduelle de ces enfants contrevenant à l'article 24 de la Charte. Elle observe également que des jeunes sont l'objet de mesures de courte durée qui occasionnent des allers-retours entre leur unité d'origine et leur unité d'encadrement intensif, ce qui nous amène à douter de la pertinence du choix de la mesure d'encadrement intensif.

En outre, toute pratique voulant que la durée de la programmation soit pré-déterminée sans que soit prise en compte la situation particulière des jeunes, serait contraire à l'article 11.1.1 de la LPJ et au *Règlement sur le recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif.* En effet, puisque l'hébergement doit prendre fin dès qu'ont disparu les motifs qui l'ont justifié, toute forme de détermination *a priori* de la durée n'est pas de nature à respecter ces principes. Ce constat

milite en faveur de l'uniformisation des processus de révision de la décision de maintenir ou non l'hébergement d'un jeune en unité d'encadrement intensif dans l'ensemble des centres jeunesse.

Au même titre, les grandes variations observées dans les durées des hébergements questionnent les processus cliniques et administratifs—dont le processus décisionnel— prévus aux protocoles pour le recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif établis par les centres jeunesse. Lors d'hébergements de courte durée, la Commission se demande s'il est possible de mettre en place, dans un si court laps de temps, des services de réadaptation qui permettraient une amélioration des comportements problématiques qui ont justifié l'orientation du jeune en unité d'encadrement intensif. À l'inverse, lors d'hébergements de très longue durée, la Commission se demande si les services de réadaptation offerts au jeune sont suffisants et efficaces. À titre illustratif, il ressort que les centres jeunesse ne disposent pas tous d'ateliers portant sur la toxicomanie alors qu'il s'agit du comportement problématique le plus souvent invoqué pour justifier l'orientation en unité d'encadrement intensif.

Les conditions de vie et les services de réadaptation offerts aux jeunes

En ce qui concerne les conditions de vie des jeunes, la Commission constate qu'il y a toujours une grande variété de termes utilisés pour désigner la spécialisation des unités dans les centres jeunesse. Cette multiplicité de désignation pose des questions sur les pratiques qui y ont cours. Cette situation est préoccupante du point de vue des conditions de vie des jeunes qui y séjournent. En effet, ils peuvent être assujettis à des conditions de vie similaires aux jeunes hébergés dans des unités où des normes et balises existent sans bénéficier des mêmes garanties procédurales.

La Commission est toujours d'avis que « la situation de fait dans laquelle se retrouve l'enfant est celle qui permet d'évaluer la légalité de son placement »[157]. En effet, « le caractère d'une institution ne dépend pas de la définition légale du milieu d'internement, mais des conditions factuelles dans lesquelles un enfant en particulier est hébergé»[158]. Elle réitère donc que

157 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 76, p. 5.

158 *Id*.

« l'attention doit se porter sur les conditions de vie elles-mêmes et non uniquement sur la désignation d'un lieu d'hébergement»[159], puisqu'elle a souvent observé que les conditions de vie auxquelles sont soumises les enfants peuvent être très restrictives.

Par ailleurs, la diminution du nombre d'unités d'encadrement intensif s'est traduite par un changement de désignation des unités, qui sont désormais flottantes, et dans lesquelles il est permis de pratiquer différentes formes de mixité. Pour la Commission, la mixité, qu'elle soit d'âge, de sexe ou de cadre légal, est problématique parce qu'elle est susceptible d'avoir des répercussions défavorables sur les conditions de vie des enfants et les services de réadaptation qui leur sont dispensés.

À ce sujet, la Commission rappelle qu'il est important que l'élaboration des programmations soit complétée pour l'ensemble des centres jeunesse. Dans les programmations consultées, il semble que très peu de centres jeunesse offrent à la fois des activités de réadaptation, des périodes de scolarisation ou un accompagnement soutenu et personnalisé. De plus, il appert que les centres jeunesse offrent peu de périodes de scolarisation, ce que la Commission déplore considérant qu'il s'agit d'une composante des services et activités de réadaptation prévue explicitement à l'article 2 du *Règlement sur les conditions de recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif*.

La Commission remarque également que, de façon générale, davantage de temps est consacré aux périodes d'auto-réflexion plutôt qu'aux suivis individualisés. De plus, dans la majorité des centres jeunesse, les jeunes ont très peu de temps à leur disposition. Dans un tel contexte, la Commission s'inquiète des conditions de vie des jeunes car il semble que les jeunes peuvent être confinés, seuls, dans leur chambre pour de longues périodes.

La Commission constate avec satisfaction que certains centres jeunesse élaborent un plan d'intervention spécifique au séjour en unité d'encadrement intensif des jeunes. Elle constate également que certains centres jeunesse ont choisi d'assurer la continuité de l'intervention en s'assurant que le jeune maintienne un lien avec son unité d'origine pendant son hébergement en unité d'encadrement intensif.

---

159 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 7, p. 39.

Elle déplore, toutefois, que certains centres jeunesse n'aient développé aucun mécanisme pour assurer le suivi des enfants entre leur unité d'origine et celle d'encadrement intensif, y compris lorsque les jeunes sont transférés dans une autre région.

VOLET 3 :
LES INTERVENTIONS DE LA COMMISSION EN LIEN AVEC L'ACCÈS AUX SERVICES ET LES MESURES RESTRICTIVES DE LIBERTÉ

Ce volet du rapport présente les interventions de la Commission entre le 1er avril 2007 et le 31 mars 2010 en ce qui a trait à l'accès aux services sociaux et de santé pour l'enfant et ses parents ainsi qu'aux mesures restrictives de liberté utilisées dans les centres jeunesse pour les jeunes recevant des services en vertu de la LPJ.

Ces deux thématiques ont été l'objet d'interventions au cours des dernières années. La Commission s'est intéressée de près à l'accès aux services sociaux pour les enfants recevant des services en vertu de la LPJ. Par ailleurs, les enquêtes relatives aux mesures restrictives de liberté, amorcées avant l'entrée en vigueur des modifications à la LPJ, ont permis de dénoncer certaines pratiques et de faire en sorte que des changements soient apportés à ces pratiques afin de les rendre conformes aux droits reconnus aux enfants par la LPJ et la Charte.

Il convient d'abord de rappeler le mandat de la Commission et ensuite, de présenter les interventions qu'elle a réalisées entre le 1er avril 2007 et le 31 mars 2010[160].

Le mandat de la Commission est inscrit à l'article 23 de la LPJ. Elle :

- Assure, par toutes mesures appropriées, la promotion et le respect des droits de l'enfant reconnus par la LPJ et par la LSJPA;
- Enquête, sur demande ou de sa propre initiative, sur toute situation où elle a des raisons de croire que les droits d'un enfant ou d'un groupe d'enfants ont été lésés par des personnes, des établissements ou des organismes, à moins que le tribunal n'en soit déjà saisi;
- Prend les moyens légaux qu'elle juge nécessaires pour que soit corrigée la situation où les droits d'un ou plusieurs enfants sont lésés;
- Élabore et applique des programmes d'information et d'éducation destinés à renseigner la population en général et les enfants en particulier sur les droits de l'enfant;

[160] L'analyse inclut les dossiers ouverts avant cette période, mais qui ont été fermés entre le 1er avril 2007 et le 31 mars 2010. Par ailleurs, certains dossiers ouverts pendant la période retenue n'étaient pas fermés au 31 mars 2011.

- Peut, en tout temps, faire des recommandations notamment au ministre de la Santé et des services sociaux, au ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport et au ministre de la Justice;
- Peut faire ou faire effectuer des études et des recherches sur toute question relative à sa compétence, de sa propre initiative ou à la demande du ministre de la Santé et des Services sociaux et du ministre de la Justice.

1. LES INTERVENTIONS DE LA COMMISSION EN REGARD DE L'ACCÈS AUX SERVICES

La Commission a traité, au cours de la période retenue aux fins de l'analyse, des demandes relatives aux services offerts aux jeunes assujettis à l'application de la LPJ, dispensés soit par les centres jeunesse ou par d'autres établissements du réseau de la santé et des services sociaux.

Une de ces demandes a requis plusieurs interventions — échelonnées sur une longue période — de la part de la Commission auprès d'instances gouvernementales et d'acteurs du réseau de la protection de la jeunesse compte tenu de son caractère systémique et des allégations exposées dans la demande.

En fait, dans la foulée des modifications introduites à la LPJ, des représentants de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador et de la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador se sont adressés à la Commission alléguant le traitement inéquitable réservé aux enfants et aux familles des Premières Nations dans l'application des dispositions relatives aux ordonnances de placement. Ils affirmaient alors « qu'un nombre important d'enfants des Premières Nations faisant l'objet de mesures de protection pourraient être placés en permanence à l'extérieur de leurs communautés, parce que les services de soutien aux familles y sont insuffisants et les foyers ou institutions d'accueil à peu près inexistants » [161].

[161] Lettre signée par M. Ghislain Picard et M^me^ Guylaine Gill, respectivement Chef de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador et Directrice générale de la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador, adressée à M. Gaétan Cousineau, président de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, le 19 juin 2008.

La Commission a, dès lors, entrepris des démarches pour documenter du point de vue statistique les appréhensions exprimées par les représentants autochtones et pour trouver des exemples précis les illustrant. D'abord l'analyse des données obtenues du MSSS n'a pas permis d'établir que les enfants autochtones recevaient un traitement inéquitable dans l'application des dispositions relatives aux ordonnances de placement permanent. Au moment de cette vérification, il n'a pas été possible de constater qu'il y avait eu une augmentation significative des projets de vie réalisés pour ces enfants en milieu allochtone. En effet, aucune tendance n'a pu être observée sur une aussi courte période, soit moins de trois ans, depuis l'entrée en vigueur des modifications législatives. Finalement, durant toute la durée de ces démarches aucun cas particulier n'a été porté à la connaissance de la Commission démontrant cette situation appréhendée.

Malgré ces faits, la Commission a jugé essentiel de s'assurer d'une réelle prise en compte des caractéristiques des communautés autochtones lors de la détermination du projet de vie des enfants. Elle a en conséquence recommandé la création d'une instance composée de chercheurs universitaires, de représentants du ministère de la Santé et des Services sociaux, du milieu autochtone et de la Commission, qui aurait pour mandat d'analyser tous les dossiers d'enfants autochtones pour lesquels un projet de vie a été réalisé à l'extérieur de la communauté. À ce jour, le comité n'a pu être mis en place malgré les efforts déployés par la Commission. Cette dernière demeure toutefois hautement préoccupée par les projets de vie qui sont réalisés pour les enfants autochtones et poursuit ses interventions afin de s'assurer du respect de leurs droits.

Les autres interventions réalisées par la Commission ont porté sur la dispensation de services. Cinq demandes ont porté sur les services offerts aux jeunes assujettis à l'application de la LPJ et prodigués à l'extérieur des centres jeunesse. Une d'entre elles, de nature systémique, a porté sur la dispensation de services sociaux pour des enfants autochtones, vivant sur réserve, en vertu des articles 3 et 8 de la LPJ. Les informations reçues faisaient état de problèmes de communication entre les organismes du milieu; de délais importants dans l'accès aux services de protection; de lacunes dans la qualité des services de protection; de difficultés dans l'intervention en raison de la lourdeur des problématiques; de la démobilisation et de l'isolement des intervenants de première ligne; de l'absence ou du non respect d'ententes intersectorielles ainsi que du manque d'information auprès de la population. Considérant la nature des

allégations, la Commission a proposé une démarche de conciliation qui a mené à une entente assortie d'une quarantaine de mesures concrètes visant à assurer des services de qualité aux jeunes et aux enfants de la communauté autochtone en cause. Les mesures convenues ont entre autres porté sur la formation des intervenants, la restructuration de certains services, l'octroi de certains services (psychologie, thérapies en milieu naturel), le démarrage de programmes de prévention du suicide, ainsi que sur les mécanismes de référence et l'évaluation des familles d'accueil.

Les autres demandes (quatre) ont porté sur l'accès à des services spécialisés de troisième ligne (pédopsychiatrie, réadaptation en déficience intellectuelle) ou encore sur les délais d'attente pour bénéficier de ces services. Les dossiers étaient en traitement au moment de la rédaction du rapport.

D'autres interventions réalisées par la Commission ont porté sur les services dispensés par les centres jeunesse. Deux d'entre elles portaient sur les délais d'attente pour recevoir des services de la part du DPJ à différentes étapes de la loi. L'exemple suivant illustre bien ce type de demande, ainsi que les conclusions et recommandations formulées par la Commission pour corriger la situation :

> « Les délais d'attente pour évaluer la situation d'un enfant, pendant la période estivale, ont été portés à l'attention de la Commission. La Commission, après avoir conclu que les droits de l'enfant avaient été lésés (art. 3 et 8[162]), a recommandé au directeur de la protection de la jeunesse que des mesures soient prises afin d'améliorer la dispensation des services. À la suite de cette intervention, le centre jeunesse a adopté des mesures visant à assurer la continuité des services »[163].

Quatre autres demandes portaient sur l'inadéquation des services rendus par les DPJ en fonction des besoins des enfants. Cette situation est illustrée dans l'exemple suivant :

> « Un jeune était hébergé en foyer de groupe, mais ce milieu ne correspondait pas à ses besoins puisqu'il fuguait de façon récurrente. À la suite de l'intervention de la Commission effectuée en vertu des articles 8 et 11.1 de la LPJ, le DPJ a pris les

162 Art. 3, préc., note 127; Art. 8, préc., note 13.

163 Rapport d'enquête confidentiel.

> mesures nécessaires pour offrir des services adéquats à l'adolescent, en l'hébergeant dans un centre de réadaptation qui répondait plus adéquatement à ses besoins»[164].

Soulignons que la Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec a rendu 4 décisions concernant l'accès aux services suite aux modifications introduites à la LPJ. Deux d'entre elles portent sur la dispensation de services spécialisés et ont été rendues en vertu des articles 91[165] et 92(2) de la LPJ[166]. Dans un cas, les services en pédopsychiatrie n'étaient pas disponibles dans une région donnée. Ainsi, l'enfant, qui faisait l'objet d'une ordonnance qui concluait que sa sécurité ou son développement étaient compromis, n'a pu obtenir les services requis, bien que le DPJ ait effectué de multiples démarches pour que l'enfant puisse avoir accès aux services en pédopsychiatrie. Le juge a estimé qu'une telle situation ne devait pas se produire et a affirmé que la Cour poursuivra son analyse afin d'identifier qui doit véritablement porter la responsabilité de la situation d'un enfant qui ne reçoit pas les services de santé requis par son état et consacrés par ordonnance. Il a ordonné que la signification du jugement soit transmise aux établissements concernés, ainsi que l'émission d'un *subpeona* pour exiger la présence des personnes concernées lors de la poursuite de l'enquête.

Dans un autre cas, l'enfant n'a pas bénéficié des services requis en pédopsychiatrie et ce, malgré plusieurs ordonnances du tribunal. Le juge a affirmé que les délais encourus pour la prestation des services étaient inacceptables considérant l'esprit et les objectifs de la LPJ. Il a invoqué les articles 55 et 92[167] de la LPJ, qui prévoient le partage des responsabilités des mesures entre établissements à l'endroit des enfants en besoin de protection. Le juge a déclaré que les droits de l'enfant avaient été lésés.

---

164 Rapport d'enquête confidentiel.

165 Art. 91 : « Si le tribunal en vient à la conclusion que la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis, il peut, pour la période qu'il détermine, ordonner l'exécution de l'une ou de plusieurs des mesures suivantes : […]

i) que l'enfant reçoive certains soins et services de santé; […]

Si le tribunal en vient à la conclusion que les droits d'un enfant en difficulté ont été lésés par des personnes, des organismes ou des établissements, il peut ordonner que soit corrigée la situation ».

166 Art. 92 (2) : « Tout établissement et tout organisme du milieu scolaire sont tenus de prendre tous les moyens à leur disposition pour fournir les services requis pour l'exécution des mesures ordonnées. Il en est de même des personnes et des autres organismes qui consentent à appliquer de telles mesures ».

167 Art. 92 : « Lorsque le tribunal ordonne l'exécution d'une mesure à l'égard d'un enfant, il confie la situation de l'enfant au directeur qui voit alors à l'exécution de la mesure ».

2. LES INTERVENTIONS DE LA COMMISSION EN REGARD DE L'UTILISATION DES MESURES RESTRICTIVES DE LIBERTÉ ET DE L'ENCADREMENT INTENSIF

La Commission est intervenue à plusieurs reprises dans le passé concernant l'utilisation de mesures restrictives de libertés, soit l'isolement, l'arrêt d'agir, le retrait, la contention et l'encadrement intensif, à l'égard d'enfants hébergés en vertu de la LPJ ou la LSJPA. Nous jugeons pertinent d'exposer d'abord certains cas traités avant l'entrée en vigueur des modifications à la LPJ, soit au cours des années 2006 et 2007.

Nous exposerons par la suite les cas traités concernant l'utilisation de ces mêmes mesures restrictives de liberté à la suite de l'entrée en vigueur des modifications législatives.

2.1 Avant l'entrée en vigueur de l'article 11.1.1 de la LPJ et de son règlement

Dans la majorité des demandes adressées à la Commission, la fréquence d'utilisation des mesures restrictives de liberté a été jugée par la Commission comme étant trop élevée et la durée trop longue. L'exemple suivant le démontre:

> « Un adolescent a fait l'objet de plusieurs mesures d'arrêt d'agir sur une courte période, d'une mesure de retrait dans une chambre d'isolement ainsi que d'une fouille corporelle. La Commission a conclu que les droits de l'enfant n'avaient pas été lésés concernant les épisodes de retrait et la fouille, puisqu'elle n'avait pas de raison de croire que l'adolescent avait été sanctionné injustement ou abusivement. Elle a cependant estimé qu'il était illégal de maintenir un jeune en isolement durant la nuit, alors qu'il avait retrouvé son calme et a recommandé que cesse cette pratique. En outre, la Commission a recommandé au centre jeunesse de rappeler à son personnel l'exigence de documenter les mesures de retrait imposées »[168].

Dans d'autres situations, la Commission a observé que les parents et les intervenants des enfants n'étaient pas toujours informés des mesures restrictives de liberté imposées aux enfants, ce qui ne respectait pas leurs droits reconnus à la LPJ. De plus, la documentation des mesures aux dossiers était souvent inexistante ou incomplète, alors que toutes les mesures restrictives de liberté employées doivent être mentionnées de façon détaillée au dossier de l'enfant. L'exemple suivant illustre une situation de nature systémique :

[168] Rapport d'enquête confidentiel.

> « À la suite d'une enquête menée dans un centre jeunesse concernant la situation d'un adolescent ayant été soumis à plusieurs mesures d'isolement, la Commission a entrepris une enquête systémique[169]. Celle-ci a démontré plusieurs lacunes pour l'ensemble des enfants dans ce centre de réadaptation, telles que l'absence de documentation des mesures au dossier, l'absence de communication sur l'utilisation de ces mesures à l'intervenante sociale ainsi qu'aux parents des enfants. Il a également été démontré que les jeunes pouvaient difficilement avoir des communications confidentielles. À la suite de son intervention, la Commission a recommandé au centre jeunesse de s'assurer que les mesures de contention et d'isolement soient appliquées conformément aux termes de la loi et aux orientations ministérielles en la matière, ainsi que de mettre à jour les règles internes de l'établissement sur les mesures disciplinaires. Elle a également recommandé au centre jeunesse d'élaborer un cadre de référence clinique en réadaptation interne».

Une autre enquête a porté sur plusieurs mesures d'isolement dont l'adolescent a fait l'objet, mais aussi sur l'adéquation des services d'éducation qui lui ont été offerts. La Commission a estimé que les droits de l'enfant avaient été lésés en vertu des articles 3 et 8 de la LPJ, puisqu'il avait fait l'objet d'un nombre élevé de mesures privatives de liberté et que ces mesures n'avaient pas été consignées de façon détaillée dans son dossier, mais également parce qu'il n'avait pu intégrer l'école dans son milieu de réadaptation. À la suite de l'intervention de la Commission, le centre jeunesse s'est engagé à communiquer avec les commissions scolaires concernées afin qu'il y ait davantage de concertation entre les établissements et que les enfants ne soient pas privés de scolarisation lorsqu'ils sont hébergés en centre de réadaptation.

2.2 À la suite de l'entrée en vigueur de l'article 11.1.1 et de son règlement

Les modifications à la LPJ ont introduit de nouvelles balises quant à l'utilisation des mesures restrictives de liberté. L'article 10 prévoit désormais que les mesures restrictives de liberté prévues à l'article 118.1 de la LSSSS[170] ne peuvent jamais être utilisées à titre de mesures

---

169 En vertu des articles 2.4, 3, 8, 9 et 10 de la LPJ.

170 Art. 118.1 : « La force, l'isolement, tout moyen mécanique ou toute substance chimique ne peuvent être utilisés, comme mesure de contrôle d'une personne dans une installation maintenue par un établissement, que pour l'empêcher de s'infliger ou d'infliger à autrui des lésions. L'utilisation d'une telle mesure doit être minimale et exceptionnelle et doit tenir compte de l'état physique et mental de la personne.

Lorsqu'une mesure visée au premier alinéa est prise à l'égard d'une personne, elle doit faire l'objet d'une mention détaillée dans son dossier. Doivent notamment y être consignées une description des moyens utilisés, la période pendant laquelle ils ont été utilisés et une description du comportement qui a motivé la prise ou le maintien de cette mesure.

Tout établissement doit adopter un protocole d'application de ces mesures en tenant compte des orientations ministérielles, le diffuser auprès de ses usagers et procéder à une évaluation annuelle de l'application de ces mesures ».

disciplinaires. Outre ces mesures restrictives de liberté, l'article 11.1.1 de la LPJ et son règlement renforcent le caractère exceptionnel de l'hébergement en unité d'encadrement intensif.

Il prévoit de même que le jeune peut contester la mesure d'hébergement en unité d'encadrement intensif décidée à son endroit[171]. Considérant la nouveauté du recours, plusieurs acteurs du réseau de la protection de la jeunesse s'attendaient à ce que le nombre de contestations soit élevé. Cela ne s'est pourtant pas produit, seulement quatre décisions ont été rendues.

Par ailleurs, peu de demandes d'intervention ont été adressées à la Commission concernant l'application de l'article 11.1.1 de la LPJ et son règlement. En fait, quelques contestations relatives à l'application de mesures restrictives de liberté ont été portées à son attention. Les adolescents ont contesté une programmation spéciale (1 cas), une décision d'hébergement en unité d'encadrement intensif (1 cas), des mesures de retrait (1 cas) ou encore des prolongations d'hébergement en unité d'encadrement intensif (3 cas). Dans la plupart de ces cas (5)[172], la situation a été corrigée pendant l'enquête ou à l'étape de la recevabilité. Dans deux situations, le directeur du centre de réadaptation a révisé les pratique liées à l'application des mesures restrictives de liberté afin qu'elles soient appliquées dans l'intérêt des adolescents. Un centre jeunesse en particulier a modifié sa politique sur l'isolement et a fait les rappels nécessaires concernant son application auprès de son personnel.

Ajoutons que la Commission intervient présentement dans une situation où de jeunes Inuits ne sont pas scolarisés en raison de la langue d'enseignement qu'ils sollicitent — l'anglais en l'occurrence — pendant leur séjour en unité d'encadrement intensif qui s'effectue à l'extérieur de leur région.

Tel que mentionné, les jugements rendus par la Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec sont peu nombreux. Pour trois des quatre des jugements rendus, le juge a rejeté la requête des

171 Art. 11.1.1 : « […] L'enfant ou ses parents peuvent saisir le tribunal d'une telle décision du directeur général. Cette demande est instruite et jugée d'urgence ».

172 L'adolescent s'est désisté dans un cas.

adolescents qui contestaient le recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif à leur endroit. Il a reconnu que les centres jeunesse avaient respecté le Protocole sur le recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif ainsi que les critères d'application de la loi et de son règlement.

Dans un de ces jugements, l'analyse a porté sur la norme de contrôle applicable. Celle de la décision raisonnable a été retenue. De plus, la déférence de la Cour à l'égard de la décision du directeur général de l'établissement a été exposée en ces termes :

> « Certes, l'article 11.1.1 de la LPJ prévoit spécifiquement que l'enfant ou ses parents peuvent saisir le tribunal de la décision du directeur général, et ce facteur milite en faveur d'une moins grande déférence à l'égard de cette décision. D'autres facteurs militent cependant en faveur d'une plus grande déférence. D'une part, l'objectif visé par l'article 11.1.1 LPJ est de laisser aux intervenants sur le terrain, qui ont des connaissances cliniques, le soin de déterminer des besoins de réadaptation des enfants qui leur sont confiés. D'autre part, la question ici en cause en est une principalement de fait. Enfin, il ne fait aucun doute, en raison de sa formation et de son expérience, auprès des jeunes en besoin de protection, que le directeur général est plus en mesure que le tribunal d'évaluer la situation d'un enfant dans son quotidien »[173].

Dans une autre décision, le juge a statué en s'appuyant sur l'article 11.1.1 de la LPJ qu'il n'y avait pas de risque sérieux que l'adolescent représente un danger pour lui-même et pour autrui qui justifierait son hébergement dans une unité d'encadrement intensif. En conséquence, il a ordonné au directeur du centre de réadaptation de faire cesser l'hébergement en unité d'encadrement intensif du jeune, et de le transférer dans toute autre unité d'hébergement régulière.

L'examen des interventions réalisées par la Commission au cours des années 2007 à 2010 en regard de l'accès aux services a révélé que certaines catégories d'enfants ont un accès plus difficile aux services sociaux et de santé, notamment ceux nécessitant des services spécialisés.

Quant aux mesures restrictives de liberté, l'étude des interventions de la Commission à la suite de l'introduction de l'article 11.1.1 dans la LPJ et de son règlement a montré qu'elles ont été somme toute peu nombreuses et qu'il y a eu peu de contestations à la Cour de la décision du

[173] Chambre de la jeunesse, EYB 2008-133066 (C.Q.).

directeur général de l'établissement qui exploite un centre de réadaptation ou de la personne qu'il désigne à cet effet d'orienter un enfant en unité d'encadrement intensif.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Conformément au mandat qui lui est confié en vertu de l'article 156.1 de la LPJ, la Commission a réalisé le présent rapport sur la mise en œuvre de la *Loi sur la protection de la jeunesse*. Elle a examiné plus précisément deux objectifs du projet de loi 125, celui de s'assurer du caractère exceptionnel de l'intervention d'autorité de l'État dans la vie des familles et celui de baliser le recours exceptionnel à l'hébergement dans une unité d'encadrement intensif.

Les données utilisées à cette fin dans le cadre de ce rapport de mise en œuvre sont principalement de nature administrative et comportent certaines limites. Ainsi, la Commission n'a pu dresser qu'un portrait partiel de la situation. De plus, il s'agit d'un premier rapport de mise en œuvre après seulement trois ans d'application d'une réforme importante de la LPJ.

La Commission estime néanmoins que les constats issus de son étude devraient permettre aux autorités ministérielles, de même qu'aux centres jeunesse de poursuivre les changements requis par les modifications, dans une perspective de respect des droits des enfants reconnus à la LPJ, à la Charte et à la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

VOLET 1—LA CONTINUITÉ DES SERVICES ENTRE LES CENTRES JEUNESSE ET LES CSSS

Les constats établis révèlent une persistance des problèmes de collaboration entre la première et la deuxième ligne. L'évaluation partielle des références effectuées par les DPJ vers les CSSS a révélé que cette collaboration inégale serait un obstacle à la continuité de services, continuité de services qui était l'un des objectifs du renforcement de l'obligation du DPJ de diriger, avec leur consentement, l'enfant et ses parents vers des services.

La Commission a observé que des DPJ adoptent des pratiques qui remettent en cause leurs obligations légales prévues aux trois étapes d'application de la LPJ, soit RTS, E\O et Fin de l'intervention. La Commission se questionne sur ces pratiques car la seule prestation de services par un autre établissement ou la volonté des parents de mettre fin à la situation qui compromet la sécurité ou le développement de l'enfant ne garantit pas que la sécurité ou le développement ne soit pas compromis.

Malgré ces écueils, il demeure que la référence personnalisée peut être un moyen efficace d'assurer la continuité des services entre les centres jeunesse et les CSSS. Or, l'obligation de référer vers des services telle qu'actuellement prévue à la LPJ ne rencontre pas toujours, en raison de la collaboration difficile entre les établissements et des lacunes de l'offre de services de première ligne, la finalité recherchée par le législateur, à savoir la continuité des services. Il apparaît ainsi nécessaire d'étendre les responsabilités du DPJ lorsqu'il réfère un enfant et ses parents vers les établissements, les organismes ou les personnes les plus aptes à leur venir en aide.

Mentionnons à cet égard que des DPJ ont déjà mis en place des processus de référence avec des CSSS dans lesquels ils vont au-delà des responsabilités prévues à la LPJ, qui se limitent à informer l'enfant et ses parents des services et ressources disponibles dans leur milieu et de leur modalité d'accès ainsi qu'à les diriger vers les établissements, les organismes ou les personnes les plus aptes à leur venir en aide. En effet, plusieurs ont, au fil des ans, développé la pratique du transfert personnalisé qui consiste à accompagner l'enfant et ses parents dans leurs démarches auprès des CSSS. Dans bien des cas, cela se traduit par l'organisation de la première rencontre avec les intervenants des CSSS et par leur accompagnement lors de celle-ci. Ils s'assurent ainsi que l'enfant et ses parents ont accès à des services sociaux qui répondent à leur besoin. Ajoutons que pour certains DPJ l'accompagnement peut se poursuivre dans le temps par un suivi régulier auprès des parents ou de l'enfant référés dans la perspective de s'assurer qu'ils reçoivent effectivement lesdits services.

Plusieurs DPJ ont d'ailleurs qualifié le transfert personnalisé comme étant une pratique qui garantit le plus adéquatement la continuité des services pour l'enfant et ses parents, surtout au terme de la prise en charge de l'enfant. Cette pratique permet ainsi de prévenir la récurrence de signalements ou d'éviter que la situation qui compromet la sécurité ou le développement de l'enfant ne se reproduise.

Par conséquent, la Commission recommande que :

- Cette forme de référence, qui consiste pour le DPJ en l'obligation d'accompagner et d'assister l'enfant et ses parents dans leurs démarches auprès des établissements, des

organismes ou des personnes les plus aptes à leur venir en aide lorsque la situation le requiert, soit intégrée à la LPJ aux articles concernés, soit les articles 45.1, 50 et 57.2.

En ce qui concerne les obligations des établissements ou des organismes vers lesquels le DPJ dirige l'enfant et ses parents, la Commission rappelle la recommandation du Rapport du Comité d'experts sur la révision de la Loi sur la protection de la jeunesse (Rapport Dumais) :

> « Qu'il soit spécifié, aux articles 50 et 57.2 ainsi que dans le nouvel article portant sur les signalements non retenus, que, lorsque la situation d'un enfant ne nécessite pas ou ne nécessite plus une intervention des services de protection de la jeunesse, les établissements ou organismes auxquels le directeur fait appel doivent accueillir l'enfant et ses parents, procéder à l'évaluation de leurs besoins et, le cas échéant, donner les services requis »[174].

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 la loi une loi d'exception, s'appuyaient sur un renforcement adéquat de la première ligne. Les difficultés d'accès aux services pour certains groupes défavorisés et pour les personnes issues des communautés autochtones sont toujours préoccupantes, car elles les discriminent doublement. De plus, la Commission remarque que le Programme intégré en négligence de l'Offre de services Jeunes en difficulté n'est pas implanté dans toutes les régions. Pourtant, les situations de négligence sont un enjeu important, c'est le premier motif de compromission au Québec, et ce, depuis plusieurs années. Sachant que la négligence est difficile à cibler, est chronique et nécessite des interventions de long terme, la Commission considère qu'il est d'autant plus important que l'enfant et ses parents aient accès à des services adéquats.

La Commission relève également la persistance d'un roulement de personnel considérable dans le réseau de la protection de la jeunesse. Ceci a des impacts sur la formation des intervenants. La formation continue et en commun du personnel de la DPJ et des CSSS est déterminante, car il semble que la collaboration déficiente entre les deux établissements soit, en partie, une conséquence de la mauvaise compréhension des mandats respectifs.

---

174 MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, préc., note 20, p. 130.

À cette fin, la Commission recommande au MSSS :

- De s'assurer de l'application des principes énoncés dans ses *Orientations relatives aux standards d'accès de continuité, de qualité, d'efficacité et d'efficience*, notamment les principes de continuité et d'accessibilité, de services adaptés aux caractéristiques et aux conditions de vie des jeunes et de leurs parents, dans le respect des diversités personnelles, familiales et culturelles.
- De s'assurer d'une implantation uniforme et complète du Programme intégré en négligence.
- De s'assurer que les intervenants concernés bénéficient de formations équivalentes, en commun et continues, compte tenu du roulement de personnel, sur les mandats LPJ et LSSSS dans le cadre des services aux familles vulnérables.

Enfin, la réforme du réseau de la santé et des services sociaux a mis en place les agences de la santé et des services sociaux dont l'une des responsabilités est de faciliter l'accès aux services et la continuité des soins, notamment en s'assurant que les différents établissements de son territoire concluent des ententes de services. Les agences de la santé et des services sociaux sont aussi responsables d'assurer une continuité de services entre les différentes organisations en soutenant les personnes à travers l'ensemble des services dont elles ont besoin. Considérant la finalité de ce mandat, la Commission recommande que :

- Les agences de la santé et des services sociaux prennent tous les moyens nécessaires afin de soutenir les instances locales et leurs partenaires dans la conclusion d'ententes de services.
- Les agences de la santé et des services sociaux prennent tous les moyens nécessaires pour assurer la continuité des services entre les CSSS et les DPJ.

VOLET 2—L'HÉBERGEMENT EN UNITÉ D'ENCADREMENT INTENSIF

L'analyse des données a démontré que l'hébergement en unité d'encadrement intensif est une pratique qui a beaucoup évolué au cours des trois dernières années. Cependant, des ajustements sont encore nécessaires, notamment concernant l'accompagnement clinique des

jeunes et ce, afin que la mesure soit utilisée en conformité avec les droits des enfants reconnus par la LPJ et la Charte.

Tel qu'exposé précédemment, la Commission constate que les données transmises sont insuffisantes. Les informations contenues dans les avis d'hébergement en unité d'encadrement intensif qui lui sont transmises en vertu de l'article 63 de la LPJ sont incomplètes. La Commission devrait pouvoir disposer des informations suivantes : la date de naissance, le sexe, le contexte légal, le motif ayant justifié l'orientation en unité d'encadrement intensif, les comportements problématiques, les facteurs de vulnérabilité, la date de début, la date de fin, les dates de révision de la décision et la recommandation associée, la fonction occupée par la personne qui prend la décision et le nom de l'unité d'origine où est hébergé le jeune. En outre, les informations liées à son origine ethnique ou à son appartenance à une communauté autochtone devraient être détaillées dans l'avis. Ces dernières informations permettraient de mesurer si l'intervention réalisée auprès d'un enfant et ses parents a pris en considération les caractéristiques des communautés culturelles et celles des communautés autochtones, conformément à ce que prévoit l'alinéa 5 de l'art. 2.4 de la LPJ.

À cette fin, la Commission recommande que :

- Des modifications législatives soient apportées à l'article 63 de la LPJ afin d'y inclure les informations suivantes : la date de naissance, le sexe, l'origine ethnique ou l'appartenance à une communauté autochtone, le contexte légal, le motif ayant justifié l'orientation en unité d'encadrement intensif, les comportements problématiques, les facteurs de vulnérabilité, la date de début, la date de fin, les dates de révision de la décision et la recommandation associée, la fonction occupée de la personne qui prend la décision et le nom de l'unité d'origine où est hébergé le jeune.

Ensuite, la Commission constate que les informations contenues dans les comptes rendus des situations de recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif soumis au conseil d'administration de l'établissement qui exploite un centre de réadaptation conformément à l'article 6 du *Règlement sur le recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif* sont peu uniformes et souvent parcellaires. Afin que les membres des conseils d'administration puissent, être dûment informés de la situation des jeunes hébergés en unité d'encadrement intensif, les

informations suivantes devraient apparaître au compte rendu : le nombre d'hébergements effectués en unité d'encadrement intensif, le nombre de garçons et de filles ayant fait l'objet de la mesure, le nombre de jeunes recevant des services en vertu de la LPJ, de la LSJPA ou de la LSSSS, le nombre de jeunes de moins de 14 ans y ayant été hébergés, la récurrence, la durée, les comportements problématiques et les facteurs de vulnérabilité du jeune (dont le nombre d'enfants ayant une impression diagnostique ou un diagnostic de problèmes de santé mentale) ainsi que, le cas échéant, la révision du plan d'intervention.

Par conséquent, la Commission recommande que :

- Un alinéa soit ajouté à l'article 6 du *Règlement sur les conditions du recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif*. Cet alinéa contiendrait les informations à inclure dans le compte rendu soumis au conseil d'administration, soit le nombre d'hébergements en unité d'encadrement intensif, le nombre de garçons et de filles ayant fait l'objet de la mesure, le nombre de jeunes recevant des services en vertu de la LPJ, de la LSJPA ou de la LSSSS, le nombre de jeunes de moins de 14 ans y ayant été hébergés, la récurrence, la durée, les comportements problématiques, les facteurs de vulnérabilité du jeune (dont le nombre d'enfants ayant une impression diagnostique ou un diagnostic de problèmes de santé mentale) ainsi que la révision ou non du plan d'intervention.

De plus, pour assurer le plein respect des droits des enfants assujettis à un hébergement en unité d'encadrement intensif, la Commission estime pertinent de formuler des recommandations administratives aux MSSS et centres jeunesse.

En lien avec le respect des conditions de recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif, la Commission recommande que:

- Les centres jeunesse modifient le protocole relatif à la mise en place d'un programme de réadaptation avec hébergement dans une unité d'encadrement intensif afin de prévoir la participation d'un professionnel, au sens du *Code des professions*, au processus décisionnel menant au recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif soit prise à la suite d'une recommandation faite en ce sens par un professionnel;

En vue de s'assurer que les enfants hébergés en centre de réadaptation, en unité d'encadrement intensif ou toute autre unité, aient des conditions de vie respectueuses des droits qui leur sont reconnus par la LPJ et la Charte, la Commission recommande que :

- Les centres jeunesse s'assurent de réserver la programmation utilisée en unité d'hébergement en encadrement intensif aux seules unités désignées à cette fin.
- Les centres jeunesse offrent aux filles des conditions d'hébergement en unité d'encadrement intensif qui tiennent compte de leurs besoins spécifiques.
- Les centres jeunesse mettent fin à l'utilisation de la mesure d'arrêt d'agir et que la *Grille d'orientation vers un programme de réadaptation avec hébergement dans une unité d'encadrement intensif* soit modifiée afin que cette mesure ne puisse être incluse au choix des mesures antérieures imposées.
- Les centres jeunesse mettent fin à l'hébergement des jeunes recevant des services en vertu de la LSSSS dans les unités flottantes spécialisées en encadrement intensif.

Par ailleurs, elle recommande que :

- Le MSSS détermine une terminologie qui soit uniforme, conforme et appropriée pour désigner la spécialisation des unités des centres de réadaptation;
- Le MSSS évalue les effets de la mixité de cadre légal sur les conditions de vie des jeunes qui y cohabitent compte tenu que la LPJ, la LSJPA et la LSSSS ont des objectifs distincts et des fondements juridiques qui leur sont propres;
- Le MSSS évalue les effets de la mixité d'âge sur les conditions de vie des jeunes en raison du facteur de vulnérabilité associé à leur âge;
- Le MSSS évalue les effets de la mixité de sexe sur les conditions de vie des jeunes.

Relativement à la programmation à laquelle un enfant est assujetti lors de son hébergement en encadrement intensif, exposant les services de réadaptation offerts, la Commission recommande que:

- Les centres jeunesse complètent l'élaboration de leur programmation en unité d'encadrement intensif en s'assurant que celle-ci comprenne des activités de

réadaptation, dont des périodes de scolarisation, et un accompagnement soutenu et personnalisé, y compris des suivis individuels de type thérapeutique;

- Les centres jeunesse intègrent à la programmation des unités d'hébergement en encadrement intensif des ateliers de réadaptation correspondant aux problématiques vécues par les jeunes.
- Les centres jeunesse établissent des durées maximales de période en chambre, en s'assurant que cette durée respecte la liberté résiduelle du jeune;
- Les centres jeunesse s'assurent que tous les jeunes en âge de fréquentation scolaire aient des périodes de scolarisation prévues à leur horaire dans une proportion suffisante, en gardant à l'esprit que les périodes de scolarisation et les autres services et activités de réadaptation doivent être équilibrées en fonction des besoins des jeunes;
- Les centres jeunesse se conforment au *Cadre de référence pour l'adoption d'une politique relative à la mise en place d'un programme d'encadrement intensif* et qu'ils élaborent un plan d'intervention spécifique à l'épisode d'encadrement intensif pour chaque jeune;
- Les centres jeunesse assurent la continuité de l'intervention en conservant un lien avec l'unité d'origine du jeune et ce, pendant leur séjour en unité d'encadrement intensif.

Enfin, le prochain rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la LPJ couvrira une période de 5 ans, ce qui lui permettra d'évaluer la mise en œuvre de la loi sur une période de temps plus longue et ainsi l'examiner de façon plus approfondie. Rappelons que les droits des jeunes se doivent d'être pris en considération non seulement en vertu de la LPJ, mais également en vertu de la Charte et de la *Convention relative aux droits de l'enfant* afin que l'intérêt de ces jeunes demeure l'aspect primordial de toute intervention effectuée auprès d'eux.

ANNEXE 1 : LES DEMANDES DE DONNÉES VOLET 1

LES DEMANDES DE DONNÉES

1) Dans le cadre des situations de négligence ou de risque sérieux de négligence, nous espérons obtenir la proportion de situations pour lesquelles il y a eu une référence personnalisée de la part du CJ. Nous désirons que ces données soient ventilées par étape de l'application de la loi, par âge des enfants et par CLSC **(La requête initiale déjà transmise par le MSSS aux centres jeunesse sera révisée et transmise à nouveau par le MSSS qui en assurera la compilation ainsi que la transmission à la CDPDJ).**

2) Questionnaire destiné aux DPJ

Dans le tableau qui suit, pouvez-vous indiquer les principaux obstacles et/ou les éléments facilitants rencontrés lors des références faites aux CSSS dans les situations de négligence et de risque sérieux de négligence pour les enfants et leurs parents, en fonction des différentes étapes d'application de la loi ?

Veuillez nous préciser si les obstacles et/ou éléments facilitant identifiés sur le plan des références touchent par exemple à:
- l'offre de services (ex. : services inexistants, services éloignés, services très adéquats)
-l'implication de la famille (ex. : famille non consentante, famille collaboratrice, irrégularité de la présence)
- la nature des ententes de services avec les CSSS (ententes de service efficaces, inexistence d'ententes de services, manque de clarté des rôles et responsabilités de chacun).

ÉTAPE	OBSTACLES	ÉLÉMENTS FACILITANTS
Signalement non retenu (RTS)		
Signalement retenu et décision SDNC		
Signalement retenu mais sécurité ou développement n'est plus compromis après révision (fermeture du dossier)		

2) Pouvez-vous joindre une histoire de cas (dénominalisée) pour illustrer les obstacles rencontrés et une histoire (dénominalisée) pour illustrer les éléments facilitants rencontrés dans une situation de négligence ou de risque sérieux de négligence, indépendamment des étapes de l'application de la loi?

ANNEXE 2 : LES DEMANDES DE DONNÉES VOLET 2

LES DEMANDES DE DONNÉES

Dans le cadre du volet portant sur l'hébergement en unité d'encadrement intensif, nous aimerions obtenir les documents suivants :

- La mise à jour des tableaux du MSSS de 2009 portant sur la désignation des unités dans tous les centres jeunesse du Québec (**Cette demande aux centres jeunesse viendra des agences régionales et la transmission des informations à la CDPDJ sera assurée par le MSSS**).
- La programmation des services ainsi que les activités de réadaptation pour la semaine et la fin de semaine dans les unités d'hébergement en encadrement intensif (**Documents à transmettre par les centres jeunesse à la CDPDJ**).
- La nature des ententes interrégionales entre les CJ concernant l'hébergement en unité d'encadrement intensif. (**Documents à transmettre par les centres jeunesse à la CDPDJ**)

Article 63

La Commission reçoit, en vertu de l'article 63, les avis d'hébergement en unité d'encadrement intensif des centres jeunesse du Québec, notamment la date du début de chaque période d'encadrement. Or, à titre d'exemple nous avons reçu pour un même enfant des avis de début d'encadrement intensif pendant plusieurs jours consécutifs. Nous avons donc besoin des informations suivantes afin de comprendre les données que nous recevons (**Documents à transmettre par les centres jeunesse à la CDPDJ**).

– Est-ce que vous soumettez la date du début de l'hébergement ou si la date que vous soumettez peut correspondre à un début à la suite d'une révision ?

– À quelle fréquence sont transmises les données que vous envoyez à la Commission?

Comptes rendus aux conseils d'administration

- Nous aimerions obtenir tous les comptes rendus présentés au conseil d'administration depuis l'entrée en vigueur du règlement sur les situations de recours à l'hébergement en encadrement intensif (art. 6 Règlement sur les conditions du recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif) **(Documents à transmettre par les centres jeunesse à la CDPDJ)**.

ANNEXE 3 : LETTRE POUR LES ENTENTES DE SERVICES

Le 9 juillet 2009

Madame Margaret Douek
Directrice générale
Les Centres de la jeunesse et de la famille Batshaw
5, Weredale Park
Westmount (Québec) H3Z 1Y5

Madame la Directrice générale,

Je tiens à vous remercier de l'accueil que vous nous avez réservé lors de la rencontre tenue le 23 avril dernier. Nous apprécions les échanges et le partage d'information fort utile à la réalisation de nos mandats respectifs.

Tel que convenu, je sollicite votre collaboration afin de dresser un portrait de la situation actuelle en matière d'accès aux services offerts par les CLSC.

Voici les questions qui intéressent particulièrement la Commission et auxquelles vous êtes invités à répondre :

1. Quelles sont les ententes de services écrites convenues entre le ou les CLSC de votre territoire et votre centre jeunesse ?

2. Quelles sont les ententes de services non écrites convenues entre le ou les CLSC de votre territoire et votre centre jeunesse ?

3. Est-ce que de nouveaux mécanismes de collaboration spécifiques ont été mis en place depuis l'entrée en vigueur des modifications à la Loi sur la protection de la jeunesse ? Si oui, quels sont-ils ?

4. Ces mécanismes sont-ils efficaces ?

Nous vous remercions de votre précieuse collaboration.

Veuillez agréer, Madame la Directrice générale, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

La Vice-présidente,

Sylvie Godin

ANNEXE 4 : LES ASPECTS MÉTHODOLOGIQUES

Volet 1 : La collaboration entre les centres jeunesse et les centres de santé et de services sociaux : une évaluation partielle des références

Afin d'évaluer les mécanismes de références des DPJ vers les CSSS, la Commission a utilisé trois sources de données distinctes.

En juin 2009, la Commission a demandé aux DG des centres jeunesse de répondre à une série de quatre questions sur les ententes de services qu'ils ont conclues avec les CSSS (Annexe 3). Ces questions visaient à connaître les ententes de services existantes (écrites ou non écrites) entre les CSSS/CLSC et les centres jeunesse, les nouveaux mécanismes mis en place depuis l'entrée en vigueur des modifications à la LPJ ainsi que leur efficacité. Les réponses de l'ensemble des DG ont été reçues au cours de l'été 2009.

En octobre 2010, la Commission a obtenu des données portant sur les références des centres jeunesse vers les services de première ligne dans les cas de négligence et de risque sérieux de négligence. Elles ont été mises en forme par le MSSS (Direction des jeunes et des familles) provenant du système-clientèle Projet Intégration Jeunesse (PIJ). Ce système est alimenté de façon quotidienne par les intervenants et les gestionnaires des centres jeunesse qui y consignent des informations concernant les enfants, notamment les services qu'ils reçoivent. Les données saisies sont codées dans un cadre uniforme et commun aux 16 centres jeunesse, ce qui les rend relativement homogènes.

Ces données présentées sous forme de tableaux portent sur les références des DPJ vers des établissements ou organismes (CSSS, organismes communautaires, établissements scolaires, centres hospitaliers) pour les années 2006 à 2010. Les données sont ventilées à partir de deux variables, le type de référence et l'étape d'application de la LPJ.

Les étapes d'application de la loi au moment desquelles la référence a été effectuée sont l'étape de la réception et du traitement des signalements (RTS), l'étape de l'évaluation ayant conclu que la sécurité et le développement ne sont pas compromis (SDNC) ainsi que l'étape de

l'intervention terminale menée à terme ou la révision ayant conclu à une fin d'application des mesures.

Enfin, un troisième corpus de données a été constitué en septembre 2010. La Commission a sollicité les DPJ afin qu'ils répondent à un bref questionnaire sur les obstacles ou les éléments facilitants qu'ils rencontrent lorsqu'ils effectuent des références vers les CSSS (Annexe 1). Afin de faciliter le cheminement de la demande, le questionnaire a été transmis par l'ACJQ aux DPJ. À cette même occasion, la Commission avait demandé aux DPJ d'illustrer avec deux exemples concrets provenant de leur pratique, les éléments facilitants et les obstacles énoncés dans le questionnaire. Tous les DPJ ont répondu au questionnaire.

L'analyse des données qualitatives a consisté en une analyse de contenu à partir des thèmes retenus, c'est-à-dire les obstacles et les éléments facilitants des références entre les DPJ et les CSSS. Une synthèse des réponses de tous les DG / DPJ a été faite.

Volet 2 : Le portrait de l'hébergement en unité d'encadrement intensif au Québec suite aux modifications apportées à la LPJ[175]

Afin de réaliser le portrait de l'hébergement en unité d'encadrement intensif à la suite de l'entrée en vigueur de l'article 11.1.1 de la LPJ et du *Règlement sur les conditions du recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif*, cinq sources de données distinctes ont été utilisées : les comptes rendus des situations où il y a eu recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif produits par le directeur de centre de réadaptation ou la personne qu'il autorise au conseil d'administration de son établissement[176]; la programmation des services et des activités de réadaptation ayant cours dans les unités; les ententes interrégionales concernant l'encadrement intensif entre les établissements; les avis d'hébergement en unité

175 La cueillette de données s'est effectuée auprès des 16 centres jeunesse du Québec par l'entremise de l'Association des centres jeunesse du Québec.

176 Art. 6 : « Le directeur général de l'établissement ou la personne qu'il autorise par écrit doit rendre compte au conseil d'administration, à tous les 6 mois ou sur demande de ce dernier, des situations où il a eu recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif ».

d'encadrement intensif transmis à la Commission en vertu de l'article 63 de la LPJ[177] et des données du ministère de la Santé et des Services sociaux.

Les directeurs des centres de réadaptation ont fait parvenir à la Commission les comptes rendus sur les situations de recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif conformément à l'article 6 du *Règlement sur le recours à l'hébergement un unité d'encadrement intensif (*Annexe 2*)*. Chaque centre jeunesse aurait ainsi dû produire cinq comptes rendus (novembre 2007 à avril 2008; mai 2008 à octobre 2008; novembre 2008 à avril 2009; mai 2009 à octobre 2009; novembre 2009 à avril 2010) pour un total de 80 comptes rendus. Dans les faits, 50 comptes rendus (62,5 %) ont été reçus. Peu de centres jeunesse ont débuté la rédaction des comptes rendus conformément à la prescription de la loi, soit 6 mois suivant l'entrée en vigueur de l'article 6 du règlement. Seulement 4 centres jeunesse ont réalisé 5 comptes rendus. Deux centres jeunesse n'ont fait parvenir aucun compte rendu à la Commission alors que les autres centres jeunesse en ont rédigé entre 3 et 4. Certains ne se sont pas conformés à la fréquence biannuelle requise et ont réalisé leurs comptes rendus selon les années financières (1er avril au 31 mars). Ces disparités ont complexifié l'analyse des données et n'ont pas permis de procéder à des analyses comparatives, d'autant plus que les informations contenues dans les comptes rendus varient beaucoup d'un centre jeunesse à l'autre.

Les centres jeunesse ont de plus transmis sous forme de planning hebdomadaire la programmation des services en cours pour l'année 2010-11 ainsi que des activités de réadaptation pour la semaine et la fin de semaine de chaque unité spécialisée en encadrement intensif pour chacun des centre de réadaptation de leur centre jeunesse (Annexe2).

Les centres jeunesse ont également fait parvenir des informations portant sur les ententes interrégionales pour l'hébergement en unité d'encadrement intensif existantes[178]. Les

---

177 Art. 63 de la LPJ.

178 Lorsqu'un jeune fait l'objet d'une mesure d'hébergement, il est généralement confié à un centre de réadaptation du Centre jeunesse du directeur de la protection de la jeunesse lors de sa prise en charge. À l'occasion, il arrive que l'hébergement d'un jeune se fasse par un autre Centre jeunesse pour différentes raisons cliniques et administratives. Source : Politique sur l'encadrement intensif inter centres jeunesse, Association des centres jeunesse du Québec, 2009.

informations fournies concernent le type d'entente (écrite ou verbale) et la clientèle visée par l'entente (Annexe 2).

Par ailleurs, la Commission a analysé les données issues des avis d'hébergement en unité d'encadrement intensif qui lui sont transmis en vertu de l'article 63. Chaque centre jeunesse transmet ces avis d'hébergement en unité d'encadrement intensif à la Commission par le biais d'une requête automatisée effectuée au système-clientèle PIJ. Les avis ont été compilés dans une banque de données.

Les données portent sur la période comprise entre le 1er novembre 2007 et le 31 mars 2010. Elles comprennent le nom et le prénom de l'enfant, le centre jeunesse d'où provient l'avis, la date de début de l'hébergement en unité d'encadrement intensif ainsi qu'une variable concernant les contestations au tribunal.

Afin de s'assurer de la validité des données reçues sur les avis d'hébergement en unité d'encadrement intensif, la Commission a demandé aux centres jeunesse de répondre à deux questions concernant les modalités de transmission des avis ainsi que la fréquence de cette transmission (Annexe 2).

La plupart des centres jeunesse ont déclaré envoyer à la Commission la date du début de l'hébergement en unité d'encadrement intensif, conformément à ce que prescrit la loi. Certains n'ont pas répondu (2 sur 16) alors qu'un centre jeunesse a mentionné que la date soumise pouvait correspondre à une révision de la décision d'envoi en encadrement intensif. Par ailleurs, tous les centres jeunesse ont répondu que les données sont envoyées quotidiennement par une requête programmée dans le système-clientèle PIJ des centres jeunesse. Il est cependant nécessaire de spécifier que les données ne sont pas nécessairement saisies quotidiennement. En conséquence, elles ne sont pas toutes transmises à la date du début de l'hébergement.

Certaines irrégularités ont été relevées dans la banque de données. Premièrement, il est possible qu'un même jeune soit comptabilisé deux fois s'il a fait l'objet d'un transfert interrégional. Dans ces cas, un jeune a deux numéros d'usager distincts. De plus, lorsqu'un jeune fait l'objet d'un transfert, deux hébergements en unité d'encadrement intensif sont comptabilisés dans la banque de données, ce qui a pour effet de hausser le nombre total

d'encadrements intensifs. Cependant, nous avons observé que ces situations se produisent rarement; il est donc peu probable qu'elles aient un impact significatif sur le nombre de jeunes ayant été orientés en unité d'encadrement intensif, ou encore sur le nombre de séjours réalisés dont nous disposons.

De plus, une vingtaine d'erreurs de transmission a été relevée (un encadrement intensif transmis deux fois) sur un total de 3601 épisodes. Ces doublons ont été corrigés dans la banque. Enfin, dans certains cas, le nom de famille d'un enfant peut être écrit avec deux orthographes différentes, ce qui fait en sorte que ce jeune est comptabilisé deux fois. Ces situations ont été vérifiées manuellement puis corrigées. Malgré les corrections apportées, il est nécessaire de préciser que des erreurs peuvent subsister dans la banque de données. Toutefois, ces irrégularités demeurent marginales.

En dernier lieu, des données colligées par le ministère de la Santé et des Services sociaux, qui portent sur les services de réadaptation offerts en fonction des places inscrites au permis des centres jeunesse, ont été utilisées dans ce rapport (Annexe 2). Ces données ont été recueillies en février 2009 et en septembre 2010 par le MSSS et ont été transmises à la Commission sous forme de tableau. Elles comprennent des informations sur les unités de vie des centres jeunesse du Québec, soit le nombre de places au permis, le type d'unité, le type de clientèle y étant hébergé selon le sexe, l'âge et la loi en vertu de laquelle les jeunes reçoivent des services, la désignation[179], la qualification[180] ainsi que la spécialisation[181] de ces unités.

Méthode d'analyse

Les données quantitatives issues des comptes rendus ont été transposées dans des tableaux. Un tableau comprenant les variables suivantes a été créé pour chaque centre jeunesse : le nombre de séjours en unité d'encadrement intensif réalisé par sexe, le nombre de garçons et de

179 La désignation est le cadre légal en vertu duquel les services sont offerts dans l'unité.

180 La qualification réfère à une « caractérisation » pouvant être attribuée à une ressource de réadaptation offrant de l'hébergement portant une désignation. Une des qualifications les plus courantes est celle caractérisant une unité comme « flottante » au sens de la directive sur la mixité.

181 La spécialisation renvoie à une offre de services en lien avec une clientèle ou une problématique particulière.

filles ayant fait l'objet de la mesure, la récurrence, la durée, les comportements problématiques ayant justifié l'application de la mesure et les facteurs de vulnérabilité du jeune. Des analyses descriptives et comparatives ont été réalisées à partir de ces tableaux.

Les données issues de la programmation des services et des activités de réadaptation ont été regroupées sous trois thématiques : les activités de réadaptation, la scolarisation et l'accompagnement soutenu et personnalisé. Des analyses descriptives et comparatives entre les centres jeunesse ont ensuite été réalisées.

Concernant les données tirées des avis d'hébergement en unité d'encadrement intensif (article 63 de la LPJ), des analyses univariées ont été réalisées, principalement des distributions de fréquence. Des analyses comparatives ont également été effectuées, en fonction des années, des centres jeunesse ainsi que du sexe des jeunes. Enfin, des agrégations ont été réalisées afin d'analyser le phénomène de la récurrence.

ANNEXE 5 : LA GRILLE D'ORIENTATION

GRILLE D'ORIENTATION vers un programme de réadaptation avec hébergement dans une unité d'encadrement intensif
VERSION 6 – novembre 2007*

Date : _____

Identification du jeune : _____

Nom de l'évaluateur : _____

Nom du centre jeunesse : _____

Affectation de l'évaluateur (statut/ milieu) :_____

Personne désignée par le directeur général pour autoriser l'hébergement dans une unité d'encadrement intensif :_____

Veuillez décrire l'ensemble des diagnostics, comportements, consultations, placements et mesures ayant précédé et/ou mené à la demande de référence actuelle. Pour certains termes indiqués par un astérisque (*), au besoin, vous référer au glossaire à la fin. Les sections ombragées doivent toujours être complétées, tandis que les sections claires sont complétées lorsque le jeune est concerné par les comportements identifiés.

La grille d'orientation vers un programme de réadaptation avec hébergement dans une unité d'encadrement intensif * est l'outil clinique validé et reconnu qui doit être utilisé par tous les centres jeunesse du Québec, conformément au « Règlement ministériel sur les conditions du recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif ».

L'utilisation de la grille vise à soutenir et documenter avec rigueur le processus d'évaluation et de décision conduisant à référer un jeune dans un programme de réadaptation avec hébergement en unité d'encadrement intensif.

La grille étant un outil validé et reconnu, elle doit être utilisée intégralement et ne peut être modifiée.

---

* Les termes suivis d'un astérisque renvoient à un glossaire annexé en fin de texte.

* Pour tout commentaire ou suggestion à propos de cet instrument, veuillez vous adresser à J. Boislard (jboislard@ssss.gouv.qc.ca) ou D.Lafortune (denis.lafortune@umontreal.ca).

* Les termes suivis d'un astérisque renvoient à un glossaire annexé en fin de texte.

* Pour tout commentaire ou suggestion à propos de cet instrument, veuillez vous adresser à J. Boislard (jboislard@ssss.gouv.qc.ca) ou D.Lafortune (denis.lafortune@umontreal.ca).

La grille doit être complétée avant de décider de référer un jeune pour un séjour où il sera hébergé sous des conditions d'encadrement intensif. Dans le cadre du recours à une mesure de protection immédiate dans une unité d'encadrement intensif, la grille doit être complétée le plus rapidement possible à l'intérieur du délai d'application de 48 heures.

Vulnérabilité

Code	Facteurs de vulnérabilité pouvant contribuer au tableau clinique			
Vu 1	Âge du jeune :			
Vu 2	Le jeune a un diagnostic de maladie physique pouvant contribuer au tableau clinique.	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
Vu 3	Si oui, préciser :			
Vu 4	Le jeune a un diagnostic de trouble mental* (***incluant le retard intellectuel***) pouvant contribuer au tableau clinique.	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
Vu 5	Si oui, préciser :			
Vu 6	Le jeune se fait prescrire une médication psychotrope.	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
Vu 7	Si oui, préciser :			
Vu 8	Le jeune présente d'autres facteurs de vulnérabilité pouvant contribuer au tableau clinique ***(ex : conflits familiaux importants, parents décédés ou lui font vivre un rejet affectif grave et continu, est privé à la maison de conditions matérielles d'existence appropriées à ses besoins; côtoie à l'extérieur une personne dont le comportement ou le mode de vie risque de créer pour lui un danger moral ou physique, trouble de santé physique ou mentale des parents, a des traits de personnalité pouvant engendrer des risques, etc..)***	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
Vu 9	Si oui, préciser :			

Comportements

Code	Fugues*			
F1	Le jeune a déjà fait une ou des fugue(s). Si oui, répondre F3-F11, si non aller à C1.	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
F2	Fréquence approximative des fugues (3 derniers mois).	☐ Ne sait pas	☐ + d'une fois par semaine ☐ Une fois par semaine ☐ Deux ou 3 fois par mois ☐ Une fois par mois ☐ À l'occasion ☐ Absent depuis 3 mois	
	Type d'activités pratiquées durant la fugue			
F3a	Itinérance	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
F3b	Prostitution	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
F3c	Consommation	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
F3d	Agirs délinquants	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
F3e	Appartenance à un gang ou à un groupe de pairs marginaux	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
F3f	Autre, préciser :	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
F4	Les fugues se produisent à partir de plus d'un milieu de vie.	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
F5	A partir de quel(s) milieu(x) de vie se produisent les fugues ***(ex : école, famille, ressource d'hébergement…). :***			
F6	La fréquence des fugues a augmenté lors du dernier mois.	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
F7	Le jeune nie qu'il fugue.	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
F8	Le jeune minimise les dangers inhérents à ses fugues.	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui

Code	Fugues* (suite)			
	Activités et services déjà offerts			
F9a	Des activités et des services en lien avec ces comportements ont déjà été proposés dans le milieu d'hébergement actuel*.	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
F9b	Si oui, préciser :			
F9c	Si oui, attitude du jeune par rapport à ces activités et services internes.	☐ Ne sait pas	☐ Réceptif et coopératif ☐ Réceptif mais passif ☐ Refus et opposition ouverte ☐ Autre, préciser :	
F9d	Si oui, les activités et services internes proposés se sont avérés infructueux.	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
F10a	Des activités et des services en lien avec ces comportements ont déjà été proposés hors du milieu d'hébergement actuel*.	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
F10b	Si oui, préciser :			
F10c	Si oui, attitude du jeune par rapport à ces activités et services hors du milieu d'hébergement.	☐ Ne sait pas	☐ Réceptif et coopératif ☐ Réceptif mais passif ☐ Refus et opposition ouverte ☐ Autre, préciser :	
F10d	Si oui, les activités et services hors du milieu d'hébergement se sont avérés infructueux.	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
F11	Commentaires et recommandations cliniques :			

Comportements

Code		
	Consommation problématique	
C1	Le jeune consomme de l'alcool / des drogues. Si oui, répondre C3-C12, si non aller à V1	☐ Ne sait pas ☐ Non ☐ Oui
C2	Fréquence de la consommation au cours des 3 derniers mois.	☐ Tous les jours ☐ Trois fois et + par semaine ☐ Une ou 2 fois par semaine ☐ En fin de semaine ☐ À l'occasion ☐ Absent depuis 3 mois
	Nature des produits consommés (3 derniers mois)	
C3a	Alcool	☐ Ne sait pas ☐ Non ☐ Oui
C3b	Héroïne / Opiacés	☐ Ne sait pas ☐ Non ☐ Oui
C3c	Barbituriques*	☐ Ne sait pas ☐ Non ☐ Oui
C3d	Sédatifs hypnotiques, tranquillisants*	☐ Ne sait pas ☐ Non ☐ Oui
C3e	Cocaïne*	☐ Ne sait pas ☐ Non ☐ Oui
C3f	Amphétamines, Speed*	☐ Ne sait pas ☐ Non ☐ Oui
C3g	Cannabis	☐ Ne sait pas ☐ Non ☐ Oui
C3h	Hallucinogènes*	☐ Ne sait pas ☐ Non ☐ Oui
C3i	Colle / solvant	☐ Ne sait pas ☐ Non ☐ Oui
	Caractéristiques de la consommation (3 derniers mois)	
C4	Mode de consommation.	☐ Oral (ingéré) ☐ Nasal (prisé) ☐ Fumé ☐ Injecté ☐ Autres
C5	L'IGT* a-t-il déjà été administré?	☐ Ne sait pas ☐ Non ☐ Oui
C6	Si oui, date d'administration et résultat :	
	Caractère problématique de la consommation	
C7	En quoi la consommation du jeune vous apparaît-elle problématique ***(nature du produit, quantité consommée, contexte de consommation) :*** _____	
C8	Le jeune nie consommer.	☐ Ne sait pas ☐ Non ☐ Oui
C9	Le jeune minimise les dangers inhérents à sa consommation.	☐ Ne sait pas ☐ Non ☐ Oui

Code	Consommation problématique (suite)			
	Activités et services déjà offerts			
C10a	Des activités et des services en lien avec ces comportements ont déjà été proposés dans le milieu d'hébergement actuel.	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
C10b	Si oui, préciser :			
C10c	Si oui, attitude du jeune par rapport à ces activités et services internes.	☐ Ne sait pas	☐ Réceptif et coopératif ☐ Réceptif mais passif ☐ Refus et opposition ouverte ☐ Autre, préciser :	
C10d	Si oui, les activités et services internes proposés se sont avérés infructueux.	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
C11a	Des activités et des services en lien avec ces comportements ont déjà été proposés hors du milieu d'hébergement.	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
C11b	Si oui, préciser :			
C11c	Si oui, attitude du jeune par rapport à ces activités/ services hors du milieu d'hébergement.	☐ Ne sait pas	☐ Réceptif et coopératif ☐ Réceptif mais passif ☐ Refus et opposition ouverte ☐ Autre, préciser :	
C11d	Si oui, les activités et services hors du milieu d'hébergement proposés se sont avérés infructueux.	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
C12	Commentaires et recommandations cliniques :			

Comportements

Code	Violence		
V1	Le jeune a déjà commis un ou des acte(s) de violence envers vous, un autre intervenant, un autre adulte ou un pair, qu'il y ait eu plainte ou non (***incluant les menaces, mais excluant les agressions sexuelles).*** Si oui répondre V3-V12 si non aller à R1.	☐ Ne sait pas	☐ Non ☐ Oui
V2	Fréquence approximative des actes violents (3 derniers mois).	☐ Ne sait pas	☐ + d'une fois par semaine ☐ Une fois par semaine ☐ Deux ou 3 fois par mois ☐ Une fois par mois ☐ À l'occasion ☐ Absent depuis 3 mois
	Type de violence manifestée par le jeune		
V3a	Violence contre les biens ***Si oui:*** ☐ ***Envers les biens d'autrui dans l'unité*** ☐ ***Envers les biens d'autrui hors de l'unité*** ☐ ***Envers ses biens propres***	☐ Ne sait pas	☐ Non ☐ Oui
V3b	Menaces et intimidation ***Si oui:*** ☐ ***Envers un intervenant*** ☐ ***Envers un adulte non intervenant*** ☐ ***Envers un jeune***	☐ Ne sait pas	☐ Non ☐ Oui
V3c	Bousculade contre la personne (ex : lutte) ***Si oui:*** ☐ ***Envers un intervenant*** ☐ ***Envers un adulte non intervenant*** ☐ ***Envers un jeune***	☐ Ne sait pas	☐ Non ☐ Oui
V3d	Assaut contre la personne (ex : coup porté) ***Si oui:*** ☐ ***Envers un intervenant*** ☐ ***Envers un adulte non intervenant*** ☐ ***Envers un jeune***	☐ Ne sait pas	☐ Non ☐ Oui
V4	Les actes violents se manifestent dans plus d'un milieu de vie ***(école, famille, unité d'hébergement…)***	☐ Ne sait pas	☐ Non ☐ Oui
V5	Dans quel(s) milieu(x) de vie se produisent les actes violents ***(ex : école, famille, unité d'hébergement, communauté) :***		
V6	La fréquence des actes violents a augmenté lors du dernier mois.	☐ Ne sait pas	☐ Non ☐ Oui
V7	Le jeune nie les actes violents qu'il pose.	☐ Ne sait pas	☐ Non ☐ Oui
V8	Le jeune minimise les dangers inhérents à ses actes violents.	☐ Ne sait pas	☐ Non ☐ Oui

Code	Violence (suite)		
	Activités et services déjà offerts		
V9a	Des activités et des services en lien avec ces comportements ont déjà été proposés dans le milieu d'hébergement actuel.	☐ Ne sait pas	☐ Non ☐ Oui
V9b	Si oui, préciser :		
V9c	Si oui, attitude du jeune par rapport à ces activités et services internes.	☐ Ne sait pas	☐ Réceptif et coopératif ☐ Réceptif mais passif ☐ Refus/ opposition ouverte ☐ Autre, préciser :
V9d	Si oui, les activités et services internes proposés se sont avérés infructueux.	☐ Ne sait pas	☐ Non ☐ Oui
V10a	Des activités et des services en lien avec ces comportements ont déjà été proposés hors du milieu d'hébergement actuel.	☐ Ne sait pas	☐ Non ☐ Oui
V10b	Si oui, préciser :		
V10c	Si oui, attitude du jeune par rapport à ces activités et services hors du milieu de vie.	☐ Ne sait pas	☐ Réceptif et coopératif ☐ Réceptif mais passif ☐ Refus/ opposition ouverte ☐ Autre, préciser :
V10d	Si oui, les activités et services hors du milieu d'hébergement se sont avérés infructueux.	☐ Ne sait pas	☐ Non ☐ Oui
V11a	Les actes violents ont déjà fait l'objet d'une judiciarisation sous la LSJPA.	☐ Ne sait pas	☐ Non ☐ Oui
V11b	Si oui, un dossier Jeune Contrevenant a été ouvert.	☐ Ne sait pas	☐ Non ☐ Oui
V12	Commentaires et recommandations cliniques :		

		Comportements		
	<u>Automutilation*</u>			
S1	Le jeune manifeste des comportements d'automutilation. Si oui répondre S3- S6, si non aller à S8.	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
S2	Fréquence approximative des automutilations au cours des 3 derniers mois.	☐ Ne sait pas	☐ + d'une fois par semaine ☐ Une fois par semaine ☐ Deux ou 3 fois par mois ☐ Une fois par mois ☐ À l'occasion ☐ Absent depuis 3 mois	
	<u>Nature des gestes posés</u>			
S3a	Lacérations*	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
S3b	Brûlures	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
S3c	Ingestion de substances dangereuses	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
S3d	Ingestion d'objets solides dangereux	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
S3e	Coups à la tête ou au corps	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
S4	Les automutilations se manifestent dans plus d'un milieu de vie (***école, famille, unité d'hébergement…)***	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
S5	Dans quel(s) milieu(x) de vie se produisent les automutilations ***(ex : école, famille, unité d'hébergement)***:			
S6	La fréquence des automutilations s'est accentuée lors du dernier mois.	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
S7	Les automutilations ont déjà nécessité une hospitalisation.	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui

		Comportements		
	Idéations et tentatives suicidaires			
S8	Le jeune a déjà verbalisé des idéations suicidaires.	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
S9	A déjà fait une ou des tentative(s) de suicide. Si oui, répondre à S10-S18, si non aller Sx1.	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
S10	Fréquence approximative des tentatives de suicide (12 derniers mois :			
	Nature des gestes posés			
S11a	Intoxication par ingestion	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
S11b	Lacérations	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
S11c	Inhalation de gaz	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
S11d	Strangulation, pendaison	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
S11e	Saut dans le vide	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
S11f	Autre :			
	Circonstances entourant les tentatives			
S12a	Présence d'un tiers.	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
S12b	Mesures prises par le jeune pour empêcher ou limiter une intervention secourable ***(ex : attendre que tous soient partis ou se retirer dans un lieu éloigné).***	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
S12c	Appel à l'aide du jeune pendant ou après la tentative.	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
S12d	Communication franche de son intention de se suicider.	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
S13	Les gestes suicidaires se manifestent dans plus d'un milieu de vie (***école, famille, unité d'hébergement…)***	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
S14	Dans quel(s) milieu(x) de vie se produisent les gestes suicidaires ***(ex : école, famille, unité d'hébergement, communauté) :***			
S15	Le risque suicidaire s'est accentué lors du dernier mois.	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui

Idéations et tentatives suicidaires (suite)

	Activités et services déjà offerts			
S16 a	Protocole d'intervention en situation de problématique suicidaire a été mis en place.	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
S16 b	Le risque/ gestes suicidaires ont nécessité une référence au 2ème niveau d'intervention ***(suivi en psychothérapie***).	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
S16 c	Le risque/ gestes suicidaires ont nécessité une référence au 3ème niveau d'intervention ***(référence en pédopsychiatrie***).	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
S16 d	Le risque/ gestes suicidaires ont nécessité une hospitalisation.	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
S16 e	Le risque/ gestes suicidaires ont nécessité le plus haut niveau de surveillance prévu, soit une surveillance constante*.	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
S16f	Si oui, attitude du jeune par rapport à ces interventions.	☐ Ne sait pas	☐ Réceptif et coopératif ☐ Réceptif mais passif ☐ Refus/ opposition ouverte ☐ Autre, préciser :	
S17	Malgré les interventions mises en place, le risque suicidaire demeure très grand.	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
S18	Commentaires et recommandations :			

		Comportements		
Code	Conduites sexuelles problématiques (c.s.p.)			
Sx1	Durant les 12 derniers mois, le jeune a manifesté un/des comportement(s) sexuel(s) problématiques qui mettent en danger sa personne ou quelqu'un de son entourage (***incluant des agressions sexuelles***). Si oui répondre Sx2-Sx11, si non aller à P1.	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
Sx2	Fréquence approximative des c.s.p. (3 derniers mois).	☐ Ne sait pas	☐ + d'une fois par semaine ☐ Une fois par semaine ☐ Deux ou 3 fois par mois ☐ Une fois par mois ☐ À l'occasion ☐ Absent depuis 3 mois	
	Types de gestes sexuels posés			
Sx3a	Abus sexuel* ***(pouvant inclure attouche-ments, contacts oraux-génitaux, tentatives de pénétration et pénétration***)	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
Sx3b	Danser nu(e)	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
Sx3c	Exhibition / provocation*	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
Sx3d	Prostitution	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
Sx3e	Sollicitation*	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
Sx3f	Relation sexuelle consentante mais à risques	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
Sx4	Les c.s.p. se produisent dans plus d'un milieu de vie ***(ex : école, famille, unité…)***	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
Sx5	Dans quel(s) milieu(x) de vie se produisent les c.s.p. (***ex : école, famille, unité d'hébergement, communauté…)*** :			
Sx6	La fréquence des c.s.p. a augmenté lors du dernier mois.	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
Sx7	Le jeune nie les c.s.p. qu'il pose.	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
Sx8	Le jeune minimise les dangers inhérents à ses c.s.p.	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui

Code	Conduites sexuelles problématiques (suite)			
	Activités et services déjà offerts			
Sx9a	Des activités et des services en lien avec ces c.s.p. ont déjà été proposés dans le milieu d'hébergement actuel.	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
Sx9b	Si oui, préciser :			
Sx9c	Si oui, attitude du jeune par rapport à ces activités et services internes.	☐ Ne sait pas	☐ Réceptif et coopératif ☐ Réceptif mais passif ☐ Refus/ opposition ouverte ☐ Autre, préciser :	
Sx9d	Si oui, les activités et services internes proposés se sont avérés infructueux.	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
Sx10a	Des activités et des services en lien avec ces c.s.p. ont déjà été proposés hors du milieu d'hébergement actuel.	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
Sx10b	Si oui, préciser :			
Sx10c	Si oui, attitude du jeune par rapport à ces activités et services hors du milieu d'hébergement.	☐ Ne sait pas	☐ Réceptif et coopératif ☐ Réceptif mais passif ☐ Refus/ opposition ouverte ☐ Autre, préciser :	
Sx10d	Si oui, les activités et services hors du milieu d'hébergement se sont avérés infructueux.	☐ Ne sait pas	☐ Non	☐ Oui
Sx11	Commentaires et recommandations cliniques :			

Placements antérieurs

Code	Historique des placements	
P1	Le jeune a fait l'objet de placements antérieurs.	☐ Non ☐ Oui
P2	Nombre de placements antérieurs en famille d'accueil :	
	Durée moyenne des placements (en jours) :	
P3	Motif(s) des placements antérieurs en famille d'accueil :	
P4	Nombre de placements antérieurs en RI :	
P5	Motif(s) des placements antérieurs en RI :	
P6	Nombre de placements antérieurs en foyers de groupe :	
P7	Motif(s) des placements antérieurs en foyers de groupe :	
P8	Nombre de placements antérieurs en internat :	
P9	Motif(s) des placements antérieurs en internat :	

Mesures imposées antérieures

Code	Historique des mesures	
M1a	Nombre de fois où l'on a eu recours à des mesures disciplinaires * (MD), en raison de comportements probléma-tiques, au cours des 3 derniers mois, pour ce jeune.	
M1b	Parmi les comportements évalués dans cette grille, lesquels ont, le plus sou-vent, motivé une mesure discipli-naire*.	☐ Fugues ☐ Consommation ☐ Violence ☐ Idéation ou comportement suicidaire ☐ Automutilation ☐ Comportement sexuel problématique

		Mesures imposées antérieures
M1 c	Type de mesures disciplinaires utilisées :	
M2 a	Nombre de fois où l'on a eu recours à des arrêts d'agir* (AA), au cours des 3 derniers mois, pour ce jeune.	
M2 b	Parmi les comportements évalués dans cette grille, lesquels ont, le plus souvent, motivé un arrêt d'agir.	☐ Fugues ☐ Consommation ☐ Violence ☐ Idéation ou comportement suicidaire ☐ Automutilation ☐ Comportement sexuel problématique
M3 a	Nombre de fois où l'on a eu recours à des fouilles*(Fo), au cours des 3 derniers mois, pour ce jeune.	
M3 b	Parmi les comportements évalués dans cette grille, lesquels ont, le plus souvent, motivé une fouille.	☐ Fugues ☐ Consommation ☐ Violence ☐ Idéation ou comportement suicidaire ☐ Automutilation ☐ Comportement sexuel problématique
M4 a	Nombre de fois où l'on a eu recours à des contentions* (Co), au cours des 3 derniers mois, pour ce jeune.	
M4 b	Parmi les comportements évalués dans cette grille, lesquels ont, le plus souvent, motivé des contentions.	☐ Fugues ☐ Consommation ☐ Violence ☐ Idéation ou comportement suicidaire ☐ Automutilation ☐ Comportement sexuel problématique
M5 a	Nombre de fois où l'on a eu recours à l'isolement* (Iso), au cours des 3 derniers mois, pour ce jeune :	

Mesures imposées antérieures

M5 b	Parmi les comportements évalués dans cette grille, lesquels ont, le plus souvent, motivé une mesure d'iso-lement.	☐ Fugues ☐ Consommation ☐ Violence ☐ Idéation ou comportement suicidaire ☐ Automutilation ☐ Comportement sexuel problématique

Tableau synthèse (pour soutien à la décision clinique)

Compor-tements	Présents durant les 3 derniers mois	Survenant dans plus d'un milieu de vie	Élévation récente de la fréquence	Problémati-que niée ou minimisée par le jeune	Interventio n déjà proposée à l'interne infructueus e	Interventio n déjà proposée hors du milieu infructueus e	Mesures imposées (MD, AA, Fo, Co, Iso)
Fugues	☐ Oui	☐ Oui	☐ Oui	☐ Oui	☐ Oui	☐ Oui	
Consomma-tion problé-matique	☐ Oui	☐ Oui	☐ Oui	☐ Oui	☐ Oui	☐ Oui	
Violence	☐ Oui	☐ Oui	☐ Oui	☐ Oui	☐ Oui	☐ Oui	
Idéation/ comporte-ment suicidaire	☐ Oui	☐ Oui	☐ Oui	☐ Oui	☐ Oui	☐ Oui	
Automutila-tion	☐ Oui	☐ Oui	☐ Oui	☐ Oui	☐ Oui	☐ Oui	
Comporte-ment sexuel problémati-que	☐ Oui	☐ Oui	☐ Oui	☐ Oui	☐ Oui	☐ Oui	
Facteurs de vulnérabilit é	☐ Age	Diagnostic ☐ maladie physique	Diagnostic ☐ de trouble mental	Prescription ☐ de méd. psychotrop es	☐ Autre		

Analyse des alternatives à un hébergement dans une unité d'encadrement intensif :

Synthèse et recommandations :

GLOSSAIRE
(Relatif à la terminologie utilisée dans la grille)

Abus sexuel : Geste sexuel posé envers une personne de tout âge : 1) contre la volonté de la victime; 2) sans son plein consentement; et/ou 3) d'une manière agressive, menaçante (avec coercition), abusive ou exploitante (avec corruption). Cela inclut tant des actes apparemment consentis qu'imposés, et ce, tant dans un cadre intrafamilial qu'extrafamilial (Lagueux et Tourigny, 1999).

Amphétamines : Stimulant du système nerveux central : Speed, Ice, Cristal, usage illégal du Ritalin.

Arrêt d'agir : L'intervention d'arrêt d'agir se définit par l'encadrement de certaines conduites du jeune, réalisé avec l'autorité appropriée de l'intervenant pour arrêter un comportement ciblé.

Automutilation : Geste agressif visant à se blesser ou à se faire souffrir. Il ne s'agit pas d'une tentative de suicide. Les gestes ne doivent pas avoir mis ou viser à mettre en danger la vie du sujet.

Barbiturique : Médicaments de synthèse utilisés pour leur action sédative ou hypnotique (Amytal, Fiorinal, Nembutal, Phenaphen, phénobarbital, Thuinal).

Cocaïne : Stimulant du système nerveux central (coke, crack, rock, freebase).

Contention : L'utilisation de la contention est une mesure de contrôle et de sécurité exceptionnelle qui consiste à limiter la liberté de mouvement d'un jeune en utilisant la force humaine nécessaire ou un moyen mécanique. Elle vise à éliminer tout danger pour le jeune lui-même ou pour autrui. Cette mesure s'applique face à des conduites dangereuses spécifiques ***(Avis de l'ACJQ : « Politique et procédure relatives l'utilisation de la contention à l'égard d'un jeune »).***

Diagnostic de trouble mental : Diagnostic avéré, posé par un pédopsychiatre.

Encadrement intensif : Le programme de réadaptation avec hébergement en unité d'encadrement intensif s'adresse aux jeunes dont certains comportements engendrent un risque sérieux de danger pour eux-mêmes ou pour les autres, en raison de leur gravité, leur intensité et leur récurrence. Il vise la mise en place d'un contexte propice à la reconnaissance des problèmes vécus et à l'intégration progressive de mécanismes internes de contrôle de ces comportements.

Ce programme de réadaptation en unité d'encadrement intensif s'inscrit en complémentarité avec les autres programmes. Il supplée de façon temporaire à l'insuffisance de mécanismes internes de contrôle par le recours à une programmation d'activités cliniques, ainsi que par des interventions personnalisées et soutenues, dont l'intensité est justifiée par les besoins de protection du jeune et de ceux qui l'entourent. Ce programme se réalise dans un environnement clinique encadrant de manière importante les comportements et les déplacements. ***(Avis de l'ACJQ : « Cadre de référence pour l'adoption d'un protocole relatif à la mise en place d'un programme de réadaptation avec hébergement dans une unité d'encadrement intensif »).***

Recours à des mesures dynamiques : Tous les aspects de la présence professionnelle offerte à un jeune admis à un tel programme, à savoir, le type de présence de l'éducateur, le type d'événement auquel il est présent, etc.

Recours à des mesures statiques : Il s'agit de l'ensemble des mesures prises par l'établissement afin de s'assurer que ce qui compose l'environnement physique du jeune (éléments architecturaux tels que les portes et les fenêtres, matériel et équipement, biens personnels) permette un contrôle accru des comportements du jeune et ne puisse servir à porter atteinte à son intégrité physique ou celle d'autrui.

Justifiée par les besoins de protection : Les mesures statiques et dynamiques adoptées dans le cadre d'un programme d'encadrement intensif doivent être appropriées à la situation particulière de chaque jeune. Le choix de ces mesures doit évoluer de concert avec les besoins du jeune. L'hébergement d'un jeune dans une unité du programme d'encadrement intensif cesse dès qu'ont disparu les motifs pour lesquels on l'y avait référé.

Exhibition/ provocation : Tendance à se dévêtir, à montrer nues certaines parties intimes du corps.

Fouille : Les expressions «fouille» ou «saisie» signifient toute forme ou tout procédé d'investigation, de recherche, d'enquête, d'inspection ou d'intrusion visant, avec une apparence de droit, à se saisir d'objets ou de substance justifiant une atteinte aux droits d'une personne. La fouille est une procédure d'investigation par laquelle un membre du personnel désigné procède à un examen sur la personne d'un jeune ou sur ses biens personnels, sa chambre individuelle ou les lieux qu'il fréquente en centre de réadaptation ***(Avis de l'ACJQ : « Politique et procédure relatives aux mécanismes de contrôle et d'utilisation de procédures de fouille et de saisie à l'égard d'un jeune »).***

Fugue : Le fait pour un usager admis dans une unité de réadaptation, suite à une mesure d'urgence prise par le directeur de la protection de la jeunesse ou d'une ordonnance du tribunal de la jeunesse, de quitter celle-ci sans l'autorisation d'un intervenant ou de ne pas revenir à son unité au moment prévu lors d'une sortie autorisée par l'intervenant.

Hallucinogènes : Perturbateur du système nerveux central : ecstasy, kétamine, LSD ou acide, mescaline, mess, pcp.

Héroïne/ Opiacés : Dépresseur du système nerveux central.

IGT : Indice de gravité d'une toxicomanie; échelle de mesure élaborée au Québec entre 1996 et 2000.

Isolement : L'utilisation de l'isolement est une mesure de contrôle et de sécurité exceptionnelle, qui consiste à confiner un jeune pour un temps limité, dans un lieu d'où il ne peut sortir librement. Elle vise à éliminer tout danger pour le jeune lui-même ou pour autrui. Cette mesure s'applique face à des conduites dangereuses spécifiques et se déroule dans toute pièce, notamment la chambre du jeune, la salle d'isolement ou tout autre lieu dans lequel le jeune est confiné seul et dont la porte est verrouillée. ***(Avis de l'ACJQ : « Cadre de référence pour une politique et procédure relatives à l'utilisation de l'isolement à l'égard d'un jeune »).***

Lacération : Coupures intentionnelles à un endroit hautement vascularisé (le plus souvent les vaisseaux sanguins du poignet, de l'avant-bras ou de l'intérieur du coude).

Mesure disciplinaire : La mesure disciplinaire est un moyen d'intervention de nature éducative qui comporte un caractère d'imposition visant à corriger un comportement répréhensible qui contrevient aux normes ou règles internes en vigueur dans l'établissement où le jeune est hébergé, tout en favorisant

l'apprentissage de nouveaux comportements. Cette mesure s'applique après que d'autres interventions de soutien visant la modification de comportement du jeune aient été expérimentées.

Promiscuité : Tendance à poser des gestes de nature sexuelle avec des partenaires nombreux et disparates.

Saisie : Les expressions «fouille» ou «saisie» signifient toute forme ou tout procédé d'investigation, de recherche, d'enquête, d'inspection ou d'intrusion visant, avec une apparence de droit, à se saisir d'objets ou de substance justifiant une atteinte aux droits d'une personne. La saisie est une prise de possession temporaire ou permanente, par un membre du personnel désigné, de biens illégaux, dangereux, interdits ou égarés en possession du jeune, que ces biens lui appartiennent ou non. ***(Projet d'avis de l'ACJQ : « Politique et procédure relatives aux mécanismes de contrôle et d'utilisation de procédures de fouille et de saisie à l'égard d'un jeune »).***

Sédatifs hypnotiques, tranquillisants : Types de médicaments psychotropes dont l'usage peut être détourné de ses objectifs thérapeutiques et être plutôt axé sur un usage récréatif, voire abusif : ex: Ativan, Dalmane, Imovane, Restoril, Rivotril, Valium, Xanax.

Services dans le milieu d'hébergement (services internes) : Le centre de réadaptation dispense ses services à l'interne à des jeunes qui, selon leurs besoins, requièrent la création d'un certain nombre de situations spécifiquement programmées pour leur permettre de réassumer la responsabilité de leur développement. L'encadrement utilisé pour dispenser tel ou tel service à l'adolescent est déterminé en fonction de ses besoins. Tous les moyens d'encadrement peuvent être utilisés selon les circonstances. Les balises légales de la Loi sur le système de justice pénale pour adolescents imposent des normes spécifiques pour préciser ce qui peut ou doit être retenu pour un contrevenant. ***(Proposition au ministère de la Santé et des Services sociaux d'un guide d'orientation et d'organisation des centres de réadaptation pour jeunes mésadaptés socio-affectifs).***

Services hors du milieu d'hébergement : Services dispensés hors de la ressource habituelle : unité d'arrêt d'agir, hôpital pédopsychiatrique, ressource en toxicomanie, clinique spécialisée en délinquance sexuelle, etc.

Sollicitation : Inciter ses pairs à poser des gestes de nature sexuelle, en les excitant ou en les stimulant de manière pressante et continue.

Surveillance constante : Elle implique un contact visuel et auditif de tous les instants avec le jeune. Elle nécessite un accompagnement «1 pour 1» et ne peut être assurée que dans des endroits particuliers de type « unités sécuritaires ». Elle commande aussi que les modifications requises soient apportées à l'environnement de façon à le rendre sécuritaire.

ANNEXE 6 : LA PROGRAMMATION 2010 – 2011

	LUNDI	MARDI	MERC	JEUDI	VENDREDI	SAMEDI	DIMANCHE
7h00	**Lever** *(Activité de routine)*	**Lever** *(Activité de routine)*	**Lever** *(Activité de routine)*	**Lever** *(Activité de routine)*	**Lever** *(Activité de routine)*	**Sommeil**	**Sommeil**
7h40	**Soccer** *(Activité physique)*	**Jogging** *(Activité physique)*	**Entrainement** *(Activité physique)*	**Soccer** *(Activité physique)*	**Training football** *(Activité physique)*		
8h25	**Déjeuner** *(Activité de routine)*	**Déjeuner** *(Activité de routine)*	**Déjeuner** *(Activité de routine)*	**Déjeuner** *(Activité de routine)*	**Déjeuner** *(Activité de routine)*		
9h00	**Mise à niveau scolaire** *(act. Individuelle liée à l'approche)* **act.scolaire**	**Mise à niveau scolaire** *(act. individuelle liée à l'approche)* **act.scolaire**	**Mise à niveau scolaire** *(act. individuelle liée à l'approche)* **act.scolaire**	**Mise à niveau scolaire** *(act. individuelle liée à l'approche) act.scolaire*	**Mise à niveau scolaire** *(act. individuelle liée à l'approche)* **act.scolaire**	**Lever** **(act.de routine)**	**Lever (Routine du dimanche matin)**
10h30	***Temps libre*** **Scolaire(act.scolaire)**	***Temps libre*** **Scolaire (act.scolaire)**	***Temps libre*** **Scolaire (act.scolaire)**	***Temps libre*** **Scolaire (act.scolaire)**	***Temps libre*** **Scolaire (act.scolaire)**	**9h30** **Ultimate frisbee** Tennis (act. physique)	**Routine du brunch**
11h30	**Gestion du stress** *(act. de groupe liée à l'approche)*	**Régulation de la colère** *(act. de groupe liée à l'approche)*	**Résolution de problèmes** *(act. de groupe liée à l'approche)*	**Toxico** *(act. de groupe liée à l'approche)*	**Sexo** *(act. de groupe liée à l'approche)*	**Habiletés de communication** (act. de groupe liée à l'approche)	
12h30	**Diner** *(act. de routine)*	**Diner** *(act. de routine)*	**Diner** *(act. de routine)*	**Diner** *(act. de routine)*	**Diner** *(act. de routine)*	**Diner** *(act. de routine)*	
13h30	**Musique Scolaire** *(Act.d'expression* **et act.scolaire)**	***(réunion d'équipe)*** ***Film*** **Scolaire** *(act. de loisirs)* **act.scolaire)**	**Expression Scolaire** *(act.d'expression et act.scolaire*	**Travaux manuels scolaire** *(activité manuelle)* **act.scolaire)**	**Ouverture sur le monde scolaire** **(act.culturelles et act.scol.)**	**Grand ménage** **(act.de routine)**	**Visites/temps libre** *(activité de contact avec le monde extérieur)*
14h30	**Détente Scolaire** **(act.de transition et act.scolaire)**		**Détente Scolaire** **(act.de transition et act.scolaire)**	**Détente Scolaire** **(act.de transition et act.scolaire)**	**Détente Scolaire** **(act.de transition et act.scolaire)**	**Détente** **(act. de transition)**	16h00 Activité cuisine (act.liée aux parents)
15h50	**Collation (routine)**		**Collation** *(routine)*	**Collation** *(routine)*	**Collation** *(routine)*	**Collation** *(routine)*	
16h15	**Entraînement** *(activité physique)*	**16h30** **Détente** (act. de routine)	**Badmington** *(activité physique)*	**Ménage de chambre** *(activité de routine)*	**Hockey cosom** *(activité physique)*	**Basketball** *(activité physique)*	
16h30							
17h15	**Souper** *(act.deroutine)*	**Souper** *(act. de routine)*	**Souper** *(act.de routine)*	**Souper** *(act.de routine)*	**Souper** *(act.de routine)*	**Souper** *(act.de routine)*	**Souper** *(act.de routine)*
18h30	**Douche (act.de routine)**	**Douche (act.de routine)**	**Douche (act.de routine)**	**Judo et substituts** *(activité physique)*	**Douche (act.de routine)**	**Douche (act.de routine)**	**Entraînement et musique** ***(act.physique et act. d'expression***
19h15	**Rétroaction ind.** *(act ind. liée à l'approche)*	**Rétroaction ind.** *(act.ind. liée à l'approche*	**Rétroaction ind.** *(act.ind. liée à l'approche)*		**Musicothérapie Film thématique** *(act. d'expression et act.culturellle)*	**Rétroaction ind.** *(act.ind. liée à l'approche)*	
20h00	**Art** *(act. d'expression)*	**Hockey** *(act.physique)*	**Dans mon salon** *(act. de temps libre organisé)*	**Rétroaction ind.** *(act.ind. liée à l'approche)*	**Rétroaction ind.** *(act.ind. liée à l'approche)*	**Film** *(act. de loisirs)*	**Temps libre/ douche collation** ***(act.de routine-t.libre)***
21h45	**Coucher** *(act.de routine)*	**Coucher** *(act.de routine)*	**Coucher** *(act.de routine)*	**Coucher** *act.de routine)*	**Coucher** *(act.de routine)*	**Coucher** *(act.de routine)*	**Coucher** *(act.de routine)*

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse Québec

Cat. 12.700-156.1.1

RAPPORT SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI SUR LA PROTECTION DE LA JEUNESSE (ARTICLE 156.1 DE LA LPJ)

NOVEMBRE 2015

Document adopté à la 623e séance de la Commission,
tenue 20 novembre 2015, par sa résolution COM-623-7.1.1



Claude Boies, avocat
Secrétaire de la Commission

Analyse, recherche et rédaction :

Mme Véronique Noël, chercheure
Mme Ariane Roy-Lefrançois, chercheure
Direction de la protection et de la promotion des droits de la jeunesse

Collaboration :

Me Sophie Papillon, conseillère juridique
Direction de la protection et de la promotion des droits de la jeunesse

Traitement de texte :

Chantal Saint-Georges
Direction de la protection et de la promotion des droits de la jeunesse

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION **5**

Suivi du rapport de 2011 ..... *5*
Le rapport de 2015 ..... *7*

CHAPITRE 1 : LA COLLABORATION ENTRE LES ÉTABLISSEMENTS OFFRANT DES SERVICES DE PREMIÈRE ET DE DEUXIÈME LIGNE **9**

1.1 LE CONTEXTE LÉGISLATIF : LES MODIFICATIONS DE 2006 À LA LPJ **10**

1.1.1 S'ASSURER DU CARACTÈRE EXCEPTIONNEL DE L'INTERVENTION D'AUTORITÉ DE L'ÉTAT **10**

1.1.2 FAVORISER LA CONTINUITÉ ET LA STABILITÉ POUR LES ENFANTS **11**

1.1.3 LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES PERTINENTES À L'ÉTUDE SUR LA COLLABORATION ENTRE LES ÉTABLISSEMENTS **12**

1.1.3.1 LE DROIT AUX SERVICES ADÉQUATS ET LE DROIT D'EN ÊTRE INFORMÉ 12
1.1.3.2 L'OBLIGATION DE RÉFÉRENCE 13
1.1.3.3 L'OBLIGATION DES ÉTABLISSEMENTS ET DES ORGANISMES DE FOURNIR LES SERVICES REQUIS 13

1.1.4 UN RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX EN MOUVANCE CONSTANTE **13**

1.2 LES ENTENTES DE COLLABORATION ENTRE LES CSSS ET LES CJ **14**

1.2.1 LE CADRE DE RÉFÉRENCE POUR LES ENTENTES DE COLLABORATION ENTRE LES CSSS ET LES CJ DU MSSS **14**

1.2.2. LES DÉFIS À L'ÉGARD DES ENTENTES DE COLLABORATION **16**

1.2.2.1 DES ENTENTES NON RÉVISÉES 16
1.2.2.2 DES STRUCTURES ET DU CONTENU VARIÉS 17
1.2.2.3 L'ABSENCE DE MÉCANISMES DE DIFFUSION, D'APPROPRIATION ET DE SUIVI 17

1.2.3 LES ENJEUX RELATIFS À LA COLLABORATION **19**

1.2.3.1 LES MANDATS RESPECTIFS DES CJ ET DES CSSS 19
1.2.3.2 LE RESSERREMENT DU CONCEPT DE PROTECTION 22
1.2.3.3 L'ÉCHANGE D'INFORMATIONS CONFIDENTIELLES 24
1.2.3.4 L'ACCÈS AUX SERVICES 27
1.2.3.5 DES INNOVATIONS FACILITANT LA COLLABORATION 30

CHAPITRE 2 : LES ENJEUX DÉTERMINANTS À VENIR À L'ÉGARD DU RESPECT DES DROITS DES ENFANTS **31**

2.1 LE NON-RESPECT DES ORDONNANCES 32
2.2 LA REPRÉSENTATION DES RESSOURCES DE TYPE FAMILIAL ET DE CERTAINES RESSOURCES INTERMÉDIAIRES 35

LA CONCLUSION **38**

ANNEXE 1 : LA MÉTHODOLOGIE ET LES LIMITES INHÉRENTES À LA RÉALISATION DU RAPPORT 43

1.1 ÉCHANTILLON RELATIF AUX AGENCES 43
1.2 ÉCHANTILLON RELATIF AUX CSSS 43
1.3 ÉCHANTILLON RELATIF AUX CJ 44
1.4 ÉCHANTILLON RELATIF AUX USAGERS 44
TABLEAU 1 : NOMBRE DE RÉPONDANTS RENCONTRÉS PAR ÉTABLISSEMENT 45
1.5 LES LIMITES 45

ANNEXE 2 : LES CARACTÉRISTIQUES DE L'ÉCHANTILLON DES USAGERS 46

TABLEAU 1 : CARACTÉRISTIQUES DES USAGERS 46
TABLEAU 2 : LA RÉPARTITION PAR CRITÈRE 47

ANNEXE 3 : LA COMPARAISON DES ENTENTES DE COLLABORATION CSSS-CJ DES DIFFÉRENTES RÉGIONS ADMINISTRATIVES DU QUÉBEC 48

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse[1] a pour mission de veiller au respect des principes énoncés dans la Charte des droits et libertés de la personne du Québec[2] ainsi qu'à la protection de l'intérêt de l'enfant et au respect des droits qui lui sont reconnus par la Loi sur la protection de la jeunesse[3] (chapitre P-34.1) et par la Loi sur le système de justice pénale pour adolescents[4].

Elle est notamment chargée de faire enquête sur toutes situations pour lesquelles elle a des raisons de croire que les droits d'un enfant ou d'un groupe d'enfants ont été lésés, tel que le prévoit l'article 23 b) de la LPJ.

Également, la Commission a le mandat, en vertu de l'article 156.1 de la LPJ[5], de soumettre au gouvernement un rapport sur la mise en œuvre de la Loi et, le cas échéant, sur l'opportunité de la modifier. Par l'élaboration d'un tel rapport, la Commission vise à interpeller les instances concernées à l'égard de pratiques qu'elle juge non conformes à l'intérêt de l'enfant, dans le cadre des droits qui lui sont conférés en vertu de la LPJ. Ce rapport est déposé devant l'Assemblée nationale par le ministre de la Justice ou le ministre de la Santé et des Services sociaux[6]. L'introduction de ce dernier mandat s'inscrit dans le cadre d'importantes modifications apportées à la LPJ à la suite de l'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et modifiant d'autres dispositions législatives*[7] en juin 2006.

Suivi du rapport de 2011

Rappelons qu'en janvier 2011, la Commission a soumis son 1er rapport en vertu de l'article 156.1 de la LPJ. La Commission a traité, dans un premier temps, de la collaboration entre les centres jeunesse[8] et les centres de santé et de services sociaux[9] dans une perspective de continuité des services. À cet effet, la Commission a émis plusieurs recommandations, dont certaines ont été, à ce jour, mises en œuvre par les instances concernées. Elle a notamment recommandé que le transfert personnalisé, un processus qui consiste à accompagner l'enfant et ses parents dans leurs démarches

---

[1] Ci-après « Commission »
[2] RLRQ, c. C-12 (ci-après « Charte »)
[3] RLRQ, c. P-34.1, (ci-après « LPJ »)
[4] RLRQ, c. P-34.1, art.23 (ci-après « LSJPA »)
[5] La Commission doit, au plus tard le 9 juillet 2010 et par la suite à tous les cinq ans, faire au gouvernement un rapport sur la mise en œuvre de la présente loi et, le cas échéant, sur l'opportunité de la modifier. Ce rapport est déposé devant l'Assemblée nationale par le ministre de la Justice ou par le ministre de la Santé et des Services sociaux dans les 30 jours de sa réception par le gouvernement ou, si l'Assemblée ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux.
[6] Ci-après « MSSS »
[7] L.Q. 2006, c. 34 (ci-après « Loi 125 »)
[8] Ci-après « CJ »
[9] Ci-après « CSSS »

auprès des CSSS s'ils y consentent, soit intégré aux articles pertinents de la LPJ[10]. Cette recommandation a fait l'objet d'un suivi par la Commission en 2012 et la LPJ a été modifiée en conséquence.

La Commission a également recommandé que l'accès aux services pour les familles vulnérables soit renforcé et que les principes énoncés dans les Orientations relatives aux standards d'accès, de continuité, de qualité, d'efficacité et d'efficience[11], émises par le MSSS en 2007, soient respectés. Cette recommandation, plus globale, fait l'objet d'un suivi continu de la Commission depuis 2012, notamment par le biais de ses enquêtes. La Commission constate que l'accès à certains services pour les familles vulnérables demeure toujours problématique dans certaines régions du Québec.

La Commission a aussi abordé le recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif. Plusieurs constats ont été dégagés relativement aux conditions de vie et aux services de réadaptation offerts aux jeunes qui y sont soumis, desquels découlent de nombreuses recommandations.

Celles-ci ont fait l'objet d'un suivi continu entre 2012 et 2015 et plusieurs changements administratifs ont été apportés, à la satisfaction de la Commission. Le MSSS a ainsi réalisé une recension des activités dans les différentes unités de réadaptation, ce qui a permis de s'assurer que la programmation utilisée en unité d'encadrement intensif est exclusivement utilisée dans ces unités. Une autre recension a visé à répertorier les pratiques dans les unités de répit et de stabilisation, et de s'assurer de leur conformité à la LPJ. De plus, le vocable « arrêt d'agir » n'est plus utilisé dans les documents officiels.

Par ailleurs, à la suite des recommandations émises par la Commission, il est dorénavant impossible qu'un jeune recevant des services en vertu de la Loi sur les services de santé et les services sociaux[12] puisse séjourner dans une unité flottante spécialisée en encadrement intensif. De plus, les terminologies pour désigner les différentes unités de réadaptation ont été uniformisées, puisqu'elles divergeaient d'un CJ à l'autre et qu'il était difficile d'identifier précisément leur vocation.

Enfin, les enjeux relatifs à la mixité d'âge, de sexe et de cadre légal sur les conditions de vie des jeunes font actuellement l'objet d'une étude par l'institut universitaire du Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de la Capitale-Nationale (CIUSSS-

---

[10] COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la protection de la jeunesse (article 156.1 de la LPJ),* 2011, p.103.

[11] Ces orientations « donnent corps aux responsabilités du Ministère inscrites dans l'article 431 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (LQ 2015 c8), lesquelles consistent, notamment, à établir les politiques de santé et de services sociaux, voir à leur mise en œuvre, à leur application par les agences et à leur évaluation, diffuser, auprès des agences et des établissements, les orientations relatives aux standards d'accès, d'intégration, de qualité, d'efficacité et d'efficience. » 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 2007-2015*, 2007, p.1 (Ci-après « Offre de service »)

[12] LQ 2015 c8, ci-après « LSSSS »

CN), ce que la Commission estime essentiel puisque la mixité de cadres légaux est susceptible d'avoir une influence sur l'adéquation des services offerts et sur la réponse adaptée aux besoins des jeunes cohabitant dans une même unité en vertu de plusieurs cadres légaux différents[13].

Le rapport de 2015

Le présent rapport est le second que la Commission soumet en vertu de l'article 156.1 de la LPJ. Il comprend deux chapitres.

D'entrée de jeu, il est important de préciser que ce rapport a été réalisé dans un contexte bien particulier, alors que le système de la santé et des services sociaux faisait l'objet de profondes transformations en raison de l'adoption de la *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*[14]. L'adoption de cette loi en cours de rédaction du présent rapport a modifié grandement la structure des services sociaux pour les jeunes en difficulté en intégrant les services de première ligne des CSSS avec les services dits de deuxième ligne des centres jeunesse au sein de nouveaux établissements, soit les « centres intégrés de santé et de services sociaux »[15] ou « centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux »[16]. Le thème du rapport étant la collaboration entre les établissements de première et de deuxième ligne, il a donc été nécessaire de revoir son contenu ainsi que les recommandations à la lumière de cette nouvelle loi, et ce afin d'éviter que les celles-ci ne soient désuètes.

Pour la Commission, la collaboration entre les anciennes instances CJ-CSSS[17] était primordiale, d'une part en regard de la qualité des services rendus aux jeunes puisqu'elle permet d'assurer la continuité des services. D'autre part, une collaboration efficiente est garante du respect des droits des jeunes. Plus précisément, elle joue un rôle majeur en regard de plusieurs principes prévus à la LPJ et est essentielle notamment au respect du 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, comme prévu à l'article 8 LPJ[18].

---

[13] COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 78.
[14] RLRQ, c. 0-7.2, ci –après « Loi 10 ».
[15] Ci-après « CISSS »
[16] Ci-après « CIUSSS »
[17] À des fins d'uniformisation et pour être conforme aux modifications engendrées par la Loi 10, les termes CJ et CSSS seront respectivement remplacés par services de première ligne ou mission de première ligne et par services de deuxième ligne ou mission de deuxième ligne.
[18] Art. 8 : « 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, en tenant compte des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'établissement qui dispense ces services ainsi que des ressources humaines, matérielles et financières dont il dispose. »

Ainsi, le premier chapitre approfondit l'étude de la collaboration entre les CJ et les CSSS, en présentant les propos d'acteurs œuvrant sur le terrain. En continuité avec le précédent rapport de mise en œuvre déposé en 2011, qui avait été réalisé à l'aide de données administratives, le présent document s'attardera à présenter le point de vue d'acteurs œuvrant sur le terrain ou recevant des services. Ainsi, des professionnels[19] des Agences de la santé et des services sociaux et des régies régionales[20], des professionnels et gestionnaires des CJ et des CSSS, ainsi que certains usagers du réseau de la santé et des services sociaux ont été rencontrés, notamment en regard de leurs expériences de collaboration.

La première section du premier chapitre présente le contexte législatif associé à la collaboration entre les établissements offrant des services de première et de deuxième ligne. La Commission analyse dans la seconde section le cadre de référence pour les ententes de collaboration CSSS-CJ[21], publié par le MSSS en 2012, ainsi que les ententes de collaboration elles-mêmes. La dernière partie de ce chapitre expose les enjeux relatifs à la collaboration ayant émergé des propos recueillis auprès des acteurs rencontrés pour réaliser le rapport. Soulignons que la Commission exprime également ses préoccupations à l'égard des services relatifs aux troubles de santé mentale.

Le deuxième chapitre du présent rapport expose des enjeux actuels et à venir qui apparaissent déterminants pour la Commission en vertu de son rôle de surveillance et de promotion des droits de la jeunesse, et auxquels la Commission demeurera attentive au cours des prochaines années. Il s'agit d'abord de la situation relative au respect des ordonnances, ce qui interpelle la Commission depuis plusieurs années en raison de lésions de droit constatées dans de nombreux jugements. Par ailleurs, les préoccupations de la Commission à l'égard 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*[22] et des impacts qu'elle est susceptible d'entraîner dans la vie des enfants sont également exposées, sans oublier les enjeux relatifs aux nouvelles règles concernant la rétribution des familles d'accueil de proximité.

Enfin, soulignons que malgré les changements de structure attribuables à la Loi 10, il faut garder en perspective les objectifs à l'égard des enfants et de leur famille, à savoir leur offrir les services répondant à leurs besoins afin qu'ils puissent surmonter les défis qui se présentent à eux, dans le respect de leurs droits. La Commission estime ainsi que les enjeux relatifs à la collaboration et à la prestation de services demeurent plus que jamais d'actualité dans la nouvelle architecture du réseau de la santé et des services sociaux du Québec.

---

[19] Ces derniers sont nommés répondants dans le cadre du rapport.
[20] Dans les 18 régions administratives du Québec, on comptait 15 agences ainsi que 3 organisations régionales. Ci-après « agences ».
[21] MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Cadre de référence pour les ententes de collaboration CSSS-CJ,* 2012. Ci-après « cadre de référence ».
[22] RLRQ, c. R-24.0.2, ci-après « Loi 24 ».

CHAPITRE 1 : LA COLLABORATION ENTRE LES ÉTABLISSEMENTS OFFRANT DES SERVICES DE PREMIÈRE ET DE DEUXIÈME LIGNE[23]

Ce volet du rapport aborde la collaboration entre les établissements offrant des services de première et de deuxième ligne; il se veut un portrait situationnel qui prévalait dans certaines régions au moment de la collecte de données. Pour bien cerner les enjeux liés à la collaboration, les questions suivantes ont orienté les sujets abordés avec les acteurs[24] interrogés dans le cadre de notre étude:

- Comment s'opérationnalise le soutien des agences auprès des CSSS et des CJ en ce qui a trait aux ententes de collaboration?
- Le cadre de référence du MSSS est-il connu et appliqué par les gestionnaires des agences, des CSSS et des CJ pour la mise en œuvre d'ententes de collaboration?
    - De quelle façon ces ententes ont-elles été développées, diffusées, mises en œuvre et renouvelées?
    - Ces ententes sont-elles des outils utilisés et considérés comme facilitant la collaboration?
- Les modifications législatives introduites à la LPJ en 2006 ont-elles eu un effet sur les pratiques de collaboration ainsi que sur les procédures relatives aux références?
- Comment les gestionnaires, les intervenants et les usagers qualifient-ils leurs expériences en lien avec la collaboration entre les CJ et les CSSS?

Afin de bien appréhender le contexte relatif à la collaboration entre les établissements offrant des services de première et de deuxième ligne, nous analyserons, dans un premier temps, le cadre de référence du MSSS, ainsi que les ententes de collaboration en vigueur au Québec à la lumière du droit des enfants d'avoir accès à des services adéquats et adaptés à leurs besoins.

---

[23] *«* **Les services de première ligne :** Les services de première ligne sont le premier niveau d'accès et ils s'appuient sur des infrastructures légères. De plus, les services de première ligne regroupent deux grands types de service : les services généraux qui s'adressent à l'ensemble de la population et les services spécifiques pour des problématiques particulières (jeunes en difficulté, déficience intellectuelle, dépendances, maladies chroniques, etc.). À l'intérieur de ces deux grands types de service, on retrouve des activités de promotion-prévention et des activités cliniques et d'aide. **Les services de deuxième ligne (services spécialisés)** ***:*** Le deuxième niveau d'accès regroupe les services de deuxième ligne, ces derniers sont, dans la plupart des cas, des services spécialisés. Ils sont organisés sur une base régionale et offerts sur une base locale ou régionale. Ils permettent de résoudre des problèmes sociaux et de santé ainsi que des problématiques complexes. Ils s'appuient généralement sur une infrastructure importante et une technologie avancée ainsi que sur une expertise pointue, mais qui demeure toutefois répandue. Pour la grande majorité de ces services, les professionnels interviennent auprès des personnes qui leur sont référées, en soutien auprès des intervenants des services de première ligne, et agissent comme consultants auprès de ces derniers. Cependant, dans le secteur des jeunes en difficulté, bien que la Direction de la protection de la jeunesse offre des services spécialisés, elle constitue aussi une porte d'entrée en vertu des lois en vigueur. » MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (2004), *L'architecture des services de santé et des services sociaux- Les programmes-services et les programmes-soutien*, Québec, p.5.

[24] Pour une description détaillée de la méthodologie employée (nombre et catégories d'acteurs, critères de sélection) et des limites inhérentes à la réalisation du rapport, voir les annexes 1 et 2.

Par la suite, seront exposés les enjeux ayant émergé du discours des répondants des agences, des intervenants et des gestionnaires des CJ et des CSSS sélectionnés ainsi que des usagers, lesquels portent sur la collaboration et les services dispensés aux enfants.

Mais d'abord, la première partie présente le contexte législatif dans lequel s'ancre notre analyse de la collaboration.

1.1 Le contexte législatif : les modifications de 2006 à la LPJ

Six grands objectifs ont animé les modifications législatives apportées à la LPJ en 2006, dont ceux de s'assurer du caractère exceptionnel de l'intervention d'autorité de l'État dans la vie des familles, de favoriser la continuité et la stabilité pour les enfants et de concilier la protection des enfants et le respect de la vie privée[25].

Pour atteindre ces objectifs, il s'est avéré que la collaboration entre les CJ et les CSSS était essentielle et des exceptions aux règles de confidentialité ont été ajoutées à la loi afin d'assurer la fluidité du partage d'information entre le DPJ et les établissements du réseau de la santé et des services sociaux.

De plus, pour que ces modifications soient mises en œuvre de façon efficiente, la première et la deuxième ligne de services ont dû resserrer leurs liens et réviser leurs pratiques de collaboration afin de s'assurer de la continuité des services et faire en sorte que tous les enfants reçoivent les services dont ils ont besoin.

1.1.1 S'assurer du caractère exceptionnel de l'intervention d'autorité de l'État

L'intervention en vertu de la LPJ en est une d'autorité de l'État, qui peut parfois même aller jusqu'à la judiciarisation. Malgré sa nécessité et les bénéfices qu'elle apporte à plus de 30 000 enfants et à leur famille chaque année, cette intervention constitue néanmoins une intrusion dans la vie privée de ceux-ci[26].

Dans ce contexte, l'application de la LPJ doit demeurer exceptionnelle. Cette loi ne peut constituer, comme le soulignaient en 1992 les auteurs du rapport du groupe de travail sur l'évaluation de la LPJ (rapport Jasmin), une loi générale d'accès aux services publics[27]. Ce groupe de travail, ainsi que le Comité d'experts sur la révision de la LPJ (rapport Dumais) ont déploré que trop souvent, la LPJ soit demeurée la porte

---

[25] Promouvoir la participation active de l'enfant et de ses parents aux décisions et aux choix des mesures, moderniser les processus judiciaires et baliser le recours exceptionnel à l'hébergement dans une unité d'encadrement intensif constituent d'autres objectifs ayant animé la réforme législative de 2006.

[26] COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux, La transformation du système de protection et le respect des droits des enfants,* (Cat., 2.700.4.1), 2000, p. 15.

[27] MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX ET MINISTÈRE DE LA JUSTICE*, Rapport du groupe de travail sur l'évaluation de la loi sur la protection de la jeunesse, La Protection de la jeunesse, plus qu'une loi* (Rapport Jasmin), 1992.

d'entrée vers les services sociaux pour les jeunes et leur famille[28]. Aussi, ces experts estimaient essentiel de « favoriser un meilleur arrimage entre les services pour les enfants dont la sécurité ou le développement n'est pas ou n'est plus compromis »[29].

Des modifications à des dispositions déjà existantes ont ainsi introduit une obligation de collaboration avec le DPJ pour tout établissement et organisme appelés à fournir des services pour l'exécution de mesures afin mettre fin à une situation de compromission (art. 55 et 92 LPJ). De même, le législateur a prévu une obligation pour le DPJ qui met fin à son intervention de référer les familles aux services de première ligne lorsqu'il estime cela nécessaire et qu'elles y consentent. Enfin, le concept de protection a été resserré, notamment en ce qui a trait aux troubles de comportements afin de faire en sorte que les jeunes puissent être suivis en première ligne de façon volontaire lorsque leur situation le permettait.

1.1.2 Favoriser la continuité et la stabilité pour les enfants

Un autre grand objectif de la réforme législative de 2006 était d'apporter plus de stabilité aux enfants retirés de leur milieu familial. Le législateur souhaitait mettre fin aux nombreux allers-retours que les enfants vivaient régulièrement sous le régime de la LPJ[30]. À cet effet, l'article 53.0.1 a subi des modifications et l'article 91.1 a été introduit à la LPJ afin de prévoir, dans le cadre d'ententes sur mesures volontaires ou d'ordonnances du tribunal, des durées maximales d'hébergement.

Plus particulièrement, ces articles prévoient maintenant que si une mesure d'hébergement est envisagée dans le cadre d'une entente sur mesures volontaires ou dans le cadre d'une ordonnance du tribunal, elle ne peut dépasser un certain délai déterminé en fonction de l'âge de l'enfant. À l'expiration du délai, et dans la mesure où le développement ou la sécurité de l'enfant est toujours compromis, le DPJ doit à nouveau saisir le tribunal. Ce dernier peut alors rendre une ordonnance qui tend à « assurer la continuité des soins et la stabilité des liens et des conditions de vie de cet enfant, appropriées à ses besoins et à son âge, de façon permanente »[31].

Ces modifications législatives ont pour effet de limiter la période durant laquelle le retour en milieu familial est la priorité de l'intervention sociale. En effet, une fois les durées maximales d'hébergement écoulées, l'objectif principal devient alors la continuité des

---

[28]COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 8; MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX ET MINISTÈRE DE LA JUSTICE, préc., note 27; MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Rapport du Comité d'experts sur la révision de la Loi sur la protection de la jeunesse* (Rapport Dumais), 2004, p.158.
[29] *Id*., (Rapport Dumais), p.126.
[30] COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES, *Étude détaillée du projet de loi n° 125 - Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives*, Journal des débats, 37e législature, 2e session (14 mars 2006 au 21 février 2007), Vol. 39 N° 39, 2006.
[31] Article 91.1 (3) de la LPJ.

soins et la stabilité des liens. Si l'enfant ne peut réintégrer le milieu familial, une ordonnance d'hébergement à long terme est en principe émise.

Puisque la période durant laquelle l'objectif de réintégrer l'enfant dans son milieu familial est maintenant limitée, il est essentiel, durant ce moment, de déployer tous les efforts et les services requis pour y parvenir[32]. Le défi consiste alors à offrir aux parents les services nécessaires afin qu'ils se mobilisent et qu'ils puissent corriger la situation qui a justifié la déclaration de compromission, tout en tenant compte des durées maximales de placement[33].

1.1.3 Les dispositions législatives pertinentes à l'étude sur la collaboration entre les établissements

1.1.3.1 Le droit aux services adéquats et le droit d'en être informé

La Charte prévoit, à l'article 39, que tout enfant a droit à la protection, à la sécurité et à l'attention que ses parents ou les personnes qui en tiennent lieu peuvent lui donner. Le respect de ce droit à la protection, pour les enfants soumis au régime de la LPJ, se traduit entre autres par leur 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, tel que le prévoit l'article 8 LPJ. Cette disposition s'applique à tout établissement à qui la LPJ confie des responsabilités, incluant les établissements offrant des services de première et de deuxième ligne.

Cette disposition précise que ce droit s'évalue en tenant compte des lois et règlements relatifs à l'organisation et au fonctionnement de l'établissement qui dispense ces services ainsi que des ressources humaines, matérielles et financières dont il dispose.

On retrouve à la LSSSS des dispositions similaires, aux articles 5 et 13. De plus, l'article 4 de la LSSSS prévoit le droit de toute personne d'être informée de l'existence des services et des ressources disponibles dans son milieu en matière de santé et de services sociaux ainsi que des modalités d'accès à ces services et à ces ressources.

La LPJ prévoit un droit plus général à l'information quant aux droits que confère cette loi (art. 5), dont celui aux services (art.8). Notre analyse de la collaboration est effectuée dans le contexte de ce droit. En effet, une collaboration efficace entre les établissements offrant des services de première et de deuxième ligne est essentielle pour que l'enfant reçoive des services adéquats, répondant à ses besoins.

---

[32] Rappelons que l'article 4 de la LPJ prévoit le principe important du maintien de l'enfant dans son milieu familial.

[33] Dominique GOUBAU, « La réforme de la protection de la jeunesse : quand l'éducation devient une course contre la montre », *Enfance, Familles, Générations*, Nº16, 2012, p. 119.

1.1.3.2 L'obligation de référence

La LPJ prévoit, aux articles 45.1, 50, 57.2 et 70.2, une obligation pour le DPJ de référer les enfants et les parents, si ces derniers y consentent, vers les établissements, organismes ou personnes les plus aptes à leur venir en aide. Ces processus de référence constituent un dispositif essentiel à la continuité des services.

Cette obligation est prévue lorsque le DPJ ne retient pas un signalement pour évaluation, lorsqu'il met fin à son intervention après une évaluation, après une révision de la situation d'un enfant, lorsque l'enfant atteint l'âge de 18 ans ou lorsqu'un tuteur est nommé à l'enfant et que ce dernier lui est confié. Cette obligation de référence a été introduite à la loi afin de favoriser l'arrimage des services entre la première et la deuxième ligne et ainsi permettre aux enfants de recevoir les services auxquels ils ont droit et dont ils ont besoin au-delà de l'intervention du DPJ.

1.1.3.3 L'obligation des établissements et des organismes de fournir les services requis

Afin de renforcer la collaboration entre les organismes et établissements de santé et de services sociaux à qui la loi confie des responsabilités, la LPJ prévoit maintenant, aux articles 55 et 92, que ceux-ci ont l'obligation de prendre tous les moyens à leur disposition pour fournir les services requis pour l'exécution des mesures volontaires ou pour l'exécution des mesures ordonnées par le tribunal. Toutefois, cette obligation est modulée par la disponibilité des ressources humaines, matérielles et financières dont l'établissement dispose, tel que le prévoit l'article 13 de la LSSSS.

1.1.4 Un réseau de la santé et des services sociaux en mouvance constante

En 2003, le gouvernement du Québec a adopté la *Loi sur les agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux*[34]. Celle-ci réformait l'organisation des services de santé notamment par la création des agences. Cette loi a également permis la fusion des centres locaux de services communautaires[35], de centres d'hébergement et de soins de longue durée et des centres hospitaliers de soins généraux et spécialisés. Les nouveaux établissements issus de cette fusion sont appelés « Centres de santé et de services sociaux », soit les CSSS.

Puis, en 2005, le gouvernement du Québec a adopté *la Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et d'autres dispositions législatives*[36],

[34] LRQ c A-8.1
[35] Les centres locaux de services communautaires (ci-après « CLSC ») sont des points de services aux citoyens répartis dans les différentes régions et/ou quartiers.
[36] 2005, chapitre 32.

complétant la réforme initiée en 2003. Cette loi précise les fonctions des CSSS (instances locales) en ce qui a trait à l'organisation des services pour le territoire desservi par celui-ci et les autres établissements qui s'y retrouvent. Tous ces établissements sont partie intégrante de ce que la Loi nomme le « réseau local de services », incluant les CJ (voir art. 99.2 et ss. LSSSS).

Enfin, la Loi 10, entrée en vigueur le 1er avril 2015, est venue modifier de façon importante l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux par la création d'un établissement régional, le CISSS ou CIUSSS pour chaque région du Québec sauf pour les régions de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, de la Montérégie et de Montréal où le nombre d'établissements régionaux prévu est respectivement de deux, trois et cinq[37]. Ces établissements sont issus de la fusion des établissements publics et des agences et comprennent les CJ et les CSSS qui maintenant forment une seule et même entité juridique. De plus, de nombreuses fonctions auparavant exercées par les agences sont maintenant exercées par les CISSS ou les CIUSSS ou le ministre lui-même. C'est notamment ce dernier qui doit s'assurer que les mécanismes de référence et de coordination des services entre les établissements sont établis et fonctionnels[38].

Tel qu'illustré, au cours des 10 dernières années, plusieurs réformes importantes du réseau de la santé et des services sociaux ont eu lieu, venant modifier la gouvernance et la manière d'effectuer la dispensation des services. Le défi dans ce contexte de mouvance consiste à offrir des services continus, complémentaires et adaptés aux besoins des enfants vulnérables et de leur famille, dans le respect de leurs droits.

1.2 Les ententes de collaboration entre les CSSS et les CJ

1.2.1 Le cadre de référence pour les ententes de collaboration entre les CSSS et les CJ du MSSS

Entre la fin des années 90 et aujourd'hui, plusieurs ententes de collaboration entre les CSSS et les CJ ont été élaborées avec cet objectif qui est demeuré similaire au fil des ans : « préciser les responsabilités de chacun ainsi que les zones de collaboration obligatoires afin d'assurer une meilleure continuité des services aux enfants et aux familles en difficulté[39] ». Ceci étant dit, un tel objectif demeure large et peut contribuer au développement de plusieurs pratiques différentes concernant l'élaboration d'ententes de collaboration, ce que notre analyse a permis d'établir. De plus, les différentes réformes du réseau de la santé et des services sociaux ont eu un impact sur ces ententes, puisqu'elles ont entraîné des changements aux responsabilités des

[37] Les articles 5 et 8 de la Loi 10 prévoient également l'existence d'établissements regroupés et de sept établissements non fusionnés.
[38] Voir l'article 71 de la Loi 10.
[39] MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, préc., note 21, p.1

établissements.

Comme chaque établissement élaborait alors ses propres ententes, le MSSS a voulu obtenir un portrait de la situation au début des années 2010. Les consultations entreprises ont permis de constater divers enjeux, notamment à l'effet que « les ententes ne sont pas toujours appliquées intégralement, leur suivi est inégal d'une région à l'autre, la collaboration entre les établissements présente parfois des difficultés, le leadership n'est pas toujours bien défini, etc. » et que « plusieurs zones grises d'intervention restent à clarifier (négligence, équipe de crise, retrait du milieu familial, réadaptation) »[40].

Ces constats ont incité le MSSS à élaborer le cadre de référence en vigueur au moment de la réalisation du présent rapport. Celui-ci se voulait une garantie pour un meilleur accès aux services en harmonisant les ententes et en précisant leurs objectifs, de façon à favoriser le respect des droits des enfants de recevoir les services adéquats. Plusieurs répondants des agences ont d'ailleurs rapporté qu'ils considèrent le cadre de référence comme un excellent moyen d'actualiser les ententes de collaboration. À ce titre, les balises qu'il offre aux établissements sont claires :

- « Préciser les modalités de collaboration qui doivent être définies dans toute entente régionale en ce qui a trait au programme-services Jeunes en difficulté;
- Harmoniser le contenu des ententes d'une région à l'autre;
- Proposer des balises concrètes pour soutenir les échanges entre les établissements et leur permettre d'enchâsser des objectifs de collaboration qui reflètent l'avancement des travaux de la région et les priorités qui s'en dégagent[41]. »

Afin d'assurer un continuum de services, le cadre de référence souligne l'importance de mettre en place des modalités et des structures à chacune des étapes de l'Offre de service[42] ainsi que de mettre l'accent sur le caractère primordial du partage de critères d'évaluation communs aux CSSS et aux CJ[43] et sur l'importance de la transmission de l'information. En effet, certaines étapes du processus d'intervention sont susceptibles de

[40] *Id*, p. 1.
[41] *Id*, p. 3.
[42] Le regroupement de programmes-services « Jeunes en difficulté » sert de parapluie général à une pléiade de programmes et de services qui visent le jeune et sa famille et qui couvrent l'ensemble du processus développemental de ce dernier. Ce regroupement comprend des services de première et deuxième ligne, dans un souci de répondre à la fois aux besoins des clientèles en difficulté et aux directives ministérielles. En conformité avec l'Offre de service Jeunes en difficulté 2007-2015, cinq programmes ou services sont inclus dans le cadre de référence : le programme d'intervention en négligence, le programme d'intervention de crise et de suivi intensif, le retrait du milieu familial et/ou le placement, les services de réadaptation et la continuité des services à l'atteinte de la majorité.
[34] Les paramètres communs recommandés sont : « Les caractéristiques de la situation (nature, gravité, chronicité et fréquence des difficultés vécues par l'enfant et ses parents; aspects positifs de la situation familiale); la vulnérabilité de l'enfant, établie à partir de son âge et de ses caractéristiques personnelles; la capacité et la volonté des parents à reconnaître les difficultés et à y remédier, en tenant également compte de leurs forces; les ressources du milieu pour venir en aide à l'enfant et à ses parents. » MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, préc., note 21, p.3.

se traduire par des situations où des enfants ne reçoivent pas les services auxquels ils ont droit si la collaboration n'est pas optimale, tels que la cessation de l'intervention du DPJ alors que la famille a encore besoin de services ou encore l'approche de l'atteinte de la majorité.

Bien que certains répondants des agences aient déploré les balises très strictes que le cadre de référence a mises en place, laissant peu de marge de manœuvre aux initiatives régionales, celui-ci ne contient pas de modalités détaillées relatives à l'Offre de service. Il vise plutôt à permettre l'intégration de spécificités régionales au sein des ententes de collaboration, ce que la Commission juge pertinent étant donné les contextes spécifiques propres à chaque région.

Par ailleurs, les mécanismes relatifs au cadre de référence impliquent plusieurs paliers de gestion ainsi que plusieurs établissements, notamment le personnel des agences et les gestionnaires des établissements offrant des services de première et de deuxième ligne dont la responsabilité est d'élaborer ou de réviser l'entente de collaboration de leur région, ainsi que d'en assurer la diffusion et le suivi. Les comités de partenariat locaux constituent les lieux où tous se rencontrent afin d'échanger à propos des enjeux relatifs à la collaboration dans leurs établissements respectifs. Ces comités doivent également contribuer à faire en sorte que les ententes de collaboration soient actualisées auprès des intervenants sur le terrain. À cet effet, des répondants ont déploré l'absence de la transmission des informations issues des discussions lors de ces comités, alors que les intervenants en bénéficieraient inévitablement.

Fait intéressant, le cadre de référence contient un mécanisme de reddition de compte au MSSS, qui vise à s'assurer de la présence d'une entente élaborée ou révisée en fonction du cadre de référence, qu'il y ait des activités de diffusion et d'appropriation dans les établissements concernés et des activités de suivi régional. Plusieurs répondants jeunesse ont affirmé au moment des entrevues qu'ils ne croyaient pas être en mesure d'actualiser ce mécanisme, en raison notamment du manque de temps et d'une charge de travail trop lourde.

1.2.2. Les défis à l'égard des ententes de collaboration[44]

1.2.2.1 Des ententes non révisées

Au moment de notre étude[45], la plupart des régions possédaient une entente de collaboration, élaborée après 2006 (14 sur 18). Plusieurs régions n'avaient cependant pas encore révisé leurs ententes pour s'assurer de leur conformité avec le cadre de référence. Précisons toutefois que ledit cadre a été publié à fin de l'année 2012, alors que les ententes ont commencé à être acheminées à la Commission au cours de

[44] L'annexe 3 présente un tableau comparatif des ententes de collaboration au Québec en vigueur au moment de la réalisation du rapport.
[45] Voir note 24.

l'été 2013, ce qui a laissé très peu de temps aux établissements pour réviser celles-ci. La Commission estime néanmoins qu'un suivi aurait dû être effectué afin de s'assurer que toutes les régions du Québec aient une ou des ententes de collaboration harmonisées avec le cadre de référence, et ce afin que le droit des enfants et de leurs familles de recevoir des services adéquats soit respecté.

1.2.2.2 Des structures et du contenu variés

L'examen des différentes ententes de collaboration illustre que le contenu, les rôles et responsabilités, ainsi que les mécanismes mis en place n'étaient pas tous conformes au cadre de référence et variaient énormément entre les régions, alors qu'un des objectifs dudit cadre était d'« harmoniser le contenu des ententes d'une région à l'autre »[46]. D'une part, la structure des ententes variait grandement selon les régions : certaines d'entre elles adoptaient des ententes spécifiques à chaque programme de l'Offre de service; d'autres signaient plusieurs ententes similaires comprenant ces programmes avec chacun des CSSS de leur région, alors qu'une autre avait rédigé un guide.

D'autre part, certains programmes, dont le programme d'intervention en négligence[47] n'ont pas été inclus dans plusieurs ententes de collaboration, alors qu'il constitue une pierre angulaire de l'Offre de service et qu'il prévoie plusieurs zones de collaboration entre les établissements offrant des services de première et de deuxième ligne. Il apparaît important de rappeler ici que les motifs de négligence et de risque sérieux de négligence sont les principaux motifs de signalement au Québec[48].

De plus, peu d'ententes de collaboration ont inclus des mécanismes concernant la continuité des services à l'atteinte de la majorité, alors qu'ils procurent aux jeunes un accompagnement au-delà de leur majorité. Pendant cette période cruciale, il est en effet nécessaire que les jeunes obtiennent des services continus, sans interruption, et qu'ils demeurent soutenus afin qu'ils aient réponse à leurs besoins et que leur trajectoire ne soit pas affectée davantage en raison d'une rupture de services.

1.2.2.3 L'absence de mécanismes de diffusion, d'appropriation et de suivi

Le cadre de référence prévoit plusieurs mécanismes permettant d'une part d'effectuer le suivi des ententes par le biais de responsabilités assumées par chaque établissement[49]

---

[46] MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, préc., note 21, p. 1.

[47] « Le programme d'intervention en négligence consiste en des interventions multidimensionnelles, constantes et structurées qui tiennent compte des besoins matériels, affectifs et sociaux des familles. Il nécessite une approche interdisciplinaire et intersectorielle », MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, préc, note 11, p. 29.

[48] ASSOCIATION DES CENTRES JEUNESSE DU QUÉBEC, *Bilan des directeurs provinciaux de la Protection de la jeunesse/directeurs provinciaux 2015*, p.14

[49] « Chaque établissement désigne un gestionnaire imputable, en mesure d'assumer la responsabilité de l'application de l'entente. Les modalités d'exercice de ses responsabilités sont définies par l'établissement en ce qui concerne le suivi de l'entente à l'interne. L'établissement prévoit également une fonction de liaison s'exerçant sur le plan opérationnel, pour soutenir

et d'un mécanisme régional[50]. D'autre part, il prévoit également des mécanismes assurant la diffusion et l'appropriation des ententes par les intervenants[51].

Or, dans les faits, peu d'ententes ont inclus de tels mécanismes. Les mécanismes de suivi ont pourtant intérêt selon la Commission à être opérationnalisés puisqu'ils permettent notamment d'ajuster les ententes en fonction des difficultés soulevées et des différents enjeux rencontrés, rendant ces ententes plus pertinentes et plus utiles aux professionnels œuvrant sur le terrain. Les mécanismes de diffusion et d'appropriation sont aussi susceptibles d'établir les bases d'une concertation réussie, en favorisant les rapprochements entre les intervenants de différentes missions œuvrant auprès des enfants en difficulté, permettant ainsi de placer l'enfant au cœur des préoccupations de tous.

Les CISSS et les CIUSSS doivent donc intégrer de tels mécanismes au sein de leurs pratiques de collaboration. Ceux-ci, tout autant que la formalisation des pratiques de collaboration, sont nécessaires de l'avis de la Commission pour s'assurer de la continuité et de la fluidité des services et du respect des droits des enfants les plus vulnérables.

Les lacunes exposées précédemment permettent de constater que l'élaboration du cadre de référence par le MSSS n'a pas atteint les objectifs escomptés. Cette situation a un impact sur l'intérêt de l'enfant, puisque l'accès et la continuité des services en sont aussi affectés. La Commission est d'avis que le moyen actuellement utilisé, soit les ententes de collaboration interétablissement, ne permet pas d'assurer que les services adéquats soient accessibles pour répondre aux besoins des enfants et respecter leurs droits.

La Commission estime néanmoins que la collaboration entre les divers intervenants impliqués dans la dispensation de services aux jeunes les plus vulnérables est primordiale, ce que la nouvelle gouvernance des établissements de santé et de services

---

l'application quotidienne de l'entente », MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX préc., note 21, p. 41.

[50] « Dans le but d'assurer l'application de l'entente, des modalités opérationnelles de suivi sont mises en place dans chacune des régions. Ces modalités tiennent compte des structures de concertation déjà existantes et visent, notamment, à :

- Soutenir la diffusion et l'appropriation de l'entente au CJ et dans les CSSS, notamment en élaborant un plan d'activités régional;
- Recueillir et analyser les difficultés systémiques qui émergent en cours d'application;
- Apporter des modifications aux modalités de l'entente, le cas échéant; voir à la révision de l'entente, selon les modalités et délais prévus », *Id*, p. 41.

[51] « À la suite de l'élaboration de l'entente, des activités conjointes (CSSS-CJ) sont prévues pour en assurer la diffusion et l'appropriation par les intervenants et les gestionnaires concernés. Ces rencontres sont l'occasion d'échanges et de clarifications qui favorisent une meilleure collaboration. En cours d'application de l'entente, des activités d'appropriation continues sont prévues. Elles concernent le modèle de rencontres conjointes, complémentaires aux processus de mise à jour des équipes et d'accueil des nouveaux employés présents dans chacun des établissements », *Id*, p. 41.

sociaux ne peut garantir à elle seule. En conséquence, la Commission recommande :

1. Que le MSSS s'assure que des mécanismes de collaboration soient mis en place à l'intérieur des nouveaux établissements et qu'ils comprennent des balises précises à l'égard de la continuité et de la coordination des services afin de garantir l'accès aux services de tous les jeunes du Québec, dans le respect de leurs droits.

2. Que le MSSS assure un suivi rigoureux et régulier des mécanismes de collaboration mis en place dans les établissements afin d'assurer une reddition de compte et des suivis de l'accès aux services pour les jeunes et leur famille, dans toutes les régions du Québec.

La Commission tient à souligner qu'elle surveillera avec diligence l'évolution de la collaboration au sein des nouvelles structures, afin d'observer si elles permettront une amélioration de la dispensation des services et un meilleur respect des droits des enfants en unifiant davantage l'ensemble des services rendus aux jeunes et à leurs familles et en facilitant la fluidité des services entre toutes les missions pertinentes des CISSS et des CIUSSS.

1.2.3 Les enjeux relatifs à la collaboration

L'analyse des propos recueillis auprès des répondants jeunesse des agences, des intervenants, des gestionnaires œuvrant en CJ et en CSSS, ainsi que des usagers, a permis de dégager certains enjeux spécifiques à propos de la collaboration. Ces enjeux spécifiques sont présentés dans la prochaine section. D'entrée de jeu, la Commission tient à souligner le caractère récurrent de ces enjeux, puisque dans son précédent rapport de mise en œuvre, l'incompréhension régissant les mandats respectifs ainsi que la présence de zones grises de collaboration[52] ont été identifiées comme des défis inhérents à la collaboration entre les établissements offrant des services de première et de deuxième ligne.

1.2.3.1 Les mandats respectifs des CJ et des CSSS

Le cadre de référence rappelle que la collaboration entre les CSSS et les CJ est un processus important, mis en place et formalisé pour répondre à l'exigence de la continuité des services, renforcée dans la LPJ depuis ses modifications en 2006[53]. En ce sens, il suggère que les deux établissements se dotent de critères communs pour évaluer une situation et y donner les suites appropriées, dans le respect de leur mandat.

À ce titre, les entretiens avec des acteurs du terrain ont permis d'identifier des

[52] COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 30 à 39.
[53]MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, préc., note 21, p.1.

problématiques récurrentes vécues par les intervenants des établissements offrant des services de première et de deuxième ligne[54]. D'un côté, les répondants CSSS ont l'impression que la majorité de leurs signalements ne sont pas retenus alors qu'ils sont à bout de moyens; ils ne comprennent pas les raisons du refus du DPJ. Ils estiment par ailleurs que cette situation limite leurs moyens d'intervenir auprès des enfants et de leur famille. De l'autre côté, les intervenants CJ évoquent l'incompréhension par les intervenants CSSS du contexte légal régissant les actions du CJ. Aux yeux des intervenants CJ, l'obligation d'expliquer de façon récurrente les facteurs de non-rétention d'un signalement ou d'une fermeture de dossier alourdit leur travail.

L'incompréhension des mandats respectifs a également un effet sur le partage des responsabilités de chacun, qui demeurent méconnues de part et d'autre. En effet, bien que les responsabilités respectives des établissements offrant des services de première et de deuxième ligne doivent être précisées dans le cadre de référence, ce partage constitue non seulement pour les répondants, mais aussi pour les usagers, un irritant d'importance. Ces défis inhérents au partage des responsabilités nuisent trop souvent à l'efficacité de l'intervention psychosociale et de la réadaptation dans lesquelles sont impliqués les intervenants.

D'ailleurs, les répondants des agences ont indiqué que la principale raison pour laquelle ils étaient interpellés lors d'une résolution de différends avait pour objet l'intervention concomitante, forme d'intervention pendant laquelle les deux établissements devraient fournir en complémentarité des services aux familles. Les usagers ont également vécu des difficultés en lien avec ce type d'intervention à un moment ou un autre de leur suivi. Plusieurs d'entre eux ont mentionné être tombés dans des zones grises d'intervention en tentant d'obtenir des services concomitants, sans toutefois qu'il s'agisse d'un vide de services.

En plus du mandat général des CJ et des responsabilités spécifiques du DPJ, d'autres thèmes génèrent des visions divergentes entre le CJ et les CSSS. Notamment, la conception du « volontariat » et de la « motivation » des usagers varie selon que les intervenants évoluent dans le cadre de l'une ou l'autre des missions. Ces variations constituent, de l'avis des répondants sondés, des obstacles supplémentaires à l'établissement de partenariats, ce qui avait déjà été constaté par la Commission en 2011 : « On peut relever deux exemples significatifs de ces divergences (de mandat et responsabilités respectives) : en ce qui concerne la notion de mobilisation, de *reaching out*[55] et de volontariat et en ce qui concerne les situations qui se retrouvent à la frontière de leur mandat respectif[56] ». De plus, puisque les conceptions ne sont pas les mêmes,

[54] COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10.
[55] Le « reaching out » est une démarche au cours de laquelle « l'intervenant utilise tous les moyens mis à sa disposition pour motiver, mobiliser et inciter le jeune et sa famille à avoir recours aux services de suivi afin d'établir la relation client-intervenant, AGENCE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE MONTRÉAL, Guide de partenariat Centres de santé et de services sociaux/Centres jeunesse, 2010, p.3, cité dans COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p.30.
[56] COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 30.

les services attendus et reçus diffèrent et, parfois, un poids supplémentaire repose sur les usagers.

La Commission est d'avis que cette situation récurrente a un impact sur les services rendus aux enfants, autant sur le plan des délais que sur la mise en place de réels services continus. En effet, la perception divergente des mandats respectifs est susceptible de générer des situations complexes pour les familles, qui ne sont pas assez outillées pour faire leurs démarches seules, mais dont la situation ne correspond pas à un motif visé par la LPJ. Celles-ci risquent alors de se retrouver dans une zone d'intervention à la convergence des missions de première et de deuxième ligne, et ainsi de ne pas recevoir les services dont elles ont pourtant besoin, ce qui ne respecte pas leurs droits. Jusqu'à maintenant, les ententes de collaboration ne sont pas parvenues à concilier ces différences de conceptions.

La Commission estime à cet effet que l'établissement de critères communs pour évaluer les situations permettrait d'amoindrir les divergences constatées de part et d'autre et de mieux arrimer les mandats. Ces critères devraient aussi permettre de mieux clarifier le partage des responsabilités et ainsi éviter des situations où des familles vulnérables n'ont pas de services ou subissent une rupture ponctuelle de services. La Commission recommande donc :

3. Que le MSSS propose des critères d'évaluation et de priorisation communs aux établissements offrant des services de première et de deuxième ligne.

Lorsque les répondants ont été interrogés en regard des améliorations qui pourraient faciliter la collaboration, la formation est apparue comme une formule gagnante, ainsi que l'ajout d'intervenants de liaison. À ce titre, les formations communes, où se retrouvent des intervenants des établissements offrant des services de première et de deuxième ligne, sont appréciées des intervenants qui y ont accès; certains en désireraient même davantage.

La Commission estime donc que des rencontres (par exemple des formations communes) plus fréquentes entre toutes les catégories de professionnels sont essentielles afin de favoriser le maintien de liens plus actifs et concertés entre les diverses missions des établissements. Ces rencontres fourniraient l'opportunité de clarifier l'application des lois et les mandats. Certains répondants ayant mentionné que l'organisation de telles journées s'est avérée complexe en raison des nombreuses démarches à réaliser pour obtenir un budget, la Commission est d'avis que ces mécanismes devraient être simplifiés.

La mise en place d'équipes intégrées jeunesse[57] constitue également une formule que la Commission estime bénéfique pour améliorer les pratiques de collaboration.

[57] Les équipes intégrées jeunesse sont constituées d'intervenants des missions de première et de deuxième ligne qui travaillent en concertation dans les mêmes dossiers.

Certaines régions du Québec ont commencé à mettre en place de telles équipes. La Commission recommande donc :

4. Que les CISSS et CIUSSS mettent en place des équipes intégrées en jeunesse réunissant des intervenants de divers services (première ligne, protection et santé mentale par exemple).

5. Que les CISSS et CIUSSS s'assurent que les équipes intégrées jeunesse mettent en place des mécanismes de clarification des missions (première ligne – deuxième ligne) tels que la dispensation de formations communes sur le signalement. Ces équipes intégrées doivent devenir un lieu de collaboration des services dans lequel le jeune reçoit des services adaptés à ses besoins.

6. Que le MSSS mette en place des mécanismes d'évaluation et de suivi des équipes intégrées jeunesse, incluant l'atteinte des objectifs liés à la collaboration, au profit des enfants vulnérables.

L'intégration des services de première et deuxième ligne dans un même établissement à la suite de l'entrée en vigueur de la Loi 10 devrait en principe faciliter de tels échanges et ainsi contribuer à clarifier les mandats respectifs des intervenants, tout en renforçant leurs liens autour du même champ d'action qui est de répondre aux besoins de l'enfant. Ceci étant dit, la Commission estime nécessaire de soutenir la spécificité de l'intervention en protection de la jeunesse au sein de la nouvelle structure. Elle recommande donc :

7. Que le MSSS s'assure auprès des CISSS et des CIUSSS que les équipes intégrées jeunesse maintiennent et développent l'expertise de l'intervention spécifique en protection de la jeunesse.

8. Que le MSSS soutienne l'expertise spécifique en protection de la jeunesse par la création de formations et d'outils cliniques en support à l'intervention.

1.2.3.2 Le resserrement du concept de protection

Les dernières modifications législatives apportées à l'article 38 de la LPJ en 2006 ont, selon les répondants interrogés, eu une influence importante sur la collaboration CSSS-CJ. Le MSSS désirait s'assurer du caractère exceptionnel de l'intervention d'autorité en vertu de la LPJ, ce qui a sans doute réduit le nombre de situations où le développement et la sécurité sont considérés comme étant compromis.

Du point de vue des intervenants CSSS, cette situation a eu comme impact d'ajouter des responsabilités additionnelles relatives à la dispensation des services de première ligne, sans qu'ils aient nécessairement accès à des ressources conséquentes. Les répondants des agences ont pour leur part observé que la première ligne de services ne semblait pas encore s'être complètement adaptée aux nouvelles réalités générées par les modifications apportées à la LPJ en 2006.

La Commission partage cet avis, puisque dans le cadre de certaines enquêtes, elle a observé que la première ligne de services n'avait pas réussi à déployer tous les programmes prévus dans l'Offre de service. Le MSSS doit s'assurer que les ressources investies en première ligne soient suffisantes afin de maintenir la continuité de services et même la renforcer, pour que les jeunes se retrouvant à l'orée d'une situation où un besoin de protection serait nécessaire aient accès aux services adéquats, dans leur intérêt et dans le respect de leurs droits. La Commission rappelle qu'elle est préoccupée par la vulnérabilité de tous les enfants du Québec, et plus particulièrement de la situation des enfants issus des minorités racisées et des enfants autochtones. Elle recommande ainsi :

9. Que le MSSS s'assure que les CISSS et les CIUSSS maintiennent et développent la première ligne de services afin d'éviter que par des lacunes structurelles, les enfants vulnérables et leurs familles doivent faire l'objet d'un signalement pour obtenir les services dont ils ont besoin.

Des intervenants CSSS ont d'ailleurs rapporté que des familles ayant des problématiques variées et complexes sont maintenant orientées vers les services de première ligne, alors qu'elles auraient été orientées vers la deuxième ligne auparavant. Ceux-ci ont également observé une plus faible rétention de leurs signalements effectués aux CJ. Ces familles sont, selon ces intervenants, souvent moins volontaires à recevoir des services et donc moins susceptibles de s'investir dans les démarches proposées en première ligne de services, mais ne correspondent pas non plus aux critères de rétention d'un signalement du DPJ. Selon certains répondants, les équipes offrant des services de première ligne effectuent un constat d'échec sur le plan des services à rendre à cette portion toujours plus grande de la clientèle. Les usagers, dans leurs témoignages, corroborent cette vision des intervenants du CSSS, relatant des expériences où la dispensation et la coordination des services apparaissaient ardues. Les répondants des agences partagent aussi cet avis dans la mesure où ils estiment que les usagers de la première ligne se retrouvent moins bien desservis depuis les modifications législatives.

Contrairement aux répondants œuvrant en CSSS, ceux des CJ considèrent que les modifications ont permis de déterminer plus aisément un besoin de services d'un besoin de protection, ce qui s'avère fondamental compte tenu du principe de la LPJ selon lequel il s'agit d'une loi d'exception. Certains ont toutefois noté un effet pervers du resserrement, soit l'augmentation de la récurrence des situations prises en charge par le DPJ.

À la suite de l'analyse des propos recueillis, 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[58], puisque ces cas, se retrouvant à la confluence de deux espaces d'intervention, font de moins en moins l'objet d'interventions concomitantes comprenant des services de première et de deuxième ligne.

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 services. À ce titre, la Commission salue l'initiative du MSSS de s'engager à poursuivre l'implantation de certains programmes prévus à l'Offre de service (négligence et intervention de crise et de suivi intensif dans le milieu) dans l'ensemble du Québec, dans le cadre de la mise en œuvre du Plan d'action en santé mentale 2015-2020[59]. Elle estime que le déploiement complet des services, comparable d'une région à l'autre du Québec, constitue un passage obligé pour offrir des services de qualité et recommande donc :

10. Que le MSSS s'assure que l'Offre de service pour les jeunes en difficulté soit actualisée et que tous les programmes soient déployés uniformément dans toutes les régions du Québec afin que tous les jeunes et leur famille aient accès à des services adéquats.

1.2.3.3 L'échange d'informations confidentielles

Les données recueillies ont illustré qu'il subsiste des lacunes sur le plan de l'échange d'informations confidentielles, puisque les intervenants ne sont pas toujours informés des mises au point concernant la collaboration dans leur établissement. À titre d'exemple, les constats issus des discussions ayant lieu lors des comités de partenariat locaux ne sont pas systématiquement relayés aux intervenants. Ces informations, qui portent notamment sur des moyens permettant d'opérationnaliser la collaboration, sont pourtant susceptibles d'être très pertinentes pour ceux-ci, d'autant plus que les cas litigieux sont aussi abordés dans le cadre de ce comité.

L'échange d'informations confidentielles interétablissement a également été un enjeu soulevé par les répondants des CSSS et, parmi eux, des opinions divergentes ont été exprimées. En effet, une proportion similaire de ces répondants a expliqué que l'information circule plus aisément depuis les modifications de la LPJ en raison d'une plus grande quantité d'informations échangées, tandis qu'une autre considère que le CJ retient beaucoup d'informations dont ils pourraient tirer profit, et ce, à l'intérieur d'une même région. Ceci étant dit, l'intégration des services de première et deuxième ligne

[58] COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p.34
[59] MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Plan d'action en santé mentale 2015-2020*, 2015.

dans un même établissement, à la suite de l'entrée en vigueur de la Loi 10, devrait faciliter de tels échanges.

Le cas des établissements offrant des services de réadaptation en déficience intellectuelle mérite d'être souligné, puisque plusieurs répondants ont identifié le partenariat avec ce type d'établissement, bien qu'il soit balisé par une entente de collaboration, comme étant particulièrement ardu tant au plan des processus, des démarches administratives que de la récolte et de la transmission d'informations. La Commission croit que les ententes de collaboration relatives à ces établissements auraient dû faire l'objet d'une plus grande diffusion et que les liens, notamment entre les centres de réadaptation en déficience intellectuelle et troubles envahissants du développement (CRDI-TED) et les établissements offrant des services de première et de deuxième ligne, devraient maintenant être actualisés à l'intérieur des nouvelles structures, entre autres par le biais de formations annuelles communes au sein des équipes pertinentes.

Ces propos illustrent notamment que l'information concernant les règles de confidentialité n'est pas suffisamment diffusée auprès des intervenants par le biais d'outils pertinents, tels que la brochure d'informations sur la confidentialité[60]. Plus largement, il est légitime de mettre en doute l'efficience des processus qui soutiennent la transmission des informations entre établissements de différentes missions. Pourtant, en 2006, les articles 35.4[61] et 36[62] de la LPJ tels que proposés à la Loi 125 visaient justement à faciliter l'accès par le DPJ à certaines informations contenues aux dossiers d'établissements du réseau de la santé et des services sociaux pour évaluer un signalement. La Commission recommande donc :

11. Que le MSSS définisse, clarifie et uniformise les règles relatives à l'échange d'informations confidentielles entre les intervenants des CISSS et des CIUSSS tout en préservant les règles de confidentialité inhérentes au respect des droits

---

[60] MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Communiquer pour protéger les enfants. Quelles sont les règles entourant l'échange de renseignements confidentiels entre un centre jeunesse et un autre établissement du réseau de la santé et des services sociaux ?*, 2009.

[61] Art. 35.4 : Malgré l'article 19 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (chapitre S-4.2), un établissement doit, sur demande du directeur ou d'une personne qui agit en vertu de l'article 32 de la présente loi, communiquer un renseignement contenu au dossier de l'enfant, de l'un de ses parents ou d'une personne mis en cause par un signalement, lorsqu'un tel renseignement révèle ou confirme l'existence d'une situation en lien avec le motif de compromission allégué par le directeur et dont la connaissance pourrait permettre de retenir le signalement pour évaluation ou de décider si la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis.

[62] Art. 36 : Malgré l'article 19 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (chapitre S-4.2), lorsque le directeur retient le signalement d'un enfant et, s'il l'estime nécessaire pour assurer la protection de cet enfant, il peut, de même que toute personne qui agit en vertu de l'article 32 de la présente loi, pénétrer, à toute heure raisonnable ou en tout temps dans un cas d'urgence, dans une installation maintenue par un établissement afin de prendre connaissance sur place du dossier constitué sur cet enfant et tirer des copies de ce dossier. Sur demande, l'établissement doit transmettre au directeur une copie de ce dossier.
Le directeur peut également, de même que toute personne qui agit en vertu de l'article 32, sur autorisation du tribunal, prendre connaissance sur place du dossier constitué sur les parents ou sur une personne mis en cause par le signalement et qui est nécessaire aux fins de l'évaluation de la situation d'un enfant.

des enfants en vertu de la LPJ. Qu'il s'assure que ces règles soient diffusées auprès du personnel et qu'un suivi soit assuré à cet effet.

La Commission rappelle à ce sujet que plusieurs outils sont à la disposition des gestionnaires et des intervenants, tels que les différentes brochures ministérielles en matière de la protection de la jeunesse[63] ainsi que le Manuel de référence sur la protection de la jeunesse[64].

Les usagers ont également rapporté des lacunes sur le plan de l'échange d'informations entre les établissements. Ils ont déploré que les établissements ne communiquent pas suffisamment entre eux les informations pertinentes à la bonne compréhension de leur situation. Les établissements offrant des services de première et de deuxième ligne étaient visés par ce commentaire, tout comme les écoles et les hôpitaux. Cette situation a généré de la frustration chez les usagers, qui n'arrivaient pas à avoir accès aux services voulus et qui, souvent épuisés, devaient fournir des efforts considérables pour compléter les démarches nécessaires à l'avancement de leur situation personnelle et familiale.

L'intégration des établissements au sein d'une même structure devrait permettre une meilleure fluidité en matière d'échange d'information, d'autant que, en raison du dossier unique d'un usager, on devrait retrouver dans un même dossier toutes ces informations, bien que les volets protection de la jeunesse doivent demeurer sous le sceau d'une plus grande confidentialité. Ainsi, par l'application des articles 35.4 et 36 de la LPJ, qui prévoient l'accès par le DPJ au dossier de l'enfant, la Commission est d'avis que le transfert d'information devrait être facilité.

La Commission estime également que des défis concernant la transmission des données méritent une attention particulière. En effet, il sera nécessaire de s'assurer que les informations sur les besoins des clientèles soient transmises aux intervenants des différents services d'un même CISSS ou CIUSSS en respectant les règles de confidentialité prévues à la LPJ.

Par ailleurs, la nécessité d'intégrer davantage de partenaires dans les ententes de collaboration apparaît comme une évidence pour plusieurs acteurs rencontrés pour favoriser la transmission d'informations, autant pour les usagers que les intervenants. Le milieu scolaire gagnerait selon tous à conclure des ententes avec les nouveaux établissements. La Commission est d'avis qu'une telle pratique serait bénéfique pour mieux répondre aux besoins des enfants et qu'elle permettrait d'améliorer la dispensation des services en favorisant une meilleure intégration de ceux-ci. Elle recommande en conséquence :

---

[63] La liste de toutes les publications du MSSS en matière de jeunes en difficulté se retrouve à l'adresse suivante : http://www.msss.gouv.qc.ca/sujets/prob_sociaux/jeunesdifficulte.php#publications. Site Web consulté le 30 septembre 2015.

[64] MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Manuel de référence sur la protection de la jeunesse,* 2010.

12. Que le MSSS s'assure que les nouveaux établissements mettent en place des mécanismes de concertation avec le réseau scolaire, les organismes communautaires œuvrant auprès des jeunes vulnérables et de leur famille, les centres de la petite enfance de leur région respective afin de permettre une prestation de services en continuité.

Certains répondants ont par ailleurs décrié la complexité des mécanismes de référence et d'intervention concomitante entre les établissements offrant des services de deuxième et de première ligne, notamment en raison des lois qui régissent leurs interventions. De surcroît, les règles qui régissent ces mécanismes ne sont pas les mêmes dans toutes les régions du Québec. La Commission considère que l'uniformisation des processus relatifs aux services de première ligne favoriserait la continuité de services et permettrait de répondre plus efficacement aux besoins des enfants et de leur famille. Plusieurs répondants ont suggéré que le CSSS ne se retire pas systématiquement du dossier quand le DPJ intervient, car il s'agit d'une stratégie gagnante pour permettre aux établissements offrant des services de première et de deuxième ligne de répondre à leurs mandats respectifs et communs. Actuellement, seulement une poignée des équipes offrant des services de première ligne a adopté cette pratique et la Commission est d'avis qu'elle devrait être généralisée.

1.2.3.4 L'accès aux services

Plusieurs acteurs rencontrés ont rapporté des manques quant aux ressources disponibles. Selon les répondants des agences, le manque de ressources se situe à plusieurs niveaux; tant au plan des ressources humaines, que financières ou matérielles. Ceux-ci estiment de plus que les difficultés associées à ces facteurs sont plus criantes dans les régions éloignées ou semi-urbaines.

Plusieurs enquêtes de la Commission reflètent d'ailleurs une réalité à cet effet; il y est souvent question de difficultés d'accès aux services de santé et aux services sociaux. L'insuffisance des ressources constitue un enjeu de taille, qui a nécessairement un impact sur les pratiques de collaboration et de concertation.

De plus, les enfants en situation de vulnérabilité et leur famille sont affectés par cette situation, puisque leurs besoins ne sont pas pris en compte, lorsque, par exemple, les listes d'attente dans les CSSS atteignent plusieurs mois. Des situations risquent alors de se dégrader, d'être signalées de nouveau, sans nécessairement être prises en charge par le DPJ. L'enfant, qui devrait être au cœur de toute intervention, se retrouve plutôt coincé entre deux paliers de services, sans obtenir de réponses adéquates à ses besoins, ce qui bafoue ses droits. D'ailleurs, des intervenants œuvrant en deuxième ligne ont soulevé, dans le cadre d'une étude mesurant les impacts de la LPJ (art.

156.2[65]), que la principale difficulté rencontrée sur le terrain concerne le droit des parents à des services sociaux et de santé adéquats et que le manque de ressources a un impact négatif sur les mesures de soutien[66].

La situation des délais d'intervention en CSSS occasionne aussi des problèmes lorsque l'enfant est pris en charge par le DPJ, selon les répondants interrogés. En effet, ces délais sont difficilement réconciliables avec l'objectif de la LPJ selon lequel l'État doit se retirer de la vie des familles et privilégier un meilleur ancrage dans leur communauté, et ce, dans les meilleurs délais.

La clientèle aux prises avec plusieurs problématiques, dont les troubles de santé mentale[67], constitue un enjeu supplémentaire auquel tous les intervenants sont confrontés. En effet, la problématique de la santé mentale a été largement abordée par les répondants rencontrés, qu'ils soient employés ou usagers du réseau de la santé et des services sociaux. Les données révélant la prévalence des troubles de santé mentale chez les jeunes pris en charge par les CJ sont sans équivoque : 60 % des filles et 50 % des garçons ont un trouble de santé mentale[68]. De plus, selon le MSSS, les parents d'enfants pris en charge ont également une prévalence importante de difficultés de santé mentale[69].

Plusieurs répondants ont rapporté que la disponibilité des spécialistes capables de répondre aux demandes est très réduite; conséquemment, les listes d'attente pour l'accès à ces services sont considérables. La Commission est d'avis que l'accès aux services spécialisés devrait être immédiat, puisque la situation actuelle prive les enfants des services dont ils ont besoin et qu'ils sont en droit d'obtenir.

Sur le plan de l'allocation des ressources en santé mentale, la Commission est d'avis que la situation actuelle ne permet pas d'avoir des portraits justes puisque les façons d'organiser ou de comptabiliser les services en santé mentale varient énormément d'une

---

[65] Le ministre de la Santé et des Services sociaux doit déposer à l'Assemblé nationale, dans les mêmes délais que ceux prévus pour la Commission à l'article 156.1, une étude mesurant les impacts de la présente loi sur la stabilité et les conditions de vie des enfants et, le cas échéant, recommander des modifications à la loi.

[66] Daniel TURCOTTE et al, « La nouvelle Loi sur la protection de la jeunesse : un pas dans la bonne direction, mais la destination n'est pas encore atteinte », *rapport de synthèse présenté au Fonds de recherche sur la société et la culture*, Québec, avril 2011, cité dans D. GOUBAU, préc., note 33, p.120.

[67] La prévalence des troubles de santé mentale dans la population en général est elle aussi préoccupante : l'Institut de la statistique du Québec (ISQ) dénombre 1 523 816 jeunes entre 15 et 29 ans au Québec. De ce nombre, 25.6 % déclarent vivre un niveau de stress élevé au quotidien et 3.7 % perçoivent leur propre santé mentale comme étant « passable ou mauvaise »[67]. L'ISQ rapporte une importante différence entre le taux de maladie mentale et le taux de consultation de services en santé mentale. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette différence; le constat général est cependant à l'effet que tous ceux qui en ont besoin ne reçoivent pas les services nécessaires[67].

[68] MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Forum national sur le plan d'action en santé mentale 2014-2020,* 2013, p.10; ASSOCIATION DES CENTRES JEUNESSE DU QUÉBEC et HÔPITAL SAINTE-JUSTINE *Santé des adolescent(e)s hébergé(e)s en centres de réadaptation des centres jeunesse du Québec,* Rapport de recherche, 2015, p.8

[69] MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, préc., note 68, p.10.

région à l'autre[70]. La Commission est d'avis qu'une plus grande uniformité concernant la gestion des statistiques est nécessaire, et ce afin d'obtenir des portraits situationnels justes, permettant une allocation optimale des ressources. La Commission souligne que la nouvelle gouvernance instaurée par la Loi 10 devrait permettre d'uniformiser ces processus et du fait même de mieux répondre aux besoins des jeunes.

Par ailleurs, la Commission estime que les enfants devraient avoir accès aux services spécialisés dont ils ont besoin en matière de troubles de santé mentale en temps utile. En conséquence, elle recommande :

13. Que le MSSS complète et améliore l'Offre de service destinée aux familles ayant besoin de services spécialisés en santé mentale, afin que tous les enfants aient accès en temps utile à des services adéquats, tel que le prévoit l'article 8 de la LPJ.

La Commission rappelle que les jeunes ayant vécu des périodes de marginalisation ou de prise en charge par les services sociaux doivent aussi être soutenus, puisque ceux-ci ont davantage de risques de se retrouver dans une trajectoire inadaptée à l'âge adulte[71]. Il est donc essentiel de mettre en place des mécanismes permettant aux jeunes qui atteignent leur majorité une transition fluide entre les programmes jeunesse et les programmes pour adultes. Le Plan d'action en santé mentale 2015-2020 prévoit des mesures à cet effet, notamment l'élaboration d'orientations ministérielles destinées, entre autres, aux jeunes en transition vers l'âge adulte. Ce même Plan prévoit une série de mesures pour renforcer la continuité des services en santé mentale, notamment la désignation d'un cadre responsable et imputable des résultats cliniques et organisationnels de l'ensemble du continuum de soins et de services. La Commission effectuera un suivi à cet effet, puisqu'elle recommande :

14. Que le MSSS mette en place des mécanismes permettant aux jeunes qui atteignent leur majorité une transition effective entre les programmes jeunesse et les programmes pour adultes. À ce titre, l'utilisation systématique du plan de services individualisé[72] et de la référence personnalisée entre professionnels de

---

[70] Nous tenons à mentionner que les services et protocoles en santé mentale sont nombreux et diversifiés, en plus de varier considérablement en fonction des régions visitées et de leurs besoins. Il faut bien comprendre que les dossiers sont souvent complexes et nécessitent l'intervention de plusieurs spécialistes, mais aussi d'intervenants psychosociaux, ressources comptabilisées de façon différente.

[71] Nadine LANCTÔT, « Liens entre l'inadaptation scolaire des adolescents et des adolescentes judiciarisés et leur adaptation scolaire et personnelle à l'âge adulte », (2005) 8 (2*) Nouveaux cahiers de la recherche en éducation*, p. 91; Nadine LANCTÔT, « Que deviennent les adolescentes judiciarisées près de dix ans après leur sortie du Centre jeunesse? », (2005) 38 (1), *Criminologie*, p.144; Martin GOYETTE et Daniel TURCOTTE, « La transition vers la vie adulte des jeunes qui ont vécu un placement : un défi pour les organismes de protection de la jeunesse »,(2004) 51 (1), *Service social*, p.33.

[72] Le plan de services individualisé est une démarche d'organisation des services, universellement applicable à toute personne en besoin de services. La démarche a pour objectif de coordonner et consolider un réseau de services intégrés autour de la personne afin d'actualiser son potentiel et de répondre à l'ensemble de ses besoins le plus possible dans son milieu de vie naturel. [En ligne] http://www.santelaurentides.qc.ca/fileadmin/documents/Acces_reseau_et_partenaires/Cadre_reference_regional__PSI_-Version_novembre_2013.pdf. Consulté le 22 octobre 2015.

différents programmes devrait permettre une meilleure coordination des services au profit des jeunes.

1.2.3.5 Des innovations facilitant la collaboration

Le portrait dressé dans le cadre de ce rapport demeurerait incomplet si les pratiques innovantes développées par certains établissements n'étaient présentées, puisqu'elles constituent selon les répondants des outils facilitant la collaboration au quotidien. La Commission est d'avis que la mise en place de telles pratiques est susceptible de contribuer à faciliter la collaboration entre les établissements offrant des services de première et de deuxième ligne, au bénéfice des enfants.

Dans une région, les signalements effectués par les intervenants œuvrant en première ligne sont transmis à l'aide d'un formulaire standardisé, ce qui permet de mieux consigner les faits et par le fait même de mieux comprendre les raisons pour lesquelles le signalement est retenu ou non retenu. Des équipes offrant les services de première ligne de cette région utilisent de plus des outils communs pour des problématiques telles que la négligence, la santé mentale ou les troubles de comportement. De fait, ils utilisent un langage commun, ce qui facilite la dispensation de services intégrés. Étant donné les enjeux relatés dans les pages précédentes à l'égard des difficultés liées à l'incompréhension des mandats respectifs, la Commission considère que ces pratiques devraient être prises en considération par les gestionnaires d'équipes de première ligne concernés.

La réalisation d'entrevues avec des intervenants œuvrant en première et en deuxième ligne auprès des parents lors des tables d'accès[73] en première ligne constitue pour plusieurs une stratégie gagnante puisqu'elle permet d'informer les parents de l'ensemble du continuum de services au début du processus de dispensation des services.

Il semble par ailleurs que la désignation d'intervenants œuvrant à la réception et au traitement des signalements en deuxième ligne pour recevoir les signalements de la première ligne constitue une pratique appréciée, puisque selon certains répondants, signaler à une personne connue permet de faciliter la discussion lors de situations plus litigieuses et aussi d'atténuer les frustrations en cas de non-rétention. La Commission est d'avis que cette pratique gagnerait à être développée à l'ensemble des services de réception et de traitement des signalements du Québec.

[73] Par exemple dans la région de Montréal, une rencontre « table d'orientation ou table d'accès » est « organisée à la demande de l'intervenant du CJ. La tenue d'une telle rencontre est obligatoire pour la clientèle nécessitant un retrait du milieu (et aux CJM, pour la clientèle 0-5 ans, avec ou sans placement). Elle peut être également demandée pour les situations complexes. Elle assure la participation des parents et de l'usager en âge de comprendre, une lecture partagée des besoins et une offre de services concertée. » AGENCE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE MONTRÉAL, préc., note 55, p.2.

Les régions qui possèdent les Équipes Intervention Jeunesse (EIJ)[74] se disent satisfaites de ce véhicule, puisqu'il est très utile pour désamorcer les situations complexes et favoriser l'intervention concomitante. À ce jour, les EIJ ont été déployées dans certaines régions du Québec seulement; la Commission est d'avis que la possibilité de mettre en place de telles équipes dans toutes les régions du Québec devrait être envisagée.

Enfin, un répondant a suggéré, afin de faciliter le développement de nouveaux outils et de nouvelles approches, que des enveloppes soient disponibles pour subventionner les projets innovants de collaboration entre les établissements offrant des services de première et de deuxième ligne. Ces projets devraient toutefois comprendre un critère de pérennité à l'intérieur des systèmes existants une fois terminés. La Commission est d'avis que de telles initiatives devraient être encouragées par le MSSS.

Chapitre 2 : Les enjeux déterminants à venir à l'égard du respect des droits des enfants

Au cours des cinq dernières années, la Commission a identifié deux problématiques, dont l'une perdure depuis plusieurs années tandis que la deuxième est émergente. Ces problématiques ont été portées à l'attention de la Commission par le biais des enquêtes qu'elle a menées à la suite d'allégations de lésions de droit d'enfants.

Ainsi, dans le cadre de son mandat de promotion et de protection des droits de l'enfant, la Commission juge pertinent d'aborder le non-respect des ordonnances du tribunal, situation récurrente puisque de nombreuses lésions de droits ont été prononcées à ce sujet au cours des dernières années. Le second enjeu qui sera abordé concerne les conséquences découlant de l'entrée en vigueur de la Loi 24 (Représentation des familles d'accueil et des ressources intermédiaires) et des changements administratifs entourant les familles d'accueil de proximité. Soulignons que cette loi a occasionné de nombreux changements et que les questionnements exposés méritent une analyse plus poussée.

[74] L'équipe Intervention Jeunesse s'implique dans les situations des jeunes aux prises avec des difficultés multiples et dont l'organisation de services est complexe. Il s'agit d'un mécanisme de liaison et de concertation qui réunit les établissements concernés par l'Offre de service. L'Équipe Intervention Jeunesse compte sur l'engagement des établissements concernés du réseau de la santé et des services sociaux, du réseau scolaire, la participation des jeunes et des parents. C'est par l'élaboration d'un plan de services individualisé (PSI) que les engagements se concrétisent. CENTRE DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX DE QUÉBEC-NORD, *Équipe intervention jeunesse* [En ligne].http://www.csssqn.qc.ca/fr/services/famille-enfance-jeunesse/equipe-intervention-jeunesse/. Consulté le 22 octobre 2015.

2.1 Le non-respect des ordonnances

La Commission a observé au cours des vingt dernières années que le non-respect des ordonnances demeure un phénomène constant, ce qu'elle juge problématique. Plus précisément, depuis 10 ans, plusieurs jugements ont porté sur le non-respect, par le DPJ, d'une ordonnance du tribunal[75].

En effet, les juges ont rappelé à plusieurs reprises les dispositions prévues aux articles 92 et 93 de la LPJ, selon lesquelles toute mesure ordonnée par le tribunal doit être exécutée sans délai[76]. Dans ce contexte, le non-respect d'une ordonnance, ou un retard dans l'exécution d'une mesure, équivaut à une lésion de droits en vertu des mêmes articles. Un nombre considérable de jugements à cet égard ont été émis par le juge Dubois, phénomène qu'il a même qualifié de « non-respect systémique » d'ordonnances par le DPJ[77].

Ces lésions de droit concernent non seulement les droits des enfants prévus à la LPJ, mais aussi ceux prévus à la Charte. Dans une décision, la Cour rappelle en effet que les droits protégés peuvent être autant ceux reconnus à LPJ, qu'au *Code civil du Québec* ou dans diverses lois particulières, telle la LSSSS, ainsi que ceux enchâssés dans la Charte[78].

> « On le rappelle, l'article 91 *in fine* de la *Loi sur la protection de la jeunesse* permet à un juge, s'il en vient à la conclusion que les droits d'un enfant en difficulté ont été lésés par des personnes, des organismes ou des établissements, d'ordonner que soit corrigée la situation.
>
> Il est maintenant clairement reconnu que la nature du pouvoir exercé par le Tribunal en matière de lésions de droit s'apparente à un pouvoir de surveillance et de contrôle.

---

[75] *X (Dans la situation de)*, 450-41-001741-025 et 450-41-001742-023, décision de Michel Dubois, le 27 février 2004; *Dans la situation de C. G.-.P.*, 450-41-001851, décision de Michel Dubois, le 18 mars 2004; *Dans la situation de J.S.D.*, 450-41-002069-038, décision de Michel Dubois, le 23 juin 2004; *Dans la situation de C.B.*, 450-41-001479-014, 450-41-001480-012, 450-41-001481-010, décision de Michel Dubois, le 6 octobre 2004; *Protection de la jeunesse – 064465*, 2006 QCCQ 21195; *Protection de la jeunesse – 071054* 2007 QCCQ 9565; *Protection de la jeunesse – 0979,* 2009 QCCQ 3144; *Protection de la jeunesse – 098320* 2009 QCCQ 20719*; Protection de la jeunesse – 1085,* 2010 QCCQ 7500; *Protection de la jeunesse – 115918* 2011 QCCQ 17200; *Protection de la jeunesse – 131767* 2013 QCCQ 8001.

[76] Sophie PAPILLON « Le jugement en lésion de droits de la Chambre de la jeunesse; où en sommes-nous? » (2015) 56 (2) *Les Cahiers de droit*, Université Laval, p. 151-183

[77] Voir plus particulièrement *Dans la situation de J.S.D.*, préc., note 75.

[78] Protection de la jeunesse – 1085, précité note 75, j. Vivianne Primeau, paragraphes 29 et ss.
Voir aussi : Protection de la jeunesse – 13242, EYB 2013-221939, 15 mars 2013, C.Q., j. Marie Pratte, Protection de la jeunesse – 114181, EYB 2011-196786, 4 juillet 2011, C.Q., j. Marie Pratte, Dans la situation de: R.-G. (F.), EYB 2004-82839, 11 novembre 2004, Cour du Québec, j. Elaine Demers, Dans la situation de: L.-S. (S.), REJB 2004-65807 27 février 2004, Cour du Québec, j. Michel Dubois, Dans la situation de: G. (M.), REJB 2003-49694, 22 juillet 2003, Cour du Québec, j. Denyse Leduc et BOIES, Claude, « La lésion de droits : recours et remèdes », *Développements récents en droit de la jeunesse*, Service de la formation permanente, Barreau du Québec, vol.101, Les éditions Yvon Blais, Cowansville, 1998, p. 35 aux pages 38 à 43.

> Déterminer une lésion de droits, c'est avant tout parler des éléments constitutifs du droit qu'on allègue être lésé, tant en vertu de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (art. 2 et 3), de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne (art. 39), du Code civil du Québec (art. 32 et ss.), que de la Loi sur la protection de la jeunesse (art.8).
>
> Dans toutes ces lois, on lit que l'enfant a droit à la protection, à la sécurité, à l'attention nécessaire; l'enfant a le droit de recevoir les soins de santé, les soins de services sociaux ainsi que des services d'éducation adéquats.
>
> Dans notre société donc, la protection de l'enfant constitue une valeur fondamentale. La Loi sur la protection de la jeunesse établit clairement le cadre d'intervention de l'administration gouvernementale dans le soutien, sinon la substitution aux lacunes familiales ou parentales. »[79]

L'analyse de la jurisprudence effectuée par Me Sophie Papillon à propos du non-respect des ordonnances illustre que : « le DPJ ne peut invoquer "l'intérêt de l'enfant" ou des motifs cliniques pour se soustraire à l'obligation d'exécuter une ordonnance du tribunal[80]. En effet, si des faits nouveaux justifient que l'ordonnance soit modifiée, la LPJ prévoit un mécanisme précis permettant au tribunal de réviser celle-ci : la requête en révision prévue à l'article 95 de la LPJ. Également, le DPJ ne peut invoquer l'ignorance de la loi[81], la "bonne foi" ou l'absence d'intention de nuire afin de justifier le non-respect d'une ordonnance[82] ».

Parmi les jugements ayant été émis, plusieurs ont porté sur le non-respect d'ordonnances en regard d'une absence ou d'un retard dans la mise en place de services psychologiques ou pédopsychiatriques[83], à l'étape de l'application des mesures. Une absence de cette nature, de même qu'un retard de service, sont susceptibles de mener à une déclaration de lésion de droits en vertu de l'article 8 de la LPJ[84]. Spécifions que les établissements de santé ont déjà été identifiés comme les auteurs de lésion de droits[85] en vertu des arts. 55 et 92 LPJ.

Deux cas intéressants illustrent cette situation. Dans *Protection de la jeunesse – 0979*, le juge Mario Gervais a déclaré une lésion de droits à l'égard d'une absence

---

[79] Dans la situation de: R.-G. (F.), précité note 78, paragraphes 57 à 61.
[80] *Protection de la jeunesse – 14399* 2014 QCCQ 2326; *Affaire D*, 505-41-007504-139; *Protection de la jeunesse – 144884*; décision de Mario Gervais, le 2 octobre 2014 2014 QCCQ 11998.
[81] *Protection de la jeunesse – 144884*, préc., note 80.
[82] S. PAPILLON, préc., note 76.
[83] Voir à titre d'exemples : *X (Dans la situation de)*, 650-41-000974-044, décision de Claude Tremblay, le 25 mai 2004; *Dans la situation de S.N.*, 600-41-000270-034, décision de Gilles Gendron, le 28 mars 2005; *X (dans la situation de)*, 405-41-000762-034, décision de Lise Dubé, le 8 juin 2005; *Protection de la jeunesse – 064465*, préc., note 75; *Protection de la jeunesse – 0748*, 525-41-001469-964, décision du juge Normand Bastien, le 15 janvier 2007; *Protection de la jeunesse – 071136,* 705-41-003122-049 et 705-41-003123-047, décision de Lucille Beauchemin, le 3 avril 2007; *Protection de la jeunesse – 098320*, préc., note 75; *Protection de la jeunesse – 1025*, 705-41-001342-066 et 750-41-001343-064, décision de Gilbert Lanthier, le 26 février 2010; *Protection de la jeunesse – 14306*2, 525-41019641-075 et 525-41-019644-079, décision de Dominique Wilhelmy, le 7 juillet 2014, cité dans S. PAPILLON, préc., note 76.
[84] S. PAPILLON, préc., note 76, p.16.
[85] *Id,* p. 16.

d'évaluation pédopsychiatrique de l'enfant, malgré une ordonnance antérieure à cet effet. L'absence de services en pédopsychiatrie dans la région a eu pour conséquence qu'il a été impossible pour la déléguée de la DPJ d'obtenir les services, les délais d'attente étant indus. Le juge a déclaré que les droits de l'enfant d'obtenir les soins et les services de santé requis par son état de santé avaient été lésés par le Centre hospitalier de la ville[86].

Le second jugement, *Protection de la jeunesse – 1085,* révèle qu'un hôpital et un CLSC ont lésé les droits d'un enfant en ne traitant pas en priorité une ordonnance du tribunal d'évaluation psychiatrique[87].

Ces jugements illustrent une situation préoccupante à l'égard du respect du droit des enfants, selon laquelle certaines régions ne disposent pas des ressources pour offrir les services nécessaires pour répondre aux besoins des enfants. Outre la question des ressources, l'incompréhension ou l'absence de volonté de certains responsables de services à l'égard de leurs responsabilités en matière de respect des ordonnances émises est aussi préoccupante.

Il est intéressant de mentionner que bien que les services n'aient pas été disponibles, il semble que la réserve apportée par le législateur à l'article 8 de la LPJ, soit un droit qui tient compte « des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'établissement qui dispense ces services ainsi que des ressources humaines, matérielles et financières dont il dispose », n'ait pas été un argument suffisant dans les deux situations exposées précédemment[88].

Il semble plutôt que dans un contexte d'ordonnance judiciaire, l'obligation qu'impose le deuxième alinéa de l'article 92 de la LPJ à tout établissement et organisme du milieu de « prendre tous les moyens à leur disposition pour fournir les services requis pour l'exécution des mesures ordonnées », rend difficile, pour les établissements de santé, le fait d'invoquer avec succès la réserve de l'article 8. Dans le contexte où les services ordonnés ne peuvent être dispensés par un établissement faute de ressources humaines, ces établissements doivent eux-mêmes effectuer des démarches auprès d'autres établissements afin que le service soit réellement octroyé. Autrement, ceux-ci s'exposent à une déclaration de lésion de droits en lien avec l'article 8 de la LPJ[89].

La Commission tient à rappeler que le dispositif des ordonnances en jeunesse respecte à près de 95 % les recommandations des DPJ. Dans ce contexte, il est particulièrement inconcevable que certaines recommandations ne soient pas suivies, en particulier à l'application des mesures, et que cela entraîne des lésions de droits.

L'actuelle réorganisation des services de santé et des services sociaux peut devenir une opportunité pour régler ou améliorer cette situation, notamment par l'intégration des

[86] *Protection de la jeunesse – 0979,* préc., note 75.
[87] *Protection de la jeunesse – 1085,* préc., note 75.
[88] S. PAPILLON, préc., note 76, p.17.
[89] *Id*, p. 17.

services autour d'une équipe intégrée jeunesse. La priorisation de réponses concertées pour répondre aux besoins des enfants et respecter leurs droits doit être érigée au centre des préoccupations, plutôt que le travail en silo et les désaccords entre les missions de services.

En contrepartie, la Commission tient aussi à souligner que ce cadre particulier peut tout aussi bien être propice au non-respect d'ordonnances, puisque les services, déjà parcellaires en certains domaines spécifiques tels la santé mentale, peuvent être d'autant plus perturbés par la réorganisation. Dans certaines situations, le droit des enfants de recevoir des services adéquats est mis en péril en raison d'un manque de disponibilité des services, ce qui préoccupe hautement la Commission tant au plan du respect de la LPJ que de la discrimination possible en vertu de la Charte. Nous tenons à souligner que nous demeurerons attentifs aux problèmes qui pourraient survenir à l'égard de la dispensation des services et du respect des ordonnances afin de s'assurer que le bien-être des enfants demeure au cœur des préoccupations de tous. À ce titre, nous continuerons d'interpeller régulièrement le MSSS. La Commission recommande donc :

15. Que le MSSS veille au respect des ordonnances relatives à la mission de protection de l'enfant et qu'il effectue des suivis rigoureux auprès des DPJ de chacune des régions du Québec sur le respect de cette obligation.

2.2 La représentation des ressources de type familial et de certaines ressources intermédiaires

En 2009, le législateur a adopté 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*[90], de laquelle résulte le régime actuel de syndicalisation des familles d'accueil du réseau de la santé et des services sociaux du Québec.

L'instauration de ce régime a notamment eu pour effet d'améliorer les conditions de travail de ces familles, qui recevaient auparavant uniquement une indemnisation correspondant aux besoins des enfants dont ils avaient la garde. L'amélioration des conditions de travail de ces familles dispensatrices de services devait en principe contribuer à améliorer les services rendus aux enfants. Or, certaines problématiques occasionnées par la restructuration du réseau des familles d'accueil ont été portées à la connaissance de la Commission. Nous estimons qu'elles sont susceptibles d'affecter les services offerts aux enfants.

Ainsi, il appartient uniquement à la ressource d'établir sa propre vérification d'antécédents judiciaires alors que des vérifications complémentaires étaient souvent validées par les établissements. La Commission a constaté au cours de plusieurs enquêtes qu'il n'existait pas de moyen pour un établissement de vérifier si des

[90] RLRQ, c. R-24.0.2, ci-après « Loi 24 ».

personnes postulant pour devenir famille d'accueil avaient fait l'objet d'une résiliation de contrat dans une autre région. La Commission a déjà, en quelques occasions, recommandé au MSSS de développer un outil permettant de corriger cette situation pour permettre une meilleure protection des enfants. Par ailleurs, il semble que l'établissement n'a pas de droit de regard sur le choix d'une personne qui remplace la famille d'accueil durant certaines absences ou congés.

Enfin, en raison du changement de rôle des intervenants ressource, il n'y a plus le même contrôle de l'établissement sur la façon dont les services sont rendus aux enfants. La responsabilité des établissements demeure la même à l'égard des enfants, mais le contrôle des moyens utilisés pour accomplir cette responsabilité est à la discrétion de la ressource.

En conséquence, la Commission recommande :

16. Que le MSSS s'assure que le suivi des enfants placés dans des familles d'accueil et des ressources intermédiaires s'effectue à partir de plans de services établis en tenant compte des besoins de l'enfant et dans le respect des normes établies[91].

17. Que le MSSS développe et implante un système centralisé permettant de vérifier si les personnes désirant devenir famille d'accueil dans une région donnée ont déjà vu leur contrat de famille d'accueil résilié pour cause dans une autre région.

En 2011, le MSSS a voulu étendre ce régime au réseau d'entraide constitué des personnes significatives qui prennent soin d'enfants en protection de la jeunesse. Il a donc créé une nouvelle catégorie de familles d'accueil, qu'il qualifie maintenant de famille d'accueil de proximité. À ce stade, il est essentiel de souligner que les lois ne reconnaissent pas les différentes catégories de famille d'accueil; il s'agit de distinctions purement administratives.

Le statut légal de ces personnes s'est alors modifié puisqu'elles sont dorénavant évaluées en tant que famille d'accueil et reconnues comme telles. Elles bénéficient donc du statut juridique reconnu aux familles d'accueil par la Loi 24, la LSSSS ainsi que la LPJ. Cette modification de statut légal a obligé le DPJ à saisir le tribunal afin de modifier les ordonnances qui confiaient des enfants à une personne en ordonnance de placement en famille d'accueil.

Or, la réception de ces requêtes par le tribunal est à ce jour disparate. Un courant jurisprudentiel accorde ces requêtes, ce qui permet alors aux établissements de verser les montants prévus à la grille de catégorisation de cette famille d'accueil pour répondre aux besoins des enfants qui lui sont confiés[92]. Un second courant estime quant à lui que

[91] Ces normes sont définies dans la fiche 7.3 du Manuel de référence sur la protection de la jeunesse, préc., note 63, p. 673.

[92] Voir entre autre les jugements suivants : 151756, 2015 QCCQ 7458; 15725, 2015 QCCQ 5961; 15171, 2015 QCCQ 7021; 15211, 2015 QCCQ 7111; 15203, 2015 QCCQ 7103; 15199, 2015 QCCQ 7099; 15199, 2015 QCCQ 7099; 151311, 2015 QCCQ 7457; 15305, 2015 QCCQ 8091; 15549, 2015 QCCQ 8536;

cette modification administrative ne constitue pas un fait nouveau au sens de l'article 95 LPJ et rejette ces requêtes.

La Commission a été informée que dans ces derniers cas, la pratique des établissements est aussi à géométrie variable en ce sens que certaines familles reçoivent la totalité du montant prévu à la grille de catégorisation, d'autres le montant de base pour héberger un enfant, alors que d'autres ne reçoivent rien du tout. La Commission s'inquiète de cette inégalité de traitement des enfants confiés à des familles d'accueil dites de proximité au Québec, d'autant plus que la Cour du Québec, chambre de la jeunesse, commence tout juste à se prononcer sur cette question et qu'aucune cour supérieure n'a encore fixé le droit à ce sujet. La Commission a donc l'intention de rester à l'affût et de poursuivre son analyse quant à cette situation qu'elle qualifie de préoccupante à l'égard des droits des enfants. En conséquence, la Commission recommande :

18. Que le MSSS s'assure d'harmoniser les lois pertinentes, dont la LPJ et la LSSSS avec 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* ainsi que ses applications administratives.

Enfin, la question du recrutement, du suivi et du financement des familles d'accueil pour les enfants autochtones est particulièrement inquiétante. Il y a déjà pénurie de familles répondant aux critères en vigueur pour accueillir ces enfants. Le problème est d'autant plus criant dans le Grand Nord pour les enfants inuits, car s'ajoutent à cette problématique, une crise de logement et une inadéquation des tarifs de rétribution des familles d'accueil au coût de la vie particulièrement élevé dans cette région. À ce titre, le MSSS a récemment révisé les critères d'évaluation des familles d'accueil, mais nous savons que des problèmes de recrutement subsisteront en raison des différentes problématiques qui affligent ces communautés. Or, la Commission estime qu'il est important que le MSSS et la Régie régionale de la santé et des services sociaux Nunavik travaillent ensemble afin d'aider ces communautés à faire face à ces enjeux et ainsi assurer aux enfants autochtones et inuits des milieux d'accueil sécuritaires et respectueux des caractéristiques de leur communauté.

La Commission recommande ainsi :

19. Que le MSSS s'assure que les enfants autochtones et inuits aient accès à des familles d'accueil représentant les caractéristiques de leur communauté, dans leur intérêt et le respect de leurs droits.

20. Que le MSSS clarifie et adapte les critères d'admissibilité des familles d'accueil autochtones et inuites, y compris les critères d'environnement

---

15538, 2015 QCCQ 8511; 15540, 2015 QCCQ 8513; 15541, 2015 QCCQ 8514; 15539, 2015 QCCQ 8512; 15534, 2015 QCCQ 8483; 15555, 2015 QCCQ 8542; 15543, 2015 QCCQ 8530; 15556, 2015 QCCQ 8543; 15501, 2015 QCCQ 6221; 151883, 2015 QCCQ 7459; 15209, 2015 QCCQ 7109; 151092, 2015 QCCQ 7676; 15127, 2015 QCCQ 5115; 15252, 2015 QCCQ 8097; 151545, 2015 QCCQ 6444.

physique, ainsi que le suivi effectué auprès de celles-ci afin qu'elles aient accès aux services nécessaires pour fournir le meilleur environnement possible aux enfants.

21. Que le ministre adapte le système de rétribution des familles d'accueil pour refléter le très haut coût de la vie dans le Grand Nord.

LA CONCLUSION

Conformément au mandat qui lui est confié en vertu de l'article 156.1 de la LPJ, la Commission a produit un rapport de mise en œuvre de la LPJ, qui porte sur la collaboration entre les CJ et CSSS. Cette collaboration a été analysée à la lumière du droit des enfants de recevoir des services adéquats comme prévu à l'art. 8 de la LPJ. Rappelons toutefois que les droits des jeunes se doivent d'être pris en considération non seulement en vertu de la LPJ, mais également en vertu de la Charte et de la Convention relative aux droits de l'enfant[93] afin que l'intérêt de ceux-ci demeure l'aspect primordial de toute intervention effectuée auprès d'eux. Ainsi, dans l'intérêt de l'enfant, la collaboration entre les missions de première et de deuxième ligne doit être fluide et s'articuler autour d'un continuum de services permettant de répondre adéquatement aux besoins des enfants et de leur famille.

Les données recueillies dans le cadre de ce rapport permettent d'affirmer que de nombreux enjeux subsistent sur le plan de la collaboration entre les établissements offrant des services de première et de deuxième ligne. Ces enjeux ont un impact important sur les droits des enfants les plus vulnérables de notre société, puisqu'ils font en sorte qu'ils n'ont pas accès à des services permettant de répondre véritablement à leurs besoins. Rappelons que plusieurs de ces défis perdurent depuis plusieurs années, notamment l'incompréhension des mandats respectifs des missions de première et de deuxième ligne, dont la Commission avait fait état dans son rapport de 2011.

De la Loi 10 émerge une volonté de faciliter l'accès aux services en redéfinissant tout le réseau de la santé et des services sociaux et en regroupant les services sous des CISSS et des CIUSSS. Bien que la Commission ne puisse se prononcer sur les effets de cette profonde réorganisation en raison du caractère trop récent des modifications, elle tient à mentionner d'entrée de jeu que plusieurs défis d'importance se dressent devant cette réorganisation.

Rappelons dans un premier temps que le changement de gouvernance doit répondre aux nombreux enjeux soulevés dans le rapport et que des changements d'importance doivent être apportés pour favoriser les pratiques de collaboration entre les missions de première et de deuxième ligne, et ce dans le respect des droits de l'enfant. La

[93] Convention relative aux droits de l'enfant, A.G. rés. 44/25, annexe, 44 U.N. GAOR Supp. (No. 49) à 167, U.N. Doc. A/44/49 (1989).

Commission souligne ainsi l'importance que la cohésion des interventions puisse bénéficier de ce changement majeur dans les nouveaux CISSS et CIUSSS, mais aussi la cohérence des interventions d'une région à l'autre. Le regroupement des établissements devrait, en principe, favoriser cette cohérence.

L'opportunité que représente la Loi 10 devrait également contribuer à favoriser l'émergence d'innovations et le développement de pratiques exemplaires, et ce au profit des enfants vulnérables et de leurs familles. À ce titre, certaines régions ont réorganisé leurs services en profondeur, en débutant la mise en place d'équipes intégrées jeunesse. De l'avis de la Commission, de telles équipes constituent une avenue prometteuse pour favoriser la collaboration entre les missions de première et de deuxième ligne et placer l'enfant au centre de l'intervention. Le MSSS doit suivre de près l'évolution des services dans ces régions, afin de bien documenter la situation relative au déploiement de ces équipes.

La Commission tient par ailleurs à souligner qu'il importe de maintenir l'expertise en protection de la jeunesse dans la nouvelle organisation des services, expertise particulière entre autres à cause du contexte d'autorité dans lequel la LPJ s'exerce. Les pertes d'expertise qui découleront de la mobilité des intervenants dans les nouvelles attributions de postes sont susceptibles d'avoir un impact sur la prestation de services, en raison de l'instabilité des équipes de travail et de leur encadrement, sans oublier une perte relationnelle entre intervenants provenant de plusieurs organisations et ayant appris à travailler ensemble. Il sera nécessaire selon la Commission de demeurer sensible à cet enjeu.

La Commission souhaite rappeler que cette réforme du réseau de la santé et des services sociaux devrait d'abord et avant tout profiter aux enfants et contribuer à ce que leur intérêt demeure à l'avant-plan des préoccupations de tous. Le respect de leurs droits et la prise en compte de leur intérêt sont nécessairement tributaires d'un réseau fort, capable de dispenser les services de façon concertée, complémentaire et fluide.

La Commission réitère chacune des recommandations énoncées :

1. Que le MSSS s'assure que des mécanismes de collaboration soient mis en place à l'intérieur des nouveaux établissements et qu'ils comprennent des balises précises à l'égard de la continuité et de la coordination des services afin de garantir l'accès aux services de tous les jeunes du Québec, dans le respect de leurs droits.

2. Que le MSSS assure un suivi rigoureux et régulier des mécanismes de collaboration mis en place dans les établissements afin d'assurer une reddition de compte et des suivis de l'accès aux services pour les jeunes et leur famille, dans toutes les régions du Québec.

3. Que le MSSS propose des critères d'évaluation et de priorisation communs aux établissements offrant des services de première et de deuxième ligne.

4. Que les CISSS et CIUSSS mettent en place des équipes intégrées en jeunesse réunissant des intervenants de divers services (première ligne, protection et santé mentale par exemple).

5. Que les CISSS et CIUSSS s'assurent que les équipes intégrées jeunesse mettent en place des mécanismes de clarification des missions (première ligne – deuxième ligne) tels que la dispensation de formations communes sur le signalement. Ces équipes intégrées doivent devenir un lieu de collaboration des services dans lequel le jeune reçoit des services adaptés à ses besoins.

6. Que le MSSS mette en place des mécanismes d'évaluation et de suivi des équipes intégrées jeunesse, incluant l'atteinte des objectifs liés à la collaboration, au profit des enfants vulnérables.

7. Que le MSSS s'assure auprès des CISSS et des CIUSSS que les équipes intégrées jeunesse maintiennent et développent l'expertise de l'intervention spécifique en protection de la jeunesse.

8. Que le MSSS soutienne l'expertise spécifique en protection de la jeunesse par la création de formations et d'outils cliniques en support à l'intervention.

9. Que le MSSS s'assure que les CISSS et les CIUSSS maintiennent et développent la première ligne de services afin d'éviter que par des lacunes structurelles, les enfants vulnérables et leurs familles doivent faire l'objet d'un signalement pour obtenir les services dont ils ont besoin.

10. Que le MSSS s'assure que l'Offre de service jeunes en difficulté soit actualisée et que tous les programmes soient déployés uniformément dans toutes les

régions du Québec afin que tous les jeunes et leur famille aient accès à des services adéquats.

11. Que le MSSS définisse, clarifie et uniformise les règles relatives à l'échange d'informations confidentielles entre les intervenants des CISSS et des CIUSSS tout en préservant les règles de confidentialité inhérentes au respect des droits des enfants en vertu de la LPJ. Qu'il s'assure que ces règles soient diffusées auprès du personnel et qu'un suivi soit assuré à cet effet.

12. Que le MSSS s'assure que les nouveaux établissements mettent en place des mécanismes de concertation avec le réseau scolaire, les organismes communautaires œuvrant auprès des jeunes vulnérables et de leur famille, les centres de la petite enfance de leur région respective afin de permettre une prestation de services en continuité.

13. Que le MSSS complète et améliore l'Offre de service destinée aux familles ayant besoin de services spécialisés en santé mentale, afin que tous les enfants aient accès en temps utile à des services adéquats, tel que le prévoit l'article 8 de la LPJ.

14. Que le MSSS mette en place des mécanismes permettant aux jeunes qui atteignent leur majorité une transition effective entre les programmes jeunesse et les programmes pour adultes. À ce titre, l'utilisation systématique du plan de services individualisé[94] et de la référence personnalisée entre professionnels de différents programmes devrait permettre une meilleure coordination des services au profit des jeunes.

15. Que le MSSS veille au respect des ordonnances relatives à la mission de protection de l'enfant et qu'il effectue des suivis rigoureux auprès des DPJ de chacune des régions du Québec sur le respect de cette obligation.

16. Que le MSSS s'assure que le suivi des enfants placés dans des familles d'accueil et des ressources intermédiaires s'effectue à partir de plans de services établis en tenant compte des besoins de l'enfant et dans le respect des normes établies[95].

17. Que le MSSS développe et implante un système centralisé permettant de vérifier si les personnes désirant devenir famille d'accueil dans une région

---

[94] Le plan de services individualisé est une démarche d'organisation des services, universellement applicable à toute personne en besoin de services. La démarche a pour objectif de coordonner et consolider un réseau de services intégrés autour de la personne afin d'actualiser son potentiel et de répondre à l'ensemble de ses besoins le plus possible dans son milieu de vie naturel. [En ligne] http://www.santelaurentides.qc.ca/fileadmin/documents/Acces_reseau_et_partenaires/Cadre_reference_regional__PSI_-Version_novembre_2013.pdf. Consulté le 22 octobre 2015.

[95] Ces normes sont définies dans la fiche 7.3 du Manuel de référence sur la protection de la jeunesse, préc., note 63, p. 673.

donnée ont déjà vu leur contrat de famille d'accueil résilié pour cause dans une autre région.

18. Que le MSSS s'assure d'harmoniser les lois pertinentes, dont la LPJ et la LSSSS avec 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* ainsi que ses applications administratives.

19. Que le MSSS s'assure que les enfants autochtones et inuits aient accès à des familles d'accueil représentant les caractéristiques de leur communauté, dans leur intérêt et le respect de leurs droits.

20. Que le MSSS clarifie et adapte les critères d'admissibilité des familles d'accueil autochtones et inuites, y compris les critères d'environnement physique, ainsi que le suivi effectué auprès de celles-ci afin qu'elles aient accès aux services nécessaires pour fournir le meilleur environnement possible aux enfants.

21. Que le ministre adapte le système de rétribution des familles d'accueil pour refléter le très haut coût de la vie dans le Grand Nord.

Annexe 1 : La méthodologie et les limites inhérentes à la réalisation du rapport

1.1 Échantillon relatif aux agences

Afin d'avoir accès aux répondants des agences, la Commission a transmis une lettre aux directeurs généraux des 18 agences au printemps 2013 pour présenter les objectifs de la présente étude en référence aux dispositions de l'article 156.1 de la LPJ. Il était notamment demandé aux directeurs généraux de désigner un répondant au sein de leur agence respective, lequel serait en mesure de répondre à des questions relatives à la collaboration entre les CSSS et les CJ. Les répondants désignés (18) ont par la suite été contactés afin de convenir d'un rendez-vous téléphonique ou d'une rencontre[96]. Les entrevues ont été réalisées entre les mois de juin et d'octobre 2013. De plus, chaque agence a transmis à la Commission les ententes de collaboration en vigueur dans sa région.

Des ententes provenant de 16 régions[97], sur un total de 18 ont été reçues. Une grille a été développée afin d'analyser chacune des ententes. Elle comprend notamment les variables suivantes : la présence ou l'absence des programmes ou d'actions nécessitant une collaboration étroite entre CJ et CSSS (programme d'intervention en négligence, programme d'intervention de crise et de suivi intensif, le retrait du milieu familial et le placement, les services de réadaptation et le passage à la majorité), ainsi que l'inclusion des mécanismes de collaboration aux différentes étapes prévues à la LPJ suivant un signalement en plus de celles de la LSJPA, ainsi que les mécanismes de diffusion et de suivi de l'entente de collaboration. La grille a permis de réaliser le tableau suivant, qui présente une vision globale de la situation québécoise en matière de mise en œuvre des ententes de collaboration entre CSSS et CJ.

1.2 Échantillon relatif aux CSSS

Huit CSSS[98] ont été sélectionnés dans une optique de représentativité à la fois des régions urbaines, semi-urbaines et éloignées. Afin d'avoir accès à des listes d'intervenants et de gestionnaires, la Commission a transmis une correspondance aux directeurs généraux des huit CSSS identifiés pour leur expliquer les objectifs de sa démarche en référence aux dispositions de l'article 156.1 de la LPJ et leur demandant de désigner un répondant par établissement qui aurait la charge d'identifier des intervenants et des gestionnaires pour répondre à une entrevue sur la collaboration

[96] Des entretiens téléphoniques ont été réalisés pour les régions éloignées.
[97] 2 régions n'avaient pas encore d'ententes de collaboration au moment de la cueillette de données; elles étaient en cours de rédaction.
[98] Au moment de la réalisation du rapport, on comptait un total de 93 CSSS au Québec, répartis différemment selon les régions administratives. Chacune de ces régions comptait également un CJ, exception faite du Nord-du-Québec, du Nunavik et des Terres-Cries-de-la-Baie-James, qui avaient établi des ententes avec les régions limitrophes pour la prestation des services.

entre les CSSS et les CJ. Un total de 13 gestionnaires et 22 intervenants ont été identifiés. Ces derniers ont par la suite été contactés afin de convenir d'un rendez-vous en personne.

La collecte de données a pris la forme d'entrevues semi-structurées, au cours de laquelle diverses questions concernant les structures de collaboration en place et l'efficacité perçue de ces structures ont été posées. Ces entrevues, d'une durée moyenne d'une heure chacune, se sont déroulées entre les mois d'octobre 2013 et d'octobre 2014. La majorité d'entre elles ont été réalisées en personne et les autres l'ont été par téléphone.

La méthodologie qualitative a été utilisée pour analyser les données recueillies dans le cadre des entretiens; elle permet une exploration en profondeur de la perspective des acteurs sociaux, de leurs systèmes de valeurs et de normes[99].

1.3 Échantillon relatif aux CJ

Quatre CJ ont été sélectionnés dans une optique de représentativité à la fois de régions urbaines, semi-urbaines et éloignées. Afin d'avoir accès aux intervenants et aux gestionnaires interviewés, la Commission a transmis une correspondance aux directeurs généraux des quatre CJ identifiés afin de leur présenter sa démarche. Cette lettre leur demandait notamment de désigner un répondant par établissement qui aurait la charge d'identifier des intervenants et des gestionnaires pour répondre à une entrevue sur la collaboration entre les CSSS et les CJ. Un total de 15 intervenants et quatre gestionnaires ont été identifiés. Ces derniers ont par la suite été contactés afin de convenir d'une rencontre. Les entrevues ont été réalisées entre les mois de mai 2014 et d'octobre 2014.

1.4 Échantillon relatif aux usagers

Un total de neuf (9) usagers des services sociaux ont été interrogés. Afin de rencontrer des usagers, nous avons contacté les comités des usagers des CJ et leur avons demandé de sélectionner des usagers ayant déjà reçu ou recevant toujours des services du CJ et désireux de répondre à nos questions. Pour les usagers des CSSS, nous avons contacté le répondant du CSSS retenu et lui avons également demandé de sélectionner des usagers. Au départ, 20 entrevues ont été planifiées et neuf usagers se sont finalement rendus au lieu du rendez-vous. Deux répondants proviennent des CSSS et les sept autres proviennent des CJ.

Le tableau qui suit présente l'ensemble des répondants rencontrés.

[99] Guy MICHELAT, « Sur l'utilisation de l'entretien non directif en sociologie » (1975) *Revue française de sociologie*, 16, nº2, 229-247.

Tableau 1 : Nombre de répondants rencontrés par établissement[100]

Établissement	Gestionnaires	Intervenants
Agences	18	
CSSS	13	22
CJ	4	15
Usagers	9	
Total	81	

1.5 Les limites

Dans le cadre de la réalisation du rapport, certains choix ont dû être effectués. Nous avons utilisé un échantillon de régions administratives du Québec, plutôt que d'effectuer un sondage exhaustif dans chaque région, ce qui aurait été plus onéreux sur les plans financier et humain. Pour atténuer cette limite, une attention particulière a été portée sur le choix de l'échantillonnage des régions dans lesquelles a été effectuée la collecte de données, afin de représenter les contextes urbains, semi-urbains et éloignés.

Le nombre peu élevé d'usagers rencontrés constitue également une limite. Les obstacles rencontrés pour sélectionner et rejoindre cette clientèle ont contribué à réduire cet échantillon. La Commission s'estime cependant privilégiée d'avoir pu obtenir le point de vue de certains parents, parfois accompagnés de leur jeune, puisqu'il est essentiel d'en tenir compte et que ces derniers sont souvent peu interrogés quant aux services qui leur sont octroyés.

La Commission désirait aux fins du rapport, réaliser un portrait statistique du volume de références effectuées par les DPJ aux CSSS. Ce portrait n'a malheureusement pu être réalisé; en effet, les nombreuses demandes pour recevoir les statistiques du MSSS sont demeurées lettre morte. Or, un tel portrait statistique se serait avéré un complément aux entrevues et aurait permis d'enrichir le rapport de mise en œuvre.

[100] Voir l'annexe 2 pour les précisions relatives aux échantillons et aux caractéristiques des répondants.

Annexe 2 : Les caractéristiques de l'échantillon des usagers

Tableau 1 : Caractéristiques des usagers

	Région	**Sexe/ âge**	**Nombre d'enfants**	**Nombre d'enfants suivis**	**Motif (s) signalement**	**Services conjoints CSSS-CJ reçus**	**Services reçus CJ et CSSS**
1	Montérégie	M/35-54	2	1	38 c)	Oui	Oui
2	Montérégie	F/35-54	4	1	38 f)	Oui	Oui
3	Montérégie	M/ 35-54	2	1	38 a)	Non	Oui
4	Outaouais	F/35-54	2	1	38 f)	Non	Oui
9	Abitibi-Témisca-mingue	F/0-17	0	0	38 b)	Non	Oui
10	Montréal	M/35-54	1	1	38 e), 38 c)	Non	Oui
12	Montréal	F/35-54	1	1	38 b), b) ii, 38 f)	Non	Oui
13	Montréal	F/35-54	2	2	1er : 38 c), 38 f) 2e : 38 c), 38 f)	Non	Oui
14	Montérégie	F/35-54	4	2	1er : 38 e), 38 c) 2e : 38 f)	Non	Oui

Tableau 2 : La répartition par critère

Critère	Détail	Nombre
Région	Montréal	3
	Montérégie	4
	Outaouais	1
	Abitibi-T.	1
Sexe	Féminin	6
	Masculin	3
Âge	0-17 ans	1
	18-34 ans	0
	35-54 ans	8
	55 ans et +	0
Nombre d'enfants	0-1	3
	2-3	4
	3 et +	2
Nombre d'enfants suivis	0-1	7
	2-3	2
	3 et +	0
Motif(s) de signalement*	38 a)	1
	38 b)	2
	38 c)	5
	38 d)	0
	38 e)	2
	38 f)	5
Services conjoints CSSS-CJ reçus	Oui	2
	Non	7
Services reçus de chacun des établissements	Oui	9
	Non	0

* Un même enfant peut faire l'objet de plus d'un motif de signalement.

Annexe 3 : La comparaison des ententes de collaboration CSSS-CJ des différentes régions administratives du Québec

Ententes	**Période**				**Type**	**Rôles/ responsabilités**	**Mécanismes de collaboration**	**Mécanismes de diffusion**	**Mécanismes de suivi**
Régions	Pré Loi LPJ 2006	Post Loi LPJ 2006	Pré-cadre réf. 2012	Post-cadre réf. 2012		Détaillés (D)/Non détaillés (ND)	Nombreux et concrets (NC) De base (B) Inexistants (I)	Suffisants (S) Faibles (F) Inexistants (I)	Présence (P) Absence (A)
Bas St-Laurent		X	X	**En cours**	8, avec CSSS	D	B	I	A
Saguenay		X	X	**En cours**	7, avec CSSS	ND	B	S	P
Québec	X		X	**Aucune révision**	1, avec CSSS	ND	NC	I	A
Mauricie-centre-du-Québec		X	X	**En cours**	8,7 avec CSSS et 1 sur la négligence	ND	B	F régional, I local	P
Estrie		X	X	**Aucune révision**	3	D	NC	S	P
Montréal		X		X	guide de partenariat	D	B	F	P
Outaouais				**En cours**					
Abitibi-Témisca-mingue		X	X	**X**	X (5, avec les CSSS) **X (5, avec les CSSS)**	D **D**	NC **NC**	I **S**	A **P**
Côte-Nord				**X**	**CJ avec comm. autochtone 1, avec le CSSS**	**D**	**NC**	**I**	**A**
Nord-du-Québec		X	X	**En cours**	2, avec les CSSS	D	I	I	A
Gaspésie		X	X	**En cours**	7, 1 avec CSSS, les autres en fonction des programmes	D	B	I	P
Chaudières-Appalaches	X		X	**Aucune révision**	1 pour tous les 5 CSSS 1 concernant un protocole naissance)	D	NC	I	A
Laval		X	X	**X**	1 guide régional pour retrait du milieu familial et 1 guide PSI/PSII) **1, avec le CSSS**	D **D**	NC **B**	I **S**	A **P**
Lanaudière		X	X	**En cours**	1 de collaboration 3, 2 avec les CSSS et 1 pour jeunes en difficulté	D	NC	I	P

Laurentides		X		X	1 pour la collaboration 7, avec les CSSS	D	NC	S	P
Montérégie		X	X	**X**	**1 pour les 11 CSSS** 11, avec les CSSS	D **D**	NC **NC**	S **S**	P **P**
Terres Cries				**Aucune entente**					
Nunavik		X	X	**En cours**	X	D	B	S	P

Cat. 2.700.10

COMMENTAIRES SUR LE RAPPORT DU COMITÉ D'EXPERTS PORTANT SUR LA MODERNISATION DE LA PRATIQUE PROFESSIONNELLE EN SANTÉ MENTALE ET EN RELATION HUMAINES

Marc Bélanger, chercheur
Direction de la recherche et de la planification

Le 28 avril 2006

Document adopté à la 513e séance de la Commission,
tenue le 28 avril 2006, par sa résolution COM-513-5.1.3

Jacinthe Gagnon
Secrétaire de la Commission

Collaboration

Me Claire Bernard, conseillère juridique
Direction de la recherche et de la planification

Traitement de texte

Ramon Avila, technicien en recherche
Direction de la recherche et de la planification

INTRODUCTION

Conformément au mandat qui lui est conféré par la *Charte des droits et libertés de la personne*, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse veille au respect des principes énoncés dans cette Charte ainsi qu'à la protection de l'intérêt de l'enfant et au respect des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ). C'est donc avec beaucoup d'intérêt que la Commission commentera le Rapport du Comité d'experts[1] puisqu'à plusieurs égards, ce rapport a trait à l'exercice des droits reconnus aux enfants et à la protection de leur intérêt.

Ces commentaires portent exclusivement sur les éléments du rapport du Comité d'experts qui ont une incidence sur l'application de la *Loi sur la protection de la jeunesse*. Ils résultent d'une analyse des propositions contenues dans le rapport sous l'angle des recommandations formulées par la Commission depuis 1998 concernant la reconnaissance d'activités réservées au sens du *Code des professions*.

Il convient, en introduction, de souligner que les critères retenus par le Comité d'experts pour conclure qu'une activité doit être réservée sont ceux que la Commission a constamment mis de l'avant : la nécessité d'une formation qui soit conforme au degré de complexité de l'activité, le risque de préjudice encouru par les enfants concernés et l'imputabilité des personnes qui réalisent ces activités[2].

1 L'EXERCICE DES RESPONSABILITÉS EXCLUSIVES DU DPJ

---

1 *Partageons nos compétences*, *Rapport du Comité d'experts – Modernisation de la pratique professionnelle en santé mentale et en relations humaines*, novembre 2005, [En ligne]. http://www.opq.gouv.qc.ca/rapportsante.html (Page consultée le 19 avril 2006).

2 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport d'enquête, décision, recommandations – Le cas des enfants maltraités de Beaumont*, avril 1998, p. 212.

En avril 1998, au terme de son enquête intitulé « Le cas des enfants maltraités de Beaumont », la Commission a recommandé que les responsabilités exclusives d'un directeur de la protection de la jeunesse (DPJ), telles que définies à l'article 32 de la LPJ, constituent une activité réservée[3] au sens où cette notion avait été introduite dans un avis de l'Office des professions émis en juin 1997[4].

La pertinence de cette recommandation a été reconnue tant par l'Office que par le ministre responsable de l'application des lois professionnelles. Le 5 août 1998, le ministre Serge Ménard transmettait à la Commission les commentaires de l'Office[5] et il écrivait ce qui suit au président de la Commission :

> « Ces commentaires confirment que les préoccupations et solutions dont fait état votre rapport [sur le cas des enfants maltraités de Beaumont] doivent faire l'objet d'un examen minutieux de la part des différents intervenants du système professionnel. J'ai annoncé, le 1er mai dernier, la création d'un comité indépendant chargé d'entreprendre une réforme de l'ensemble du système professionnel dès l'automne. La question des actes réservés fera l'objet d'une analyse attentive de ce comité et je puis vous assurer que je veillerai à ce que le rapport de la Commission soit pris en considération. »

---

3 *Id.*, p. 213.

4 OFFICE DES PROFESSIONS DU QUÉBEC, *Le système professionnel québécois de l'an 2000. L'adaptation des domaines d'exercice et du système à la réalité du XXIe siècle*. Avis au gouvernement du Québec transmis au ministre responsable de l'application des lois professionnelles, juin 1997.

5 OFFICE DES PROFESSIONS DU QUÉBEC, Direction de la recherche, *Analyse des recommandations de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse relativement au cas des enfants maltraités de Beaumont*, 6 mai 1998.

En novembre 2000[6] de même qu'en février[7] et en novembre 2002[8], la Commission a rappelé cette recommandation lors des travaux du Groupe de travail ministériel sur les professions de la santé et des relations humaines, communément désigné le « Groupe Bernier », du nom de son président. Elle a également recommandé que d'autres activités pertinentes à l'application de la LPJ fassent objet d'une réserve, notamment en ce qui a trait aux plans d'intervention et aux mesures de contention et d'isolement imposées aux jeunes hébergés dans des centres de réadaptation en vertu de cette loi.

En décembre 2005, la Commission a réitéré sa recommandation de 1998 à l'occasion de l'étude du projet de loi n° 125 qui modifie à plusieurs égards et de façon importante la LPJ[9]. Ce projet de loi, il convient de le rappeler, a été déposé dans le contexte d'une profonde remise en question du système de protection mis en place afin d'assurer, chaque année, la sécurité et le développement de quelque 50 000 enfants et adolescents du Québec. En réponse à ce qui aux yeux de certains constitue une crise de confiance, la Commission a soutenu à nouveau que la compétence et l'imputabilité des personnes qui sont appelées à prendre des décisions complexes portant sur les conditions de vie et les droits de milliers d'enfants constituent un des facteurs principaux de la réussite ou de l'échec de la mise en application de cette loi.

La Commission rappelle encore une fois qu'un DPJ, ainsi que les membres de son personnel qu'il autorise à cette fin, sont appelés à exercer en exclusivité des

---

6 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La modernisation du système professionnel et le respect des droits des enfants,* novembre 2000.

7 Lettre du président de la Commission, M^e^ Pierre Marois, à M^e^ Jean-K. Samson, président de l'Office des professions du Québec, le 15 février 2002.

8 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires et suggestions de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse soumis à l'Office des professions du Québec dans le cadre du Deuxième rapport du Groupe de travail ministériel sur les professions de la santé et des relations humaines*, « *Une vision renouvelée du système professionnel en santé et en relations humaines, juin 2002* », novembre 2002.

9 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale – Projet de loi n° 125, Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives*, décembre 2005.

responsabilités qui sont de l'ordre de la décision. Celle-ci, selon l'étape à laquelle elle survient, exige par ailleurs une évaluation plus ou moins approfondie de la situation d'un enfant.

Selon la Commission, l'exercice de ces responsabilités décisionnelles devrait constituer une activité réservée. Or, les propositions contenues dans le rapport du Comité d'experts se rapprochent en partie seulement de cette recommandation. Elles sont formulées comme suit :

> « Évaluer la recevabilité d'un signalement concernant un mineur.
>
> Évaluer le besoin de protection d'un mineur.
>
> Déterminer et réviser les mesures applicables concernant un mineur en besoin de protection. »

Le Comité d'experts définit ce qu'il entend par une activité d'évaluation :

> « L'évaluation implique de porter un jugement clinique sur la situation d'une personne à partir des informations dont le professionnel dispose et de communiquer les conclusions de ce jugement. »[10]

Il faut donc comprendre que l'évaluation comporte une conclusion sans pour autant que celle-ci ne constitue, dans tous les cas, une décision ayant des effets sur les personnes. Il est en effet possible que la conclusion à laquelle parvient un professionnel soit soumise à une autre personne qui, elle, est habilitée à prendre une décision, de nature administrative ou judiciaire.

Le Comité d'experts ne définit pas ce qu'il entend par le verbe « déterminer ». Selon le dictionnaire Robert, ce verbe peut signifier « Indiquer, délimiter avec précision, au terme d'une réflexion, d'une recherche » ou encore « Fixer par un choix ».

---

10 *Partageons nos compétences, op. cit.*, note 1, p. 7.

Du point de vue de la Commission, des précisions devraient donc être apportées afin qu'il soit clairement reconnu que le fait d'évaluer et le fait de décider, dans le contexte de l'article 32 de la LPJ, constituent une activité réservée.

De plus, la Commission recommande que la formulation des activités réservées soit conforme aux modifications législatives qui seront apportées à l'article 32 de la LPJ. Le projet de loi n° 125, qui n'était pas encore déposé au moment où le Comité d'experts réalisait ses travaux, prévoit la reformulation de certaines des responsabilités exclusives du DPJ :

> « a) recevoir le signalement, procéder à une analyse sommaire de celui-ci et décider s'il doit être retenu pour évaluation;
>
> b) procéder à l'évaluation de la situation et des conditions de vie de l'enfant et décider si sa sécurité ou son développement est compromis;
>
> e) mettre fin à l'intervention si la sécurité ou le développement d'un enfant n'est pas ou n'est plus compromis. »

2 L'ÉVALUATION DES PARENTS

Le projet de loi n° 125 propose diverses modifications qui exigeront l'accomplissement d'activités complexes, susceptibles d'avoir des conséquences importantes sur les conditions de vie des parents et de leurs enfants et sur leur droit à l'intégrité et à la liberté de leur personne. Dans son mémoire, déposé à la Commission des affaires sociales, la Commission a souligné le fait que certaines de ces activités devraient faire objet d'un examen dans une perspective d'activités réservées[11]. Il y a donc lieu d'examiner maintenant comment les recommandations formulées en des termes généraux par la Commission en décembre 2005 pourraient devenir plus explicites, compte tenu des

11 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *op. cit.*., note 9, pp. 8 et 42.

propositions du Comité d'experts. L'évaluation des parents incapables d'exercer leurs responsabilités sera d'abord examinée, en partant du fait que le Comité d'experts reconnaît que l'évaluation des adultes désireux de devenir parents par adoption est une activité comportant des risques importants.

La Commission adhère à la recommandation du Comité d'experts selon laquelle « l'évaluation des adultes candidats à l'adoption, tant pour l'adoption en sol québécois que pour le volet international » devrait constituer une activité réservée. Selon le Comité d'experts, cette évaluation « vise à établir la capacité des adoptants à répondre aux besoins physiques, psychiques et sociaux d'un enfant ». Cette formulation reprend le libellé de l'article 72.3 de la LPJ.

Le caractère réservé de l'activité se justifie du fait que « la santé, la sécurité et le bien-être d'un enfant reposent sur une évaluation adéquate de la capacité parentale des candidats à l'adoption. En outre, l'évaluation peut entraîner diverses perturbations dont un état de détresse chez l'adulte candidat à l'adoption, particulièrement dans les cas de refus »[12].

Cette recommandation est faite au moment même où la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale examine une proposition visant à modifier de façon importante les dispositions qui régissent l'hébergement d'un enfant à l'extérieur de son milieu familial. Lorsqu'il est effectué en vertu de la LPJ, un tel hébergement résulte de l'impossibilité pour les parents de satisfaire à la responsabilité qui leur incombe au sens de l'article 2.2. de la LPJ : « assumer le soin, l'entretien et l'éducation d'un enfant et […] en assurer la surveillance ». Cette impossibilité peut être temporaire ou permanente.

Comme le soulignait la Commission dans son mémoire à la Commission des affaires sociales, le projet de loi n° 125 propose de limiter le temps que les enfants passent en

12 *Partageons nos compétences, op. cit.*, note 1, p. 50.

hébergement provisoire par l'introduction dans la loi de délais après lesquels le retour en milieu familial, l'adoption, la tutelle ou l'hébergement jusqu'à majorité doit obligatoirement être prononcé par le tribunal. C'est un principe qui lierait le DPJ. Après un délai d'hébergement maximal de 12 mois, 18 mois et 24 mois, selon l'âge de l'enfant, le DPJ devrait saisir le tribunal pour obtenir une ordonnance à long terme visant à « assurer » à l'enfant « la continuité des soins et la stabilité des liens et des conditions de vie ». On aura compris que, par ces dispositions, le législateur entend répondre plus adéquatement aux besoins de nombreux enfants qui, à l'heure actuelle, sont ballottés entre leur milieu familial et un milieu d'accueil.

La Commission a reconnu que l'objectif d'établir un milieu stable où l'enfant puisse se développer et s'épanouir est légitime. Elle a toutefois précisé qu'il ne peut justifier à lui seul des atteintes graves aux droits des enfants et des familles s'il ne s'appuie pas sur des moyens éprouvés, notamment des personnes hautement qualifiées et outillées d'instruments valides pour évaluer la capacité des parents[13].

En raison des risques de préjudice majeurs associés aux décisions prises dans ce contexte, il convient d'insister pour que l'évaluation de la capacité des parents d'assurer la protection de leur enfant soit formellement distinguée de l'évaluation du « besoin de protection d'un mineur » et de la « détermination des mesures applicables », les deux activités réservées qui sont proposées par le Comité d'experts.

Tout en retenant que l'évaluation du « besoin de protection d'un mineur » comprend notamment les situations où il est requis de prendre des mesures spécifiques afin d'assurer sa stabilité, telles que l'adoption, la Commission recommande que soit également reconnue une autre activité réservée, qui pourrait se lire comme suit[14] :

---

13 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *op. cit.*, note 9, p. 34.

14 Cette formulation emprunte à la proposition du Comité d'experts qui recommande, en page 48 de son rapport, que l'évaluation d'un jeune contrevenant « *en vue d'éclairer le tribunal* » constitue une activité réservée.

- Évaluer les parents en vue d'éclairer le tribunal lorsque ce dernier doit statuer sur la mesure la plus apte à assurer la continuité des soins et la stabilité des liens et des conditions de vie d'un enfant.

Finalement, la Commission posera une question qui déborde le cadre de la présente réflexion. En plus de proposer que l'évaluation des adultes candidats à l'adoption constitue une activité réservée, le Comité d'experts, traitant des décisions en matière de garde des enfants et du droit d'accès des parents à leurs enfants, propose que l'évaluation de la situation d'une famille qui vit une séparation ou un divorce constitue une activité réservée, puisque « les décisions que prend le tribunal sur la base de ce type d'évaluation ont un impact important sur la vie des enfants et des parents. Elles peuvent comporter un caractère irrémédiable, entraîner un état de détresse dans la famille, et signifier pour les parents la perte du droit d'accès à leurs enfants ».

Qu'en est-il des adultes, généralement des familles d'accueil, qui se montreraient intéressés à exercer une tutelle à l'égard d'un enfant, au sens mis de l'avant dans le projet de loi n° 125? Feraient-ils objet d'une évaluation spécifique[15]? L'objectif d'une telle mesure consiste, rappelons-le, à donner un milieu de vie stable à un enfant, un milieu apte à lui garantir une continuité de soins et des conditions de vie appropriées à ses besoins et à son âge.

---

15 Un rapport ministériel établissait en 2000 comment les procédures d'évaluation des familles d'accueil pouvaient être déficientes : « Des orientations claires et communes à tous manquent et l'évaluation dépend bien souvent de la seule expérience des intervenants aux ressources » (p. 31). Les auteurs du rapport soulignaient également l'absence d'homogénéité d'un centre jeunesse à l'autre, le manque de cohérence dans l'interprétation des outils d'évaluation et les pressions parfois exercées afin que les standards de recrutement soient abaissés en cas de pénurie. Voir : *Familles d'accueil et intervention jeunesse – Analyse de la politique de placement en ressource de type familial.* Rapport soumis à monsieur Gilles Baril, ministre délégué à la Santé, aux Services sociaux et à la Protection de la jeunesse, présenté par le Groupe de travail sur la politique de placement en famille d'accueil, mai 2000.

En ce qui concerne le rôle du DPJ par rapport à la tutelle, la LPJ et le Code civil prévoient que ce dernier peut exercer lui-même la tutelle (art. 32, LPJ) et qu'il peut adresser une demande à la Cour supérieure pour se faire nommer tuteur ou faire nommer tuteur de l'enfant toute personne qu'il recommande (art. 57.2, LPJ et art. 207, C.c.Q.).

Le projet de loi n° 125 modifie certains aspects de ce rôle, notamment le fait que le DPJ adressera dorénavant sa demande à la Cour du Québec. Toutefois, nulle part n'est-il mentionné explicitement qu'une évaluation de l'adulte disposé à exercer la tutelle serait requise. Selon le projet de loi n° 125 une nouvelle disposition, contenue à l'article 70.1 de la LPJ, préciserait « Si le directeur considère que la tutelle est la mesure la plus susceptible d'assurer l'intérêt de l'enfant et le respect de ses droits, [...] ».

Pour ces motifs, la Commission considère que la possibilité d'une activité réservée portant sur l'évaluation des adultes désireux d'exercer une tutelle devrait faire objet d'un examen additionnel de la part du Comité d'experts. Cette possibilité vise les cas soumis à la Cour du Québec par le DPJ. Elle soulève des questions plus larges qui ne sauraient être examinées ici.

3 L'HÉBERGEMENT DANS DES UNITÉS D'ENCADREMENT INTENSIF

Le Comité d'experts ne pouvait pas se prononcer sur l'hébergement dans des unités d'encadrement intensif puisqu'un tel hébergement n'était pas reconnu légalement au moment de ses travaux. Il propose toutefois que soient réservées deux activités qui, sous certains aspects, sont apparentées à l'utilisation d'une telle mesure. Après avoir rappelé ces deux activités, auxquelles elle adhère, la Commission rappellera ses recommandations relatives à l'hébergement dans une unité d'encadrement intensif.

En matière d'hébergement, le Comité d'experts recommande de réserver l'activité qui suit :

> « Déterminer le plan d'intervention concernant un enfant […] hébergé dans un centre de réadaptation […] en vertu des lois existantes, lorsqu'il est atteint d'un trouble mental ou lorsqu'il présente un risque suicidaire. »[16]

Cette recommandation du Comité d'experts rejoint en partie la recommandation faite par la Commission. Celle-ci a recommandé que le plan d'intervention au bénéfice de tous les enfants hébergés en vertu de la LPJ constitue une activité réservée[17].

Le Comité d'experts recommande par ailleurs que l'évaluation d'un jeune contrevenant devienne une activité réservée, car il considère que cette évaluation est requise préalablement à une « décision pouvant entraîner une liberté limitée ou la détention pour le jeune, ainsi que la perte de l'exercice de l'autorité parentale pour les parents »[18].

La Commission ne s'est pas prononcée sur l'évaluation préalable à une décision judiciaire pouvant entraîner une perte de liberté pour le jeune. Dans son mémoire à la Commission des affaires sociales sur le projet de loi n° 125, elle a plutôt dénoncé les régimes de vie imposés à certains adolescents placés en garde ouverte en vertu de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* ou hébergés dans des centres de réadaptation en vertu de la LPJ. Elle a soutenu que ces régimes de vie sont parfois tellement restrictifs de liberté qu'ils s'apparentent à une détention[19].

La Commission a recommandé que la décision d'imposer un tel régime à un enfant ou un adolescent en vertu de la LPJ soit du ressort du tribunal et que la décision de soumettre une telle demande ainsi que l'évaluation qui la précède constituent une activité

---

16 *Partageons nos compétences*, *op. cit.*, note 1, p. 53.

17 Lettre de M^e^ Pierre Marois, précitée, note 7.

18 *Partageons nos compétences, op. cit.*, note 1, p. 48.

19 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *op. cit.*, note 9, p. 40.

réservée et que cette activité s'ajoute aux responsabilités exclusives du DPJ et de son personnel.

La Commission a aussi recommandé que l'élaboration du plan d'intervention au bénéfice d'un enfant ou d'un adolescent hébergé dans de telles conditions constitue une activité réservée[20].

Les membres de la Commission des affaires sociales ont tenu compte de la recommandation de la Commission. Lors de l'étude détaillée de l'article 5 du projet de loi n° 125, le 23 mars 2006, un amendement au projet de loi n° 125 a été adopté[21], de telle sorte que l'article 11.1.1 de la LPJ se lirait, s'il est adopté en troisième lecture, comme suit :

> « Lorsque l'enfant est hébergé à la suite d'une mesure de protection immédiate ou d'une ordonnance rendue par le tribunal en vertu de la présente loi et qu'il y a un risque sérieux qu'il présente un danger pour lui-même ou pour autrui ou qu'il se soustraie à cette mesure ou à cette ordonnance, l'hébergement de cet enfant peut s'effectuer dans une unité d'encadrement intensif maintenue par un établissement qui exploite un centre de réadaptation laquelle encadre de façon importante son comportement et ses déplacements en raison de l'aménagement physique plus restrictif et des conditions de vie propres à cette unité.
>
> Un tel hébergement doit prendre fin dès que sont disparus les motifs qui l'ont justifié. Dans le cas d'une mesure de protection immédiate, la durée de cet hébergement ne doit peut dépasser le délai prévu à l'article 46. Le recours à un tel hébergement doit s'effectuer à la suite d'une décision du directeur général de l'établissement ou de la personne qu'il autorise par écrit en conformité avec les conditions prévues par règlement et doit faire l'objet d'une mention détaillée au dossier de l'enfant, qui en précise les motifs le justifiant ainsi que la période de son application. Les informations contenues dans ce règlement doit être remise à l'enfant, s'il est en mesure de le comprendre, de même qu'aux parents de l'enfant et leur être expliquées. L'enfant ou ses parents peuvent saisir le tribunal d'une telle décision du directeur général. Cette demande est instruite et jugée d'urgence. »[22]
> (Les soulignés sont de nous.)

---

20 *Id.*, p. 42.

21 ASSEMBLÉE NATIONALE, COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES, *Journal des débats*, le jeudi 30 mars 2006, 16h30 (non révisé).

22 *Id.*, le jeudi 23 mars 2006, 12h00 (non révisé).

Compte tenu des travaux de la Commission des affaires sociales et du rapport du Comité d'experts, la Commission recommande donc que l'admission dans une unité d'encadrement intensif repose sur des activités réservées, qui pourraient être formulées comme suit :

- Évaluer un enfant en vue d'une décision relative à son hébergement, pour une
  période déterminée, dans une unité d'encadrement intensif maintenue par un centre de réadaptation pour jeunes.

- Déterminer[23] et assurer le suivi du plan d'intervention concernant un enfant hébergé dans une telle unité.

Il convient de souligner en terminant que certains des enfants et des adolescents hébergés dans des unités d'encadrement intensif sont déjà inclus dans le groupe visé par la recommandation du Comité d'experts relative au plan d'intervention dans les cas où l'enfant est atteint d'un trouble mental ou lorsqu'il présente un risque suicidaire. La recommandation de la Commission aurait donc pour effet d'étendre la proposition de Comité d'experts à une nouvelle catégorie de jeunes.

4 LA CONTENTION ET L'ISOLEMENT

La décision relative à l'utilisation des mesures de contention est une activité réservée depuis 2002[24]. Le Comité d'experts propose « d'étendre la réserve de cette activité » à d'autres professionnels que ceux du domaine de la santé[25]. Il propose également que

---

23 Le terme doit être compris au sens où la Commission l'a souligné précédemment, en page 4.

24 *Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives dans le domaine de la santé,* L.Q. 2002, c. 33, art. 2.

25 *Partageons nos compétences, op. cit.*, note 1, p. 58.

l'utilisation de l'isolement soit reconnue comme une activité réservée lorsqu'elle a lieu en application de l'article 118.1 de la LSSSS.

C'est ainsi que dans les centres de réadaptation pour jeunes, où de nombreux enfants et adolescents sont hébergés en vertu de la LPJ, la décision d'utiliser ces mesures de contrôle constituerait dorénavant une activité réservée. Le Comité d'experts propose qu'une obligation de formation continue soit associée à l'exercice de cette responsabilité.

La réserve de cette activité doit être comprise, selon le Comité d'experts, « dans un contexte d'intervention thérapeutique planifiée » :

> « La décision d'utiliser des mesures de contention dans tout autre contexte, en situation d'urgence, en présence d'un comportement qui met en danger la sécurité de la personne ou celle d'autrui ou en milieu carcéral, ne constitue pas l'objet de la réserve proposée ».

La Commission retient que cette affirmation doit être comprise dans le cadre des orientations ministérielles émises conformément à l'article 118.1 de la LSSSS. Ces orientations établissent clairement que la contention utilisée en situation d'urgence entretient un rapport étroit avec la contention utilisée dans un contexte d'intervention thérapeutique planifiée :

> « Il est possible et même nécessaire, dans certaines situations, de prévoir une éventuelle utilisation de mesures de contrôle. C'est ce qu'on appelle le contexte d'intervention planifiée. Ainsi, dans le cas d'une désorganisation comportementale récente, susceptible de se répéter et pouvant comporter un danger réel pour la personne elle-même ou pour autrui, les intervenants doivent avoir convenu avec la personne ou son représentant, et avoir inscrit au plan d'intervention ou au plan de services, divers moyens pour faire face efficacement à la situation. Parmi ceux-ci, et en dernier recours, les substances chimiques, la contention ou l'isolement pourront avoir été envisagés à titre de mesures de contrôle.
>
> On appelle au contraire « intervention non planifiée » une intervention réalisée en réponse à un comportement inhabituel, et par conséquent non prévu, qui fait en sorte de mettre en danger de façon imminente la sécurité de la personne ou celle d'autrui. Il va de soi que, dans un semblable contexte, les mesures de contrôle n'ont pas été prévues au plan d'intervention ou au plan de services de la personne. Par contre, même lorsque l'intervention se déroule dans un contexte non planifié,

> les principes directeurs doivent guider les actions à poser. Une analyse postsituationnelle doit également être effectuée et permettre d'intégrer, le cas échéant, dans le plan d'intervention de la personne des mesures préventives et de remplacement. »[26] (Les soulignés sont de nous).

Les propositions du Comité d'experts correspondent aux recommandations que la Commission a elle-même formulées en novembre 2000 au sujet de la contention et de l'isolement[27]. La Commission souligne toutefois que la mise en application de la proposition du Comité d'experts pourrait poser des problèmes importants dans les cas où l'élaboration et l'adoption du plan d'intervention au bénéfice d'un enfant ou d'un adolescent ne constituent pas une activité réservée, c'est-à-dire dans tous les cas qui ne sont pas visés à la section précédente.

En effet, la Commission a à maintes fois constaté que, dans les centres pour jeunes, l'élaboration du plan d'intervention est confiée, dans les faits, à des techniciens qui, souvent au nom de principes vagues et non démontrés, utilisent abondamment la mesure d'isolement dans une perspective dite « clinique ». C'est ainsi que certains décideront qu'un jeune doit toujours être soumis à une période d'isolement au retour d'une fugue.

CONCLUSION

Sous l'angle du respect des droits reconnus aux enfants par la LPJ et de la protection de leur intérêt, le rapport du Comité d'experts représente, de l'avis de la Commission, un gain considérable.

---

26 MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Orientations ministérielles relatives à l'utilisation exceptionnelle des mesures de contrôle : contention, isolement et substances chimiques*, 2002, p. 18.

27 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *op. cit.*, note 6, p. 14.

Des précisions importantes devraient néanmoins être apportées en ce qui a trait à l'exercice des responsabilités exclusives du DPJ. De par leur nature même, celles-ci constituent une atteinte à la vie privée des familles, aussi justifiée soit-elle par ailleurs. Il importe donc que cet exercice, qui comporte une prise de décision autant qu'une évaluation, soit confié à des personnes dont la compétence et l'imputabilité seront ultimement garanties par le système professionnel québécois.

Le Comité d'experts a réalisé ses travaux alors que des groupes de travail ministériels étudiaient les façons de renouveler le système de protection des enfants. Les travaux de ces groupes ont donné lieu à des propositions de modifications législatives contenues dans le projet de loi n° 125. Le moment est donc venu, selon la Commission, d'arrimer ces deux processus et d'ajuster le contenu du rapport du Comité d'experts aux travaux de l'Assemblée nationale en matière de protection des enfants.

C'est dans ce contexte que la Commission recommande de réserver trois nouvelles activités.

La première porterait sur l'évaluation des parents préalablement à toute décision judiciaire ayant pour effet d'assurer à un enfant un milieu de vie stable, au sens de la LPJ.

La deuxième et la troisième porteraient sur l'évaluation des jeunes que l'on estime avoir besoin d'un hébergement dans une unité d'encadrement intensif et, le cas échéant, sur le plan d'intervention approprié.

Cat. 2.700.11

COMMENTAIRES PORTANT SUR *LE PROJET DE RÈGLEMENT SUR LES CONDITIONS DU RECOURS À L'HÉBERGEMENT EN UNITÉ D'ENCADREMENT INTENSIF*

M^e^ Karina Montminy, conseillère juridique

Direction de la recherche et de la planification

Le 28 août 2007

Collaboration :

M^e Lysiane Clément-Major, conseillère juridique
Direction du contentieux

M^e Claire Bernard, conseillère juridique
Direction de la recherche et de la planification

Marc Bélanger, chercheur
Direction de la recherche et de la planification

Jocelyne Gervais, secrétaire adjointe
Direction du Secrétariat

Gaston Fréchette, représentant régional
Direction de enquêtes
Bureau de Longueuil

Traitement de texte :

Ramon Avila
Direction de la recherche et de la planification

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a pris connaissance du *Projet de règlement sur les conditions du recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif*, publié dans la *Gazette officielle du Québec*, le 20 juin dernier. Elle considère qu'il faut lui accorder une importance toute particulière en ce qu'il pose les balises du recours à l'encadrement intensif, balises qui seront déterminantes dans l'application future de ce type d'hébergement dans les établissements qui exploitent un centre de réadaptation. Dans cet esprit, et en vertu de sa mission qui consiste à veiller à la protection de l'intérêt de l'enfant et au respect de ses droits ainsi qu'à la lumière des principes affirmés dans la *Charte des droits et libertés de la personne*[1] et dans la *Loi sur la protection de la jeunesse*[2], la Commission émettra d'abord des commentaires d'ordre général concernant l'ensemble du projet de règlement et ensuite, d'ordre spécifique se rapportant à certaines dispositions y étant contenues.

La Commission tient à souligner que plusieurs de ses commentaires tiennent compte des *Standards de pratique en matière d'hébergement dans un milieu restrictif de liberté en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse* (août 2005), proposés par le ministère de la Santé et des Services sociaux, ainsi que des *Orientations du ministère de la Santé et des Services sociaux concernant l'élaboration du règlement sur l'hébergement en unité d'encadrement intensif dans le cadre du projet de loi 125* (mars 2006 et novembre 2006).

Cadre légal

La Commission veut d'abord mentionner que le recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif doit s'inscrire dans le respect des droits et l'intérêt de l'enfant reconnus, notamment dans la Charte: le droit à la protection, à la sécurité et à l'attention de ses parents ou des

1 L.R.Q., c. C-12, ci-après « Charte ».

2 *Loi sur la protection de la jeunesse*, L.R.Q., c. P-34.1.

personnes qui en tiennent lieu (art. 39), le droit à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté (art. 1), le droit à la dignité (art. 4), le droit au respect de sa vie privée (art. 5) et le droit de ne pas être privé de sa liberté ou de ses droits (art. 24).

De plus, l'enfant hébergé dans une telle unité jouit des droits qui lui sont reconnus dans la *Loi sur la protection de la jeunesse*, en particulier *:* les décisions doivent être prises dans l'intérêt de l'enfant (art. 3), le droit de recevoir des services de santé et des services sociaux adéquats (art. 8), le droit à la confidentialité des communications (art. 9), le droit d'être hébergé dans un lieu approprié aux besoins et au respect des droits de l'enfant (art. 11.1) et l'obligation du directeur de la protection de la jeunesse de s'assurer que l'hébergement s'effectue dans des conditions adéquates (art. 62).

Le jeune hébergé dans ce type d'unité jouit également des droits reconnus aux enfants dans la *Convention relative aux droits de l'enfant*[3], entre autres : le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant (art. 3 al.1), le droit à la protection et aux soins nécessaires à son bien-être (art. 3 al.2), le droit d'exprimer librement son opinion et d'être entendu (art.12), le droit de ne pas être privé de la liberté de façon illégale ou arbitraire (art. 37 b)), le droit pour l'enfant privé de liberté d'être traité avec humanité et avec le respect dû à la dignité de la personne humaine et d'une manière tenant compte des besoins des personnes de son âge (art. 37 c)), le droit de l'enfant privé de sa liberté d'avoir rapidement accès à l'assistance juridique ou à toute autre assistance appropriée, ainsi que le droit de contester la légalité de sa privation de liberté devant un tribunal ou une autre autorité compétente (art. 37 d)); les États parties doivent pour leur part veiller au fonctionnement des institutions, services et établissements (art. 3 al.3) et prendre toutes les mesures appropriées pour faciliter la réadaptation physique et psychologique et la réinsertion sociale de tout enfant. Cette réadaptation et cette réinsertion doivent se dérouler dans des conditions qui favorisent la santé, le respect de soi et la dignité de l'enfant (art. 39).

[3] A/RES/44/25 (1989), R.T. Can. 1992 n° 3 (20 novembre 1989).

Positions antérieures de la Commission

La Commission souhaite rappeler quelques points importants qu'elle a fait valoir sur le respect des droits dans ce type d'hébergement. Elle a formulé des commentaires sur les Standards de pratique et les orientations ministérielles, lors de la consultation particulière menée au printemps 2006 sur la réforme de la *Loi sur la protection de la jeunesse* et dans le mémoire qu'elle a déposé à la Commission des affaires sociales en décembre 2005[4].

Par conséquent, la Commission a, à plusieurs reprises, fait valoir que seuls les régimes restrictifs de liberté expressément autorisés par la loi pouvaient être employés et ce, de façon strictement exceptionnelle, en respectant la procédure prescrite et toujours dans le meilleur intérêt de l'enfant. Dans le cas où il y a non respect de ces conditions, la Commission a soutenu que les mesures privatives ou restrictives de liberté qui s'ajoutent à l'hébergement obligatoire d'un enfant auraient pour effet d'instaurer un régime de vie qui prive l'enfant de sa liberté résiduelle contrairement à l'article 1 de la Charte, contrevenant ainsi au droit garanti par l'article 24 de la Charte, soit celui de ne pas être privé de sa liberté ou de ses droits, sauf pour les motifs prévus par la loi et suivant la procédure prescrite. Dans ce contexte, elle continue d'insister sur le caractère exceptionnel du recours à des régimes de vie caractérisés par d'importantes mesures restrictives de liberté.

Ainsi, afin de s'assurer du respect des exigences de justice fondamentale découlant de l'article 24 de la Charte, la Commission a recommandé dans son mémoire portant sur la réforme de la *Loi sur la protection de la jeunesse* que le directeur de la protection de la jeunesse saisisse, sans délai,

---

[4] Lysiane CLÉMENT-MAJOR, *Commentaires portant sur les standards ministériel relatifs à l'hébergement en milieu restrictif de liberté*, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, septembre 2005; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, Projet de loi n° 125*, *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives*, (M. Bélanger, C. Bernard et K. Montminy, Cat. 2.412.101), décembre 2005.

le tribunal de la décision de recourir à l'hébergement en unité d'encadrement intensif d'un jeune[5]. Le législateur n'a pas retenu cette recommandation, laissant plutôt aux jeunes, à leurs parents ou à la Commission le fardeau de contester la mesure devant le tribunal. Certains commentaires qu'émettra la Commission ci-dessous tiendront compte de ce fait.

Par ailleurs, la Commission a soutenu que la loi devait encadrer tout recours à des régimes de vie qui se caractérisent par un ensemble de mesures restrictives. Or, le législateur a décidé de limiter l'encadrement législatif de ces régimes par rapport à un lieu physique, soit les unités d'encadrement intensif. La Commission comprend ainsi que de telles unités seront spécifiquement désignées comme telles et qu'il ne pourra pas y avoir d'encadrement intensif à l'extérieur de ces unités. Toute autre application à l'extérieur de cette unité n'aurait pas de fondement juridique propre, ce qui constituerait une atteinte aux articles 1 et 24 de la Charte[6]. En fait, ce type d'encadrement équivaudrait à une privation de la liberté résiduelle de l'enfant.

Dans cette même veine, s'appuyant sur les décisions des tribunaux, la Commission a défendu l'idée que « la situation de fait dans laquelle se trouve l'enfant est celle qui permet d'évaluer la légalité de son placement »[7]. En effet, la Commission s'est à de nombreuses reprises prononcée sur le caractère trop sécuritaire des conditions de vie offertes aux enfants placés en encadrement intensif et, dans certains cas, elle a conclu que les conditions de vie étaient abusives. Ajoutons qu'il est également possible que des jeunes soient soumis à des mesures restrictives de liberté, tel qu'être enfermé dans leur chambre, pour des raisons administratives : durant la nuit, durant les changements de quart des éducateurs ou durant des périodes de repos ou de réflexion[8]. Le

---

5 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, mémoire *op. cit.*, note 4, p. 42.

6 Hélène TESSIER, *La légalité de l'encadrement intensif en vertu de la Loi sur le protection de la jeunesse*, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, Cat.211, octobre 1998.

7 *Id*, p.6.

8 Julie DESROSIERS, L'encadrement législatif des mesures restrictives de liberté utilisées dans les centres de réadaptation pour jeunes : une occasion à saisir, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, Projet de loi n° 125*, *Loi modifiant la loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale,* [décembre 2005], p.9.

projet de règlement étant muet sur le sujet des conditions de vie des jeunes, il importe ainsi de rappeler que la Commission continue de s'opposer à toute condition de vie pouvant être jugée abusive. À cet égard, elle souligne qu'elle portera une attention particulière aux conditions de vie imposées à un jeune soumis à tout régime de vie restreignant sa liberté lors des interventions qu'elle aura à effectuer.

Enfin, la Commission a soutenu[9] que la décision du directeur de la protection de la jeunesse de recourir à un régime de vie qui encadre de façon importante la liberté de l'enfant devrait être prise à la suite d'une recommandation faite en ce sens par un professionnel, au sens du *Code des professions*[10]. De surcroît, elle a soutenu que l'élaboration du plan d'intervention relatif à cet hébergement ainsi que le suivi de sa mise en œuvre devraient constituer des activités réservées au sens du *Code des professions*.

Personne autorisée par le directeur général de l'établissement et activités réservées

Au sujet des activités réservées, considérant que le présent projet de règlement prévoit que c'est le directeur général de l'établissement ou la personne qu'il autorise par écrit qui prendra la décision de recourir à l'hébergement en unité d'encadrement intensif et qui révisera cette décision, la Commission recommande que la personne autorisée par le directeur général soit, pour les jeunes âgés de plus de 14 ans, le directeur de la protection de la jeunesse ou les membres de son personnel qu'il autorise à cet fin en vertu de l'article 32 de la *Loi sur la protection de la jeunesse*.

9 Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, mémoire *op. cit.*, note 4 et Marc BÉLANGER, *Commentaires sur le rapport du comité d'experts portant sur la modernisation de la pratique professionnelle en santé mentale et en relations humaines*, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, (Cat. 2.700.10), 28 avril 2006.

10 L.R.Q., c. C-26.

De plus, elle insiste sur l'importance que sa décision soit prise à la suite d'une évaluation faite par un professionnel au sens de la loi. Le fait que ces deux activités –la prise de décision de recourir à l'hébergement intensif et la révision de la décision- soient réservées « apporte les garanties et l'imputabilité propres au système professionnel »[11].

La Commission est toutefois satisfaite de l'obligation imposée à l'article 7 voulant que ce soit le directeur de la protection de la jeunesse qui autorise personnellement, de façon exceptionnelle, l'hébergement en unité d'encadrement intensif d'un enfant de moins de 14 ans. Elle considère que la vulnérabilité des jeunes enfants, de même que l'impact de la mesure sur l'ensemble de leur situation familiale et de leur comportement justifient l'intervention personnelle du directeur de la protection de la jeunesse.

Or, la Commission s'interroge à savoir à quel endroit s'effectuera concrètement l'hébergement en encadrement intensif d'un enfant de moins de 14 ans s'il n'existe pas d'unité d'encadrement intensif dans sa région pour les moins de 14 ans. Sera-t-il hébergé dans une unité d'encadrement intensif d'un centre de réadaptation pour jeunes de plus de 14 ans? La Commission est d'avis que cette question devrait faire l'objet d'une décision dûment réfléchie par les instances responsables et la Commission aimerait être informée de l'orientation ainsi retenue.

Décision écrite et motivée

La Commission juge essentiel que la décision de recourir à l'hébergement en unité d'encadrement intensif soit écrite et que les motifs d'y avoir recours soient clairement inscrits et ce, en cas notamment de contestation de la décision devant le tribunal. Dans ce sens, elle recommande l'ajout d'un alinéa à l'article 1 prévoyant que : « La décision du directeur général

[11] GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Rapport du Comité d'expert : Partageons nos compétences, Modernisation de la pratique professionnelle en santé mentale et en relations humaines*, novembre 2005, p35.

d'un établissement ou la personne qu'il autorise par écrit de recourir à l'hébergement en unité d'encadrement intensif doit être rendue par écrit et motivée ».

Plan d'intervention

En lien avec le commentaire émis ci-dessus relativement aux activités réservées, la Commission recommande que les modifications qui seront apportées au plan d'intervention dont il est fait mention au deuxième alinéa de l'article 2 soient effectuées par un professionnel. Il en assure le suivi et doit le réviser dès qu'il y a une évolution de la situation du jeune. La Commission recommande que l'alinéa 2 de l'article 2 soit modifié dans ce sens.

Par ailleurs, afin de s'assurer que l'atteinte au droit à la liberté du jeune rencontre les critères de rationalité et de proportionnalité de l'article 9.1 de la Charte, la Commission recommande que le projet de règlement prévoie expressément le type d'informations devant être inscrit dans le plan d'intervention. Ainsi, il devrait contenir les informations démontrant, à tout moment, que l'hébergement en unité d'encadrement intensif est en lien relationnel avec les objectifs de protection et de réadaptation poursuivis, qu'il porte le moins possible atteinte à la liberté et que ses effets sont proportionnels aux objectifs visés.

De surcroît, le projet de règlement devrait explicitement prévoir que, dans la mesure du possible, le plan d'intervention soit élaboré et révisé en collaboration avec le jeune et ses parents et ce, conformément aux articles 2.3, 2.4 et 6 de la *Loi sur la protection de la jeunesse*.

Information au jeune et à ses parents

Dans un autre ordre d'idées, la Commission recommande l'ajout d'un article au projet de règlement afin de prévoir spécifiquement que le jeune et ses parents soient clairement informés des motifs ayant mené à l'hébergement en unité d'encadrement intensif et ce, conformément à

l'article 5 de la *Loi sur la protection de la jeunesse*. Cet article devrait préciser que les motifs de la décision de recourir à ce type d'hébergement soient transmis et expliqués à l'enfant, s'il est en mesure de les comprendre, et à ses parents avant le début effectif de l'hébergement. Il devrait en être de même des motifs justifiant le maintien de la mesure.

Droit pour le jeune et ses parents d'être entendus

Dans ce même esprit, la Commission recommande l'ajout d'une disposition particulière au projet de règlement prévoyant que, lorsque les circonstances sont appropriées, l'enfant et ses parents aient l'occasion de participer à la prise de décision, de faire entendre leurs points de vue et leurs préoccupations concernant la décision de recourir à l'hébergement en unité d'encadrement intensif ou à sa prolongation et ce, conformément aux articles 2.3, 2.4 et 6 de la *Loi sur la protection de la jeunesse*.

Dynamique et antécédents du jeune

À l'alinéa 1 de l'article 1, il est prévu que la décision de recourir à l'hébergement en encadrement intensif soit précédée d'une évaluation des comportements de l'enfant. Or, l'énumération proposée à l'alinéa 2 de ce même article réfère à certains éléments qui ne concernent pas uniquement le comportement de l'enfant. La Commission recommande ainsi d'éliminer à l'article 1 al. 1. le mot « comportement » et de conserver « évaluation de l'enfant ».

La Commission s'interroge par ailleurs sur la pertinence de l'utilisation du terme « dynamique » au par. 2 de l'alinéa 2 de l'article 1. Ne serait-il pas suffisant de prévoir que l'évaluation doit considérer les caractéristiques de l'enfant?

Concernant l'élément « antécédents du jeune », la Commission juge que le terme est imprécis. Elle recommande donc de le remplacer au par. 3 de l'alinéa 2 de l'article 1 par les termes suivants:

« l'historique de placements antérieurs et l'application de mesures disciplinaires ou exceptionnelles d'isolement ou de contention ».

La Commission est d'avis qu'un élément supplémentaire devrait être considéré lors de l'évaluation du jeune, soit les activités et les services lui ayant déjà été offerts. Il sera effectivement essentiel de tenir compte des activités et services déjà proposés dans le milieu d'hébergement actuel de l'enfant ainsi que de leurs résultats concernant l'événement justifiant le recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif. Elle recommande l'ajout de ces éléments à l'article 1 al. 2 par. 2.

Mesures alternatives envisagées

Toujours à l'article 1, il est prévu que les alternatives envisagées soient considérées lors de l'évaluation des comportements de l'enfant. Or, compte tenu du caractère exceptionnel du recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif, la Commission recommande l'ajout d'une disposition préconisant spécifiquement l'examen des solutions alternatives envisagées préalables à toute mesure d'hébergement. Il est en effet essentiel que toutes les autres solutions aient été explorées et qu'elles aient été jugées inapplicables. Par ailleurs, l'identification des mesures alternatives qui ont été envisagées, de même que la justification de recourir à l'hébergement en unité d'encadrement intensif, devraient être notées au dossier du jeune.

Outils reconnus

Au deuxième alinéa de l'article premier du projet de règlement, il est proposé que l'évaluation des comportements de l'enfant s'effectue à l'aide d'outils cliniques reconnus, devant être contenus au protocole sur le recours à l'hébergement en encadrement intensif (art. 4 par.3). À ce sujet, la Commission juge que le mot « clinique » est limitatif en ce sens que les outils qui serviront pour l'évaluation de l'enfant ou pour la révision de la décision de maintenir l'enfant en

hébergement pourraient avoir un contenu autre que clinique. Par exemple, il pourrait s'agir d'un outil contenant des principes directeurs relatifs aux droits de l'enfant ou aux mesures de sécurité. Ainsi, la Commission recommande d'éliminer le mot « clinique » aux articles 1 et 4 du projet de règlement.

Accompagnement de l'enfant

En revanche, la Commission se réjouit de constater que le projet de règlement prévoit à l'article 2 que l'enfant doit bénéficier en plus des services et activités de réadaptation, d'un accompagnement clinique soutenu et personnalisé. En fait, la Commission a souvent constaté que les enfants placés en encadrement intensif étaient retirés de l'école et de l'ensemble des activités de réadaptation. Elle a de même constaté que leur liberté résiduelle était très restreinte, qu'ils étaient confinés dans leur chambre et laissés bien souvent à eux-mêmes, sous la surveillance d'agents de sécurité.

Cependant, considérant l'importance de l'accompagnement clinique de l'enfant lors de son hébergement en unité d'encadrement intensif, elle recommande d'ajouter au premier alinéa de l'article 2, le mot « requis » à la suite des mots « en outre les services ». En effet, la Commission a maintes fois constaté que des enfants ne bénéficiaient pas des services spécialisés requis par leur situation, tels les services de traitement en toxicomanie.

À cet égard, les constats effectués par la Commission au cours des années s'expliquent en partie par le fait que les services offerts aux jeunes sont tributaires des ressources globales du centre de réadaptation et de l'organisation des services de sa région. Par conséquent, elle juge qu'il sera difficile de respecter l'esprit de l'article 11.1.1 de la *Loi sur la protection de la jeunesse* ainsi que son règlement si la gamme complète de ressources de réadaptation n'est pas disponible. Elle

souhaite ainsi que cette problématique soit sérieusement prise en considération par les instances responsables et les divers partenaires.

Révision de la décision

Concernant la révision prévue à l'article 3 du projet de règlement, la Commission juge essentiel qu'elle ait lieu sans délai dès qu'il y a évolution de la situation de l'enfant, en conformité avec le libellé de l'article 11.1.1 de la *Loi sur la protection de la jeunesse* voulant que l'hébergement dans une unité d'encadrement intensif prenne fin dès que sont disparus les motifs qui l'ont justifié. Elle recommande ainsi de remplacer le premier alinéa de l'article 3 par le suivant : « Le directeur général de l'établissement ou la personne qu'il autorise par écrit doit réviser la situation de l'enfant, sans délai, dès qu'il y a une évolution de la situation de l'enfant afin de s'assurer que le recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif est toujours justifié».

De plus, la Commission considère que le délai maximal de révision d'un mois prévu à l'article 3 est indu compte tenu notamment du caractère exceptionnel de la mesure. Ainsi, elle recommande de le réduire à 15 jours à chaque première période d'hébergement en unité d'encadrement intensif et à 30 jours pour les périodes successives de prolongation. La Commission comprend toutefois que les périodes de prolongation devraient s'appliquer uniquement aux enfants présentant des situations particulières, constituant ainsi l'exception. Ce commentaire est d'autant plus important pour la Commission compte tenu qu'aucun délai maximal d'hébergement en unité d'encadrement intensif n'est prévu dans le projet de règlement.

Toujours au sujet de la révision, la Commission comprend que la révision de la situation d'un jeune devra s'appuyer sur un outil, lequel devra être contenu au protocole adopté par le conseil d'administration de chaque centre de réadaptation. S'il en est ainsi, il serait pertinent de préciser quels outils sont requis à l'article 4, al. 2 par. 3 du projet de règlement. À cet égard, la Commission

recommande de remplacer le paragraphe 3 de cet article par : « les outils requis et reconnus, notamment la grille d'orientation vers un programme d'encadrement intensif et l'outil de révision ».

D'ailleurs, la Commission accorde une grande importance aux outils qui serviront à l'évaluation des comportements de l'enfant et de la révision de la décision de maintenir l'hébergement d'un enfant dans une unité d'encadrement intensif. Ils doivent assurer une protection maximale des droits de l'enfant. Dans ce sens et en lien avec son mandat, la Commission entend faire, en temps opportun, les représentations appropriées sur leur contenu aux instances responsables de leur élaboration et de leur validation.

Protocole sur le recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif

Tel que proposé dans les standards de pratique et les orientations ministérielles, le projet de règlement devrait expressément prévoir que le directeur général de l'établissement ou la personne qu'il désignera veillera au respect du protocole devant être adopté par le conseil d'administration. Il est nécessaire que des mécanismes de contrôle du respect de l'application par l'ensemble du personnel existent. Cet élément devrait être ajouté à l'article 4 du projet de règlement, de même que celui voulant que le protocole fasse l'objet d'une diffusion auprès des jeunes et de leurs parents.

Autres recours possibles

La Commission remarque que l'article 5 du projet de règlement prévoit que l'enfant et ses parents doivent être informés des recours possibles devant le tribunal, mais ne prévoit pas les autres recours dont ils peuvent se prévaloir, notamment la possibilité de s'adresser à la Commission ou au commissaire local aux plaintes et à la qualité des services du centre jeunesse et, dans certains cas, au Protecteur du citoyen. Afin de s'assurer que l'enfant soit informé des

autres recours possibles, la Commission recommande d'ajouter à cet article, à la suite des mots « recours possibles devant le tribunal », les mots suivants : « et de la possibilité de s'adresser à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse ou au commissaire local aux plaintes et à la qualité des services du centre jeunesse et, le cas échéant, au Protecteur du citoyen».

Formation des intervenants

Enfin, la Commission a constaté les efforts importants qui ont été consacrés à la formation du personnel au cours des dernières années. Toutefois, dans un souci d'une application uniformisée de l'hébergement en unité d'encadrement intensif, la Commission recommande qu'une formation spécifique portant sur le sujet soit offerte à tous les intervenants oeuvrant dans un centre de réadaptation pour jeunes.

Conclusion

En tout dernier lieu, la Commission constate que le projet de règlement sur les conditions de recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif apporte des précisions importantes quant à l'application de l'article 11.1.1 de la *Loi sur la protection de la jeunesse*. Elle entend toutefois demeurer vigilante relativement aux conditions de vie qui seront imposées aux jeunes soumis à un régime de vie restreignant sa liberté lors des interventions qu'elle aura à effectuer, sur demande ou de sa propre initiative. À cet égard, l'expertise acquise à la suite de nombreuses enquêtes menées sur le sujet au fil des ans lui permettra d'assurer une continuité dans le respect des droits de l'enfant et de s'acquitter ainsi pleinement de son mandat.

Commission
des droits de la personne
et des droits de la jeunesse
Québec

Cat. 2.412.107.1

COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI N° 24

LOI MODIFIANT DIVERSES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES EN MATIÈRE DE SANTÉ

M^e Claire Bernard, conseillère juridique

Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Juin 2009

360, rue Saint-Jacques, 2^e étage, Montréal (Québec) H2Y 1P5
TÉLÉPHONE : (514) 873-5146 • 1 800 361-6477 **TÉLÉCOPIEUR :** (514) 873-6032
TÉLÉSCRIPTEUR : (514) 873-2648 **WEB :** www.cdpdj.qc.ca

Document adopté à la 545e séance de la Commission,
tenue le 12 juin 2009, par sa résolution COM-545-5.1.1

B Vizkelety

Béatrice Vizkelety, avocate
Secrétaire de la Commission

Collaboration :

Daniel Ducharme, chercheur
Me Karina Montminy, conseillère juridique
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Traitement de texte :

Chantal Légaré
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

1 LES MODIFICATIONS RELATIVES À LA *LOI SUR LA PROTECTION DE LA JEUNESSE* 2

1.1 L'exclusivité des responsabilités du directeur de la protection de la jeunesse 2
1.2 Le statut de la Commission devant le tribunal 5
1.3 L'avis à la Commission concernant l'hébergement d'un enfant dans une unité d'encadrement intensif 7

2 L'AJOUT D'UNE EXCEPTION AU PRINCIPE DE LA CONFIDENTIALITÉ DES DOSSIERS 8

3 LES MODIFICATIONS EN MATIÈRE DE SANTÉ PUBLIQUE 10

3.1 La vigie sanitaire 10
3.2 Le Comité d'éthique de santé publique 12

CONCLUSION 13

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a pour mission de veiller au respect des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne*[1] par toutes les mesures appropriées, y compris l'examen de la conformité des textes législatifs aux principes contenus dans la Charte[2]. Elle est également chargée de veiller à la protection de l'intérêt de l'enfant et au respect des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse*[3] et par la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*[4].

Dans le cadre de cette double mission, la Commission présente ses observations sur le Projet de loi n° 24, *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière de santé*[5]. Le projet de loi n° 24 réintroduit plusieurs modifications déjà proposées dans deux projets de loi qui avaient été déposés lors de sessions parlementaires antérieures, mais qui n'avaient pas été adoptés[6]. La Commission a commenté le deuxième de ces textes, le projet de loi n° 67[7]. Nos présents commentaires porteront sur trois aspects du projet de loi n° 24, soit premièrement, des modifications à la *Loi sur la protection de la jeunesse*, deuxièmement, une modification concernant la confidentialité des dossiers constitués par les centres jeunesse, et troisièmement, des modifications en matière de santé publique.

---

1 L.R.Q., c. C-12, ci-après « Charte ».

2 Charte, art. 57, al. 1 et 2; art. 71, al. 1 et 2 (6).

3 Charte, art. 57, al. 2; *Loi sur la protection de la jeunesse*, L.R.Q., c. P-34.1, ci-après « L.P.J. », art. 23.

4 L.C. 2002, c. 1. Voir L.P.J., art. 23.

5 1re session, 39e législature (Qué.), 2009.

6 *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière de santé*, Projet de loi n° 45, 2e session, 37e législature (Qué.), 2006; *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière de santé*, Projet de loi n° 67, 1re session, 38e législature (Qué.), 2007.

7 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le Projet de loi n° 67, Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière de santé*, avril 2008.

1 LES MODIFICATIONS RELATIVES À LA *LOI SUR LA PROTECTION DE LA JEUNESSE*

1.1 L'exclusivité des responsabilités du directeur de la protection de la jeunesse

L'article 32 de la *Loi sur la protection de la jeunesse* assigne au directeur de la protection de la jeunesse une série de responsabilités qui lui sont exclusives. Actuellement, seuls le directeur de la protection de la jeunesse et les membres de son personnel qu'il autorise à cette fin ont le droit de procéder à l'évaluation de la situation et des conditions de vie de l'enfant dont le signalement a été retenu et de décider si sa sécurité ou son développement est compromis[8].

Le projet de loi n° 24 propose de créer une exception à ce principe afin de permettre au directeur d'autoriser une personne qui n'est pas membre de son personnel à procéder à l'évaluation de la situation et des conditions de vie de l'enfant :

> « 7. L'article 32 de la Loi sur la protection de la jeunesse (L.R.Q., chapitre P-34.1) est modifié par l'insertion, après le premier alinéa, des suivants :
>
> "Malgré le premier alinéa, le directeur peut, s'il estime que la situation le justifie, autoriser, par écrit et dans la mesure qu'il indique, une personne qui n'est pas membre de son personnel à procéder à l'évaluation de la situation et des conditions de vie de l'enfant prévue au paragraphe b du premier alinéa pourvu qu'elle se retrouve parmi les personnes suivantes :
>
> a) un membre du personnel d'un établissement qui exploite un centre de protection de l'enfance et de la jeunesse;
>
> b) un membre du personnel d'un établissement qui exploite un centre de réadaptation pour les jeunes en difficulté d'adaptation;
>
> c) un membre du personnel d'une communauté autochtone désigné par le directeur dans le cadre d'une entente convenue entre un établissement qui exploite un centre de protection de l'enfance et de la jeunesse et la communauté autochtone.
>
> Une telle autorisation à l'égard d'une personne qui n'est pas membre de son personnel n'est valable que pour procéder à l'évaluation et ne permet pas de décider si la sécurité

[8] L.P.J., art. 32, al. 1 (b).

> ou le développement de l'enfant est compromis. Le directeur peut y mettre fin en tout temps." »

La Commission note avec satisfaction que le directeur de la protection de la jeunesse demeurerait responsable de décider si la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis. Ce principe nous apparaît essentiel car le directeur doit demeurer imputable de la décision.

La Commission appuie la reconnaissance, par l'adoption du paragraphe c), du droit des communautés autochtones de partager la responsabilité à l'égard du bien-être de leurs enfants, conformément à la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*[9].

D'autre part, la Commission est consciente que les modifications à l'article 32 ont pour objet de remédier à un manque de ressources qui, dans certains cas, a pour effet d'entraver l'accès aux services auxquels les enfants et leurs parents ont droit[10].

Néanmoins, elle ne peut approuver ce virage[11] sans faire état de ses inquiétudes et proposer des balises encadrant le pouvoir d'autorisation du directeur de la protection de la jeunesse. La

---

9 Nations Unies, Doc. Off. A/RES/61/295, 13 septembre 2007, Préambule, alinéa 13 : « Considérant en particulier le droit des familles et des communautés autochtones de conserver la responsabilité partagée de l'éducation, de la formation, de l'instruction et du bien-être de leurs enfants, conformément aux droits de l'enfant ».

Voir aussi le deuxième alinéa de l'article 22 de la Déclaration :

> « Les États prennent des mesures, en concertation avec les peuples autochtones, pour veiller à ce que les femmes et les enfants autochtones soient pleinement protégés contre toutes les formes de violence et de discrimination et bénéficient des garanties voulues. »

10 L.P.J., art. 8.

11 Rappelons que le principe d'exclusivité a été introduit dans la loi en 1984 après que la Commission Charbonneau eut recommandé que certaines responsabilités, dont celle d'évaluer le bien-fondé du signalement, relèvent exclusivement du directeur de la protection de la jeunesse lui-même ou de quelqu'un sous sa responsabilité : ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Rapport de la Commission parlementaire spéciale sur la protection de la jeunesse*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1982, pp. 313-315.

Commission a en effet eu l'occasion d'observer, au cours de ses interventions, que dans certaines régions, des intervenants à l'application des mesures ou, dans les communautés autochtones, des intervenants communautaires procèdent déjà à l'évaluation de la situation et des conditions de vie d'enfants dont le signalement a été retenu. Elle a donc pu constater les difficultés que suscite actuellement cette pratique de délégation.

La délégation de l'évaluation de la situation et des conditions de vie de l'enfant à un intervenant à l'application des mesures l'expose à une situation de conflit d'intérêts potentielle, en particulier lorsqu'il assure déjà le suivi de la famille. Son évaluation de la situation rapportée dans un signalement risque d'être altérée par ses propres perceptions. La Commission considère que l'évaluation de l'enfant par un intervenant à l'application des mesures est une option qui comporte des risques, particulièrement pour les signalements concernant la négligence sur le plan de la santé physique ou mentale, les abus sexuels et les abus physiques. Rappelons que les situations visées par ces trois motifs de signalement font l'objet d'une entente multisectorielle qui régit la concertation du directeur de la protection de la jeunesse avec plusieurs partenaires, dont la police[12].

En ce qui concerne la délégation de l'évaluation à un membre du personnel d'une communauté autochtone, il arrive que des intervenants communautaires se retrouvent eux aussi en situation de conflit d'intérêts, entre autres lorsqu'ils doivent évaluer des membres de leur famille élargie ou des connaissances. De plus, la Commission a également eu l'occasion de constater que, dans plusieurs cas, les intervenants communautaires dans les communautés autochtones n'ont pas la formation suffisante pour procéder à l'évaluation de la situation de l'enfant.

Considérant l'ensemble de ces préoccupations, la Commission recommande que l'article 7 du projet de loi soit amendé en intégrant les éléments qui suivent.

---

12 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Entente multisectorielle relative aux enfants victimes d'abus sexuels, de mauvais traitements physiques ou d'une absence de soins menaçant leur santé physique*, 2001.

La Commission recommande que l'évaluation des signalements concernant la négligence sur le plan de la santé, les abus sexuels et les abus physiques soit obligatoirement faite par un membre du personnel du directeur de la protection de la jeunesse.

De plus, la Commission recommande que soit balisée par règlement la décision du directeur de la protection de la jeunesse de déléguer à une personne autre qu'un membre de son personnel la responsabilité d'évaluer la situation et les conditions de vie d'un enfant. Ce règlement devrait notamment déterminer le type de situations visées et le type de personnes pouvant être autorisées.

Finalement, la mise en application de ce pouvoir de délégation devrait faire l'objet d'un bilan annuel déposé auprès du conseil d'administration de l'établissement.

En outre, la Commission réitère que l'évaluation de la situation et des conditions de vie de l'enfant doit constituer une activité professionnelle réservée et ce, conformément à l'article 37.1 du *Code des professions*, tel qu'il serait modifié par l'adoption de l'article 5 du projet de loi n° 21, présenté en mars dernier[13].

1.2 Le statut de la Commission devant le tribunal

Par ailleurs, le projet de loi propose de modifier le statut de la Commission devant la Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec afin que la Commission puisse intervenir d'office à l'enquête et à l'audition comme si elle y était partie :

---

[13] *Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives dans le domaine de la santé mentale et des relations humaines*, Projet de loi n° 21, 1re session, 39e législature, (Qué.), 2009. Consulter à cet égard les commentaires de la Commission sur ce projet de loi [COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le Projet de loi n° 21, Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives dans le domaine de la santé mentale et des relations humaines*, mai 2009], ainsi que les positions antérieures de la Commission sur cette question, citées dans le document.

> « 8. L'article 81 de cette loi est modifié par le remplacement du deuxième alinéa par les suivants :
>
> "L'enfant, ses parents et le directeur sont des parties.
>
> La Commission peut, d'office, intervenir à l'enquête et à l'audition comme si elle y était partie." »

Avant juillet 2007, la Commission pouvait intervenir d'office à l'enquête et à l'audition comme si elle y était partie[14]. En vertu d'une modification à la *Loi sur la protection de la jeunesse* entrée en vigueur en juillet 2007, la Commission est devenue partie à l'instance, au même titre que l'enfant, ses parents et le directeur de la protection de la jeunesse[15].

Le projet de loi propose de revenir à la situation antérieure à 2007 afin que la Commission retrouve un statut d'intervenant d'office. Ce statut lui permet de réaliser son mandat en matière de surveillance des droits des enfants tout en étant moins lourd sur le plan administratif. La modification proposée est conforme à la position que la Commission a présentée en 2005 dans son mémoire sur le projet de loi n° 125[16]. Étant donné que la Commission ne serait plus automatiquement partie à l'instance, il ne serait plus nécessaire de lui signifier toutes les requêtes introductives d'instance, mais uniquement celles qui soulèvent une lésion de droits, conformément au cinquième alinéa de l'article 76.

---

14 Avant juillet 2007, le deuxième alinéa de l'article 81 se lisait comme suit : « Le directeur, la Commission ou le procureur général peuvent intervenir à l'enquête et à l'audition comme s'ils y étaient parties; [...]. »

15 Article 81, alinéa 2 (tel que modifié par la *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 2006, c. 34, art. 49) : « L'enfant, ses parents, le directeur et la Commission sont des parties. »

16 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le Projet de loi n° 125, Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives*, décembre 2005, p. 58.

1.3 L'avis à la Commission concernant l'hébergement d'un enfant dans une unité d'encadrement intensif

La Commission note que le projet de loi ne propose aucune modification de l'article 63 de la *Loi sur la protection de la jeunesse*.

Depuis novembre 2007, lorsqu'un enfant est hébergé dans une unité d'encadrement intensif conformément à l'article 11.1.1 de la loi, le directeur général de l'établissement qui maintient cette unité doit transmettre sans délai un avis à la Commission en vertu de l'article 63. Cet avis doit contenir les informations suivantes : (i) le nom de l'enfant, (ii) la date du début de l'hébergement en unité d'encadrement intensif et (iii) la décision ou l'ordonnance du tribunal, lorsque celui-ci a été saisi de la décision du directeur général de cet établissement d'envoyer l'enfant dans une unité d'encadrement intensif.

Il est indispensable que la Commission dispose d'informations supplémentaires pour pouvoir évaluer la portée des récentes dispositions relatives à l'hébergement d'un enfant dans une unité d'encadrement intensif, notamment dans le cadre de la nouvelle responsabilité qui lui incombe en vertu de l'article 156.1 de la Loi :

> « La Commission doit, au plus tard le 9 juillet 2010 et par la suite à tous les cinq ans, faire au gouvernement un rapport sur la mise en oeuvre de la présente loi et, le cas échéant, sur l'opportunité de la modifier.
>
> Ce rapport est déposé devant l'Assemblée nationale par le ministre de la Justice ou par le ministre de la Santé et des Services sociaux dans les 30 jours de sa réception par le gouvernement ou, si l'Assemblée ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux. »

La date de naissance et le sexe de l'enfant constituent des exemples de renseignements essentiels qui permettraient d'analyser les caractéristiques et les situations des enfants soumis à cette mesure extrêmement restrictive. Par ailleurs, la Commission ne dispose actuellement d'aucune information portant sur la durée de l'hébergement et la fréquence des révisions.

En disposant d'informations supplémentaires, la Commission peut s'acquitter plus efficacement de sa mission.

2 L'AJOUT D'UNE EXCEPTION AU PRINCIPE DE LA CONFIDENTIALITÉ DES DOSSIERS

Les dossiers concernant un usager constitués et détenus par un établissement de santé et de services sont en principe confidentiels[17]. Le droit à la confidentialité du dossier de l'usager est un droit fondamental, reconnu par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* et protégé par l'article 5 de la Charte. La *Loi sur les services de santé et les services sociaux* prévoit un certain nombre d'exceptions au principe. Le projet de loi n° 24 propose d'ajouter une exception visant les dossiers détenus, en vertu de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, par les centres de protection de l'enfance et de la jeunesse et les centres de réadaptation, autrement dit les centres jeunesse.

La *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* reconnaît elle aussi le principe de la confidentialité des dossiers concernant un adolescent et elle contient plusieurs dispositions qui régissent la constitution de dossiers et la communication de renseignements qui y sont contenus. Les centres jeunesse ayant à assumer plusieurs responsabilités dans l'application de la loi fédérale, l'article 116 de la loi leur permet de constituer un dossier sur l'adolescent. La loi autorise par ailleurs la communication de renseignements dans un certain nombre de situations. Deux dispositions de l'article 125 de la loi visent les centres jeunesse :

---

17 *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.R.Q., c. S-4.2, art. 19 :

> « Le dossier d'un usager est confidentiel et nul ne peut y avoir accès, si ce n'est avec le consentement de l'usager ou de la personne pouvant donner un consentement en son nom. [...] »

> « (5) Le directeur provincial ou le délégué à la jeunesse peut communiquer à quiconque des renseignements contenus dans un dossier lorsque la communication s'avère nécessaire pour préparer un rapport prévu par la présente loi.
>
> (6) Le directeur provincial, le délégué à la jeunesse, le procureur général, l'agent de la paix ou toute autre personne qui fournit des services aux adolescents peut communiquer des renseignements contenus dans un dossier tenu en application des articles 114 à 116 à un professionnel ou à toute autre personne chargée de surveiller l'adolescent ou de s'en occuper, notamment à un représentant d'un conseil scolaire, d'une école ou de tout autre établissement d'enseignement ou de formation, en vue :
>
> a) de faire en sorte que l'adolescent se conforme à toute autorisation visée à l'article 91 ou à toute décision rendue par le tribunal pour adolescents;
>
> b) d'assurer la sécurité du personnel, des étudiants ou d'autres personnes, selon le cas;
>
> c) de favoriser la réadaptation de l'adolescent. »

D'autres dispositions de la loi fédérale permettent également la communication de renseignements contenus au dossier de l'adolescent, notamment l'article 40.

Cependant, ces dispositions n'encadrent pas ou peu le pouvoir des établissements de communiquer des renseignements qui sont de nature confidentielle[18].

L'article 19 du projet de loi propose ce qui suit :

> « L'article 19 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (L.R.Q., chapitre S-4.2), modifié par l'article 19 du chapitre 30 des lois de 2007, est de nouveau modifié :
>
> [...]
>
> 2° par l'ajout, à la fin, du paragraphe suivant :
>
> "11° à toute personne ou tout organisme lorsque ce renseignement est détenu par un établissement qui exploite un centre de protection de l'enfance et de la jeunesse ou un centre de réadaptation et qu'il est nécessaire pour l'application de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents (Lois du Canada, 2002, chapitre 1), pour la

---

18 Voir Pierre HAMEL, *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents : texte annoté comportant des commentaires relatifs à son application au Québec*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2009, p. 475 et plus généralement sur cette question pp. 473-479.

> réadaptation ou la réinsertion sociale de cet usager ou en vue d'assurer la protection du public." »

La Commission comprend que la modification proposée vise à harmoniser la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* avec la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* et à baliser la transmission de renseignements confidentiels. Elle appuie cette modification dans la mesure où la loi vient préciser que seuls les renseignements nécessaires pourraient être communiqués et où elle détermine l'objet de la transmission. Ces précisions permettent ainsi de mieux protéger le droit au respect de la vie privée de l'adolescent.

3 LES MODIFICATIONS EN MATIÈRE DE SANTÉ PUBLIQUE

Le projet de loi propose de modifier la *Loi sur la santé publique*[19], notamment en ce qui a trait à la vigie sanitaire, et la *Loi sur l'Institut national de santé publique du Québec*[20], afin d'y intégrer le Comité d'éthique de santé publique.

3.1 La vigie sanitaire

La *Loi sur la santé publique* contient quelques dispositions assez générales concernant la vigie sanitaire[21]. Elles en définissent l'objectif, mais non le mécanisme :

> « 2. Certaines mesures édictées par la présente loi visent à permettre aux autorités de santé publique d'exercer une vigie sanitaire au sein de la population et à leur donner les pouvoirs pour intervenir lorsque la santé de la population est menacée.

---

19 L.R.Q., c. S-2.2.

20 L.R.Q., c. I-13.1.1.

21 *Loi sur la santé publique*, art. 2 et 8.

> Dans la présente loi, on entend par une menace à la santé de la population la présence au sein de celle-ci d'un agent biologique, chimique ou physique susceptible de causer une épidémie si la présence de cet agent n'est pas contrôlée.
>
> Les autorités de santé publique visées par la présente loi sont le ministre de la Santé et des Services sociaux, le directeur national de santé publique nommé en vertu de la Loi sur le ministère de la Santé et des Services sociaux (chapitre M-19.2) et les directeurs de santé publique nommés en vertu de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (chapitre S-4.2) ou de la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris (chapitre S-5).
>
> 8. Le programme national de santé publique doit comporter des orientations, des objectifs et des priorités en ce qui concerne :
>
> 1° la surveillance continue de l'état de santé de la population de même que de ses facteurs déterminants;
>
> 2° la prévention des maladies, des traumatismes et des problèmes sociaux ayant un impact sur la santé de la population;
>
> 3° la promotion de mesures systémiques aptes à favoriser une amélioration de l'état de santé et de bien-être de la population;
>
> 4° la protection de la santé de la population et les activités de vigie sanitaire inhérentes à cette fonction.
>
> [...] »

Le projet de loi n° 24 propose d'ajouter une disposition :

> « 51.1. Le ministre peut, afin d'être en mesure d'identifier les menaces réelles ou appréhendées à la santé de la population de plus d'une région, prendre un règlement pour déterminer les renseignements que les directeurs de santé publique doivent lui transmettre ainsi que les conditions suivant lesquelles ils doivent le faire.
>
> Les renseignements ainsi transmis doivent l'être sous une forme anonyme. »

Cet ajout nous apparaît plus précis et plus transparent que ce qui avait été proposé dans le projet de loi antérieur :

> « 19. Le ministre peut, afin de permettre aux autorités de santé publique d'exercer une vigie sanitaire au sein de la population, exiger des directeurs de santé publique les renseignements nécessaires à l'exercice de cette vigie. Ces renseignements sont transmis sous une forme anonyme. »

L'article 51.1 identifie plus clairement l'objectif visé, à savoir « être en mesure d'identifier les menaces réelles ou appréhendées à la santé de la population de plus d'une région » et elle prévoit que cette collecte soit encadrée par un règlement. La Commission recommande toutefois que soit réintroduit dans la disposition le critère de nécessité, conformément à l'article 64 de la Loi sur l'accès[22] :

> « Nul ne peut, au nom d'un organisme public, recueillir un renseignement personnel si cela n'est pas nécessaire à l'exercice des attributions de cet organisme ou à la mise en oeuvre d'un programme dont il a la gestion. »

D'autre part, la Commission réitère que, bien que la transmission des renseignements soit sous une forme anonyme, il faudra s'assurer que la diffusion d'informations sensibles résultant de l'analyse des données recueillies n'entraîne pas d'effet stigmatisant sur certains groupes de population.

3.2 Le Comité d'éthique de santé publique

Le projet de loi propose de transférer à l'Institut national de santé publique du Québec le Comité d'éthique de santé publique et complète ce processus par quelques dispositions dont l'une concerne la composition du comité d'éthique[23]. On y indique que la composition du comité d'éthique est déterminée par l'Institut, mais qu'il doit cependant au moins comprendre les personnes suivantes :

> « 1° un éthicien;
>
> 2° deux représentants de la population qui n'ont aucun lien professionnel avec le réseau de la santé et des services sociaux;

---

22 *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, L.R.Q., c. A-2.1.

23 Projet de loi n° 24, art. 4, introduisant l'article 19.4.

3° un directeur de santé publique;

4° un professionnel œuvrant dans un établissement du réseau de la santé et des services sociaux. ».

La Commission recommande que soit ajouté à cette liste un juriste. La présence au sein du comité d'une personne spécialisée en droit permet d'assurer la prise en compte par le comité des normes juridiques encadrant l'application de la *Loi sur la santé publique*.

CONCLUSION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a examiné le projet de loi n° 24 à la lumière des droits reconnus à toute personne par la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec et à l'enfant par la *Loi sur la protection de la jeunesse* et par la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, conformément à son mandat. Elle formule des propositions ayant pour objectif d'assurer un plus grand respect des droits des personnes en cause.

En ce qui concerne le pouvoir du directeur de la protection de la jeunesse d'autoriser, selon certaines conditions, une personne qui n'est pas membre de son personnel à procéder à l'évaluation de la situation et des conditions de vie de l'enfant, la Commission recommande que l'article 7 soit amendé afin que le nouvel alinéa de l'article 32 de la *Loi sur la protection de la jeunesse* prévoie que cette autorisation exceptionnelle ne puisse pas s'appliquer aux signalements concernant la négligence sur le plan de la santé, les abus sexuels et les abus physiques. De plus, la Commission recommande que la décision du directeur soit balisée par un règlement et que la mise en application de cette pratique fasse obligatoirement l'objet d'un mécanisme de surveillance, par le dépôt d'un bilan annuel auprès du conseil d'administration de l'établissement.

La Commission recommande que l'article 63 de la *Loi sur la protection de la jeunesse* soit modifié afin qu'elle puisse disposer d'informations supplémentaires dans les avis concernant l'hébergement d'un enfant dans une unité d'encadrement intensif qui doivent lui être transmis.

Enfin, la Commission appuie la modification à l'article 81 de la *Loi sur la protection de la jeunesse* en vertu duquel elle retrouverait un statut d'intervenant d'office devant la Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec.

La Commission appuie la modification à l'article 19 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, car elle baliserait le pouvoir des centres jeunesse de communiquer des renseignements contenus aux dossiers qu'ils détiennent en vertu de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*.

En ce qui concerne les modifications proposées en matière de santé publique, la Commission recommande d'ajouter le critère de nécessité à l'article 51.1 de la *Loi sur la santé publique* qui viserait la collecte et l'utilisation des renseignements dans le cadre de la vigie sanitaire.

Finalement, la Commission recommande d'ajouter un avocat à la liste minimale des personnes qui composeront le Comité d'éthique de santé publique.

Commission
des droits de la personne
et des droits de la jeunesse
Québec

Cat. 2.412.105

COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI N° 50

LOI MODIFIANT LE CODE DES PROFESSIONS ET D'AUTRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES DANS LE DOMAINE DE LA SANTÉ MENTALE ET DES RELATIONS HUMAINES

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

Le 18 décembre 2007

360, rue Saint-Jacques, 2^e^ étage, Montréal (Québec) H2Y 1P5
TÉLÉPHONE : (514) 873-5146 • 1 800 361-6477 **TÉLÉCOPIEUR :** (514) 873-6032
TÉLÉSCRIPTEUR : (514) 873-2648 **WEB :** www.cdpdj.qc.ca

Collaboration :

Marc Bélanger, chercheur
M^e Claire Bernard, conseillère juridique
Daniel Ducharme, chercheur
Direction de la recherche et de la planification

Traitement de texte :

Chantal Légaré
Direction de la recherche et de la planification

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse veille au respect des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne* ainsi qu'à la protection de l'intérêt de l'enfant et au respect des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ). C'est donc sous ces deux angles que la Commission commentera les dispositions du Projet de loi n° 50, *Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives dans le domaine de la santé mentale et des relations humaines* et plus particulièrement, en regard des droits reconnus aux enfants.

La reconnaissance d'activités réservées au sens du *Code des professions* proposée par le projet de loi est l'aboutissement de travaux qui se sont échelonnés sur plusieurs années et auxquels la Commission a participé. En effet, dès 1998, la Commission a recommandé que les responsabilités exclusives d'un directeur de la protection de la jeunesse (DPJ), telles que définies à l'article 32 de la LPJ, constituent une activité réservée[1].

En novembre 2000[2] de même qu'en février[3] et en novembre 2002[4], la Commission a rappelé cette recommandation lors des travaux du Groupe de travail ministériel sur les professions de la santé et des relations humaines, communément désigné le « Groupe Bernier », du nom de son président. Elle a également recommandé que d'autres activités pertinentes à l'application de

---

1 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport d'enquête, décision, recommandations – Le cas des enfants maltraités de Beaumont*, avril 1998, p. 213.

2 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La modernisation du système professionnel et le respect des droits des enfants,* novembre 2000.

3 Lettre du président de la Commission, M^e^ Pierre Marois, à M^e^ Jean-K. Samson, président de l'Office des professions du Québec, le 15 février 2002.

4 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires et suggestions de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse soumis à l'Office des professions du Québec dans le cadre du Deuxième rapport du Groupe de travail ministériel sur les professions de la santé et des relations humaines, « Une vision renouvelée du système professionnel en santé et en relations humaines, juin 2002 »*, novembre 2002.

la LPJ fassent objet d'une réserve, notamment en ce qui a trait aux plans d'intervention et aux mesures de contention ou d'isolement imposées aux jeunes hébergés dans des centres de réadaptation en vertu de cette loi.

En décembre 2005, la Commission a réitéré sa recommandation de 1998 à l'occasion de l'étude du projet de loi n° 125 qui modifiait à plusieurs égards et de façon importante la LPJ[5]. Enfin, elle l'a rappelée une fois de plus dans les commentaires qu'elle a formulés en avril 2006 sur le rapport du comité d'experts[6] portant sur la modernisation de la pratique professionnelle en santé mentale et en relation humaine[7].

La Commission estime que les objectifs qu'elle poursuivait lors de ces interventions antérieures pourront, pour la plupart, être atteints avec l'adoption du projet de loi n° 50. Elle juge toutefois que certaines modifications devraient y être apportées pour le rendre pleinement conforme à la LPJ et à ses règlements.

- **L'évaluation d'une personne dans le cadre de l'application de la LPJ**

Relativement à l'application de la LPJ, le législateur ajoute une réserve d'activité aux travailleurs sociaux et aux psychoéducateurs afin de les rendre imputables de l'acte suivant :

---

5 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale – Projet de loi n° 125, Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives*, décembre 2005.

6 Partageons nos compétences, Rapport du Comité d'experts – Modernisation de la pratique professionnelle en santé mentale et en relations humaines, novembre 2005, [En ligne] http://www.opq.gouv.qc.ca/rapportsante.html.

7 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le rapport du comité d'experts portant sur la modernisation de la pratique professionnelle en santé mentale et en relation humaine*, avril 2006.

> « évaluer une personne dans le cadre d'une décision du Directeur de la protection de la jeunesse ou du tribunal en application de la Loi sur la protection de la jeunesse. »[8]

En novembre 2005, le rapport du Comité d'experts recommandait plutôt la réserve de trois activités :

> « Évaluer la recevabilité d'un signalement concernant un mineur.
>
> Évaluer le besoin de protection d'un mineur.
>
> Déterminer et réviser les mesures applicables concernant un mineur en besoin de protection. »

La Commission juge que la formulation proposée dans le projet de loi vise ces trois activités et semble répondre à certaines des recommandations qu'elle a formulées dans le passé quant à la réserve d'activités des responsabilités exclusives du DPJ prévues à l'article 32 de la LPJ. La formulation soulève toutefois des interrogations.

D'abord, l'amendement vise l'évaluation d'une personne. Le législateur a retenu ce terme alors qu'à d'autres endroits du projet de loi[9] c'est celui d'« enfant » qui est utilisé. La Commission comprend ainsi que le législateur a voulu que l'évaluation de toute personne concernée par une décision du DPJ ou du tribunal puisse être effectuée, s'il y a lieu, exclusivement par les travailleurs sociaux et les psychoéducateurs. L'enfant et ses parents ne seraient donc pas les seules personnes visées par l'amendement. Il pourrait, par exemple, s'agir de personnes significatives pour l'enfant, notamment ses grands-parents ou les membres de la famille élargie chez qui un placement de l'enfant en besoin de protection est envisagé afin d'assurer la continuité des soins et la stabilité des liens et des conditions de vie appropriées à ses besoins et

---

8 Art. 5 de la *Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives dans le domaine de la santé mentale et des relations humaines*, modifiant l'art. 37.1 par. 1 de ce code en ajoutant 1.1.1° b) et 1.3.2° b).

9 L'ajout proposé à l'article 37.1 par. 1.1.1° c) du *Code des professions* utilise le terme adolescent alors que le par. 1.1.1° h) utilise celui d'enfant.

à son âge de façon permanente (art. 4 de la LPJ). Nous pensons également à la personne que le directeur de la protection de la jeunesse peut faire nommer comme tuteur de l'enfant (art. 70.1 LPJ, non en vigueur à ce jour)[10].

Ensuite, la Commission comprend que le choix du législateur quant au contexte dans lequel une évaluation peut s'effectuer, soit « dans le cadre d'une décision du Directeur de la protection de la jeunesse ou du tribunal », permettra l'évaluation des parents ainsi que de toute autre personne lorsque l'enfant est hébergé à l'extérieur de son milieu familial et qu'un projet de vie permanent doit être proposé au tribunal (4 possibilités sont alors envisageables : le retour en milieu familial, l'adoption, la tutelle ou l'hébergement jusqu'à majorité). Précisons que la LPJ prévoit désormais qu'après un délai d'hébergement maximal de 12 mois, 18 mois et 24 mois, selon l'âge de l'enfant, le DPJ devrait saisir le tribunal pour obtenir une ordonnance à long terme visant à « assurer » à l'enfant « la continuité des soins et la stabilité des liens et des conditions de vie »[11].

Cette interprétation rejoindrait la recommandation formulée par la Commission en 2006 d'ajouter une activité réservée pour l'évaluation des parents :

> « Évaluer les parents en vue d'éclairer le tribunal lorsque ce dernier doit statuer sur la mesure la plus apte à assurer la continuité des soins et la stabilité des liens et des conditions de vie d'un enfant. »[12]

Par contre, la Commission constate que l'évaluation d'un jeune de plus de 14 ans pour qui un hébergement en unité d'encadrement intensif est envisagé ne serait pas visée par l'amendement

---

10 Rappelons que la Commission avait en 2006 recommandé au comité d'experts que la possibilité d'une activité réservée portant sur l'évaluation des adultes désireux d'exercer une tutelle devrait faire objet d'un examen additionnel de sa part. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *op. cit.*, note 7, p. 8-9.

11 Art. 53.0.1 et 91.1 de la LPJ.

12 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *op. cit.*, note 7, p. 8.

puisque cette évaluation ne s'inscrit pas dans le cadre d'une décision du DPJ, mais celle du directeur général de l'établissement ou de la personne qu'il autorisera à cet effet. Cependant, la situation d'un jeune âgé de 14 ans et moins constituerait une activité réservée. En effet, en vertu de l'article 7 du *Règlement sur les conditions du recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif*[13], le DPJ devra procéder à l'évaluation de l'enfant avant d'autoriser personnellement son hébergement en unité d'encadrement intensif.

La Commission juge que le caractère exceptionnel de la mesure d'hébergement en unité d'encadrement intensif – présentant des risques d'atteintes à l'intégrité physique ou psychologique du jeune dont la liberté est restreinte – impose que l'évaluation d'un jeune âgé de plus de 14 ans hébergé en unité d'encadrement intensif, au sens de l'article 1 du *Règlement sur les conditions du recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif*, constitue une activité réservée[14].

À cet égard, elle recommande de modifier le texte proposé à l'article 5 du projet de loi modifiant l'article 37.1 par. 1.1.1° b) et par. 1.3.2 b) du *Code des professions* comme suit :

> « Évaluer une personne dans le cadre d'une décision du directeur général de l'établissement en application de l'article 11.1.1 de la Loi sur la protection de la jeunesse ou celle du Directeur de la protection de la jeunesse ou du tribunal en application de cette loi. »

---

13 L.R.Q., c. P-34.1, a. 132, 1er al., par. k; 2006, c. 34, a. 70.

14 Dans les commentaires qu'elle a formulés lors de la présentation du projet de loi n° 125, la Commission a recommandé que la décision de soumettre une demande d'hébergement en unité d'encadrement intensif ainsi que l'évaluation qui la précède constituent une activité réservée, COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *op. cit.*, note 5, p. 42-43.

- **L'évaluation d'un adolescent en vertu de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents***

Le projet de loi propose l'ajout d'une activité réservée pour les travailleurs sociaux, les psychologues et les psychoéducateurs :

> « évaluer un adolescent dans le cadre d'une décision du tribunal en application de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*; »[15]

La Commission reconnaît l'importance de l'ajout de cette activité réservée pour ces professionnels considérant que l'évaluation peut entraîner une privation importante de la liberté de l'adolescent.

- **L'évaluation d'une personne dans les cas d'adoption**

Le projet de loi prévoit une réserve d'activité pour les travailleurs sociaux et les psychologues en matière d'adoption:

> « évaluer une personne qui veut adopter; »[16]

Tel qu'elle l'avait fait valoir en 2006, la Commission considère comme étant justifié de réserver aux travailleurs sociaux et psychologues l'activité d'évaluer une personne qui veut adopter un

---

15 Art. 5 de la *Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives dans le domaine de la santé mentale et des relations humaines*, modifiant l'art. 37.1 par. 1 de ce code en ajoutant 1.1.1° c) et 1.2° d) et 1.3.2° c).

16 Art. 5 de la *Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives dans le domaine de la santé mentale et des relations humaines*, modifiant l'art. 37.1 par. 1 de ce code en ajoutant 1.1.1° e) et 1.2° f).

enfant, tant en sol québécois que pour le volet international[17]. L'évaluation sera déterminante afin d'assurer la santé, la sécurité et le bien-être de l'enfant.

- **L'évaluation d'un élève handicapé ou en difficulté d'adaptation**

La Commission accueille favorablement les propositions d'amendements visant à faire de l'évaluation des besoins des élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation une activité réservée à certains groupes professionnels, les psychologues, les conseillers en orientation, les psychoéducateurs, les orthopédagogues et les ergothérapeutes.

> « évaluer un élève handicapé ou en difficulté d'adaptation dans la cadre de la détermination d'un plan d'intervention en application de la Loi sur l'instruction publique (chapitre I-13.3); »[18]

Cette mesure législative permettrait de pouvoir garantir une plus grande rigueur dans l'élaboration des plans d'intervention destinés à ces élèves, car les professionnels qui seront associés à cette démarche seront soumis aux mécanismes d'imputabilité propres aux ordres professionnels auxquels ils adhèrent.

Qui plus est, l'effet de cette réserve nous apparaît d'autant plus opportune que les groupes professionnels qui sont ciblés par celle-ci permettraient de pouvoir garantir une prise en charge globale de ces élèves, respectueuse de la triple mission de l'École québécoise telle qu'elle est définie dans l'article 36 de la *Loi sur l'instruction publique*, à savoir que :

---

17 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *op. cit.*, note 7, p. 6.

18 Art. 5 de la *Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives dans le domaine de la santé mentale et des relations humaines*, modifiant l'art. 37.1 par. 1 de ce code en ajoutant 1.2° g), 1.3.1° d), 1.3.2° e), 2° e), 5° f).

> « 36. Elle a pour mission, dans le respect du principe de l'égalité des chances, d'instruire, de socialiser et de qualifier les élèves, tout en les rendant aptes à entreprendre et à réussir un parcours scolaire. » (nos soulignés)

Au regard de la mission de socialisation des élèves en difficulté d'adaptation, la Commission s'interroge cependant sur les raisons qui sous-tendent le choix de ne pas étendre cette réserve aux travailleurs sociaux. Dans un contexte où près de 13,49 % des élèves qui fréquentent les ordres d'enseignement préscolaire, primaire et secondaire sont identifiés comme présentant des difficultés d'adaptation[19], où un nombre non négligeable d'élèves sont également considérés comme étant à risque (mais ne bénéficient pas de plans d'intervention), l'expertise de travailleurs sociaux apparaît essentielle.

Ces derniers nous semblent, en effet, être des acteurs professionnels essentiels pour déterminer les services éducatifs qui permettront à des élèves en difficulté d'adaptation de développer un sentiment d'appartenance à la collectivité et d'intérioriser adéquatement les règles du « vivre ensemble »[20]. De surcroît, l'intervention des travailleurs sociaux dans le processus d'évaluation des besoins éducatifs permet de prévenir les risques d'exclusion pour les élèves en difficulté d'adaptation, et plus particulièrement pour les élèves présentant des troubles graves du comportement. L'examen minutieux de modèles nationaux de services en adaptation scolaire qui misent sur une approche individualisée de l'évaluation des besoins éducatifs particuliers nous démontre d'ailleurs que les travailleurs sociaux sont généralement étroitement associés au processus d'élaboration des plans d'intervention, tant pour les élèves en difficulté d'adaptation que pour les élèves handicapés[21].

---

19 MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT, *Déclaration des clientèles scolaires 2006-2007*.

20 MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC, *L'école, tout un programme : Énoncé de politique éducative*. Québec : Gouvernement du Québec, 1997.

21 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'inclusion en classe ordinaire des élèves présentant une déficience intellectuelle : Proposition d'un cadre organisationnel*, par Daniel Ducharme (cat. 2.120-12.50, 2007.

Enfin, la Commission souhaite signaler que l'instauration de cette activité réservée ne doit pas avoir pour effet d'écarter les enseignants du processus d'identification et d'évaluation des besoins des élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation. L'enseignant régulier, maître d'œuvre de la gestion au quotidien de la classe dont il est le titulaire, doit pouvoir travailler en étroite collaboration avec les professionnels pour qui cette activité est réservée.

- **La décision de l'utilisation de mesures de contention ou d'isolement**

Le projet de loi propose que l'acte de décider de l'utilisation de mesures de contention ou d'isolement soit réservé à un plus grand nombre de professionnels, soit les travailleurs sociaux, les psychologues et les psychoéducateurs :

> « décider de l'utilisation des mesures de contention ou d'isolement dans le cadre de l'application de la Loi sur les services de santé et les services sociaux et de la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris. »[22]

Cet amendement répond aux recommandations que la Commission avait elle-même formulées en novembre 2000 sur le sujet[23].

Ainsi, la Commission comprend qu'aucune mesure de contention ou d'isolement utilisée dans un contexte d'intervention thérapeutique planifié ne pourra être appliquée sans qu'un professionnel en ait décidé ainsi. Cela implique qu'une telle mesure ne pourra être prévue dans le plan d'intervention du jeune sans l'accord d'un professionnel.

---

22 Art. 5 de la *Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives dans le domaine de la santé mentale et des relations humaines*, modifiant l'art. 37.1 par. 1 de ce code en ajoutant 1.1.1° i), 1.2° i) et 1.3.1° g).

23 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *op. cit.*, note 2, p. 14.

- **Déterminer le plan d'intervention**

Par ailleurs, le projet de loi propose l'ajout d'une autre activité réservée pour les travailleurs sociaux et les psychoéducateurs, soit celle de déterminer le plan d'intervention d'une personne hébergée dans un centre de réadaptation, atteinte d'un trouble mental ou présentant un risque suicidaire :

> « déterminer le plan d'intervention pour une personne atteinte d'un trouble mental ou présentant un risque suicidaire qui est hébergée dans une installation d'un établissement qui exploite un centre de réadaptation pour les jeunes en difficulté d'adaptation; »[24]

Cet amendement rejoint en partie le souhait exprimé à plusieurs reprises par la Commission voulant que l'élaboration de tout plan d'intervention au bénéfice des enfants hébergés en dehors de leur milieu familial en vertu de la LPJ constitue une activité réservée. La Commission demeure cependant convaincue de l'importance d'appliquer cette réserve d'activité à tout enfant hébergé en dehors de son milieu familial. En effet, dans ces cas, l'enfant se trouve par le fait même en situation de vulnérabilité. Il y a donc lieu de lui offrir toutes les garanties possibles afin que ses droits puissent être respectés, ce qu'un plan d'intervention adéquat permet.

Par conséquent, la Commission recommande une modification au projet de loi afin que l'activité réservée soit celle de déterminer le plan d'intervention de tout enfant hébergé en dehors de son milieu familial :

> « déterminer le plan d'intervention d'un enfant hébergé à l'extérieur de son milieu familial; »

---

[24] Art. 5 de la *Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives dans le domaine de la santé mentale et des relations humaines*, modifiant l'art. 37.1 par. 1 de ce code en ajoutant 1.1.1° g) et 1.3.1° g).

Il importe de souligner que cette modification ci-dessus permettrait de répondre à la préoccupation de la Commission au sujet de la détermination du plan d'intervention d'un jeune hébergé en unité d'encadrement intensif[25].

- **La prévention du suicide**

La Commission ne peut que se réjouir de l'ajout de la prévention du suicide à la liste des champs de pratique partagés par toutes les professions du secteur de la santé et des relations humaines. En effet, elle a – trop souvent – constaté, lors d'enquêtes qu'elle a menées, l'ampleur de cette problématique dans l'ensemble du Québec, notamment dans les communautés autochtones[26].

CONCLUSION

La Commission se réjouit du projet de loi présenté, il représente un gain considérable en termes de droits reconnus aux enfants, notamment en ce qu'il permettra l'amélioration continue de la qualité des services donnés aux enfants et aux adolescents dans le cadre de l'application de la LPJ. En fait, celui-ci rejoint les recommandations qu'elle a formulées dans le

---

25 Dans les commentaires qu'elle a formulés lors de la présentation du projet de loi n° 125, la Commission a recommandé que l'élaboration et l'assurance de sa mise en œuvre constituent une activité réservée. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *op. cit.*, note 5, p. 42-43. Elle l'a également rappelé lors des commentaires qu'elle a formulés sur le projet de règlement des conditions du recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif, COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires portant sur le Projet de règlement sur les conditions du recours à l'hébergement en unité d'encadrement intensif*, par Me Karina Montminy, (Cat. 2.700.11), 2007.

26 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Nunavik – Enquête portant sur les services de protection de la jeunesse dans la baie d'Ungava et la baie d'Hudson – Rapport, conclusions d'enquête et recommandations*, avril 2007.

passé, dont celle de réserver les responsabilités exclusives du DPJ prévues à l'article 32 de la LPJ à un groupe de professionnels.

Elle est d'avis que l'ajout d'activités réservées permettra d'instaurer des pratiques durables d'interdisciplinarité, par exemple concernant l'utilisation de mesures de contention ou d'isolement.

Toutefois, elle est d'avis que certaines dispositions du projet de loi devraient être amendées afin d'élargir leur application à d'autres catégories de jeunes soumis à la LPJ, notamment en ce qui concerne l'ajout d'activités réservées pour l'évaluation d'une personne dans le cadre de l'application de la LPJ et l'acte de déterminer le plan d'intervention d'un enfant hébergé dans un établissement exploitant un centre de réadaptation pour jeunes en difficulté.

La Commission tient toutefois à préciser qu'en aucun moment la réserve d'activité ne doit venir restreindre l'accès aux services auxquels l'enfant et ses parents ont droit, ce qui porterait atteinte aux droits qui leur sont reconnus en vertu de la LPJ, soit de recevoir des services de santé, des services sociaux ainsi que des services d'éducation adéquats sur le plan scientifique, humain et social avec continuité et de façon personnalisée. À ce sujet, la Commission s'interroge à savoir pourquoi certaines activités ne sont pas également réservées aux psychologues, notamment celle d'évaluer une personne dans le cadre d'une décision du DPJ ou du tribunal en application de la LPJ. En effet, lors d'enquêtes qu'elle a réalisées en régions éloignées des centres urbains – les régions nordiques et dans certaines communautés autochtones[27] – la Commission a constaté que le psychologue est souvent l'unique ressource disponible pour évaluer l'enfant ou ses parents.

---

27 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Les services de protection offerts aux enfants algonquins dans les communautés du Lac Simon, de Pikogan et du Grand Lac Victoria (Kitcisakik) – Rapport, conclusion d'enquête et recommandations*, janvier 2003; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *op. cit.*, note 26.

Par conséquent, la Commission invite le législateur à tenir compte de cette réalité lors de l'adoption du présent projet de loi.

Enfin, la Commission s'interroge sur la non inclusion des travailleurs sociaux à l'activité réservée d'évaluer un enfant handicapé ou en difficulté d'adaptation dans le cadre de la détermination d'un plan d'intervention en application de la *Loi sur l'instruction publique*.

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse
Québec

Cat. 2.500-94

LA PRÉVENTION DE L'ISOLEMENT

DANS LES CENTRES DE RÉADAPTATION POUR JEUNES

Marc Bélanger, M.A.P.

Direction de la recherche et de la planification

Communication présentée à Valleyfield le 11 novembre 1999, lors du colloque international « Isolement et contention ---- Pour s'en sortir et s'en défaire » de l'Association des groupes d'intervention en défense des droits en santé mentale du Québec (A.G.I.D.D-S.M.Q.)

Les opinions exprimées dans ce document
n'engagent que l'auteur.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

1 L'isolement dans les centres de réadaptation pour jeunes 2

1.1 L'expérience de la Commission 2
1.2 Les principes mis de l'avant par la Commission 4

2 La prévention de l'isolement 5

CONCLUSION 7

INTRODUCTION

La Commission est l'organisme qui a pour mission de veiller à la protection de l'intérêt des adolescents et des adolescentes contraints de vivre dans un centre de réadaptation et de veiller au respect des droits qui leur sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse*. Les conditions de vie de ces jeunes les expose tout particulièrement à des mesures d'isolement et à ce qui s'en rapproche.

La mise en œuvre d'une telle mission passe par l'exercice de fonctions et de responsabilités diverses. Trois d'entre elles sont plus directement pertinentes au thème du Colloque.

> La Commission[1] est un recours spécialisé, mis à la disposition des jeunes qui estiment que leurs droits n'ont pas été respectés. La Commission peut aussi, de sa propre initiative, enquêter sur toute situation où elle croit qu'il y a eu une telle lésion de droit. Cette situation peut concerner un individu ou un groupe d'adolescents soumis à des conditions semblables.
>
> Dans le prolongement de cette responsabilité, la Commission contribue à interpréter ce que sont les droits reconnus aux jeunes. Sur la scène administrative, judiciaire ou législative, la Commission contribue à ce que la reconnaissance de droits aux jeunes s'insère dans l'évolution générale du droit dans notre société.
>
> Finalement, par les observations et les recommandations qu'elle formule au terme de ses enquêtes, la Commission contribue à la mise en place de services dont l'organisation et le fonctionnement favorisent le respect des droits reconnus aux enfants et aux adolescents. Le thème de la prévention des mesures d'isolement sera abordé dans cette perspective.

---

[1] La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse est constituée en vertu de la *Charte des droits et libertés de la personne du Québec*. Ses mandats à l'endroit des enfants lui sont confiés soit par cette Charte soit par la *Loi sur la protection de la jeunesse*.

1 L'ISOLEMENT DANS LES CENTRES DE RÉADAPTATION POUR JEUNES

1.1 L'expérience de la Commission

Même si, en principe, la Commission peut être appelée à enquêter sur la situation d'un jeune confié par le directeur de la protection de la jeunesse ou le tribunal à un centre hospitalier, dans les faits elle n'a pas eu à le faire. Sa connaissance de l'isolement chez les jeunes provient donc exclusivement des interventions qu'elle a été appelée à faire dans les centres de réadaptation.

Les circonstances et les conditions dans lesquelles se fait l'isolement en centres de réadaptation ont, depuis plusieurs années, constitué une des activités importantes de la Commission. À la fin des années 80 et au début des années 90, elle a été saisie de plusieurs demandes faites par des jeunes qui devaient passer de longues périodes en isolement. Par exemple, une adolescente avait été confinée en chambre durant 22 jours consécutifs, dans des conditions qui se rapprochaient fortement de l'isolement, pour des raisons dites cliniques.

Le 17 juin 1993, les membres de la Commission adoptaient une position qui allait marquer la suite des événements. Cette position peut être résumée comme suit :

> L'isolement ne peut être une composante du régime disciplinaire d'un établissement.
>
> L'isolement est une intervention qui vise à répondre à un besoin défini : il consiste à placer temporairement une personne dans une chambre sécuritaire, spécialement désignée à cette fin, afin d'assurer la sécurité des personnes au moment d'une crise, d'une perte de contrôle.
>
> L'isolement doit cesser dès que celui ou celle qui représentait un danger a retrouvé son calme. Étant un geste de nature clinique, l'isolement doit comporter un accompagnement individualisé et être lié à la mise en œuvre du plan d'intervention de l'adolescent.

Cette position de la Commission a été adoptée par l'ensemble des Centres jeunesse du Québec qui en ont fait leur règle de conduite en mars 1995[2]. L'adoption de cette position, même si elle marquait un net pas en avant, n'a toutefois pas éliminé le recours à diverses mesures plus ou moins apparentées à l'isolement, notamment au sein des programmes qualifiés d'encadrement intensif.

À 27 reprises entre les mois d'octobre 1997 et octobre 1999, les membres de la Commission ont été saisis de dossiers[3] portant sur la mise en application de la politique d'isolement ou sur des pratiques qui s'en rapprochent, tels le retrait en chambre avec porte verrouillée de l'extérieur. Dans la très grande majorité des cas, l'ouverture de ces dossiers résultait de demandes faites par les adolescents eux-mêmes. À 20 reprises sur 27, la Commission a conclu que les droits reconnus à l'adolescent ou l'adolescente avaient effectivement été lésés. Dans les autres cas ils ont conclu que la demande d'intervention n'était pas fondée.

Voici deux exemples de problèmes soumis à la Commission.

> Un adolescent, confié à un centre de réadaptation en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse*, estime être soumis à une mesure d'isolement abusive. L'enquête de la Commission établit ce qui suit :
>
> > *Cet adolescent a fait deux fugues à une semaine d'intervalle. Au retour de la deuxième fugue il s'en prend à un éducateur de son unité et brise du matériel au sein de son unité. C'est alors qu'il fait objet de la mesure de retrait la plus sévère qui soit permise par le règlement disciplinaire de l'établissement : il est retiré à l'écart de son groupe pour une période de 72 heures.*

---

2 *« L'isolement est une mesure de sécurité exceptionnelle qui consiste à placer un usager dans lieu aménagé et désigné à cet effet, d'où il ne peut pas sortir par lui-même, sous surveillance constante et avec le soutien d'un intervenant, juste le temps nécessaire d'arrêter sa perte de contrôle dangereuse ».* Association des centres jeunesse du Québec*. Cadre de référence pour une politique et procédure relatives à l'utilisation de l'isolement des usagers*, 1995, page 7

3 Il s'agit exclusivement des demandes qui n'avaient pas trouvé réponse aux stades antérieurs de la procédure d'enquête de la Commission.

> *L'enquête fait toutefois ressortir ce qui suit : même s'il n'est pas formellement en isolement, le garçon est placé durant 72 heures dans une pièce qui sert également à l'isolement. Il est constamment confiné à cette pièce, où il prend tous ses repas.*

Un adolescent prétend avoir été traité de façon inacceptable au moment de son arrivée dans un centre où il allait être détenu en attente de procès. Sans entrer dans les détails de l'affaire, retenons les faits suivants, établis au cours de l'enquête.

> *Lorsqu'un adolescent est admis dans le centre en question il passe nécessairement les 24 premières heures dans une chambre, la porte étant verrouillée de l'extérieur. Au cours de ces 24 heures il doit porter une robe de chambre. Privé de toute activité, l'adolescent est informé de ce qui suit, conformément au code de vie du centre : « **entre le moment du lever et du coucher, tu peux t'allonger, cependant jamais sous tes couvertures. Tu ne demeures jamais dans l'obscurité, ta lumière est allumée ; tu ne dois pas dormir ».***
>
> *Ces premières 24 heures sont suivies d'une autre étape, d'une durée d'au moins deux jours, au cours de laquelle l'adolescent sera confiné 23 heures par jour dans cette chambre. On lui accorde une heure d'activités dans une cour extérieure. S'il se conforme aux attentes de l'établissement durant ces deux jours, l'adolescent passera alors aux étapes ultérieures caractérisées par le fait que le temps passé en chambre verrouillée sera de moins en moins considérable.*

1.2 Les principes mis de l'avant par la Commission

En s'appuyant sur les principes de la *Charte des droits et libertés de la personne du Québec* et les conventions internationales, la Commission a, particulièrement au cours des deux dernières années, pris de nouvelles positions face à ce type de problème. Ces positions peuvent être regroupées comme suit :

> Quels que soient la mission et les objectifs d'un établissement, quels que soient les objectifs de l'intervention clinique dans le cas par cas, un principe fondamental doit constamment encadrer l'action de ceux et celles qui interviennent auprès des jeunes : ceux-ci, à l'instar de tout adulte, jouissent d'un droit à la liberté, même si celle-ci est réduite par le fait même qu'ils se trouvent en centre de réadaptation. Le fait qu'ils jouissent d'un droit à la protection et d'un droit à des services ne peut être invoqué pour nier, dans les faits, le droit à la liberté.

L'exercice de ce droit à la liberté peut être limité, et même très sérieusement limité, pour des objectifs légitimes, par exemple pour assurer la sécurité des personnes. Toutefois, ces objectifs doivent être énoncés dans une loi ou un règlement adopté en vertu de la loi, tout comme la procédure qui permet de les atteindre.

Même si les centres de réadaptation ne font pas du gardiennage ou de la détention au sens où elle se fait chez les adultes, le personnel de ces établissements ne peut invoquer une approche thérapeutique particulière pour justifier, en marge de la loi, une utilisation systématique de mesures à ce point privatives de liberté qu'elles constituent dans les faits l'équivalent de mesures d'isolement même si elles n'en portent pas le titre.

Toute atteinte à la liberté, en plus d'être légitime, doit être justifiée en regard des critères suivants :

Le lien entre la mesure prise et l'atteinte de l'objectif visé doit pouvoir être démontré de façon satisfaisante.

Il est impossible d'atteindre cet objectif par un moyen plus léger, qui constituerait une atteinte moins grave au droit à la liberté reconnu à l'adolescent.

2 LA PRÉVENTION DE L'ISOLEMENT

Vouloir prévenir l'utilisation de l'isolement et des mesures qui s'en rapprochent, sans tenir compte du contexte organisationnel dans lequel ces mesures sont utilisées, constitue un projet voué à l'échec.

Ne pas s'attaquer aux causes institutionnelles d'une utilisation excessive de ces mesures, se contenter de les interdire sans prendre le soin d'identifier ce qui leur donne naissance et de le modifier constitue une fausse piste. Car, en fait, l'utilisation plus ou moins intense des mesures de contrôle sur la personne dépend étroitement de la qualité des services offerts par un établissement.

La prévention de l'isolement dans le quotidien, cela repose, bien sûr, sur un développement continu de la compétence des personnes appelées à intervenir auprès des jeunes et de leur

connaissance des techniques d'intervention qui permettent de prévenir la crise ou d'en limiter l'ampleur.

D'un point de vue systémique, la prévention de l'isolement fait toutefois partie de la gestion de la qualité qui, de nos jours, constitue une partie intégrante de la gestion d'un organisme ou d'un établissement respectueux de sa clientèle, redevable à sa communauté et à ses bailleurs de fonds.

Il est intéressant de noter que la gestion de la qualité des services est, dans certains pays à tout le moins, étroitement associée à une reconnaissance des droits. Par exemple, un projet de loi est actuellement à l'étude devant le Sénat américain. Il s'agit du *Patients' Bill of Rights Act of 1999*. Au pays du *managed care*, ce projet de loi vise la reconnaissance de droits spécifiques aux citoyens américains qui doivent recourir aux divers organismes qui assurent, financent ou gèrent les soins de santé, notamment les HMO. Ce qui est surtout à noter c'est qu'aux yeux du législateur américain la reconnaissance de droits au patient est associée à l'obligation d'une gestion de la qualité par celui qui donne les soins. Une section du *Bill of Rights* stipule en effet ce qui suit :

> *A group health plan, and a health insurance issuer that offers health insurance coverage, shall establish and maintain an ongoing, internal quality assurance and continuous quality improvement program.*[4]

Le projet de loi à l'étude devant le sénat américain va plus loin. Il précise en effet qu'un tel programme d'amélioration continue de la qualité devra comporter une revue systématique des services offerts, reposer sur des critères de qualité en partie déterminés par la loi et comporter une cueillette d'information standardisée à partir d'indicateurs de qualité et de résultats reconnus valides.

La pertinence d'une cueillette d'information systématique au sujet de l'isolement et des diverses formes de confinement a été mise de l'avant par la Commission depuis au-delà de 5 ans. La

4 http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c106:S.1344.PP:

Commission est en effet consciente que le respect des droits des adolescents confiés à un centre de réadaptation ne peut être dissocié de l'organisation et du fonctionnement de cet établissement. C'est pourquoi, ayant été alertée par des adolescents, ayant interprété, affirmé et rappelé leurs droits, elle a apporté sa collaboration aux établissements afin de mieux identifier dans quelles circonstances surviennent les mesures d'isolement et ce qui s'en rapproche, c'est-à-dire les mise en retrait porte barrée.

Dans la ligne de pensée sous-jacente au projet de loi étudié par le sénat américain, la Commission retient que l'isolement et les mesures qui s'en rapprochent constituent un puissant indicateur du caractère adéquat ou non des services au sens de l'article 8 de la *Loi sur la protection de la jeunesse*, en somme de leur qualité.

Elle met donc de l'avant qu'il est possible, au prix d'efforts raisonnables de la part du personnel et à un coût abordable, de procéder à une cueillette d'information standardisée sur les circonstances de l'isolement. L'analyse de cette information, ajoutée aux autres avenues de compréhension des multiples facettes du confinement, permettra de mieux saisir que la conduite des adolescents, leur résistance à l'intervention et leur potentiel de dangerosité ne suffisent pas, à eux seuls, à expliquer la fréquence élevée d'utilisation des mesures de confinement qu'elle observe depuis quelques années.

3 CONCLUSION

Du point de vue de l'adolescent qui la subit, toute mesure de confinement constitue une atteinte à un droit fondamental, la liberté résiduelle qui est sienne même lorsqu'il est hébergé, détenu ou mis sous garde dans un centre de réadaptation. Pour ce motif, il importe de s'assurer qu'une telle mesure demeure exceptionnelle et qu'elle est prise conformément à des critères rigoureux

Aucune disposition légale, aucun interdit, aucun outil, aucune technique d'intervention ne permettront, à eux seuls, d'atteindre cet objectif et de réduire au minimum l'utilisation des mesures de confinement par les personnes en contact quotidien avec les jeunes des confiés aux centres de réadaptation.

Afin de prévenir dans toute la mesure du possible leur utilisation, il y a également lieu d'examiner la fonction de ces mesures au sein de chaque contexte organisationnel et de comprendre dans quelle mesure elles répondent à des besoins et à des failles organisationnelles plutôt qu'au comportement dangereux de l'individu. Cela est possible grâce à une analyse détaillée des circonstances dans lesquelles elles sont utilisées.

En somme, prévenir l'isolement et ce qui s'en rapproche, c'est d'abord et avant tout vouloir, décider de le faire. C'est également prendre un ensemble de moyens, articulés les uns aux autres, pour y parvenir au prix d'efforts constants.

/dd

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse Québec

ÉTUDE SUR L'UTILISATION DE L'ISOLEMENT ET DE LA CONTENTION AU SEIN DES MISSIONS RÉADAPTATION JEUNESSE DES CISSS ET CIUSSS DU QUÉBEC, AINSI QUE DANS CERTAINS ÉTABLISSEMENTS NON FUSIONNÉS

MAI 2017

Document adopté à la 642e séance de la Commission,
tenue le 26 mai 2017, par sa résolution COM-642-5.1.1



Véronique Emond, avocate
Secrétaire de la Commission

Analyse, recherche et rédaction :

Mme Véronique Noël, chercheure
Direction de la protection et de la promotion des droits de la jeunesse

Me Sophie Papillon, conseillère juridique
Direction de la protection et de la promotion des droits de la jeunesse

Traitement de texte :

Chantal Saint-Georges
Direction de la protection et de la promotion des droits de la jeunesse

INTRODUCTION **4**
PARTIE 1 : LES DÉFINITIONS ET LES OUTILS NORMATIFS **5**
PARTIE 2 : LE CONTEXTE JURIDIQUE **8**
2.1 L'historique législatif 8
2.2 Les droits concernés par l'imposition de mesures d'isolement et de contention 11
2.3 La jurisprudence pertinente 13
PARTIE 3 L'USAGE CONTROVERSÉ DE L'ISOLEMENT ET DE LA CONTENTION **15**
PARTIE 4 : LES PRATIQUES RELATIVES À L'UTILISATION DE L'ISOLEMENT ET LA CONTENTION **18**
4.1 Les politiques relatives à l'isolement et la contention des CISSS et des CIUSSS 18
4.1.1 Analyse des politiques en regard de leur conformité au cadre de référence du MSSS 19
4.1.2 La différenciation entre mesures de contrôle et mesures disciplinaires 23
4.2 Les jeunes susceptibles de faire l'objet de mesures de contrôle 24
4.3 L'isolement : tendance générale à la diminution 27
4.3.1 L'analyse des statistiques relatives à l'isolement 27
4.3.2. Le contexte d'utilisation de l'isolement et son application 31
4.4 La contention : une mesure en hausse 33
4.4.1 L'analyse des statistiques relatives à la contention 33
4.4.2. Le contexte d'utilisation de la contention et son application 36
4.5 Les mesures mises en place pour prévenir l'utilisation des mesures de contrôle 38
4.6 Les unités pédopsychiatriques : un fonctionnement similaire 40
CONCLUSION **43**
Annexe 1 Méthodologie et limites de l'étude **48**
1.1 Les politiques des établissements 48
1.2 Les statistiques obtenues par le biais des demandes d'accès 49
1.3 Les entrevues et la sélection des répondants 50
1.4 Les limites de l'étude 50
Annexe 4 : Questionnaire **55**

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (la Commission) a pour mission de veiller au respect des principes énoncés dans la Charte des droits et libertés de la personne[1] ainsi qu'à la protection de l'intérêt de l'enfant et au respect des droits qui lui sont reconnus par la Loi sur la protection de la jeunesse (LPJ)[2] et par la Loi sur le système de justice pénale pour adolescents (LSJPA)[3].

Elle est notamment chargée de faire enquête sur toutes situations pour lesquelles elle a des raisons de croire que les droits d'un enfant ou d'un groupe d'enfants ont été lésés, tel que le prévoit l'article 23 b) de la LPJ.

L'article 23 f) de cette même loi prévoit également que la Commission peut entreprendre des études et des recherches, notamment sur toute question relative à sa compétence ou de sa propre initiative. C'est en vertu de cette disposition que la Commission a entrepris la présente étude, ayant été informée par le biais des médias d'une situation préoccupante.

Plus particulièrement, le 1er février 2016, Radio-Canada publiait un article exposant l'augmentation de l'utilisation de l'isolement et de la contention dans un centre de réadaptation pour jeunes d'un Centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) du Québec.

Considérant le caractère alarmant des chiffres dont elle a eu connaissance, la Commission a présenté des demandes d'accès à l'information en vertu de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels[4] dans l'ensemble des CISSS et des Centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux (CIUSSS) du Québec qui comportent une mission de réadaptation pour jeunes en difficultés, ainsi que dans des établissements non fusionnés[5]. En mai 2016, des demandes supplémentaires ont été présentées à certains établissements fusionnés ainsi que non fusionnés offrant des services de pédopsychiatrie : l'Institut Philippe-Pinel, le Centre de pédopsychiatrie du CIUSSS de la Capitale-Nationale et l'Institut universitaire en santé mentale Douglas du CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal.

---

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

2 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, (ci-après « LPJ »).

3 *Loi sur le système de justice pénale pour adolescents*, RLRQ, c. P-34.1, art.23 (ci-après « LSJPA »).

4 *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels,* RLRQ, c. A-2.1.

5 Les établissements non fusionnés dont il est question ici sont la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik et le Conseil cri de la santé et des services sociaux de la Baie-James.

À la suite de la réception des données, de l'analyse préliminaire de celles-ci et des écarts constatés entre les différents établissements, la Commission a décidé d'entreprendre une étude ayant pour objectif de vérifier si les pratiques relatives à l'utilisation de l'isolement et de la contention concernant les enfants hébergés en centre de réadaptation ou en unité pédopsychiatrique en vertu de la LPJ ou de la LSJPA sont conformes à l'article 118.1 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux[6] et au Cadre de référence pour l'élaboration des protocoles d'application des mesures de contrôle[7] (cadre de référence) du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS). Pour y parvenir, un portrait quant aux pratiques d'utilisation de l'isolement et de la contention au Québec est réalisé et des recommandations aux organismes et ministères concernés sont formulées.

L'étude est divisée en quatre parties. La première partie traite des définitions de l'isolement et de la contention et aborde les outils normatifs pertinents. La seconde partie porte sur le contexte juridique en lien avec ces mesures. La troisième partie présente de façon succincte les enjeux relatifs à l'utilisation de l'isolement et de la contention recensés dans la littérature. Enfin, la dernière partie présente le portrait relatif à l'utilisation de l'isolement et de la contention, qui a été réalisé avec les chiffres obtenus des établissements et les entrevues effectuées auprès des répondants ayant participé à l'étude[8].

PARTIE 1 : LES DÉFINITIONS ET LES OUTILS NORMATIFS

L'isolement et la contention sont des mesures de contrôle au sens de l'article 118.1 de la LSSSS. En raison notamment de la restriction qu'elles imposent à la liberté individuelle, elles ne doivent être utilisées qu'en dernier recours :

> *118.1. La force, l'isolement, tout moyen mécanique ou toute substance chimique ne peuvent être utilisés, comme mesure de contrôle d'une personne dans une installation maintenue par un établissement, que pour l'empêcher de s'infliger ou d'infliger à autrui des lésions. L'utilisation d'une telle mesure doit être minimale et exceptionnelle et doit tenir compte de l'état physique et mental de la personne.*
>
> *Lorsqu'une mesure visée au premier alinéa est prise à l'égard d'une personne, elle doit faire l'objet d'une mention détaillée dans son dossier. Doivent notamment y être consignées une description des moyens utilisés, la période pendant laquelle ils ont été utilisés et une*

---

6 *Loi sur les services de santé et les services sociaux,* RLRQ c S-4.2 (ci-après « LSSSS »). L'article 118.1 est décrit à la partie 1.

7 MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Cadre de référence pour l'élaboration des protocoles d'application des mesures de contrôle – Contention, isolement et substance chimique*, 2011.

8 La méthodologie utilisée ainsi que les limites de l'étude sont décrites à l'annexe 1. Le questionnaire utilisé se retrouve à l'annexe 4.

description du comportement qui a motivé la prise ou le maintien de cette mesure.

Tout établissement doit adopter un protocole d'application de ces mesures en tenant compte des orientations ministérielles, le diffuser auprès de ses usagers et procéder à une évaluation annuelle de l'application de ces mesures.

Plus particulièrement, cette disposition prévoit que ces mesures doivent être utilisées de façon exceptionnelle et ne peuvent être employées que dans le but d'assurer la sécurité de la personne ou celle d'autrui, pour la période de temps la plus courte possible.

De plus, la loi précise que l'utilisation de l'isolement ou de la contention doit faire l'objet d'une mention détaillée au dossier du jeune. Elle prévoit aussi que tout établissement doit adopter un protocole d'application de ces mesures.

La LSSSS ne définit pas ce qu'elle entend par les mesures mentionnées à l'article 118.1. Toutefois, les *Orientations ministérielles relatives à l'utilisation exceptionnelle des mesures de contrôle : Contention, isolement et substances chimiques* (ci-après « orientations ministérielles »)[9], adoptées en 2002, apportent les définitions suivantes :

Isolement : Mesure de contrôle qui consiste à confiner une personne dans un lieu, pour un temps déterminé, d'où elle ne peut sortir librement.

Contention : Mesure de contrôle qui consiste à empêcher ou à limiter la liberté de mouvement d'une personne en utilisant la force humaine, un moyen mécanique ou en la privant d'un moyen qu'elle utilise pour pallier à un handicap.

Substance chimique : Mesure de contrôle qui consiste à limiter la capacité d'action d'une personne en lui administrant un médicament.

En fonction de la définition de la contention présentée plus haut, nous avons spécifié dans le cadre de l'étude deux formes d'utilisation de cette mesure, soit la contention physique et la contention mécanique. La contention physique se caractérise par des techniques utilisées pour maintenir une personne dans une position. La contention mécanique se distingue par la mise en place de moyens mécaniques (ex. menottes, barrières de lit) pour maintenir une personne dans une position. Spécifions de plus que l'administration d'une substance chimique constitue également une forme de contention.

[9] MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICE SOCIAUX, *Orientations ministérielles relatives à l'utilisation exceptionnelle des mesures de contrôle nommées dans l'article 118.1 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux, contention, isolement et substances chimiques*, 2002.

Mentionnons que le MSSS, dans ses orientations ministérielles, encourage les établissements à développer des mesures de remplacement qui feront en sorte de diminuer significativement, voire éliminer, l'utilisation de ces mesures[10]. Il énonce également les six principes directeurs qui doivent guider les établissements dans l'élaboration de leur protocole d'application des mesures de contrôle[11].

- Les mesures de contrôle ne doivent être utilisées que comme mesures de sécurité dans un contexte de risque imminent;
- Les mesures de contrôle ne doivent être envisagées qu'en dernier recours;
- Lors de l'utilisation de substances chimiques, de la contention ou de l'isolement à titre de mesures de contrôle, il est nécessaire que la mesure appliquée soit celle qui soit la moins contraignante possible;
- L'application de ces mesures doit se faire dans le respect, la dignité et la sécurité, en assurant le confort de la personne, et doit faire l'objet d'une supervision attentive;
- L'application de ces mesures doit être balisée par des procédures et contrôlée afin d'assurer le respect des protocoles;
- L'application de ces mesures doit faire l'objet d'une évaluation et d'un suivi de la part du conseil d'administration de chacun des établissements.

Enfin, en 2011, le MSSS a adopté le *Cadre de référence pour l'élaboration des protocoles d'application des mesures de contrôle*[12], qui a été révisé en 2015[13]. Ce document précise certains éléments relatifs à l'application des orientations ministérielles.

Ainsi, le cadre de référence traite notamment du contexte d'application des différentes mesures de contrôle, il distingue alors entre le contexte d'intervention planifiée et le contexte d'intervention non planifiée.

Intervention planifiée

Le cadre de référence précise que l'intervention planifiée est appropriée lorsque la personne a un comportement susceptible de se répéter et que ce comportement

10 *Id*, p. 15.
11 *Id*, p. 15.
12 MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, préc., note 8.
13 MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Cadre de référence pour l'élaboration des protocoles d'Application des mesures de contrôle — Contention, Isolement et substances chimiques*, Édition révisée mars 2015; afin d'inclure la notion de « substance chimique » dans les types de mesures de contrôle pouvant être utilisées et apporter certaines modifications nécessaires dans le contexte de l'entrée en vigueur de la *Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives dans le domaine de la santé mentale et des relations humaines.*

représente un danger réel pour la personne elle-même ou pour autrui[14]. L'utilisation d'une mesure de contrôle découlerait alors d'un plan d'intervention interdisciplinaire[15].

Le cadre de référence mentionne également qu'en matière d'intervention planifiée, le consentement de la personne concernée est requis. La nécessité du consentement découle des articles 10 et 11 du *Code civil du Québec*[16] qui traitent respectivement du droit à la dignité et du consentement aux soins.

Intervention non planifiée

Toujours selon le cadre de référence, l'intervention non planifiée, quant à elle, s'applique lors de situations inhabituelles ou qui ne peuvent être prévues. Dans un tel contexte, la personne concernée représente un danger imminent pour elle-même ou pour autrui. En pareille situation, le consentement de celle-ci n'est pas nécessaire.

À cet égard, mentionnons que la présente étude traitera du concept de l'intervention planifiée en ce qui a trait à la clientèle des enfants et des adolescents.

Enfin, précisons que le cadre de référence énonce les sujets que devrait contenir un protocole d'utilisation des mesures de contrôle, qui doit être adopté par chaque établissement en vertu de l'article 118.1 de la LSSSS.

PARTIE 2 : LE CONTEXTE JURIDIQUE

2.1 L'historique législatif

La LPJ, lors de son entrée en vigueur en 1979, ne contenait aucune référence à une quelconque mesure privative de liberté.

La première mention, dans cette loi, à une mesure restreignant la liberté des jeunes dans les centres de réadaptation a été introduite en 1981, en lien avec l'hébergement en « unité sécuritaire », qui était alors défini comme suit :

> *« Un endroit, caractérisé par un aménagement plus limitatif, situé dans un centre d'accueil, où sont dispensés, par un personnel approprié, des services de réadaptation visant la réintégration sociale de l'enfant et où sont appliquées, par ce personnel, des règles internes particulières et des mesures visant à contrôler les déplacements de l'enfant en vue de lui venir en aide tout en protégeant la société (ancien paragraphe h) de l'article 1). »*[17]

---

14 *Id*, p. 4.

15 *Id*, p. 4 et 5.

16 *Code civil du Québec*, L.Q. 1991, c. 64.

17 C'était alors le tribunal qui ordonnait l'hébergement de l'enfant dans une « unité sécuritaire ».

Précisons toutefois qu'en 1984, toute référence à ces unités a disparu de la LPJ, tel que le recommandait alors la Commission Charbonneau[18]. En revanche, le législateur a introduit le principe indiquant que l'enfant hébergé en vertu de cette même loi doit l'être dans un lieu approprié à ses besoins et qui respecte ses droits, retrouvé à l'article 11.1.

Malgré ceci, aucune disposition ne venait alors baliser l'utilisation des mesures de contrôle telles que l'isolement et la contention. Seul le Règlement sur l'organisation et l'administration des établissements, adopté en vertu de la LSSSS en 1981, précisait que les établissements devaient adopter des règlements internes sur les « mécanismes à mettre en place […] afin d'assurer le contrôle de l'utilisation de la contention et de l'isolement à l'égard des bénéficiaires. »[19]

Or, durant les années 1990, la Commission de protection des droits de la jeunesse[20] a mené plusieurs enquêtes dont les demandes d'intervention portaient sur la procédure d'enfermement en chambre. Selon les enquêtes de la Commission, l'enfermement en chambre, qui découlait de mesures recevant différentes appellations telles que « retrait », « arrêt d'agir » ou « programmation spéciale », pouvait alors durer plusieurs jours et découler de différents motifs, tels que le retour de fugue[21].

Dans ce contexte, en 1993, la Commission de protection des droits de la jeunesse a émis un cadre de référence portant sur l'utilisation de l'isolement. Elle qualifiait alors l'isolement comme une mesure clinique qui ne pouvait être utilisée que pour assurer la sécurité de l'enfant, excluant l'utilisation de cette dernière à toutes fins disciplinaires[22].

En 1995, l'Association des centres jeunesse du Québec (ACJQ) a aussi adopté un cadre de référence portant sur l'isolement limitant de façon similaire l'utilisation de la mesure d'isolement aux situations d'urgence, et précisant que l'isolement devait cesser dès que le jeune reprenait le contrôle de son comportement[23].

Ce n'est toutefois qu'en 1997 que le législateur a introduit l'article 118.1 à la LSSSS, légiférant pour la première fois sur l'utilisation de l'isolement, de la contention et de la force dans les établissements de santé et de services sociaux visés par cette loi. Cette disposition, comme mentionné précédemment, limite l'utilisation de ces mesures afin d'empêcher une personne de s'infliger ou d'infliger à autrui des lésions. Elle précise également que l'utilisation d'une mesure de contrôle doit être minimale et exceptionnelle.

---

18 ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Rapport de la Commission parlementaire spéciale sur la protection de la jeunesse* (rapport Charbonneau), Québec, 1982. Le rapport Charbonneau a recommandé que la LPJ s'adresse uniquement aux situations des enfants en besoin de protection, ce qui rendait non nécessaire le maintien d'une définition d'unité sécuritaire.

19 Article 6 al.18 du *Règlement sur l'organisation et l'administration des établissements*, RLRQ c S-5, r 5.

20 Celle-ci a été fusionnée avec la Commission des droits de la personne pour devenir la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse en 1995.

21 Voir Lucie LEMONDE, « Notes de recherche : les droits des jeunes en centre de réadaptation au Québec – bilan des enquêtes », (2004) 1 *Canadian Journal of Law and Society* 85.

22 COMMISSION DE PROTECTION DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'isolement : cadre d'analyse*, 1993, p.1.

23 ASSOCIATION DES CENTRES JEUNESSE DU QUÉBEC, *Cadre de référence pour une politique et procédure relatives à l'isolement des usagers*, 1995.

Malgré l'introduction de cette disposition législative, la Commission a continué de documenter les abus en lien avec l'utilisation de l'isolement dans certains centres de réadaptation. Vers la fin des années 1990, elle a mené trois enquêtes systémiques lors desquelles elle a constaté que la mesure d'isolement, dans les centres de réadaptation, pouvait être utilisée de manière abusive et pour des périodes de temps prolongées[24].

Dans son enquête portant sur l'unité La Chapelle, du Campus Prévost des Centres de la jeunesse et de la famille Batshaw, la Commission dénonçait les conditions sévères du programme « arrêt d'agir » telles que l'interdiction de posséder des effets personnels, l'obligation pour les adolescents de porter une robe de chambre et de prendre les repas dans leurs chambres. La Commission notait alors que certains des adolescents hébergés à l'unité La Chapelle subissaient des mesures qualifiées de « retraits en chambre » à des fins disciplinaires, ce qu'elle assimilait alors à de l'isolement interdit[25].

En 2007, dans une autre enquête, la Commission concluait à des lésions de droits en lien avec de jeunes enfants, soit des enfants âgés de 6 à 12 ans, hébergés au Centre de réadaptation Dominique-Savio-Mainbourg[26]. Celles-ci découlaient notamment de l'utilisation des mesures de contrôle, appliquées, pour certains d'entre eux, de façon courante et prolongée. La Commission notait alors également le manque de documentation en lien avec l'utilisation de la contention, bien que fréquente auprès de certains enfants[27].

Suivant notamment ces enquêtes de la Commission, durant les années qui ont précédé la révision de la LPJ en 2007, certaines voix se sont élevées, dénonçant les différents abus reliés aux mesures privatives de libertés dans les différents centres jeunesse du Québec[28].

C'est dans ce contexte que le législateur a tenté de mieux baliser les mesures restrictives de liberté imposées aux jeunes en centre de réadaptation. Il a ainsi introduit la notion d'hébergement en unité d'encadrement intensif à l'article 11.1.1 de la loi. L'article 10 de la loi a également été modifié, afin de prévoir expressément que ce type d'hébergement ainsi que les mesures prévues à l'article 118.1 de la LSSSS ne peuvent jamais être utilisées à des fins disciplinaires :

---

24 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport et conclusion d'enquête -Pavillon Bois-Joly*, septembre 2000; *Conclusion d'enquête – Relais Saint-François*, août 1999; *Les centres de la jeunesse et de la famille Batshaw – Campus Prévost – Unité Lachapelle – Conclusions d'enquête*, mai 1997.

25 *Les centres de la jeunesse et de la famille Batshaw – Campus Prévost – Unité Lachapelle – Conclusions d'enquête*, mai 1997; Voir également Lucie LEMONDE, préc., note 21.

26 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport d'enquête, conclusions et recommandations, Centre de réadaptation Dominique-Savio-Mainbourg, Centre jeunesse de Montréal – Institut universitaire*, 2007.

27 *Id*.

28 Lucie LEMONDE et Julie DESROSIERS, « Les mesures privatives de liberté dans les centres de réadaptation pour jeunes : un urgent besoin d'examen des pratiques et des politiques en fonction du respect des droits », (2000) 41 *Les Cahiers de Droit* 1; Julie DESROSIERS, *Isolement et mesures disciplinaires dans les centres de réadaptation pour jeunes*, Wilson & Lafleur, 2005.

> *10 […] Les mesures, notamment l'isolement, prévues à l'article 118.1 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (chapitre S-4.2) ainsi que la mesure d'hébergement en unité d'encadrement intensif prévu à l'article 11.1.1 de la présente loi ne peuvent jamais être utilisées à titre de mesure disciplinaire.*

Notons que dans son mémoire déposé en lien avec le projet de loi 125, la Commission s'était opposée à la modification législative visant l'hébergement en unité d'encadrement intensif. En effet, la Commission déplorait alors que l'attention soit portée sur la désignation du lieu d'hébergement plutôt que sur les conditions de vie *de facto* des jeunes. À cet effet, la Commission soulignait que les différentes restrictions à la liberté dans les centres de réadaptation, incluant l'isolement, recevaient alors différentes appellations et pouvaient très bien avoir lieu dans des unités ouvertes, au sein desquelles les jeunes peuvent circuler librement, qui n'étaient pas désignées de façon particulière[29]. La désignation de l'unité comme « fermée » n'a donc pas comme conséquence que les mesures restrictives de liberté s'effectuent uniquement dans ces lieux.

2.2 Les droits concernés par l'imposition de mesures d'isolement et de contention

Comme dénoncé par la Commission dans le passé[30], l'imposition d'une mesure restrictive de liberté, qui ne respecterait pas les dispositions de l'article 118.1 de la LSSSS ou de l'article 10 de la LPJ, contrevient à plusieurs autres droits fondamentaux prévus par la Charte :

> *1. Tout être humain a droit à la vie, ainsi qu'à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne. […]*
>
> *24. Nul ne peut être privé de sa liberté ou de ses droits, sauf pour les motifs prévus par la loi et suivant la procédure prescrite.*

Une telle mesure d'isolement ou de contention ne respecterait également pas la disposition prévue aux articles 4 et 39 de la Charte :

> *4. Toute personne a droit à la sauvegarde de sa dignité, de son honneur et de sa réputation.*
>
> *39. Tout enfant a droit à la protection, à la sécurité et à l'attention que ses parents ou les personnes qui en tiennent lieu peuvent lui donner.*

---

29 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale. Projet de loi n° 125, Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives*, (Cat 2.412.1012005), p. 39 et suivantes; Voir également Julie DESROSIERS, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale dans le cadre de la consultation générale sur le projet de loi n° 125. L'encadrement législatif des mesures restrictives de liberté utilisées dans les centres de réadaptation pour jeunes : une occasion à saisir*, 2005.

30 Voir notamment COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 29, p. 39 et suivantes.

Il y aurait également contravention à certains droits prévus à la LSSSS :

> *5. Toute personne a le droit de recevoir des services de santé et des services sociaux adéquats sur les plans à la fois scientifique, humain et social, avec continuité et de façon personnalisée et sécuritaire.*
>
> *13. Le droit aux services de santé et aux services sociaux et le droit de choisir le professionnel et l'établissement prévus aux articles 5 et 6 s'exercent en tenant compte des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'établissement ainsi que des ressources humaines, matérielles et financières dont il dispose.*

De plus, en lien avec les enfants hébergés en centre de réadaptation en vertu de la LPJ ou de la LSJPA[31], certains droits prévus à la LPJ pourraient être considérés comme lésés :

> *3. Les décisions prises en vertu de la présente loi doivent l'être dans l'intérêt de l'enfant et dans le respect de ses droits. […]*
>
> *8. 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, en tenant compte des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'établissement qui dispense ces services ainsi que des ressources humaines, matérielles et financières dont il dispose. […]*
>
> *11.1 L'enfant, s'il est hébergé par un établissement en vertu de la présente loi, doit l'être dans un lieu approprié à ses besoins et au respect de ses droits, compte tenu des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'établissement ainsi que des ressources humaines, matérielles et financières dont il dispose.*

Enfin, ajoutons que des mesures de contrôle contraires aux articles 118.1 de la LSSSS et de l'article 10 de la LPJ brimeraient certains droits prévus à la *Convention relative aux droits de l'enfant*[32] *:*

Article 3

> *1. Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des*

---

31 Selon l'article 11.3 de la LPJ, les articles 7 à 10 de cette même loi s'appliquent à un enfant qui a commis une infraction à une loi ou règlement en vigueur au Québec.

32 *Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, Doc. N.U. A/RES/44/25, (1989) 999 R.T.N.U. 3.

tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.

2. Les États parties s'engagent à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être, compte tenu des droits et des devoirs de ses parents, de ses tuteurs ou des autres personnes légalement responsables de lui, et ils prennent à cette fin toutes les mesures législatives et administratives appropriées.

3. Les États parties veillent à ce que le fonctionnement des institutions, services et établissements qui ont la charge des enfants et assurent leur protection soit conforme aux normes fixées par les autorités compétentes, particulièrement dans le domaine de la sécurité et de la santé et en ce qui concerne le nombre et la compétence de leur personnel ainsi que l'existence d'un contrôle approprié.

Article 37

b) Nul enfant ne soit privé de liberté de façon illégale ou arbitraire. L'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit être en conformité avec la loi, n'être qu'une mesure de dernier ressort, et être d'une durée aussi brève que possible;

c) Tout enfant privé de liberté soit traité avec humanité et avec le respect dû à la dignité de la personne humaine, et d'une manière tenant compte des besoins des personnes de son âge. En particulier, tout enfant privé de liberté sera séparé des adultes, à moins que l'on estime préférable de ne pas le faire dans l'intérêt supérieur de l'enfant, et il a le droit de rester en contact avec sa famille par la correspondance et par les visites, sauf circonstances exceptionnelles;

2.3 La jurisprudence pertinente

La jurisprudence confirme qu'une utilisation des mesures d'isolement et de contention contraire aux articles 118.1 de la LSSSS ou de l'article 10 de la LPJ, contrevient aux différents droits mentionnés dans la section précédente. Elle affirme notamment qu'une utilisation illégale et injustifiée des mesures de contrôle contrevient aux droits fondamentaux des personnes concernées, ce qui a justifié, à certaines occasions, l'octroi de dommages-intérêts.

À titre d'exemple, dans *L.J. c. Institut universitaire en santé mentale de Québec (Hôpital Robert-Giffard)*, la Cour du Québec a accueilli partiellement une réclamation en dommages-intérêts en lien notamment avec l'application d'une mesure d'isolement. Dans cette décision, la Cour considère que l'application injustifiée de l'isolement constitue une faute civile qui brime les droits prévus

aux articles 1 et 4 de la Charte[33]. De plus, la Cour réitère le caractère exceptionnel de cette mesure « ultime », qui doit être utilisée pour empêcher une personne de s'infliger ou d'infliger à autrui des lésions, et non simplement afin de maîtriser un comportement opposant et irrespectueux.

De façon similaire, dans *A.G. c. Centre hospitalier régional de Baie-Comeau*, la Cour du Québec a également accueilli en partie une réclamation en dommages-intérêts en lien avec des mesures d'isolement et de contention qui contrevenaient aux dispositions de l'article 118.1 de la LSSSS. Notant qu'il n'y avait aucun risque imminent que la personne sur laquelle ces mesures étaient appliquées s'inflige des lésions ou qu'elle en occasionne à autrui, la Cour du Québec était d'avis que les faits ne justifiaient pas ces mesures ni leur durée et qu'il y avait eu atteinte aux droits protégés par les articles 1 et 4 de la Charte. En lien avec l'article 118.1 de la LSSSS, la cour s'exprime comme suit :

> *[69] L'article 118.1 de la L.S.S.S.S. balise l'intervention. Il s'insère dans une optique de respect et de protection de l'usager. Le respect implique que l'intervention, devant être effectuée, le sera avec le moins de force possible, de contrainte ou de coercition que requiert la situation, et ce, pour assurer notamment la protection de l'usager dans un contexte de risque imminent.*[34]

Enfin, dans le contexte plus particulier des jeunes hébergés en centre de réadaptation en vertu de la LPJ ou de la LSJPA, la Chambre de la jeunesse, dans *Protection de la jeunesse — 153635* rendue en 2015[35], a considéré les droits d'un adolescent lésés, au sens de la LPJ, notamment en raison de l'application d'une mesure d'isolement qui s'était prolongée sur une période de plusieurs jours. Dans sa décision, la juge Allaire s'exprime notamment comme suit :

> *[112] La mesure d'isolement, dans un centre de réadaptation, est une mesure nécessaire, mais exceptionnelle. Dans le présent cas, ce qui a fait de cette mesure une mesure abusive et qui constitue une lésion de droit de X c'est qu'elle a été appliquée sur une longue période. Ainsi en ont découlé de nombreux manquements au respect de ses droits.*
>
> *[113] X n'a pas été en crise durant les quinze jours où il a été en isolement. Dès qu'il reprenait son calme, il aurait dû être retourné dans une unité régulière. Il n'y avait d'ailleurs aucune raison de l'y maintenir entre le 16 et le 19 novembre, alors qu'il attendait son transfert à Québec.*

---

33 *L.J. c. Institut universitaire en santé mentale de Québec (Hôpital Robert-Giffard)* 2013 QCCQ 5672.

34 *A.G. c. Centre hospitalier régional de Baie-Comeau* 2009 QCCQ 5954.

35 Dans *Protection de la jeunesse — 153635* 2015 QCCQ12041, la Chambre de la jeunesse a conclu que les droits d'un adolescent prévus à la LPJ avaient été lésés, notamment en raison d'un isolement qui s'était prolongé sur une période de plusieurs jours.

PARTIE 3 L'USAGE CONTROVERSÉ DE L'ISOLEMENT ET DE LA CONTENTION

La littérature concernant l'utilisation des mesures de contrôle fait montre de plusieurs enjeux sur les plans éthiques, thérapeutiques et légaux[36].

Sur le plan de l'application des lois, des enjeux en regard de l'application de l'isolement subsistent encore aujourd'hui selon Desrosiers et Lemonde[37], notamment en raison du manque de précision dans les lois relatives à la protection de la jeunesse. Ces dernières estiment en effet que ces lois demeurent imprécises en matière de discipline[38]. Leurs travaux effectués au début des années 2000 ont illustré, au même titre que les enquêtes de la Commission, que l'isolement peut être utilisé en tant que mesure de contrôle à des fins de protection (*seclusion*) ou à titre de mesure de modification du comportement, à des fins disciplinaires (*time-out*)[39].

Bandeira et Ouellet[40], issus du milieu psychiatrique, estiment également que l'isolement peut revêtir plusieurs finalités : il peut être utilisé dans un but préventif, dans le but d'aider un patient en période de crise psychotique, ou encore dans un but correctif ou pédagogique.

Or, les auteurs ont illustré que ces différentes formes d'isolement seraient souvent appliquées indistinctement dans la pratique en ce qui concerne les paramètres à suivre, le mode d'application ou le local utilisé. Cette confusion est susceptible à leur avis de nuire non seulement aux objectifs de la mesure[41] et d'avoir un impact sur son efficacité, mais aussi, de l'avis de la Commission, ne pas respecter les droits des personnes concernées[42].

Sur le plan thérapeutique, deux écoles de pensées se profilent. Tel que le démontre Day dans sa méta analyse effectuée en 2002, les partisans de l'utilisation de l'isolement et de la contention affirment que ces mesures de contrôle sont efficaces et qu'elles ont des effets positifs sur le plan clinique. Les opposants estiment plutôt que ces mesures ont des effets négatifs sur les plans physique et psychologique des enfants, mais aussi des intervenants, et que les effets bénéfiques de leur utilisation n'ont pas été clairement

---

36 David M. DAY, « Examining the therapeutic utility of restraints and seclusions with children and youth : the role of theory and research in practice», (2002) 72 (2) *American Journal of Orthopsychiatry* 267.

37 Julie DESROSIERS et Lucie LEMONDE « Les modifications à la Loi sur la protection de la jeunesse concernant les mesures privatives de liberté dans les centres de réadaptation », 2007 (37) *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke* 404-408.

38 Lucie LEMONDE et Julie DESROSIERS, préc., note 28, p. 158.

39 J. DESROSIERS et L. LEMONDE, préc., note 37, p. 402-403.

40 Marina BANDEIRA et Raymond OUELLET « Analyse systématique de la procédure d'isolement et de son application en établissement », 1986 (16) 1 *Revue de modification du comportement* 5.

41 *Id*, p.5.

42 Comme mentionné précédemment, la Commission a noté à plusieurs reprises dans le cadre d'enquêtes que l'isolement pouvait être utilisé à des fins disciplinaires. *Les centres de la jeunesse et de la famille Batshaw – Campus Prévost – Unité Lachapelle – Conclusions d'enquête*, mai 1997; Voir également Lucie Lemonde, préc., note 21.

démontrés[43]. La littérature indique à cet effet que l'efficacité de l'isolement et de la contention n'a toujours pas été prouvée par les travaux réalisés jusqu'au début des années 2000[44].

Plus récemment, une étude sur l'exploration des comportements des jeunes et des types d'intervention utilisés par des intervenants d'un centre de réadaptation a montré que l'utilisation de l'isolement et de la contention n'a pas permis d'augmenter ni de diminuer les risques d'opposition ou d'agression par rapport à toute autre intervention[45]. Les résultats de l'étude illustrent que l'usage de ces mesures pourrait contribuer au cycle de l'agression plutôt que de simplement contrôler ou prévenir les comportements agressifs[46].

Nonobstant la controverse entourant l'efficacité des mesures de contrôle, il existe un consensus dans la littérature quant au fait qu'il serait imprudent d'éliminer l'utilisation de ces mesures en raison de leur utilité pour intervenir auprès d'enfants qui ont des comportements extrêmes[47]. Les chercheurs estiment toutefois que leur utilisation devrait être effectuée adéquatement, de façon appropriée et sécuritaire[48], vu les impacts négatifs que peuvent avoir ces mesures sur les usagers.

En effet, des travaux ayant porté sur les perceptions des usagers montrent que l'isolement et la contention sont perçus de façon négative. Par exemple, dans le cadre d'une étude, des enfants ayant vécu l'isolement ont été invités à dessiner leurs expériences, qui mettent largement l'accent sur le caractère punitif de la mesure et sur l'absence de chaleur dans la salle d'isolement[49]. Une table ronde réalisée auprès d'usagers plus âgés a permis de nommer plus précisément leurs impressions : inconfort, impuissance et perte de compétence[50].

Dans ce contexte, l'utilisation de méthodes préventives et de moyens alternatifs s'avère nécessaire, tel que le stipulent les orientations ministérielles. À ce titre, l'évaluation d'un projet-pilote dans un centre de réadaptation, qui met notamment l'accent sur les apprentissages dans un cadre familial et les interactions pédagogiques concentrées sur

---

43 Voir notamment TJ MEASHAM «The acute management of aggressive behavior in hospitalized children and adolescents » 1995 (40) *Canadian journal of psychiatry*; E. WALSH et BR RANDALL «Seclusion and restraint : what we need to know » 1995 (8) *Journal of child and adolescent psychiatric nursing*. Cité dans DM DAY, préc., note 36, p.268.

44 DM DAY, préc., note 36, p.266-278.

45 Sarah L. FRASER, Isabelle ARCHAMBAULT et Valérie PARENT, « Staff intervention and youth behaviors in a child welfare residence», *Journal of Child and Families Studies* (2016) 25, p.1195.

46 *Id*., p. 1196.

47 DM DAY, préc., note 36, p.267.

48 *Id*, p.268.

49 DE MILLER «The management of misbehavior by seclusion» *Residential treatment for Children and Youth*, 1986 (4), p.63-72, cité dans DM DAY, préc., note 36, p.267.

50 Marie-Hélène GOULET, Caroline LARUE et Romania BASALSKI « Comprendre l'impact de l'isolement et de la contention, perceptions et recommandations discutées lors de la journée d'études tenue à l'Hôpital Louis-H.-Lafontaine », *Centre d'étude sur les mesures de contrôle en santé mentale*, 2010.

l'apprentissage d'habiletés[51], a permis de constater une baisse importante de l'utilisation des mesures de contrôle[52]. Les chercheurs y recommandent de former tous les intervenants sur l'utilisation de la contention et de l'isolement, ce à quoi souscrit la Commission[53], ainsi que de se concentrer sur les aspects d'évitement de la confrontation et de désamorçage de crises. Ils estiment également important de créer une culture de travail au sein de laquelle l'utilisation de l'isolement et de la contention sont vues comme étant des interventions de dernier recours[54].

Ces conclusions sont cohérentes avec les résultats d'autres études, qui exposent les interventions à privilégier pour réduire les comportements agressifs et l'utilisation de l'isolement et de la contention. Celles-ci consistent notamment en :

- Identifier et utiliser plus fréquemment d'autres interventions utilisées par le personnel;
- Encourager un climat de partage de décisions avec les jeunes;
- Proposer des espaces de discussions à propos de la colère et des frustrations aux jeunes;
- Adopter des méthodes qui encouragent l'autorégulation;
- Assurer une cohérence dans la formulation et l'application des règles;
- Mettre l'accent sur les habiletés des intervenants à réguler leurs émotions pour s'adapter aux besoins des jeunes, et ce malgré les interactions très stressantes auxquelles ils sont confrontés[55].

Ce bref survol des travaux portant sur l'isolement et la contention a permis de constater la pertinence de réaliser des études et des évaluations empiriques plus approfondies, puisque la littérature consultée illustre que l'isolement et la contention sont peu étudiés

---

51 Le *teaching family model* est largement répandu aux États-Unis. Il s'agit d'un programme, bien documenté, basé sur le développement d'habiletés. Il a été conçu dans une université américaine au début des années 1960 pour améliorer la qualité des soins et des traitements pour les adolescents délinquants étant hébergés dans des foyers de groupe. Dans : Robert J. JONES ET Gary D. TIMBERS, "Minimizing the need for physical restraint and seclusion in residential youth care through skill-based treatment programming", *Families in society : The journal of contemporary human services* (2003) 84 (1),p. 23.

52 *Id*, p.25.

53 Dans ses commentaires et suggestions déposés dans le cadre du deuxième rapport du Groupe de travail ministériel sur les professions de la santé et des relations humaines, la Commission a souscrit à la recommandation proposée par le groupe de travail concernant la formation continue des professionnels appelés à utiliser l'isolement et la contention. Dans : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires et suggestions de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse soumis à l'Office des professions du Québec dans le cadre du deuxième groupe de travail ministériel sur les professions de la santé et des relations humaines*, *Une vision renouvelée du système professionnel en santé et en relations humaines*, (Cat. 2.700-32.1), 2002.

54 R. J. JONES et G.D. TIMBERS, préc., note 51, p.25.

55 Voir notamment JE LOCHMAN, T. BARRY, N. POWELL et al., « Anger and aggression practitionner's guide to empirically based measures of social skills » *Berlin : Springer* (2010); KR DELANEY « Reducing reactive aggression by lowering coping demands and boosting regulation : five key staff behaviors » *Journal of child and adolescent psychiatric nursing* (2009) 22 (4). Cité dans SL Fraser *et al*., préc., note 45, p. 1187.

alors qu'il s'agit de mesures couramment utilisées[56]. De telles recherches permettraient de valider si les mesures de contrôle ont un réel effet bénéfique pour les jeunes et pour la relation thérapeutique en tant que telle, mais aussi de développer des moyens alternatifs permettant de prévenir l'utilisation de l'isolement et de la contention ou d'intervenir différemment lorsque des jeunes manifestent des comportements agressifs[57].

PARTIE 4 : LES PRATIQUES RELATIVES À L'UTILISATION DE L'ISOLEMENT ET LA CONTENTION

4.1 Les politiques relatives à l'isolement et la contention des CISSS et des CIUSSS

Cette section présente une analyse des politiques[58] en vigueur dans chaque établissement[59]. La Commission estime qu'un tel exercice s'avère essentiel dans le cadre de l'étude, d'une part parce que l'élaboration et la diffusion de politiques constituent des conditions essentielles pour que ces mesures soient utilisées de façon adéquate[60]. D'autre part, de telles pratiques contribuent à veiller au respect des droits des jeunes.

D'emblée, la Commission constate que seuls les CISSS de l'Outaouais et de la Montérégie-Est ont une politique harmonisée à la mission du CISSS ou du CIUSSS[61]. Plusieurs répondants ont toutefois mentionné que le processus d'harmonisation des politiques avec la mission du CISSS ou du CIUSSS est en cours au moment de l'étude.

L'une des politiques appliquée par un CISSS est préoccupante en ce sens qu'elle reprend peu les principes du cadre de référence ministériel pour la mission jeunesse, qui se retrouve en quelque sorte diluée dans les missions du CISSS. Or, la Commission est d'avis que la mission de réadaptation jeunesse comporte des particularités concernant l'application des mesures de contrôle et que ceci devrait se refléter dans les politiques adoptées, afin que ces mesures soient utilisées dans le respect des droits des jeunes concernés. Elle invite les établissements qui réviseront leurs politiques à porter attention à cet élément.

---

56 Voir notamment T. CRESPI « Restraint and seclusion with institutionnalized adolescents » *Adolescence* 1990 (25); SS KENNEDY et WK MOHR « A prolegomenon on restraints of children : Implicating consitutionnal rights » *American journal of orthopsychiatry* (2001) 71, cité dans DM DAY, préc., note 36, p. 274.

57 DM DAY, préc., note 36, p. 270; NS COTTON « The developmental-clinical rationale for the use of seclusion in the psychiatric treatment of children » American journal of orthopsychiatry (1989) 59,cité dans DM DAY, préc., note 36, p. 270.

58 Les établissements ont des protocoles, règlements, procédures ou politiques. Le terme politique est utilisé afin d'alléger le texte.

59 Les politiques relatives à chaque CISSS ou CIUSSS se retrouvent à l'annexe 1. Au moment de la rédaction de ce rapport, deux établissements n'avaient toujours pas transmis leur politique.

60 Joseph B.RYAN, Reece PETERSON, George TETREAULT et Emily VANDER HAGEN « Reducing seclusion timeout and restraint procedures with at-risk youth», *The journal of at-risk issues* (2007)13 (1), p.8.

61 Donc 2 CISSS sur un total de 16.

Ainsi, chaque politique a été analysée en fonction des critères préconisés dans le cadre de référence du MSSS (2015)[62]. De plus, la capacité des répondants de comprendre la différence entre les mesures de contrôle et les mesures disciplinaires est abordée, et ce, afin notamment d'évaluer si les politiques en question sont diffusées auprès du personnel concerné.

4.1.1 Analyse des politiques en regard de leur conformité au cadre de référence du MSSS

De façon globale, les documents des différents établissements demeurent fidèles aux principes généraux du cadre de référence ministériel. Par contre, de façon plus précise, certains éléments particuliers ne sont pas repris dans les politiques.

Recommandation 1

> **La Commission recommande que l'ensemble des établissements inscrive dans leur politique tous les éléments prévus au cadre de référence du MSSS, que ces politiques soient ajustées d'ici le 1er janvier 2018 et que celles-ci soient transmises à la Commission.**

Les prochaines lignes reprennent en détail chacun de ces éléments devant être inclus dans les politiques des établissements.

1. L'introduction[63]

L'introduction doit contenir la raison d'être de la politique, les personnes visées ainsi que les valeurs prônées par l'établissement. De fait, 95 % des politiques (18/19) ont inclus la raison d'être de celle-ci dans l'introduction et 90 % (17/19) des établissements ont indiqué les personnes visées. Les valeurs privilégiées par l'établissement, telles que le respect de la personne, sont par contre définies dans moins de la moitié des documents remis à la Commission (47,4 %). **La Commission estime que les valeurs devraient être définies dans toutes les politiques des établissements.**

2. Les principes directeurs[64]

Cette section devrait comprendre les principes juridiques et déontologiques directement liés à l'application d'une mesure de contrôle. Ainsi, 84 % des établissements (16/19) les ont intégrés dans leur document, et de façon relativement détaillée. La même proportion, soit 84 %, s'applique aux principes éthiques et cliniques, qui doivent guider les décisions et baliser les actions des professionnels, des intervenants et des gestionnaires dans l'application des mesures de contrôle. Étant donné l'importance de ces principes en regard de l'application des mesures de contrôle, la Commission est

---

62 Voir l'annexe 1, qui porte sur la méthodologie, à ce sujet.

63 MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, préc., note 13, p. 21.

64 *Id*, p. 22-23.

d'avis que toutes les politiques devraient inclure les principes directeurs relatifs à l'application des mesures de contrôle.

3. Les définitions des termes[65]

Les définitions relatives aux mesures de contrôle sont incluses dans toutes les politiques. De plus, la définition des types de mesures autorisées dans l'établissement est comprise dans 95 % (18/19) des politiques analysées.

4. Les contextes d'application[66]

Selon le cadre de référence, les politiques devraient définir les contextes d'application des mesures de contrôle, soit la situation planifiée et non planifiée.

En lien avec cette distinction de contextes, la Commission comprend que l'intervention auprès des enfants peut prévoir parfois de l'intervention planifiée afin d'éviter qu'une escalade de comportements puisse conduire à la nécessité d'appliquer une mesure d'isolement. Cependant, il est difficile d'imaginer une situation qui ne correspond pas aux conditions décrites à l'article 118.1 LSSSS qui justifierait l'imposition d'une mesure de contrôle auprès d'un enfant ou d'un adolescent. En effet, l'application d'une telle mesure se concilie mal avec un contexte qui n'implique *pas* un danger, soit pour le jeune lui-même ou pour autrui et ce, peu importe le consentement du jeune concerné. Par ailleurs, il va de soi que le consentement n'est nullement nécessaire lorsque l'on se retrouve dans les conditions de l'article 118.1 de la LSSSS.

Certains CISSS et CIUSSS ont d'ailleurs exclu de leur politique la possibilité de recourir aux mesures de contrôle en contexte planifié. En effet, il ressort de l'analyse des politiques des établissements que certains d'entre eux ont fait le choix de ne pas utiliser les mesures de contrôle dans un contexte planifié, considérant que les mesures de contrôle doivent toujours être appliquées dans un contexte d'urgence, notant l'impulsivité et l'imprévisibilité des comportements des jeunes pour qui ils doivent y recourir[67]. Ces établissements appliquent donc les mesures de contrôle uniquement dans un contexte non planifié.

Notons que le cadre de référence ministériel ne fait aucune distinction, que ce soit en matière de contexte planifié ou non planifié, entre les clientèles mineures et adultes. Selon la Commission, cette question devrait être étudiée et les nuances qui s'imposent devraient se retrouver au cadre de référence.

En effet, les jeunes hébergés dans les unités de réadaptation des CISSS et des CIUSSS demeurent une clientèle vulnérable, avec des particularités qui leur sont propres. Ainsi, le cadre de référence devrait prévoir qu'en matière jeunesse, chaque

---

65 *Id*, p. 25.

66 *Id*, p. 26-27.

67 CENTRE JEUNESSE DES LAURENTIDES, *Protocole relatif à l'utilisation exceptionnelle des mesures de contrôle : isolement et contention*, 2010, p. 11.

situation fasse l'objet d'une évaluation individuelle de façon à éviter les automatismes dans l'application des mesures de contrôle.

Dans ce contexte, la Commission recommande au MSSS de modifier son cadre de référence afin d'éliminer toute référence au contexte d'application planifié d'une mesure de contrôle en ce qui a trait à la clientèle des enfants et des adolescents. Le seul contexte d'application d'une telle mesure de contrôle, rappelons-le, est celui décrit par l'article 118. 1 de la LSSSS.

Recommandation 2

> **La Commission recommande que le MSSS modifie son cadre de référence afin d'éliminer la distinction qu'on y retrouve entre les contextes d'application planifié et non planifié d'une mesure de contrôle pour la clientèle des enfants et des adolescents.**

5. Les modalités de décision et d'application des mesures de contrôle[68]

La politique devrait d'une part préciser que les principes devant guider les décisions sont les mêmes, peu importe le contexte, et que la participation du jeune est primordiale à l'ensemble du processus décisionnel dans le cadre de l'élaboration du plan d'intervention. Cette information est présente dans 90 % (17/19) des politiques consultées.

D'autre part, les étapes relatives au processus décisionnel entourant l'application d'une mesure de contrôle, soit l'évaluation de la situation clinique, la planification de l'intervention et la réévaluation post situationnelle devraient être bien décrites dans le protocole. Ces trois éléments sont respectivement inclus dans une proportion de 84 %, 79 % et 90 %.

6. La contribution des différents professionnels et intervenants[69]

La définition du rôle et des responsabilités des différents intervenants dans la démarche entourant l'utilisation des mesures de contrôle est incluse dans 95 % (18/19) des politiques analysées.

7. Le consentement[70]

Selon le cadre de référence, les politiques des établissements devraient contenir certaines règles concernant le consentement de la personne concernée[71]. Notons que

---

68 MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, préc., note 13, p. 26.

69 *Id*, p. 27.

70 *Id*, p. 28.

71 Règles à respecter en contexte d'intervention planifiée et en contexte d'intervention non planifiée; informations qui ont fait l'objet d'une discussion et qui ont été transmises à la personne, à sa famille ou à son représentant légal, notamment les motifs justifiant l'application d'une mesure de contrôle, les mesures de remplacement qui ont été tentées, les motifs expliquant le choix de la mesure de contrôle, les effets attendus, les risques inhérents à cette mesure ainsi que les conditions

seulement 35 % des politiques en vigueur contiennent l'information portant sur le consentement des jeunes en matière d'application de mesure de contrôle. Comme mentionné plus haut, cette situation est possiblement due au fait que certains établissements ont fait le choix d'utiliser les mesures de contrôle uniquement dans un contexte non planifié, ce qui élimine la nécessité du consentement.

Pour les raisons décrites précédemment, la Commission est d'avis que la question du consentement d'un enfant et de l'utilisation de l'isolement en contexte planifié devrait être étudiée. Le cadre de référence et les politiques des établissements devront refléter le résultat de l'étude de cette question.

8. Les modalités de surveillance[72]

Dans 84 % (16/19) des politiques, les modalités de surveillance relatives à l'application des mesures de contrôle sont décrites de façon détaillée. Ceci inclut les paramètres, la fréquence et la personne responsable de la surveillance.

9. Le droit à l'information[73]

Les données recueillies ont montré que très peu de documents comprennent le fait d'informer les jeunes de leurs droits et des recours possibles, soit 10 % (2/19). Or, le droit des jeunes, ainsi que celui de leurs parents, d'être informés est un droit prévu à la LPJ (art. 5) et à la LSSSS (art. 5). En ce sens, la Commission est d'avis que les protocoles devraient inclure l'information à ce sujet. Cela permettrait en effet de sensibiliser les intervenants à l'importance d'informer les jeunes de leurs droits.

10. La tenue de dossiers[74]

Dans 90 % (17/19) des cas, les politiques comprennent des informations quant aux données relatives aux mesures de contrôle devant être consignées dans les dossiers ainsi que l'endroit où ces informations doivent être consignées.

11. La formation et le soutien des professionnels[75]

Les établissements doivent inclure des informations quant aux modalités de formation prévues entre leurs murs à l'égard de l'utilisation des mesures de contrôle[76]. Seulement 26 % (5/19) des documents consultés contiennent cette information. Or, de l'avis de la Commission, l'inclusion de ces modalités est susceptible de favoriser la formation, et par extension d'améliorer les pratiques quant à l'utilisation de ces mesures. Cette situation est d'autant plus étonnante que la majorité des répondants interrogés dans le cadre de

---

d'application et de surveillance; modalités en cas de refus ou de retrait de consentement; modalités d'implication de la famille dans la décision; documentation au dossier de l'usager. MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, préc., note 13, p. 28

72 MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, préc., note 13, p. 26-28.

73 *Id*, p.28.

74 *Id*, p.28.

75 *Id*, p.29.

76 *Id,* p.29.

l'étude estiment qu'il doit y avoir une diffusion efficace des politiques relatives à l'utilisation des mesures de contrôle afin que soient respectés les principes les encadrant.

À ce titre, une politique encadre l'application des mesures de contrôle par une relecture annuelle du protocole, ce que la Commission estime nettement insuffisant. Les politiques devraient plutôt être mises en œuvre régulièrement auprès des différentes équipes appelées à utiliser les mesures de contrôle, ce que font d'ailleurs déjà certains établissements. Un CIUSSS a par exemple produit une vidéo, associée à une formation et un guide de pratique, sur les mesures de contrôle. Celle-ci est diffusée aux membres du personnel sur une base régulière.

12. L'évaluation et la diffusion des résultats[77]

Les politiques devraient indiquer les personnes responsables de l'analyse des résultats, la périodicité de l'analyse des résultats, les modalités de reddition de compte au conseil d'administration, les mécanismes de diffusion de résultats et toute autre modalité favorisant la transparence. Dans 90 % (17/19) des cas, les établissements ont inclus ces éléments dans leur politique.

13. Les mécanismes de plainte[78]

Les établissements devraient inclure dans leur politique les mécanismes de plainte en cas d'insatisfaction quant aux services prodigués. Seulement 68 % (13/19) des politiques contiennent cette information. La Commission estime que des efforts doivent être faits pour que tous les jeunes et leurs parents puissent connaître les recours possibles lorsqu'ils sont insatisfaits des mesures prises à leur endroit, y compris le recours à la Commission prévu à la LPJ. Notons que la LSSSS (art. 209) prévoit la mise en place de comités de résidents, dont la fonction est notamment d'informer les usagers de leurs droits (art. 212(1)).

14. Le rapport annuel

Les politiques des établissements devraient préciser quelles informations relatives à l'application des mesures de contrôle doivent être comprises dans leur rapport annuel. Seulement 21 % (4/19) des documents analysés contiennent cette information. La Commission estime que les politiques actuelles doivent être plus précises et inclure cette information, afin de favoriser la transparence par l'entremise du rapport annuel.

4.1.2 La différenciation entre mesures de contrôle et mesures disciplinaires

Des politiques claires, diffusées dans les établissements et faisant l'objet de formation auprès des personnes concernées, devraient contribuer à éviter toute confusion des

[77] *Id,* p.29.
[78] *Id*, p.29.

intervenants œuvrant sur le terrain entre les mesures de contrôle et les mesures disciplinaires. Rappelons effectivement que l'article 118.1 de la LSSSS limite l'utilisation des mesures de contrôle pour empêcher la personne de s'infliger ou d'infliger à autrui des lésions.

Rappelons également que l'article 10 de la LPJ, portant sur les mesures disciplinaires, distingue de façon explicite les mesures de contrôle et les mesures disciplinaires. Ce dernier interdit l'utilisation de l'isolement et de la contention à des fins disciplinaires.

Plusieurs répondants ont spécifié que l'utilisation de la contention et de l'isolement à titre de mesure disciplinaire est interdite et que celle-ci doit toujours se situer dans un contexte de danger immédiat pour l'usager ou pour les autres. Ils ont distingué les mesures de contrôle des mesures disciplinaires en précisant le rôle éducatif de la mesure disciplinaire, qui a pour objectif l'intégration de nouveaux comportements chez le jeune ou la réflexion sur le comportement passé. Ceci en opposition au rôle de protection de la mesure de contrôle.

Les répondants ont été interrogés quant à la compréhension des employés de la différence entre les mesures de contrôle et les mesures disciplinaires. Tous les répondants, à l'exception de celui de la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik (RRSSN), ont indiqué être d'avis que leurs employés étaient suffisamment informés pour faire cette distinction. Notons qu'il s'agit de la perception des gestionnaires quant à leurs employés, puisque les professionnels n'ont pas été questionnés directement à ce sujet.

Recommandation 3

> **La Commission recommande aux établissements de mettre en place toute mesure permettant à son personnel d'appliquer dans sa pratique la différence entre les mesures de contrôle et les mesures disciplinaires et d'informer la Commission de ces mesures au plus tard le 1er janvier 2018.**

Dans plusieurs cas, nous avons noté l'existence de pratiques de diffusion en continu des politiques en place, notamment lors des réunions d'équipe, en plus de séances de formation à l'embauche où la thématique des mesures de contrôle est abordée. L'interlocuteur de la RRSSN a admis faire face à des difficultés de diffusion d'information et de directives, entre autres causées par l'éloignement extrême entre les différents points de service et par les difficultés de rétention du personnel.

4.2 Les jeunes susceptibles de faire l'objet de mesures de contrôle

Quel portrait peut-on dresser des jeunes susceptibles de faire l'objet de mesures de contrôle? Au Québec, en 2015-16, 32 359 enfants ont été pris en charge par la DPJ. De

ce nombre, 11,6 %[79] sont hébergés en centre de réadaptation ou en ressource intermédiaire et sont de ce fait susceptibles de faire l'objet d'isolement ou de contention[80]. Ces jeunes peuvent être âgés de 6 à 19 ans, les centres de réadaptation accueillant des jeunes de ce groupe d'âge[81].

Par ailleurs, les données recueillies par des entrevues indiquent que l'âge des usagers visés par des mesures d'isolement est disparate. Plusieurs répondants n'étaient pas en mesure de fournir de statistiques précises; toutefois ils constatent que la tranche d'âge la plus représentée est les 12-14 ans, suivie des moins de 12 ans.

La Commission, dans son enquête au Centre de réadaptation Dominique-Savio-Mainbourg[82], avait recommandé au MSSS qu'un groupe d'étude se penche en priorité sur les solutions de remplacement à la contention et à l'isolement pour les enfants âgés de 6 à 11 ans, notamment en raison de la détresse intense que vivent ces jeunes et de l'impact supplémentaire que peuvent avoir les mesures de contrôle sur eux. Dans le cadre de cette étude, la Commission réitère cette recommandation et invite le MSSS à mettre en place des mesures pour diminuer l'utilisation des mesures de contrôle auprès de ce groupe de jeunes.

Par ailleurs, tous les répondants interrogés ont eu une grande facilité à indiquer les problématiques susceptibles de favoriser une utilisation accrue ou une récurrence de mesures de contrôle. Ainsi, les jeunes étant le plus souvent isolés ou pour lesquels de multiples mesures de contention sont appliquées proviennent en majorité des unités de traitement individualisé (UTI)[83], suivi de près par les unités d'encadrement intensif. Plus précisément, la santé mentale des usagers semble être le premier facteur menant à un risque plus élevé d'être visé par une mesure de contrôle, en particulier les clientèles aux prises avec un trouble envahissant du développement ou une déficience intellectuelle en comorbidité avec des troubles de comportement. Des résultats d'études réalisées dans des unités pédopsychiatriques indiquent d'ailleurs que les comportements agressifs, susceptibles de mener à l'utilisation de mesures de contrôle, sont associés à des

---

79 INSTITUT NATIONAL D'EXCELLENCE EN SANTÉ ET EN SERVICES SOCIAUX, *Bilan DPJ-DP 2016 – Les mauvais traitements psychologiques*, juin 2016.

80 Rappelons que la présente étude s'attarde seulement aux jeunes hébergés en centre de réadaptation.

81 Au Québec, les jeunes hébergés dans un centre de réadaptation en vertu de la LSJPA peuvent être âgés jusqu'à 19 ans. Ils sont transférés dans un établissement de détention à l'âge de 20 ans.

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

83 Une unité de traitement individualisée (UTI) accueille une clientèle présentant une double problématique, à savoir des troubles sévères de la conduite et une problématique diagnostiquée en santé mentale. Dans : CENTRE JEUNESSE DE LA MONTÉRÉGIE, *Programme d'intervention en santé mentale et en troubles de la conduite – Apprivoiser les différences*, 2013. [En ligne] http://observatoiremaltraitance.ca/Documents/Apprivoiser%20les%20diff%C3%A9rences.Programme%20d'intervention_%20sant%C3%A9%20mentale_%20troubles%20de%20la%20conduite_CJ_Mont%C3%A9r%C3%A9gie_2013.pdf.

caractéristiques des jeunes incluant le type de diagnostic, la précocité du diagnostic, l'historique de comportements suicidaires et la personnalité[84].

Les exemples fournis par les répondants sont éloquents à cet égard. La majorité d'entre eux ont fait part de la surreprésentation des cas atypiques dans les statistiques. Par exemple, pour un CIUSSS en 2015, 21 usagers ont représenté 75 % des contentions et 4 usagers 90 % des isolements. Dans un autre établissement, un jeune aux prises avec une déficience intellectuelle sévère et un trouble du spectre de l'autisme a fait l'objet de 173 mesures de contention au cours d'une année pendant son hébergement, duquel il était en transition vers une ressource spécialisée. Les propos des répondants permettent de constater que ces situations sont généralisées à l'ensemble des établissements du Québec et apportent un éclairage important quant au nombre de mesures de contrôle par centre de réadaptation.

La Commission est préoccupée du nombre élevé de mesures de contrôle dont font l'objet certains jeunes et s'interroge en regard de l'adéquation des services dans ces situations. Le centre de réadaptation pour jeunes en difficulté n'est manifestement pas l'endroit le plus approprié pour ces jeunes.

Une réflexion a d'ailleurs lieu au CISSS de Lanaudière à cet effet : il y est question de la création d'une unité mixte (CRJED et CRDITED) dans le centre de réadaptation, au sein de laquelle se retrouveraient des éducateurs spécialisés avec les clientèles ayant une déficience intellectuelle ou un trouble envahissant du développement. Il sera nécessaire d'observer l'évolution du fonctionnement d'une telle unité et son impact, afin de déterminer si elle permet de répondre de façon plus optimale aux besoins de ces jeunes.

La Commission a jugé important dans ce contexte de s'informer quant aux mécanismes de collaboration avec les milieux hospitaliers des différentes régions. Une vaste majorité des répondants ont confirmé avoir des ententes locales de collaboration pour prodiguer les services spécialisés nécessaires aux jeunes. Dans les cas où il n'y a pas de collaboration formelle, nous notons tout de même que certains mécanismes sont généralement mis en place, notamment par le biais de tables multidisciplinaires. Il s'agit de mécanismes de consultation comprenant plusieurs professionnels, notamment des infirmières spécialisées en santé mentale ou encore des pédopsychiatres. Dans le cadre de ces tables, les intervenants peuvent discuter des cas qui comportent davantage de défis en lien avec la santé mentale et ainsi avoir du soutien pour mieux répondre aux

---

[84] Voir notamment CD AYERS, JH WILLIAMS, JD HAWKINS *et al*. « Assessing correlates of onset, escalation, deescalation, and desistance of delinquent behavior » *Journal of quantitative criminology* (1999) 15 (3); I. BAEZA, CU CORRELL, E. SAITO *et al*. « Frequency, characteristics and management of adolescent inpatient aggression » *Journal of child and adolescent psychopharmacology* (2013) 23 (4); AJ DEAN, SG DUKE, J. SCOTT *et al*. « Physical aggression during admission to a child and adolescent inpatient unit : predictors and impact on clinical outcomes » Australian and New Zealand journal of psychiatry (2008) 42 (6); P. JACOB, S. SESHADRI, SC GIRIMAJI *et al*. « Clinical characteristics of aggression in children and adolescents admitted to a tertiary care centre » *Asian journal of psychiatry* (2013) 6(6). Cité dans SL Fraser *et al*., préc., note 45, p.1189.

besoins des jeunes. La Commission doute cependant que ces mécanismes soient suffisants pour répondre aux besoins de certains jeunes et réaffirme que le centre de réadaptation pour jeunes en difficulté n'est possiblement pas le bon endroit pour certains jeunes.

Recommandation 4

> **La Commission recommande que le MSSS développe les services, incluant les ressources appropriés, pour répondre de façon adéquate aux besoins des jeunes ayant des diagnostics de déficience intellectuelle ou de troubles envahissants du développement associés à des troubles de comportement.**

Concernant les régions éloignées, notamment la Côte-Nord et le Nunavik, la disponibilité des pédopsychiatres reste limitée puisqu'ils sont présents de façon sporadique, par exemple une semaine par mois. Ainsi, certains jeunes sont susceptibles de ne pas avoir accès aux services dont ils ont besoin pour améliorer leur état.

À cet effet, rappelons que la Commission, dans son rapport de mise en œuvre de la LPJ (2015)[85], a émis une recommandation au MSSS en lien avec la disponibilité des services pour les jeunes ayant des problèmes de santé mentale. Cette recommandation est réitérée dans le cadre de la présente étude.

Recommandation 5

> **La Commission recommande que le MSSS complète et améliore l'offre de service destinée aux familles ayant besoin de services spécialisés en santé mentale, afin que tous les enfants aient accès en temps utile à des services adéquats, tel que le prévoit l'article 8 de la LPJ.**

4.3 L'isolement : tendance générale à la diminution

La prochaine section porte sur l'isolement et comprend les statistiques relatives à l'utilisation de la mesure, de même que le contexte d'utilisation et l'application de la mesure.

4.3.1 L'analyse des statistiques relatives à l'isolement

La Commission tient à émettre certaines réserves quant à la fiabilité des données recueilles. Certains établissements, soit l'Institut Philippe-Pinel, le Centre de pédopsychiatrie du CIUSSS de la Capitale-Nationale, l'Institut universitaire en santé mentale Douglas du CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal, la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik et le Conseil cri de la santé et des services

[85] COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur la protection de la jeunesse* (article 156.1 de la LPJ), 2015.

sociaux de la Baie-James ne compilent pas leurs données dans le système Projet intégration jeunesse (PIJ)[86]

En conséquence, les données ont été reçues sous différents formats. La réponse de ces établissements à la demande d'accès à l'information leur a d'ailleurs, dans certains cas, permis de constater que les données qu'ils compilent ne sont pas nécessairement fiables. Ceux-ci inscrivent une note au dossier concernant l'isolement, mais la compilation des données peut prendre différentes formes. Certains tiennent des registres papier, d'autres compilent les données dans le logiciel Excel, mais sans lignes directrices quant à cette compilation. Ces établissements n'ont manifestement pas les outils requis pour effectuer les suivis nécessaires.

Recommandation 6

> **La Commission recommande que le MSSS émette des lignes directrices pour régulariser la comptabilisation des isolements auprès des établissements qui ne possèdent pas PIJ, et ce afin que la compilation des données soit uniformisée. Ces lignes directrices devront être transmises à la Commission au plus tard le 1er janvier 2018.**

Les données indiquent qu'au total, 3459 jeunes ont fait l'objet de 23 131 mesures d'isolement au cours des 3 dernières années au Québec. Bien que ces chiffres puissent paraître élevés, il est nécessaire de les analyser de façon plus fine afin de nuancer le portrait global.

Ainsi, les totaux annuels indiquent, pour les CISSS et les CIUSSS dont le nombre d'isolements diminue, une baisse moyenne importante du nombre d'isolements, de l'ordre de près de 40 % entre les années 2013-2014 et 2015-2016.

En examinant de plus près les chiffres relatifs à chaque établissement, il est cependant possible de déceler une augmentation du nombre de mesures d'isolement utilisées pour les CISSS et CIUSSS suivants :

---

[86] Cet outil intègre trois systèmes informatiques relatifs à la clientèle des centres jeunesse (l'enfant et ses parents). PIJ gère les informations relatives aux usagers, les services qu'ils reçoivent, le processus d'intervention dans lequel ils sont engagés, les ressources d'hébergement qu'ils utilisent et les mesures légales qui les concernent. PIJ permet aussi de gérer la contribution financière relative au placement des jeunes mineurs (famille d'accueil). Il contient l'ensemble de l'information disponible sur l'enfant et ses parents pour que tous les intervenants (travailleurs sociaux, éducateurs, etc.) et les gestionnaires aient accès, en tout temps, à des données fiables. Ils peuvent ainsi consulter rapidement le portrait détaillé des services utilisés par les jeunes et des mesures utilisées pour eux, qu'ils soient en processus d'adoption, en besoin de protection ou jeunes contrevenants. PIJ est utilisé dans 16 centres jeunesse et 2 centres de santé de la région du Nunavik : MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX [En ligne]. http://www.ti.msss.gouv.qc.ca/Familles-de-services/Actifs-informationnels/PIJ.aspx

- Abitibi-Témiscamingue (08);
- Bas-Saint-Laurent (01);
- Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine (11);
- Outaouais (07)
- Estrie (05).

Pour certains, il s'agit d'une augmentation en dents de scie : les chiffres baissent pour la 2e année et remontent lors de la dernière année à l'étude. Pour d'autres, il s'agit d'une augmentation graduelle. Il est légitime de s'interroger quant à ces hausses, puisqu'elles s'inscrivent dans un contexte général où l'utilisation des mesures de contrôle est en baisse.

Par ailleurs, la comparaison d'établissements similaires en termes d'unités de réadaptation et du nombre de jeunes accueillis permet de constater que certains établissements effectuent beaucoup d'isolements, comme l'illustre le tableau suivant :

CISSS ou CIUSSS	**Années**		
	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Chaudière-Appalaches (12)	508	364	447
Bas-Saint-Laurent (01)	182	357	216
Montérégie (16)	2290	1465	1852
Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal (06)	1802	1274	758

Il faut préciser que le CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal a fourni les données jusqu'au 31 décembre 2015 pour la dernière année, alors que le CISSS de la Montérégie a fourni des données pour une année financière complète. Néanmoins, ce CISSS a appliqué dans cette dernière année plus du double d'isolements comparativement au CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal; ainsi les trois mois manquants ont peu d'impact sur la situation qui prévaut.

Par ailleurs, le nombre de jeunes ayant fait l'objet d'une mesure d'isolement est en baisse ou est demeuré stable pour la plupart des établissements au cours des trois dernières années. Pour les établissements affichant une baisse, celle-ci est en moyenne de près de 36 % entre les années 2013-2014 et 2015-2016.

Au CISSS de l'Outaouais, le nombre de jeunes ayant fait l'objet d'une mesure d'isolement a toutefois augmenté. Cet établissement est de loin celui affichant les chiffres les plus préoccupants; le nombre de jeunes ayant subi une telle mesure a augmenté de 149 % entre 2014-2015 (35 jeunes) et 2015-2016 (87 jeunes).

La moyenne d'épisodes d'isolement appliqués par jeune pour les années 2013-2014, 2014-2015 et 2015-2016 permet par ailleurs de constater que 9 établissements sur 16 ont une moyenne de mesures d'isolement par jeune se situant entre 1 et 4, ce qui

constitue somme toute une moyenne peu élevée. Les CISSS de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, de la Montérégie et du Saguenay-Lac-Saint-Jean sont ceux présentant les données les plus élevées, avec respectivement 11 (pour 2 établissements) et 12 isolements par jeune. La Commission estime que des mesures doivent être mises en place afin d'éviter que des jeunes soient soumis à un grand nombre d'isolements.

Sur le plan de la durée moyenne des isolements, les chiffres indiquent qu'elle a diminué au cours des trois dernières années. Les établissements qui pratiquaient des isolements de plus d'une heure sont parvenus à diminuer leur durée moyenne dans la dernière année, de sorte qu'elle se situe autour de 30 minutes. Cette diminution est cohérente avec ce qui est précisé dans les orientations ministérielles. Le CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal, le CISSS du Bas-Saint-Laurentet le Conseil cri de la santé et des services sociaux de la Baie-James font toutefois exception en ce sens qu'ils maintiennent des isolements moyens d'au moins une heure. Une des explications possibles à cette situation réside dans la distance séparant les différents points de service dans les régions éloignées. Ainsi, dans des cas où certains jeunes ont besoin d'être transférés dans une autre unité ou à l'hôpital, il est possible qu'ils demeurent plus longtemps en isolement, comparativement à d'autres établissements où les services sont moins éloignés. Ceci étant dit, les jeunes ne devraient pas demeurer en isolement s'ils ne représentent plus un danger pour eux-mêmes ou pour autrui.

Concernant les durées maximales, la tendance pour la plupart des CISSS et CIUSSS est également à la baisse. Alors qu'en 2013-2014 il est possible d'observer plusieurs isolements de plus de cinq heures, ils se situent autour de trois heures en 2015-2016.

Quoiqu'il y ait une baisse, la Commission estime que les durées maximales demeurent élevées. Elle constate que des isolements de plusieurs heures peuvent encore avoir lieu. Les précisions apportées par les répondants permettent de contextualiser ces isolements, qui peuvent être reliés à des transferts d'établissements ou encore à des hauts risques de passage à l'acte suicidaire. La Commission remet toutefois en question cette pratique et estime que les établissements concernés devraient réviser leurs pratiques. En effet, le fait de prolonger l'isolement pourrait enfreindre les droits des jeunes prévus à la LPJ et à la Charte.

Recommandation 7

> **La Commission recommande que les établissements réalisant des isolements de plus d'une heure revoient leurs pratiques et les ajustent afin qu'elles soient cohérentes avec les orientations ministérielles. Les actions entreprises à cet égard devront être transmises à la Commission d'ici le 1er janvier 2018.**

Malgré ce qui précède, la Commission comprend, à la suite de discussions avec quelques répondants, que certaines durées ont été mal saisies dans le système PIJ, pouvant expliquer la durée prolongée, mais erronée, de certains isolements.

De plus, dans le contexte du mandat que lui confèrent la LPJ et la Charte, la Commission déplore que les établissements ne colligent pas d'informations à propos de l'appartenance à une minorité racisée ou à une communauté autochtone. La possibilité d'analyser ces informations permettrait d'enrichir les analyses futures quant à l'application de l'isolement et de la contention, d'autant plus qu'il est reconnu que les jeunes issus des communautés autochtones sont surreprésentés dans le système de la protection de la jeunesse[87].

Dans la même veine, la possibilité de réaliser des analyses différenciées selon le sexe des jeunes permettrait également d'enrichir les analyses quant à l'application de l'isolement et de la contention, mais aussi d'ajuster les pratiques quant à l'application de ces mesures de contrôle.

Recommandation 8

La Commission recommande au MSSS et aux établissements :

- **De s'assurer de la validité des données saisies concernant l'utilisation des mesures de contrôle, et ce afin qu'elles reflètent la réalité et permettent d'effectuer les suivis appropriés;**
- **De veiller à ce que les données relatives à l'appartenance à une minorité racisée ou à une communauté autochtone soient colligées;**
- **De veiller à ce que les données relatives au genre des jeunes soient analysées dans le cadre de l'application des mesures de contrôle;**
- **D'informer la Commission des actions entreprises au plus tard le 1er janvier 2018.**

4.3.2. Le contexte d'utilisation de l'isolement et son application

D'abord, les endroits désignés pour l'isolement varient d'un établissement à l'autre. Pour 13 établissements, il y a des « blocs » d'isolement où sont regroupées les salles d'isolement. Pour les autres établissements (5), l'isolement se fait dans des lieux désignés qui ne sont pas regroupés, par exemple une chambre dédiée à l'isolement dans l'unité. D'ailleurs, aux CISSS du Saguenay-Lac-Saint-Jean et de la Gaspésie-et-des-Îles-de-la-Madeleine, une chambre par unité a été désignée et aménagée pour servir de salle d'isolement.

Le CISSS de l'Outaouais a une pratique différente, dans la mesure où l'isolement a plutôt lieu en salle d'apaisement. Dans cet établissement, comme les salles d'isolement se situent uniquement dans les unités de garde fermée où sont hébergés des jeunes en vertu de la LSPJA, elles ne sont pas utilisées pour les jeunes pris en charge en vertu de la LPJ. L'utilisation de la salle d'apaisement a par ailleurs un impact positif, selon le

[87] Voir notamment Alexandra BRETON, Sarah DUFOUR et Chantal LAVERGNE « Les enfants autochtones en protection de la jeunesse au Québec : leur réalité comparée à celle des autres enfants » *Criminologie* (2012) 45 (2).

répondant, puisqu'elle contribue à la prévention de l'escalade de la colère. Il demeure néanmoins que cet établissement effectue un nombre élevé de mesures d'isolement.

Environ la moitié des établissements utilise régulièrement ou de façon exceptionnelle le retrait en chambre avec présence d'un surveillant pour l'isolement. Les motivations fournies par les répondants pour justifier l'utilisation ou non d'une salle d'isolement sont variées. Un établissement utilise par exemple la salle d'isolement en tout dernier recours alors qu'un autre utilise exclusivement les salles d'isolement regroupées, pour éviter que le reste du groupe ne soit perturbé par les comportements du jeune qui représente un danger pour lui-même ou pour autrui.

La Commission tient ici à rappeler que l'utilisation sécuritaire d'une pièce à des fins d'isolement doit présenter certaines caractéristiques, comme elle l'a mentionné par le passé[88]. En effet, elle doit être vidée des meubles et des objets avec lesquels le jeune pourrait se blesser ou blesser autrui. Le lieu désigné ou utilisé pour isoler un jeune doit être sécuritaire, mais aussi aménagé conformément aux critères déterminés dans le Guide d'aménagement d'une chambre d'isolement[89]. De fait, l'utilisation d'un lieu d'isolement non conforme est susceptible de porter atteinte aux droits protégés par la Charte (art. 1 et 39).

Par ailleurs, la Commission s'est questionnée quant aux procédures d'utilisation de l'isolement lors d'un retour de fugue. À cet effet, le Guide sur les pratiques relatives au traitement des fugues des jeunes hébergés dans les unités de vie et les foyers de groupe de centres jeunesse du MSSS préconise, lors d'un retour de fugue, une rencontre favorisant la discussion plutôt que le retrait du jeune[90].

Dans tous les établissements, les répondants ont affirmé qu'il n'existe aucune procédure formelle d'isolement au retour d'une fugue. Les répondants ont rapporté que l'accent est mis sur l'accueil du jeune dans un environnement chaleureux, pour faciliter la réintégration au groupe. Dans les cas où un jeune revient à l'unité sous l'influence de drogues ou d'alcool, la pratique peut varier, mais généralement l'objectif est de permettre au jeune de se reposer avant de faire un retour avec lui et le réintégrer au groupe.

Notons toutefois que le Conseil cri de la santé et des services sociaux de la Baie-James a une pratique divergente puisque les jeunes, lors d'un retour de fugue, doivent faire un

---

88 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le projet de cadre de référence de l'Association des centres jeunesse du Québec relatif à l'utilisation exceptionnelle des mesures de contrôle : isolement et contention*, 2005, p. 3.

89 MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Encadrer l'utilisation des mesures de contrôle — Matériel de contention – Évaluation de produits – Guide pour la conception – Guide d'aménagement d'une chambre d'isolement*, 2005, p. 49-50.

90 MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Guide sur les pratiques relatives au traitement des fugues des jeunes hébergés dans les unités de vie et les foyers de groupe de centres jeunesse*, 2013 [En ligne]. http://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/document-000171/

programme spécial de 72 heures en chambre avant de réintégrer l'unité. La Commission se questionne quant à un tel programme, puisque celui-ci pourrait équivaloir à une mesure d'isolement et même à une mesure disciplinaire. Or, un isolement de 72 heures appliqué de façon *automatique*, lors d'un retour de fugue, contrevient aux dispositions de l'article 118.1 de la LSSSS et de l'article 10 de la LPJ.

Enfin, dans tous les établissements, l'arrêt du comportement dangereux et le retour au calme relatif du jeune, c'est-à-dire une reprise de contrôle sur les comportements, sont les critères utilisés selon les répondants pour cesser l'isolement. Les propos recueillis permettent de constater que dans tous les cas, un agent d'intervention ou un éducateur sont présents pour garder un contact avec le jeune et s'assurer que l'isolement se termine dès que le jeune a retrouvé son calme.

De plus, les répondants ont fait régulièrement mention de mécanismes de contrôle en place pour s'assurer d'une utilisation conforme de l'isolement, notamment des approbations obligatoires d'un cadre supérieur en disponibilité dès que la mesure de contrôle s'étire outre un barème établi, généralement entre trente minutes et une heure.

Notons que la majorité des répondants considèrent important de réaliser un *bilan* après avoir effectué un isolement, tel que préconisé dans les orientations ministérielles. Ces analyses post situationnelles constituent selon les répondants un outil essentiel pour mieux cerner les raisons de l'utilisation de l'isolement, puisqu'un retour sur la situation est effectué avec le jeune. Elles permettent ainsi de renforcer l'utilisation de stratégies apaisantes en collaboration avec le jeune et de prévenir l'utilisation de l'isolement en favorisant la mise en place de stratégies alternatives.

4.4 La contention : une mesure en hausse

La prochaine section porte sur la contention, dont l'utilisation est en hausse pour plusieurs établissements. Le portrait statistique est présenté, de même que le contexte d'utilisation de la mesure et les paramètres relatifs à son application.

4.4.1 L'analyse des statistiques relatives à la contention[91]

D'emblée, il a été possible de constater un enjeu quant à la définition même de la contention. En effet, les entrevues ont permis de constater que les centres de réadaptation ont des conceptions différentes de ce que peut être une contention. Plusieurs répondants ont spécifié que les contentions pour les adolescents leur apparaissent différentes de celles administrées aux tout-petits (6-11 ans). Ces dernières sont davantage de l'ordre du *caring (*aussi appelé *holding).* Le *caring* se définit comme le fait de prendre l'enfant dans ses bras, en d'autres mots l'envelopper, pour l'aider à se calmer.

[91] Voir l'annexe 1 pour les détails quant aux données reçues.

Actuellement, les pratiques sont divergentes selon les établissements concernant la comptabilisation du *caring*. Les entrevues effectuées ont permis de constater que certains répondants estiment qu'il est difficile de délimiter clairement ce que constitue une contention administrée à un tout-petit et se questionnent quant à sa comptabilisation, alors que d'autres comptabilisent le *caring* comme une contention dans PIJ. Cette situation a un impact sur la fiabilité des données compilées et sur la représentativité du portrait appliqué. La Commission estime que des lignes directrices quant à la compilation des contentions devraient être émises par le MSSS.

Recommandation 9

> **La Commission recommande que des lignes directrices soient émises par le MSSS concernant la comptabilisation des contentions, et ce afin que les chiffres reflètent une réalité similaire pour tous les établissements. Ces lignes directrices devraient aussi s'appliquer aux établissements n'utilisant pas PIJ, de façon à s'assurer de la validité des données recueillies dans tous les milieux. Elles devront être transmises à la Commission au plus tard le 1er janvier 2018.**

Au total, 4247 jeunes ont fait l'objet de 32 377 contentions. Ce total comprend tous les types de contention, soit physique, chimique et mécanique. À ce stade, il est utile de préciser que les contentions chimiques et mécaniques comptent pour une très faible proportion de ces chiffres et que seuls les milieux hospitaliers les appliquent.

Le portrait du nombre de contentions indique des hausses importantes dans plusieurs établissements entre 2013 et 2016, comme l'illustre le tableau suivant :

CISSS ou CIUSSS	2013-2014	2014-2015	2015-2016	% de variation
Abitibi-Témiscamingue (08)	306	363	581	90 %
Chaudière-Appalaches (12)	295	317	422	43 %
Estrie (05)	285	149	348	22 %
Lanaudière (14)	-- —	688	827	20 %[92]
Ouest-de-l'Île-de-Montréal (06)	266	397	480	80,1 %
Conseil cri de la santé et des services sociaux de la Baie-James (10)	---	42	84	100 %
Régie régionale de la Santé et des services sociaux de la Baie-James	32	42	68	113 %
Outaouais (07)	400	527	833	101 %

[92] Entre 2014-2015 et 2015-2016.

Les autres CISSS et CIUSSS ont des chiffres stables ou présentent de légères diminutions pour les trois années étudiées. Notons que ces diminutions pourraient se traduire par des hausses puisque les données ne comprennent pas l'année financière complète. Le CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal se démarque nettement de la tendance stable ou à la hausse, puisque le nombre de contentions appliquées y a diminué de l'ordre de 62 % entre 2013 et 2016, passant de 3760 à 1436 contentions, de même que le CISSS de la Gaspésie-et-des-Îles-de-la-Madeleine (173 à 25 contentions).

Au sujet du nombre de jeunes ayant fait l'objet d'une contention, les totaux par année indiquent que le nombre de jeunes demeure relativement stable pour plusieurs établissements; toutefois il est réaliste d'entrevoir une hausse pour l'année 2015-2016, puisque les chiffres obtenus vont jusqu'au 31 décembre alors que l'exercice se termine le 31 mars. Le CISSS de l'Outaouais et le CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal affichent les hausses les plus importantes, comme le montre le tableau suivant :

CISSS ou CIUSSS	2013-2014	2014-2015	2015-2016	% de variation
Ouest-de-l'Île-de-Montréal (06)	54	52	79	46 %
Outaouais (07)	120	180	200	43 %

Le nombre moyen de contentions appliquées par jeune pour les trois années à l'étude est cohérent avec le portrait général. Ainsi, dans plusieurs établissements les moyennes sont élevées, notamment les CISSS du Bas-Saint-Laurent (16) et de Lanaudière (13). Plusieurs autres CISSS et CIUSSS présentent une moyenne de 10 contentions par jeune. Le Conseil cri de la santé et des services sociaux de la Baie-James se démarque nettement, avec une moyenne de 24 contentions par jeune.
Le portrait global des contentions appliquées au cours des trois dernières années préoccupe la Commission, puisque pour un nombre important d'établissements, le nombre de jeunes faisant l'objet de contentions augmente, de même que le nombre de contentions appliquées. De plus, certains établissements ont des moyennes de contentions par jeunes élevées. Ceci laisse supposer que certains jeunes subissent ces mesures de façon récurrente, alors qu'elles ont des impacts importants sur ces derniers et que les orientations ministérielles préconisent une diminution de l'utilisation de cette mesure de contrôle.

La Commission s'interroge donc quant à l'utilisation de la contention en conformité avec les articles 118.1 de la LSSSS et 10 de la LPJ, ainsi qu'avec les différents droits des jeunes prévus à la Charte et à la LPJ. La Commission considère que des mesures s'imposent pour diminuer le recours à la contention. Il semble en effet que le plan d'action ministériel[93] ne donne pas les résultats escomptés.

[93] MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Plan d'action Orientations ministérielles relatives à l'utilisation exceptionnelle des mesures de contrôle : contention, isolement et substances chimiques*, 2002.

Recommandation 10

> **La Commission recommande au MSSS qu'il s'assure que l'utilisation de la contention est conforme aux orientations ministérielles, que des vérifications soient effectuées auprès de tous les établissements et qu'il fasse part à la Commission des actions entreprises d'ici le 1er janvier 2018.**

4.4.2. Le contexte d'utilisation de la contention et son application

La contention, comme mesure de contrôle, a une spécificité particulière dans la mesure où son application revêt un caractère délicat. D'ailleurs, plusieurs répondants ont indiqué prendre en considération l'historique d'abus des enfants et ainsi préférer proscrire les contacts physiques dans certains cas précis, cela pour ne pas faire vivre d'émotions négatives à l'enfant.

Dans un tel contexte, une formation adéquate des intervenants appelés à appliquer des contentions est primordiale. Les répondants ont affirmé à ce sujet qu'une formation est systématiquement octroyée aux agents d'interventions, aux éducateurs ainsi qu'aux surveillants de nuit. De plus en plus d'établissements gèrent eux-mêmes leur formation continue grâce à la présence de formateurs certifiés au sein de leurs organisations, ce que permet la formation OMÉGA[94]. Les approches privilégiées par les établissements sont OMÉGA, suivi d'ITCA (intervention thérapeutique lors de conduites agressives[95]).

La plupart des répondants ont de plus indiqué que les séances de formation sont reprises annuellement. Pour les autres, le maximum de temps entre deux séances pour le même employé est de trois ans; toutefois des mises à niveau sont effectuées lorsque nécessaires, en fonction des besoins du personnel œuvrant sur le terrain. Fait préoccupant, certains répondants ont affirmé qu'il y a moins de formation continue depuis l'intégration des centres de réadaptation au sein des CISSS et CIUSSS.

Au sujet des intervenants administrant les contentions, presque tous les centres de réadaptation utilisent des agents d'interventions, particulièrement auprès des adolescents. Dans le cas des unités hébergeant des tout-petits, les contentions sont plus souvent appliquées par les éducateurs.

Par ailleurs, plusieurs établissements ont manifestement renforcé le rôle paraclinique des agents d'intervention, ce qui a selon eux pour effet de faciliter l'administration des mesures de contrôle. Dans certains cas, cette méthode peut également contribuer à prévenir l'utilisation de la contention, puisque la qualité du lien entre le jeune et l'agent d'intervention permet d'éviter l'escalade. Dans la pratique, ceci se traduit par la création

---

94 La formation OMÉGA vise à développer chez l'intervenant du secteur de la santé et des services sociaux des habiletés et des modes d'intervention pour assurer sa sécurité et celle des autres en situation d'agressivité. [En ligne]. http://www.asstsas.qc.ca/formations-nos-formations/omega-de-base

95 Pour plus d'informations, consulter le site Web suivant : http://www.itca.ca/.

de liens entre les jeunes des unités et les agents d'intervention, par l'implication de ces derniers dans la vie quotidienne des jeunes. On désire ainsi éviter que les agents d'intervention n'aient qu'un rôle exclusivement disciplinaire.

Cette même logique a mené le CISSS de l'Outaouais à minimiser le plus possible le nombre d'agents d'interventions et à maximiser le nombre d'éducateurs qui font eux-mêmes les contentions. Cette pratique hors norme dans le paysage québécois a comme avantage, selon les répondants de cette région, une intervention différenciée, puisque l'employé, déjà en interaction avec le jeune, tentera tout ce qu'il peut avant d'en arriver à intervenir physiquement. Cette hypothèse n'est cependant pas confirmée par les statistiques reçues, puisque le nombre de contentions a plus que doublé dans cet établissement au cours des trois dernières années.

La Commission a par ailleurs tenu à savoir si des méthodes de contention autres que l'intervention physique directe sont utilisées dans les établissements. La majorité des établissements ont dit utiliser les menottes en de très rares occasions (entre 0 % et 5 % du total des contentions) et seulement avec des usagers pris en charge en vertu de la LSJPA, notamment lorsque le jeune fait l'objet d'une peine pour adultes et présente un risque élevé d'évasion[96] ou lorsque le rapport de force physique pose problème. Ailleurs au Canada, des actions ont actuellement lieu au sujet de l'utilisation systématique de menottes ou d'autres formes d'entraves pour les jeunes pris en charge en vertu de la LSJPA qui comparaissent devant les tribunaux ou qui doivent faire l'objet de transports par l'établissement.[97]

Enfin, la Commission s'est interrogée quant aux pratiques post-contentions, afin d'examiner si la pratique voulant que l'isolement succède à une contention est répandue. À ce titre, la majorité des répondants (15/18) ont affirmé qu'il ne s'agit pas d'une pratique dans leur établissement. En fait, la majorité désire éviter l'isolement à la suite d'une contention et plutôt trouver des méthodes alternatives pour permettre un retour au calme du jeune. La pratique pour plusieurs établissements consiste en l'utilisation de la salle d'apaisement, le retrait en chambre ou le retrait hors service pour faciliter le retour au calme et ainsi éviter au jeune de subir une seconde mesure de contrôle.

---

96 Il y a une réflexion en ce moment dans certains établissements quant à la comptabilisation des contentions pour le transport sécuritaire dans le cadre d'une prise en charge en vertu de la LSJPA. Certains estiment que ces contentions ne devraient pas être comptabilisées. Si un avis juridique réalisé par le contentieux d'un CISSS ou d'un CIUSSS confirme bel et bien ceci, il sera nécessaire qu'il soit diffusé auprès de tous les établissements afin que les contentions soient comptabilisées uniformément pour tous.

97 Norman J. BOSSÉ « Enchaîner nos jeunes- Le recours abusif aux contraintes physiques », *Christian Legal Journal*, 2016 (25) 3, p. 12-15.

4.5 Les mesures mises en place pour prévenir l'utilisation des mesures de contrôle

Les entrevues réalisées ont permis de constater qu'une panoplie de mesures sont mises de l'avant par les établissements pour prévenir l'utilisation de l'isolement et de la contention, principe au cœur des orientations ministérielles.

Parmi les mesures utilisées figurent des moyens pour adapter l'environnement aux besoins des jeunes. Pour la majorité des établissements, ceci se traduit par le recours à la salle d'apaisement, qui peut être utilisée selon plusieurs modalités. Les intervenants peuvent conduire les jeunes à la salle d'apaisement ou à un autre lieu apprécié du jeune lorsqu'ils observent qu'une crise est imminente. Ils peuvent aussi encourager les jeunes à utiliser ces lieux lorsqu'ils ressentent le besoin de se retrouver seuls, et ce afin de prévenir la désorganisation. À ce titre, les intervenants abordent régulièrement avec les jeunes les moyens pouvant être mis en place lorsqu'ils se désorganisent.

Notons à cet égard que le CISSS de Lanaudière a effectué des demandes de financement afin de faire capitonner une salle pour prévenir l'utilisation des contentions. Cet établissement étant aux prises avec un nombre important de jeunes qui s'automutilent en se frappant la tête, l'utilisation de la salle capitonnée devient alors un moyen de diminuer le recours à la contention, selon le répondant. Bien que consciente qu'il s'agit d'un moyen pour diminuer l'utilisation de la contention, la Commission souligne qu'elle est préoccupée par cette situation, puisque l'établissement semble remplacer la contention par l'isolement.

Le CISSS de Laval a quant à lui choisi de créer une unité de remobilisation. Dans cet environnement qualifié de plus neutre par les répondants, le jeune a des objectifs fixés qu'il doit atteindre, pour ensuite pouvoir retourner dans son unité. La Commission s'interroge toutefois quant à la programmation de cette unité, puisqu'il semble y avoir ici des similitudes avec l'encadrement intensif. Elle souligne la nécessité que les professionnels concernés s'assurent que la liberté des jeunes n'y est pas restreinte et que leurs conditions de vie ne s'apparentent pas à de l'isolement.

L'adaptation de l'intervention figure également parmi les moyens utilisés pour prévenir l'utilisation des mesures de contrôle. Ainsi, plusieurs répondants misent sur l'individualisation et la personnalisation des interventions, ce qui permet selon eux de prévenir les crises et la désorganisation. Par exemple, le CISSS du Bas-Saint-Laurent a mis l'accent sur la centralisation des besoins des jeunes, ce qui se traduit notamment par la mise en place d'un système de reconnaissance afin de créer des occasions de valoriser les jeunes.

Pour un autre établissement, cette individualisation des suivis s'est concrétisée par l'embauche d'un infirmier spécialisé en santé mentale. Un autre CISSS s'assure que les jeunes puissent bénéficier de moments de solitude de façon régulière. Au CISSS des

Laurentides, un programme pour les jeunes ayant de grands besoins, mais ne pouvant être dans une unité de traitement individualisé a été mis en place. Deux éducatrices sont disponibles pour accompagner individuellement ces jeunes et fournir un soutien aux éducateurs réguliers.

L'évaluation et le suivi des jeunes constituent également de l'avis des répondants un moyen essentiel pour prévenir l'utilisation des mesures de contrôle. Pour certains, il s'agit de prendre le temps de bien évaluer le jeune à son admission en centre de réadaptation, de façon à bien comprendre les particularités de son profil. Par ailleurs, dans plusieurs établissements, un psychoéducateur ou un spécialiste en activités cliniques conseille le chef de service sur les stratégies efficaces qu'il convient d'employer avec certains jeunes ayant des problématiques importantes et pour lesquels les intervenants sont dans une impasse. Ce suivi peut aussi prendre la forme d'un comité interdisciplinaire, qui contribue à mieux comprendre les diagnostics des jeunes et à s'assurer d'une vision globale des dossiers particulièrement problématiques, ce qui permet de mieux répondre à leurs besoins.

Par ailleurs, le suivi régulier des statistiques relatives à l'utilisation de la contention et de l'isolement constitue pour plusieurs répondants une méthode de choix pour prévenir le recours à ces mesures. Ce suivi permet aux cadres d'avoir une vision globale de l'utilisation de l'isolement ou de la contention à tout moment, leur permettant d'intervenir rapidement lorsque par exemple des isolements de longue durée ont lieu ou que des contentions se produisent trop souvent. Au CIUSSS du Centre-sud-de-l'Île-de-Montréal par exemple, le chef de service reçoit quotidiennement un bilan de l'utilisation des mesures de contrôle. De plus, chaque trimestre, une rétrospective de l'utilisation de ces mesures est effectuée par celui-ci et présentée à la direction. Ce CIUSSS est également en réflexion quant à la mise en place d'audits. De leur côté, le CISSS du Bas-Saint-Laurent ainsi que CIUSSS de la Capitale-Nationale ont mis en place un comité d'étude de cas de santé mentale qui observe les profils des jeunes subissant un nombre élevé d'isolements ou de contentions.

Par ailleurs, la formation demeure essentielle pour une utilisation adéquate et respectueuse des mesures de contrôle. Au-delà de la formation de base octroyée aux intervenants telles que ITCA et OMÉGA, des établissements offrent une formation sur mesure à leurs professionnels. Ainsi, le CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal a développé une formation OMÉGA adaptée au groupe des 6-11 ans. Les agents d'intervention de certains établissements bénéficient également d'une formation sur la médiation. Des séances de formation plus spécifiques sont aussi offertes par certains établissements, telles que :

- CPR (*crisis prevention intervention*);
- le profil de sécurité affective des enfants, qui permet une approche différentiée selon le type d'attachement;
- les approches cliniques à adopter en lien avec l'attachement;
- Équilibre, axée sur l'émotivité et les réactions des intervenants;

- les techniques d'intervention;
- les troubles de comportement.

Parmi les autres mesures mises en place pour prévenir le recours aux mesures de contrôle, certains établissements ont développé l'utilisation de matériel d'ergothérapie en collaboration avec des ergothérapeutes. Cette méthode a été qualifiée par certains répondants de prometteuse et efficace. Dans un cas par exemple, le iPad a été substitué par du matériel d'apaisement lors des transports sécuritaires, ce qui a eu un impact positif puisque le nombre de crises a diminué.

4.6 Les unités pédopsychiatriques : un fonctionnement similaire

Afin d'obtenir le portrait le plus complet possible en matière d'utilisation de l'isolement et de la contention, la Commission a tenu à ce que soient incluses dans l'étude les unités pédopsychiatriques hébergeant des jeunes, dont certains sont pris en charge en vertu de la LPJ ou de la LSJPA. Il s'agit de l'Institut Philippe-Pinel, du Centre de pédopsychiatrie du CIUSSS de la Capitale-Nationale et de l'Institut universitaire en santé mentale Douglas du CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal.

Cette section présente les similitudes et les différences caractérisant ces unités. Notons d'emblée que le volume de jeunes accueillis à l'Institut Philippe-Pinel est très faible, alors que les deux autres unités peuvent accueillir jusqu'à 100 jeunes par année. Chaque établissement a une unité pouvant accueillir un maximum de 15 jeunes. Il est utile de préciser qu'auparavant, il était nécessaire d'obtenir une ordonnance médicale pour effectuer une mesure de contrôle, ce qui n'est plus le cas maintenant[98]. Selon les répondants, le personnel infirmier continue toutefois de valider régulièrement auprès des médecins l'application des mesures de contrôle.

À l'image des centres de réadaptation, des stratégies préventives pour éviter l'utilisation de l'isolement et de la contention sont déployées dans les trois unités pédopsychiatriques. L'apaisement du jeune est dans un premier temps visé. À ce titre, l'attention est portée dans une unité en particulier sur l'accompagnement des jeunes sans contact physique, de façon à éviter de les brusquer. De son côté, le Centre de pédopsychiatrie a intégré un psychoéducateur dans l'équipe d'intervention, afin de favoriser le développement de stratégies d'intervention individualisée auprès des jeunes.

---

98 « Dans le cadre des lois 90 et 21, la décision de l'utilisation d'une contention n'exige plus d'ordonnance médicale. Cependant, tel que précisé au Règlement 18 (CA 2013-005) l'analyse de l'utilisation d'une contention en situation planifiée ainsi que la décision qui en découle se font en équipe interdisciplinaire avec la contribution des professionnels autorisés et en consultation avec l'usager/résident ou son représentant légal. En situation non planifiée, la décision d'utiliser une contention est de la responsabilité de l'infirmière ». Voir : CENTRE DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX PIERRE-BOUCHER, *Utilisation d'une contention chez un usager/résident au CSSS Pierre-Boucher*, Règle de soins infirmiers révisée le 1er janvier 2015. [En ligne]. http://www.santemonteregie.qc.ca/userfiles/file/cssspierreboucher/Documents_de_formation/Mesures%20de%20contr%C3%B4le/RS004%20-%20Utilisation%20d'une%20contention.pdf

Il est à noter par ailleurs qu'au moment de réaliser cette étude, un seul établissement disposait d'une salle d'apaisement, contrairement aux centres de réadaptation qui en possèdent tous une. À l'institut universitaire en santé mentale Douglas, une salle sera disponible sous peu alors que l'Institut Philippe-Pinel ne peut pour l'instant bénéficier d'une telle salle, qui serait pourtant d'une grande utilité de l'avis du répondant.

Dans un tel contexte, le retrait en chambre de courte durée, d'où le jeune peut sortir par lui-même, est une des stratégies de remplacement utilisées. Des coquilles insonorisantes ainsi qu'un lecteur MP3 peuvent être fournis aux jeunes pour les apaiser. Les éducateurs proposent aussi des activités alternatives, soit individuelles, par exemple l'utilisation de gants de boxe et d'un *punching bag*, ou de groupe lorsqu'ils estiment que celui-ci est tendu.

Du côté de l'application de l'isolement et de la contention, plusieurs similitudes se dégagent. En effet, les isolements sont de la durée la plus courte possible et se terminent dès que le jeune est calme, conformément aux orientations ministérielles. De plus, dans les trois unités, les isolements peuvent se dérouler en chambre. Ici aussi, la Commission tient à rappeler que la pièce doit être aménagée de façon sécuritaire.

Sur le plan de l'application de la contention, celle-ci peut être effectuée par des intervenants, des infirmiers et des agents d'intervention. Deux unités privilégient que la contention soit effectuée par les infirmiers ou les éducateurs. Tous ont reçu la formation OMÉGA; cependant certains répondants estiment qu'il y a des lacunes au plan de la formation continue et que des séances de formation et de mises à niveau devraient être offertes plus régulièrement. Notons qu'un établissement a offert une formation spécifique sur le trouble de la personnalité limite, ce qui selon la répondante a contribué à diminuer le nombre d'isolements et de contentions appliqués.

La Commission estime important de souligner que la distinction entre mesures disciplinaires et mesures de contrôle apparaît plus floue dans les unités pédopsychiatriques; ainsi un répondant considère qu'un jeune confiné à sa chambre, d'où il ne peut sortir, ne fait pas l'objet d'une mesure d'isolement, alors qu'il s'agit bel et bien de ce type de mesure au sens de la LSSSS et de la LPJ.

Recommandation 11

> **La Commission recommande que les établissements ayant des unités pédopsychiatriques offrent à son personnel des séances de formation, afin de s'assurer que l'isolement est utilisé conformément à la loi et que les droits des jeunes prévus à la Charte et à la LPJ soient respectés. La Commission devra être informée des actions entreprises à cet égard d'ici le 1er janvier 2018.**

Par ailleurs, la contention chimique distingue les unités pédopsychiatriques puisqu'elles seules sont autorisées à utiliser ce type de contention auprès des jeunes. Il s'agit

d'utiliser des médicaments pour favoriser le retour au calme. L'utilisation de la contention chimique est contestée depuis le début des années 2000 par plusieurs groupes des milieux hospitaliers ou médicaux, qui se sont prononcés contre l'inclusion des substances chimiques dans la LSSSS (art. 118.1)[99]. Depuis 2003, un comité ministériel composé de représentants du Collège des médecins du Québec (CMQ), de l'Ordre des pharmaciens du Québec (OPQ) et de l'Ordre des infirmières et des infirmiers du Québec (OIIQ) examine les pratiques relatives quant à cette mesure, afin de proposer des lignes directrices pour « réduire le plus possible l'usage des substances chimiques à de strictes fins de contrôle[100] » tel que le préconise le plan d'action du MSSS. Selon la Commission, ces lignes directrices n'ont pas été publiées.

Or, de telles balises s'avèreraient nécessaires selon M[e] Bernheim, notamment parce que la contention chimique « soulève des questions éthiques et juridiques spécifiques qui méritent une attention distincte des autres mesures de contrôle[101] ». Celle-ci suggère d'ailleurs de mettre en place un cadre légal spécifique à la contention chimique appliquée en contexte non planifié comme mesure de protection[102].

Recommandation 12

> **La Commission recommande au MSSS que des lignes directrices quant à l'utilisation de la contention chimique soient diffusées afin que soient mieux protégés les droits des jeunes hébergés en unité de pédopsychiatrie et que celles-ci soient transmises à la Commission.**

À ce titre, il est utile de préciser qu'un établissement propose un médicament pour diminuer l'anxiété lorsque survient une désorganisation, pour ensuite suggérer au jeune de se retirer dans sa chambre. Si ce moyen « d'apaisement » ne fonctionne pas, une contention chimique peut ensuite être administrée. La Commission se questionne quant à cette méthode, qui ne semble pas être comptabilisée comme une contention à proprement parler. Or, puisqu'un médicament est administré, cette mesure devrait être comptabilisée comme une contention et il serait alors important d'obtenir le consentement de l'enfant, comme prévu au cadre de référence du MSSS[103]. La Commission estime que des clarifications doivent être apportées quant à cet aspect, afin que l'utilisation de la contention chimique puisse être appliquée dans le respect des droits des jeunes.

---

99 Voir à ce sujet Emmanuelle BERNHEIM « La médication pshychiatrique comme contention : entre autonomie et protection, quelle place pour un cadre juridique? », *Santé mentale au Québec,* 2010 (35) 2, p.166-169.

100 MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, préc., note 93, p. 11.

101 E. BERNHEIM, préc., note 99, p. 172.

102 *Id*., p.172.

103 MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, préc., note 13, p.16. Avant d'administrer une substance chimique, il faut qu'il y ait eu au préalable une planification de l'intervention et dans ce contexte il faut avoir obtenu le consentement de la personne.

Enfin, des moyens mécaniques peuvent également être utilisés dans les unités pédopsychiatriques, tels que la combinaison Argentino[104], des ceintures ou des menottes. À ce titre, un établissement porte une attention particulière aux matériaux utilisés, avec une préférence pour le velcro et le tissu plutôt que le métal, et ce afin que les jeunes subissent le moins d'inconforts possible. Dans tous les cas, les répondants ont affirmé que ces types de contentions sont utilisés en dernier recours et dans des cas précis, notamment lorsque l'outil est déjà utilisé à l'arrivée du jeune pour sa propre protection. Dans certains cas, leur utilisation doit être approuvée par un comité spécial, ce qui contribue à en restreindre l'utilisation.

CONCLUSION

Ce tour d'horizon de l'utilisation de l'isolement et de la contention a permis de constater que des enjeux subsistent sur le plan de l'utilisation de ces mesures de contrôle et que cette situation a des effets quant au respect des droits des jeunes.

Au sujet de la compilation des mesures de contrôle de façon générale, la Commission est d'avis qu'un travail d'uniformisation est nécessaire. Les établissements utilisant PIJ auraient besoin de lignes directrices permettant de comptabiliser l'isolement et la contention avec plus d'exactitude. En effet, à plusieurs reprises, des discussions avec les répondants ont mis en lumière que les durées moyennes et maximales des isolements ne semblaient pas correspondre à la réalité. De telles lignes directrices s'avèrent d'autant plus essentielles pour les unités pédopsychiatriques et les établissements non fusionnés que ceux-ci n'ont pas de plate-forme informatique en place leur permettant de compiler les données relatives à l'utilisation des mesures de contrôle. De plus, certains établissements s'interrogent sur la nature du *caring (holding)* en tant que contention. La Commission estime essentiel que des clarifications soient aussi apportées à ce plan.

Par ailleurs, les données ont illustré que, de façon générale, les établissements ne semblent pas utiliser l'isolement ou la contention à titre de mesures disciplinaires, conformément aux articles 118.1 de la LSSSS et 10 de la LPJ. Cette distinction apparaît cependant plus claire pour les missions de réadaptation des CISSS et des CIUSSS que pour les établissements non fusionnés (Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik et Conseil cri de la santé et des services sociaux de la Baie-James) et les unités pédopsychiatriques. Dans un tel contexte, la Commission estime qu'une formation spécifique sur la distinction entre mesures de contrôle et mesures disciplinaires serait pertinente pour ces établissements.

---

[104] La combinaison Argentino a été créée dans le but d'offrir une contention plus confortable comparativement aux autres modèles de camisoles. Elle permet l'amplitude des mouvements au niveau des membres et ne gêne pas la circulation. [En ligne]. http://www.pspargentino.com/securite-protection

Du côté de l'isolement, la Commission a constaté de façon générale que les différentes mesures mises de l'avant ont permis de diminuer le nombre de jeunes étant isolés, le nombre de mesures utilisées ainsi que les durées moyennes et maximales.

Des défis demeurent toutefois pour certains établissements, soit ceux pour lesquels le nombre d'isolements appliqués est en augmentation au cours des trois dernières années, ceux pour lesquels le nombre de jeunes ayant fait l'objet d'un isolement a augmenté et ceux pour lesquels on a noté des isolements de plusieurs heures. La Commission estime que ces établissements doivent modifier certaines de leurs pratiques afin de s'assurer que la mesure d'isolement est utilisée conformément aux dispositions prévues aux articles 118.1 de la LSSSS et 10 de la LPJ, et que les droits des jeunes prévus à la Charte et à la LPJ soient respectés.

Le portrait relatif à la contention est plus préoccupant. En effet, bien que des moyens soient mis en place pour prévenir l'utilisation de la contention, le nombre de ces mesures ainsi que le nombre de jeunes en ayant subi est en hausse au cours des trois dernières années pour plusieurs CISSS, CIUSSS et établissements non fusionnés. La Commission estime que les mesures nécessaires doivent être prises pour que diminuent les contentions, le tout, encore une fois, afin de respecter les dispositions pertinentes prévues à la LSSSS, à la Charte et à la LPJ.

Ces constats quant à l'utilisation de l'isolement et de la contention sont effectués dans un contexte de profonde transformation du réseau de la santé et des services sociaux, ce qui incite la Commission à se questionner quant aux services dispensés aux jeunes de façon plus générale. D'ailleurs, la Commission analysera les effets de la Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux dans le cadre de son prochain rapport de mise en œuvre de la LPJ (art. 156.1), devant être déposé en 2020. Dans cette même veine, la Commission est d'avis que la dispensation des services doit être repensée pour les jeunes ayant des problématiques complexes. Plusieurs établissements ont en effet rapporté des situations concernant quelques jeunes subissant une grosse proportion des mesures de contrôle et plusieurs de ces jeunes semblent avoir des diagnostics de déficience intellectuelle ou encore de trouble envahissant du développement associés à des troubles de comportement. La Commission constate que ces jeunes ne semblent pas se trouver au bon endroit.

Pour terminer, l'étude relative à l'utilisation des mesures de contrôle que sont l'isolement, la contention et les substances chimiques a permis de constater qu'un chemin important a été parcouru depuis la diffusion des orientations ministérielles en 2002. L'évolution observée à l'égard de l'utilisation de l'isolement le démontre bien. Comme toute mesure de contrôle constitue une entrave à la liberté individuelle protégée par la Charte, les efforts entrepris jusqu'à maintenant doivent perdurer, afin que ces mesures puissent être réduites au maximum, voire même éliminées.

La Commission recommande donc :

Recommandation 1

> **La Commission recommande que l'ensemble des établissements inscrive dans leur politique tous les éléments prévus au cadre de référence du MSSS, que ces politiques soient ajustées d'ici le 1er janvier 2018 et que celles-ci soient transmises à la Commission.**

Recommandation 2

> **La Commission recommande que le MSSS modifie son cadre de référence afin d'éliminer la distinction qu'on y retrouve entre les contextes d'application planifié et non planifié d'une mesure de contrôle pour la clientèle des enfants et des adolescents.**

Recommandation 3

> **La Commission recommande aux établissements de mettre en place toute mesure permettant à son personnel d'appliquer dans sa pratique la différence entre les mesures de contrôle et les mesures disciplinaires et d'informer la Commission de ces mesures au plus tard le 1er janvier 2018.**

Recommandation 4

> **La Commission recommande que le MSSS développe les services, incluant les ressources appropriés, pour répondre de façon adéquate aux besoins des jeunes ayant des diagnostics de déficience intellectuelle ou de troubles envahissants du développement associés à des troubles de comportement.**

Recommandation 5

> **La Commission recommande que le MSSS complète et améliore l'offre de service destinée aux familles ayant besoin de services spécialisés en santé mentale, afin que tous les enfants aient accès en temps utile à des services adéquats, tel que le prévoit l'article 8 de la LPJ.**

Recommandation 6

> **La Commission recommande que le MSSS émette des lignes directrices pour régulariser la comptabilisation des isolements auprès des établissements qui ne possèdent pas PIJ, et ce afin que la compilation des données soit uniformisée. Ces lignes directrices devront être transmises à la Commission au plus tard le 1er janvier 2018.**

Recommandation 7

> **La Commission recommande que les établissements réalisant des isolements de plus d'une heure revoient leurs pratiques et les ajustent afin qu'elles soient cohérentes avec les orientations ministérielles. Les actions entreprises à cet égard devront être transmises à la Commission d'ici le 1er janvier 2018.**

Recommandation 8

La Commission recommande au MSSS et aux établissements :

- **De s'assurer de la validité des données saisies concernant l'utilisation des mesures de contrôle, et ce afin qu'elles reflètent la réalité et permettent d'effectuer les suivis appropriés;**
- **De veiller à ce que les données relatives à l'appartenance à une minorité racisée ou à une communauté autochtone soient colligées;**
- **De veiller à ce que les données relatives au genre des jeunes soient analysées dans le cadre de l'application des mesures de contrôle;**
- **D'informer la Commission des actions entreprises au plus tard le 1er janvier 2018.**

Recommandation 9

> **La Commission recommande que des lignes directrices soient émises par le MSSS concernant la comptabilisation des contentions, et ce afin que les chiffres reflètent une réalité similaire pour tous les établissements. Ces lignes directrices devraient aussi s'appliquer aux établissements n'utilisant pas PIJ, de façon à s'assurer de la validité des données recueillies dans tous les milieux. Elles devront être transmises à la Commission au plus tard le 1er janvier 2018.**

Recommandation 10

> **La Commission recommande au MSSS qu'il s'assure que l'utilisation de la contention est conforme aux orientations ministérielles, que des vérifications soient effectuées auprès de tous les établissements et qu'il fasse part à la Commission des actions entreprises d'ici le 1er janvier 2018.**

Recommandation 11

> **La Commission recommande que les établissements ayant des unités pédopsychiatriques offrent à son personnel des séances de formation, afin de s'assurer que l'isolement est utilisé conformément à la loi et que les droits des jeunes prévus à la Charte**

et à la LPJ soient respectés. La Commission devra être informée des actions entreprises à cet égard d'ici le 1er janvier 2018.

Recommandation 12

La Commission recommande au MSSS que des lignes directrices quant à l'utilisation de la contention chimique soient diffusées afin que soient mieux protégés les droits des jeunes hébergés en unité de pédopsychiatrie et que celles-ci soient transmises à la Commission.

Annexe 1 Méthodologie et limites de l'étude

1.1 Les politiques des établissements

L'étude analyse dans un premier temps les politiques relatives à l'isolement et la contention de chaque établissement. Celles-ci ont été obtenues par le biais des répondants ayant participé à l'étude qui les ont transmises au cours de l'automne 2016.

Établissements et politiques associées

Établissement	Politique
CISSS du Bas-Saint-Laurent (01)	Protocole relatif à l'application exceptionnelle des mesures de contrôle : isolement et contention
CISSS du Saguenay-Lac-Saint-Jean (02)	Politique de contention des jeunes; Politique d'utilisation de l'isolement de jeunes de 12-18 ans
CIUSSS de la Capitale-Nationale (03)	Procédure sur l'utilisation exceptionnelle des mesures de contrôle : isolement et contention; Politique sur l'utilisation exceptionnelle des mesures de contrôle : isolement et contention; Règlement du centre hospitalier universitaire de Québec sur le protocole d'application des mesures de contrôle : contention, isolement et substances chimiques
CIUSSS de la Mauricie-et-du-Centre-du-Québec (04)	Protocole relatif à l'application des mesures d'isolement en centre de réadaptation; Protocole relatif à l'application des mesures de contention en centre de réadaptation et dans les transports sécuritaires
CIUSSS de l'Estrie (05)	
CIUSSS de-l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal (06)	Protocole des mesures de contrôle : promouvoir la sécurité des patients par l'utilisation des mesures alternatives et sécuritaires des mesures de contrôle; Procedures on the use of restraint and isolation; Policy on the use of restraint and isolation
CIUSSS du Centre-Sud-de-l'île-de-Montréal(06)	Règlement no 7 relatif à l'utilisation des mesures d'isolement envers un usager hébergé au CJM-IU; Procédure d'application du règlement no 7 relatif à l'utilisation des mesures d'isolement envers un jeune hébergé au CJM-IU; Procédure d'application du règlement no 6 relatif à l'utilisation des mesures de contention envers un jeune hébergé au CJM-IU; Règlement no 6 relatif à l'utilisation des mesures de contention envers un usager hébergé du CJM-IU
CISSS de l'Outaouais (07)	Politique d'utilisation exceptionnelle des mesures de contrôle : contention, isolement et substances chimiques
CISSS de l'Abitibi-Témiscamingue (08)	Procédure : processus décisionnel, choix du matériel et modalités d'application et de surveillance des mesures de contrôle (spécifique au programme jeunesse – services sociaux et réadaptation); Protocole sur l'application des mesures de contrôle et mesures alternatives
CISSS de la Côte-Nord (09)	Protocole relatif à l'utilisation exceptionnelle d'une mesure de contrôle : isolement; Protocole relatif à l'utilisation exceptionnelle d'une mesure de contrôle : contention
CISSS de la Gaspésie et	Protocole relatif à l'utilisation exceptionnelle des mesures de

CISSS des Îles-de-la-Madeleine (11)	contrôle : isolement et contention
CISSS de Chaudière-Appalaches (12)	Application des mesures de contrôle (contention et isolement)
CISSS de Laval (13)	Cadre relatif à l'utilisation exceptionnelle des mesures de contrôle : isolement et contention (Association des centres jeunesse du Québec)
CISSS de Lanaudière (14)	Procédure d'application du règlement sur l'utilisation exceptionnelle de la contention lors de conduites dangereuses dans les services de réadaptation avec hébergement; Règlement no 4 du conseil d'administration : utilisation de l'isolement d'un usager
CISSS des Laurentides (15)	Protocole relatif à l'utilisation exceptionnelle des mesures de contrôle : isolement et contention
CISSS de la Montérégie (16)	Procédure d'application de la politique en matière d'isolement et de contention; Politique en matière d'isolement et de contention applicable dans les unités de réadaptation du programme jeunesse
Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik	Procedure use of isolation rooms; Procedure use of physical and mechanical restraints
Conseil cri de la santé et des services sociaux de la Baie-James	
Institut Philippe-Pinel de Montréal	Règlement concernant les patients de l'Institut Philippe-Pinel de Montréal

Chaque politique a été analysée en fonction des critères préconisés dans le cadre de référence du MSSS (2015), plus précisément selon la liste de sujets que devraient contenir les politiques. Pour chaque sujet, une variable a été créée puis codifiée dans un logiciel d'analyse statistique.

1.2 Les statistiques obtenues par le biais des demandes d'accès

Les statistiques relatives à l'isolement et la contention ont été obtenues auprès des CISSS, des CIUSSS et des établissements non fusionnés. Concernant l'isolement, la Commission a demandé le nombre d'isolements, le nombre de jeunes ayant fait l'objet d'une telle mesure de contrôle, la durée moyenne ainsi que la durée maximale des isolements.

Pour la contention, la Commission a demandé le nombre de contentions effectuées et le nombre de jeunes ayant fait l'objet de cette mesure de contrôle. La Commission a obtenu les données pour les années 2013-2014, 2014-2015 et 2015-2016. Cependant la demande d'accès à l'information a été interprétée différemment dans certains établissements.

Ainsi, 2 CISSS ont fourni des données pour une période comprise jusqu'au 10 février 2016. 5 CISSS ou CIUSSS ont fourni les données pour les années financières 2012-2013, 2013-2014 et 2014-2015, de façon à fournir 3 années financières complètes.

Enfin, 1 CISSS a transmis des données comprises entre le 1er avril 2015 et le 1er septembre 2016 pour la 3e année. Ces disparités ont toutefois été prises en compte dans l'analyse des données. Les statistiques ont fait l'objet d'une analyse comparative selon les années et les établissements.

1.3 Les entrevues et la sélection des répondants

À la suite de la réception des données par le biais de la demande d'accès à l'information, la Commission a informé les établissements qu'ils devaient sélectionner un répondant afin de participer à une courte entrevue téléphonique dirigée d'environ une heure. Les répondants sélectionnés ont été variés, comme le montre la liste ci-dessous :

- Directeurs ou directeurs adjoints du Programme jeunesse,
- Coordonnateurs des services d'hébergement,
- Directeurs adjoint de la réadaptation,
- Chefs de service des unités sécuritaires,
- Coordonnateurs d'unités.

Dans tous les cas, plusieurs répondants ont participé à l'entrevue, notamment dans un souci de représentativité puisque des professionnels œuvrant sur le terrain, en plus du gestionnaire, étaient aussi présents. Les entrevues ont été pré analysées à l'aide d'un tableau regroupant les thèmes abordés. Les idées mentionnées ont été classées de façon hiérarchique par thèmes.

1.4 Les limites de l'étude

Cette étude comporte certaines limites. D'abord, les données reçues peuvent différer selon les établissements et elles ne couvrent pas toutes la même période. Ensuite, il s'agit d'un portrait partiel de la situation relative à l'isolement et la contention puisqu'aucune observation n'a été effectuée dans les établissements. De plus, aucun intervenant, parent ou enfant n'a été rencontré. Enfin, il faut prendre en considération le souci de désirabilité sociale, qui a pu inciter des répondants à fournir des réponses ne brossant pas nécessairement un portrait exact de la situation prévalant dans leur établissement.

Nombre de jeunes ayant fait l'objet d'une mesure d'isolement, nombre de mesures, durée moyenne et durée maximale

Région	Nombre de jeunes ayant fait l'objet d'une mesure d'isolement				Nombre total de mesures d'isolement				NB moyen/jeune	Durée moyenne (isolement)			Durée maximale observée (heures)		
	2013-14	2014-15	2015-16 (31 déc.)	Total	2013-14	2014-15	2015-16 (31 déc.)	Total		2013-14	2014-15	2015-16 (31 déc)	2013-14	2014-15	2015-16 (31 déc)
CISSS du Bas-Saint-Laurent*	23	35	29	87	182	357	216	755	8.678161	00:34	01:46	01:05	11:12:00	115:30:00	62:30
CIUSSS du Saguenay-Lac-Saint-Jean	25	34		59	399	348		747	12.66102	00:40	00:29		03:12	02:55	
CIUSSS de la Capitale-Nationale*	58	63	54	175	204	253	189	646	3.691429						
CIUSSS de la Mauricie-et-du-Centre-du-Québec	29	39	21	89	96	83	46	225	2.52809	01:05	02:27	00:58	12:15	128:30:00	13:00
CIUSSS de l'Estrie	30	26	31	87	297	136	301	734	8.436782	00:10	00:18	00:08	01:49	01:57	01:33
CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal	222	166	141	529	1802	1274	758	3834	7.247637	00:34	00:34	00:36	05:12	07:55	03:40
CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal*	120	124	91	335	1008	644	414	2066	6.167164	02:03	01:20	01:49	17:30	18:21	17:03
CISSS de l'Outaouais**	16	35	87	138	23	36	213	272	1.971014	00:13	00:45	00:15	00:19	00:20	02:00
CISSS de l'Abitibi-Témiscamingue**	6	15	11	32	16	47	81	144	4.5	00:13	00:24	00:15	00:35	06:45	01:43
CISSS de la Côte-Nord	28	16	9	53	105	112	31	248	4.679245	01:05	00:45	00:24	20:03	14:05	02:50

CISSS de la Gaspésie-et-des-Îles-de-la-Madeleine	11	12	16	39	169	65	223	457	11.71795	00:27	00:37	00:36	05:37	02:50	02:10
CISSS de Chaudière-Appalaches*	64	52	46	162	508	364	447	1319	8.141975	00:31	00:26	00:25	07:30	02:30	02:30
CISSS de Laval***	194	194	147	535	1658	1419	1160	4237	7.919626	00:40	00:42	00:40	08:45	06:30	05:55
CISSS de Lanaudière*	77	49	34	160	371	263	104	738	4.6125	00:39	00:38	00:33	05:59	04:05	03:33
CISSS des Laurentides	54	41	19	114	302	188	44	534	4.684211	00:18	00:14	00:20	02:40	02:05	01:15
CISSS de la Montérégie	184	163	144	491	2290	1465	1852	5607	11.41955	00:18	00:19	00:18	07:48	04:43	03:40
Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie-James		6	18	24		21	37	58	2.416667		01:43	01:49			
Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik	5	8	10	23	7	15	22	44	1.913043	01:00	01:00	01:00	03:00	03:00	03:00
Centre de pédopsychiatrie du CIUSSS de la Capitale-Nationale	43	43	14	100	147	203	96	446	4.46						
Institut universitaire en santé mentale Douglas du CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal	4	2	6	12	11	3	6	20	0.6	00:52		00:37	02:00	01:00	01:00
Institut Philippe-Pinel	103	55	57	215											
TOTAL	1296	1178	985	**3459**	9595	7296	6240	**23131**	6.687193						

* Statistiques fournies pour 2012-13, 2013-14 et 2014-15.
** 1er avril 2015 au 10 février 2016
*** 1er avril 2015 au 1er septembre 2016

Nombre de jeunes ayant fait l'objet d'une mesure de contention et nombre de mesures

Établissement	Nombre de jeunes ayant fait l'objet d'une mesure de contention				Nombre total de mesures de contention				NB moyen/jeune
	2013-14	2014-15	2015-16 (31 déc)	Total	2013-14	2014-15	2015-16 (31 déc)	Total	
CISSS du Bas-Saint-Laurent*	32	37	28	97	640	512	413	1565	16.13402
CIUSSS du Saguenay-Lac-Saint-Jean	38	29		67	216	234		450	6.716418
CIUSSS de la Capitale-Nationale*	167	129	93	389	652	770	307	1729	4.44473
CISSS de la Mauricie-et-du-centre-du-Québec	68	69	60	197	543	614	476	1633	8.28934
CIUSSS de l'Estrie	35	35	35	105	285	149	348	782	7.447619
CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal	269	224	198	691	3760	2137	1436	7333	10.61216
CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal*	54	52	79	185	266	397	480	1143	6.178378
CISSS de l'Outaouais**	143	188	204	535	414	527	833	1774	3.315888
CISSS de l'Abitibi-Témiscamingue**	52	53	49	154	306	363	581	1250	8.116883
CISSS de la Côte-Nord	32	20	21	73	132	380	136	648	8.876712
CISSS de la Gaspésie-et-des-Îles -de-la-Madeleine	9	9	10	28	173	32	25	230	8.214286

CISSS de Chaudière-Appalaches*	55	45	50	150	295	317	422	1034	6.893333
CISSS de Laval***	129	138	109	376	1236	1191	1254	3681	9.789894
CISSS de Lanaudière*		50	65	115	0	688	827	1515	13.17391
CISSS des Laurentides	98	102	74	274	417	463	438	1318	4.810219
CISSS de la Montérégie	237	204	205	646	2211	1736	1987	5934	9.185759
Conseil cri de la santé et des services sociaux de la Baie-James		6		6		42	84	126	21
Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik	12	16	20	48	32	42	68	142	2.958333
Centre de pédopsychiatrie du CIUSSS de la Capitale-Nationale	9	8	1	18	34	45	1	80	4.444444
Institut universitaire en santé mentale Douglas du CIUSSS de l'Ouest-de-l'Île-de-Montréal	4	0	3	7	7	0	3	10	1.428571
Institut Philippe-Pinel	30	22	34	86					
TOTAL	1473	1436	1388	**4247**	11619	10639	10119	**32377**	7.623499

* Statistiques fournies pour 2012-13, 2013-14 et 2014-15.

** 1er avril 2015 au 10 février 2016

*** 1er avril 2015 au 1er septembre 2016

Annexe 4 : Questionnaire

Étude de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse portant sur l'utilisation de l'isolement et de la contention en centre de réadaptation

QUESTIONS GÉNÉRALES

1. Combien de jeunes accueillez-vous en moyenne annuellement dans vos services de réadaptation internes? (Entourer la réponse)

    - Entre 25 et 50
    - Entre 51 et 75
    - Entre 76 et 100
    - Plus de 100

2. De quelles unités proviennent les jeunes qui sont le plus souvent isolés et/ou pour lesquels de multiples mesures de contention ont été requises ? Comment l'expliquez-vous ?

    - Unités de traitements individualisés
    - Unités d'encadrement intensif
    - Unités régulières (ouvertes)
    - Unités de mise sous garde fermée
    - Unités de mise sous garde ouverte

Explication :

3. Avez-vous des ententes de collaboration avec les milieux hospitaliers de votre région pour la pédopsychiatrie?
    - Oui
    - Non

4. Y a-t-il des mesures en place dans votre établissement pour prévenir l'utilisation de l'isolement et de la contention ?
    - Oui Lesquelles :
    - Non

QUESTIONS PORTANT SUR L'ISOLEMENT

5. Quelles orientations ont été prises par votre établissement concernant l'utilisation de l'isolement au cours des dernières années ?

6. Votre établissement dispose-t-il d'un bloc de cellules d'isolement?

- Oui
- Non

Si oui, l'isolement s'y fait-il de façon systématique?

- Oui
- Non Expliquez :

7. Quelles sont vos pratiques en matière d'isolement lors d'un retour de fugue ?

8. A) Quelle est la différence pour vous entre une mesure disciplinaire (ex. isolement disciplinaire) et une mesure de contrôle telle que l'isolement ?

   B) Estimez-vous que le personnel de votre établissement est suffisamment informé pour faire cette distinction ?

   - Oui
   - Non Expliquez :

9. Quels facteurs sont pris en considération pour déterminer la durée d'un épisode d'isolement ?

10. Que pouvez-vous dire au sujet des durées moyennes des épisodes d'isolement de votre établissement au cours des trois dernières années ?

11. Pouvez-vous dresser un portrait concernant l'âge des jeunes qui font l'objet d'isolements ?

QUESTIONS PORTANT SUR LA CONTENTION

12. Quelles orientations ont été prises par votre établissement concernant l'utilisation de la contention au cours des dernières années?

13. Est-ce qu'une contention est généralement ou systématiquement suivie d'un isolement ?
    - Oui

    - Non → Mesures mises en place après la contention pour s'assurer que le jeune ne mette plus sa sécurité ou celle d'autrui en danger :

14. Par qui sont généralement effectuées les contentions ?

    - Agents d'intervention
    - Intervenants
    - Autre Préciser :

15. Est-ce que les personnes susceptibles d'appliquer une contention ont reçu une formation sur l'intervention physique non abusive?

    - Tous
    - La majorité
    - La moitié
    - Quelques-uns
    - Aucun

    Est-elle reprise annuellement?

    - Oui
    - Non

16. Les mesures de contention utilisées pour le transport des jeunes contrevenants comptent pour quel pourcentage du total des contentions appliquées?

    - Entre 0 et 5 %
    - Entre 6 et 10 %
    - Entre 11 et 15 %
    - 16 % et plus

17. Au cours des trois dernières années, y a-t-il eu des blessures nécessitant des soins médicaux lors de l'application d'une mesure de contention?

    - Oui Combien :
    - Non

    Si oui, ces événements ont-ils fait l'objet d'une analyse?
    - Oui
    - Non Expliquez :

18. Utilisez-vous des moyens autres que l'intervention physique dans le cadre d'une contention?

    - Oui
    - Non

    Si oui, lesquels :
    - Médicaments
    - Couverture
    - Ceinture
    - Menottes
    - Autre

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse
Québec

Cat. 2.211.4

LA LÉGALITÉ DE L'ENCADREMENT INTENSIF EN VERTU DE LA *LOI SUR LA PROTECTION DE LA JEUNESSE*

M^e^ Hélène Tessier, avocate
Chef du Contentieux

Document adopté àla 433^e^ séance de la Commission,
tenue le 9 octobre 1998, par sa résolution COM-433-5.2.1

Normand Dauphin
Secrétaire

Dans plusieurs dossiers, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse est confrontée à la situation d'enfants qui, placés en vertu de la *Loi de la protection de la jeunesse* dans des centres de réadaptation, sont gardés dans des conditions restrictives de leur liberté qui s'apparentent plutôt à des conditions de détention : interdiction de sortir de l'établissement, sorties à l'extérieur à toutes fins pratiques restreintes à la cour du centre ou à des déplacements très encadrés, portes d'unité fermées à clef, portes de chambres fermées à clef, surveillance stricte, interdiction de porter des effets personnels, y compris des sous-vêtements, programme d'arrêt d'agir comportant des conditions extrêmement sévères, etc.

Il subsiste manifestement plusieurs interrogations sur l'à propos pédagogique et éducatif des mesures dites d'encadrement intensif, interrogations que nous n'aborderons pas. À ce stade, nous examinerons plutôt la légalité de ces mesures, compte tenu du cadre juridique dans lesquelles elles s'inscrivent.

Il convient donc de préciser d'abord quelles situations sont ici regroupées sous le terme « *encadrement intensif* », pour ensuite analyser la légalité de ces situations.

1. Définition

Aux fins de ce texte, nous référons, par les termes « *encadrement intensif* », en matière de protection de la jeunesse[1], aux situations où un enfant, placé dans une institution en vertu de la *Loi de protection de la jeunesse*, fait l'objet de mesures particulièrement restrictives de sa liberté.

En mars 1987, un groupe de travail mandaté par le ministère de la Santé et des Services sociaux proposait une définition de l'encadrement intensif, qui correspond à peu près à l'usage habituel de ce terme :

> *« L'encadrement intensif est le taux de "présence à l'événement", assuré à un jeune en relation avec son milieu, nécessaire pour garantir sa protection et celle de la société*. »[2]

---

1. Il est important de préciser que la situation des adolescents placés en vertu de la *Loi sur les jeunes contrevenants* ne sera pas traitée dans ce document.
2. *Le Centre de services de réadaptation pour jeunes en difficulté d'adaptation*, proposition au Ministère de la Santé et des Services sociaux d'un guide d'orientation et d'organisation des centres de réadaptation pour

Autrement dit, l'encadrement intensif recouvre deux réalités : un encadrement dit « dynamique » qui a trait à la présence des éducateurs et à un accompagnement physique et psychologique de l'enfant, et l'encadrement dit « statique » qui a trait aux restrictions de mouvement, à la surveillance, à un environnement qui s'apparente à ce qu'on pourrait appeler une garde fermée, dans lesquels un contrôle permanent de tous les événements de la vie de l'enfant est exercée.

La question de l'encadrement dit statique apparaît celle qui soulève des problèmes sur le plan juridique, lorsque ce type d'encadrement est imposé à des enfants qui sont placés en vertu de la *Loi de protection de la jeunesse*. Déjà en 1987, le rapport du groupe de travail précisait que :

> *« En mesures ordonnées, les services du centre de réadaptation sont dispensés à des jeunes admis en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse. Ces services de réadaptation sont offerts dans un encadrement global caractérisé par la PRÉSENCE aux événements MODULÉE* par les moyens appropriés, y inclus la PRÉSENCE À TOUS les événements de la vie du jeune selon ses besoins et sa situation. Ce moyen d'encadrement exclut cependant l'encadrement statique comme moyen suffisant pour assurer seul la permanence de cette présence à moins d'un recours au Tribunal. »*[3]

A) La loi

L'encadrement intensif, du moins l'encadrement dit « statique », qui se caractérise par des conditions de vie qui s'apparentent, sur le plan physique, à des conditions de détention, correspond à une privation de la liberté et une privation des droits, soumise aux prescriptions de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec. Rappelons à cet égard que les articles 7 et 9 de la *Charte canadienne* prévoient que :

> *« 7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.*
>
> *9. Chacun a droit à la protection contre la détention ou l'emprisonnement arbitraires. »*

---

jeunes mésadaptés socio-affectifs, mars 1997, p. 146.

3. Id., p. 237.

Par ailleurs, la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, au chapitre des droits judiciaires, garantit que :

> *« 24. Nul ne peut être privé de sa liberté ou de ses droits, sauf pour les motifs prévus par la loi et suivant la procédure prescrite. »*

Il faut aussi noter que les prescriptions de l'article 24 de la *Charte des droits et libertés de la personne* reprennent les principes énoncés à l'article 9 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* auxquels ont souscrit le Québec et le Canada et qui prévoit que :

> *«**Article 9***
>
> *1. Tout individu a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne. Nul ne peut faire l'objet d'une arrestation ou d'une détention arbitraires. Nul ne peut être privé de sa liberté, si ce n'est pour des motifs et conformément à la procédure prévue par la loi.»*

Compte tenu de l'ensemble de ces dispositions, il faut donc se demander s'il existe, dans la *Loi sur la protection de la jeunesse*, des dispositions prévoyant les motifs qui justifieraient une telle privation de liberté et, le cas échéant, qui prescriraient une procédure applicable à ces cas.

La *Loi sur la protection de la jeunesse* prévoit, à l'article 54, que le directeur peut conclure une entente sur des mesures volontaires avec les parents et l'enfant âgé de plus de 14 ans, selon laquelle les parents confient l'enfant pour une période déterminée, à « *un établissement qui exploite une centre de réadaptation […] choisi par l'établissement qui exploite le centre de protection de l'enfance et de la jeunesse* ».
L'article 91 prévoit par ailleurs que, si le tribunal en vient à la conclusion que la sécurité ou le développement d'un enfant est compromis, il peut ordonner, le cas échéant, « *que l'enfant soit confié à un établissement qui exploite un centre de réadaptation […] choisi par l'établissement qui exploite le centre de protection de l'enfance et de la jeunesse* ».

On constate donc, d'une part, que l'hébergement obligatoire d'un enfant, qui constitue manifestement une mesure restrictive de sa liberté, est une mesure prévue dans la loi. De plus, les mesures d'hébergement obligatoire sont assorties des garanties procédurales décrites notamment aux articles 63 et 64 de la loi. Par ailleurs, les dispositions qui prévoient

l'hébergement obligatoire provisoire prévoient aussi les motifs d'une telle ordonnance et les modalités de sa mise en œuvre.

D'autre part, on doit aussi constater que rien de tel n'existe quant à l'encadrement intensif. Au contraire, il faut souligner que la *Loi sur la protection de la jeunesse* a été amendée en 1984[4], pour abroger la définition que contenait jusque là la loi relativement aux unités sécuritaires[5] et pour modifier l'article 91 de la *Loi sur la protection de la jeunesse* qui prévoyait alors la possibilité que le tribunal ordonne, le cas échéant, le placement d'un enfant dans une unité sécuritaire, placement qui devait alors se conformer aux prescriptions procédurales prévues à la loi. Le texte de l'ancien article 91 a) était rédigé ainsi :

> *« 91. a) […] ordonner l'hébergement d'un enfant âgé de quatorze ans ou plus dans une unité sécuritaire, pour une période maximum de trois mois, s'il est d'avis que l'enfant tentera de se soustraire à l'application de la loi ou qu'il représente un danger pour lui-même ou pour autrui et, lorsque le directeur, après en avoir avisé les parents et l'enfant, lui en fait la demande, ordonner le renouvellement de cette période d'hébergement. »*

Depuis l'abrogation des articles relatifs au placement en unité sécuritaire, la *Loi sur la protection de la jeunesse* ne comporte plus de disposition qui autoriserait les restrictions à la liberté découlant du régime d'encadrement intensif. Dans la mesure où les motifs qui permettraient de recourir à l'encadrement intensif ne sont pas prévus à la loi, ni, *a fortiori*, une procédure qui poserait les modalités à suivre pour que l'utilisation de cet encadrement demeure dans les limites de la légalité, le recours à l'encadrement intensif contrevient aux dispositions de l'article 24 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, de l'avis de la Commission.

B) <u>La jurisprudence</u>

Cette affirmation a d'ailleurs été retenue par la jurisprudence. En effet, les tribunaux ont reconnu que l'hébergement obligatoire d'un enfant constituait déjà une mesure qui porte atteinte à sa liberté, mais que l'hébergement de l'enfant « *dans ce qui était de facto une unité sécuritaire* »

---

4. *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives*, L. Q., c. 4, art. 2.
5. Unité sécuritaire : un endroit, caractérisé par un aménagement architectural plus limitatif, situé dans un centre d'accueil, où sont dispensés, par un personnel approprié, des services de réadaptation visant la réintégration sociale de l'enfant et où sont appliquées, par ce personnel, des règles internes particulières et des mesures visant à contrôler les déplacements de l'enfant en vue de lui venir en aide tout en protégeant la société (ancien paragraphe h) de l'article 1).

constituait en fait une nouvelle détention « *qui est censée avoir son propre fondement juridique* »[6], puisqu'un tel hébergement constituait une privation de la liberté résiduelle dont l'enfant, faisant déjàl'objet d'une ordonnance d'hébergement obligatoire, jouissait encore :

> *« La loi de modification de 1984 témoigne de la volonté du législateur d'établir une distinction entre les mécanismes d'intervention applicables en matière de protection de ceux qui sont applicables en matière de délinquance. Cette Cour est d'avis qu'il ne suffit pas de couvrir d'un voile légal la situation de fait pour que les unités sécuritaires de facto cessent d'être des institutions où la liberté de celui qui y séjourne est sévèrement restreinte.*
>
> *L'internement en milieu sécuritaire de facto constitue une atteinte àla liberté de celui qui y est soumis. Les arrêts de la trilogie du 19 décembre 1995 démontrent que cette proposition demeure valide si la liberté de celui qui y est soumis est déjàdiminuée par une première ordonnance d'internement. »*

Les tribunaux ont par ailleurs reconnu que le caractère d'une institution ne dépend pas de la définition légale du milieu d'internement, mais des conditions factuelles dans lesquelles un enfant particulier est hébergé. Ainsi, même si la loi n'établit plus de distinctions entre les centres d'accueil et, même si la désignation d'« *unité sécuritaire* » n'a plus cours, on ne peut pour autant en conclure que tous les centres d'accueil ont le même statut en regard de la loi. La situation de fait dans laquelle se trouve l'enfant est celle qui permet d'évaluer la légalité de son placement.

> *« L'intimé s'appuie essentiellement sur la prémisse que, depuis la disparition de la notion d'"unité sécuritaire", la loi ne connaît plus que des centres d'accueil. Cette prémisse ne tient pas compte que la liberté est avant tout un état de fait. Dans les faits, l'unité où est internée la requérante est et demeure une "unité sécuritaire". La thèse de l'intimé doit donc être rejetée. »*[7]

La Cour d'appel a elle aussi repris cette position dans un jugement récent. En effet, elle a statué que le fait qu'un enfant ait été hébergé dans des centres qui comportaient, par ailleurs, pour d'autres enfants[8] un régime de vie restrictif de liberté, ne rendait pas la situation de l'enfant contraire aux dispositions de l'article 24 de la *Charte*, dans la mesure où celui-ci avait été « *placé en garde ouverte dans ces deux centres et non en unité sécuritaire* » selon un régime où il

---

6. *Protection de la jeunesse - 193*, [1986] R.J.Q. 736, 741 (C. S.).
7. *Protection de la jeunesse - 193*, précité note 4.
8. Faisant notamment l'objet d'un placement en vertu de la *Loi sur les jeunes contrevenants*.

pouvait « *circuler dans le centre, se prévaloir de droits de sortie et avoir des effets personnels* »[9].

Conclusion

Compte tenu de la rédaction actuelle de la *Loi sur la protection de la jeunesse*, des modifications législatives apportées àcette loi en 1984, qui ont supprimé toute référence aux unités sécuritaires et aux sauvegardes procédurales qui encadraient le recours à ce type d'hébergement, l'encadrement intensif dit statique, qui se caractérise de mesures restrictives de liberté de telle sorte que l'enfant, dont la liberté est déjàrestreinte pour des motifs prévus par la loi et selon la procédure prescrite àla suite d'une ordonnance d'hébergement obligatoire, se retrouve privé de sa liberté résiduelle, ne respecte pas les droits garantis àl'enfant par l'article 24 de la *Charte des droits et libertés de la personne*

9. *Directeur de la protection de la jeunesse, Centre des services sociaux Montréal-Métropolitain* c. *M. Q.*, C.A. Montréal, n° 500-09-001891-951, 16 décembre 1997.

du Québec, et, en conséquence, ne respecte pas les droits qui lui sont reconnus par les articles 3 et 8 de la *Loi sur la protection de la jeunesse*.

Dans l'hypothèse d'une modification du cadre juridique applicable, cette question devrait alors être examinée de nouveau en fonction des nouvelles dispositions éventuelles de la loi.

HT/sd