

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

Mai 2020

CONCLUSION

La Commission a une double mission envers les enfants : veiller au respect de leurs droits garantis par la Charte ainsi qu'à la protection de leur intérêt et aux droits qui leur sont reconnus par la L.p.j. Pour accomplir cette importante mission, plusieurs responsabilités lui sont dévolues, tant en ce qui a trait à la promotion que la défense des droits des enfants.

Depuis plus de 40 ans, la Commission concrétise ces responsabilités à travers un éventail de moyens et d'actions en vue de s'assurer que les droits de l'ensemble des enfants du Québec soient pleinement respectés, et ce, dans toutes les sphères de leur vie. Elle est un témoin privilégié des enjeux concrets les concernant.

Ces responsabilités incluent celles de faire des enquêtes, de l'éducation, des recommandations et de la recherche. De plus, à la différence des défenseurs des enfants des autres provinces et territoires, la Commission peut utiliser la voie judiciaire lorsqu'elle juge nécessaire que soit corrigée la situation où les droits d'un enfant ont été lésés.

Elle se distingue par ailleurs des autres organismes canadiens exerçant un mandat similaire à l'égard des enfants pris en charge par l'État lorsqu'ils sont en besoin de protection, du fait qu'elle est en même temps une commission des droits de la personne. Sa mission vise l'ensemble des droits reconnus par la Charte, dont les droits qui sont conférés spécifiquement aux enfants. Ses responsabilités découlant de la Charte incluent entre autres le pouvoir de faire enquête sur les situations de discrimination, de harcèlement discriminatoire et d'exploitation de personnes handicapées, et éventuellement, de saisir le Tribunal des droits de la personne ou tout autre tribunal compétent.

Soulignons que les lois du Québec reconnaissent explicitement l'enfant comme sujet de droit. Il est de ce fait titulaire des droits qui sont notamment inscrits à la Charte, au Code civil, à la L.p.j. et à la L.i.p. Les tribunaux du Québec ont défini la portée des obligations qui en résultent à la lumière de l'intérêt de l'enfant. Les tribunaux du Québec ont défini la portée de ces obligations à la lumière de l'intérêt de l'enfant, de même que des droits et principes consacrés par le droit international, particulièrement ceux de la CRDE.

Mentionnons que le Québec s'est déclaré lié par cet instrument qui définit les droits devant être universellement reconnus aux enfants. Il s'est par le fait même engagé à le mettre en œuvre, entre autres par l'instauration de mesures législatives et administratives.

La nécessité de se fonder sur les droits pour répondre aux besoins des enfants

Afin de répondre à l'ensemble des besoins des enfants, incluant leur besoin de protection, il importe que leurs droits soient véritablement mis en œuvre dans l'ensemble du Québec. Partant de cette prémisse, la Commission a estimé indispensable d'inscrire son analyse dans une approche fondée sur les droits. À cette fin, elle s'est appuyée sur les quatre principes généraux qui doivent guider l'interprétation et l'application de tous les autres droits de l'enfant : l'intérêt supérieur de l'enfant, la non-discrimination; le droit à la vie, à la survie et au développement ainsi que le droit de l'enfant de participer et d'être entendu. La Commission exhorte les acteurs concernés par l'exercice des droits de l'enfant à analyser l'ensemble des enjeux et des obstacles soumis à l'examen de la Commission spéciale dans cette perspective.

Les lacunes de la mise en œuvre des droits de l'enfant dont la sécurité ou le développement est ou peut être considéré comme compromis par le DPJ : principaux constats de la commission

En souscrivant à cette approche, la Commission dresse plusieurs constats importants quant à la protection de l'enfant et au respect de l'ensemble de ses droits.

En effet, si des avancées significatives sont notables au niveau de la conformité des pratiques des DPJ en regard des droits des enfants, il demeure que des manquements graves s'observent encore à plusieurs égards. Ainsi, à travers les différents travaux qu'elle a menés en vertu du mandat que lui confère notamment la L.p.j., incluant ses grandes enquêtes systémiques, ses enquêtes individuelles, ses rapports sur la mise en œuvre de la L.p.j. (article 156.1 L.p.j.) et ses interventions judiciaires, la Commission a identifié et mis en lumière les lacunes de l'application par les DPJ de la L.p.j. et les moyens de les corriger. Certaines constituent des problématiques récurrentes et sont de nature systémique.

La Commission a traité de celles qu'elle considère comme devant être primordialement portées à l'attention des membres de l'actuelle commission d'enquête.

D'abord, elle dénonce depuis de nombreuses années les délais de traitement s'accumulant aux différentes étapes de l'application de la L.p.j. dans la situation d'un enfant. Ceux-ci ont des conséquences majeures sur la prestation des services destinés aux enfants et à leur famille. Il s'avère qu'un retard ou une absence de service accentue la situation de vulnérabilité dans laquelle ces derniers se trouvent. Une telle situation peut affecter significativement l'exercice du droit de l'enfant à la stabilité des liens et des conditions de vie appropriées à ses besoins et à son âge.

Ensuite, la Commission a relevé des irrégularités dans les pratiques cliniques des DPJ, incluant à l'étape de l'évaluation des signalements. À ce propos, les enquêtes qu'elle a menées ont révélé que les facteurs prévus dans la loi, afin d'évaluer si la sécurité ou le développement d'un enfant est compromis, ne sont pas adéquatement pris en compte par les DPJ. À ceci s'ajoute l'utilisation, à l'échelle provinciale, d'un logiciel informatique déficient dans le cadre de l'évaluation des signalements et dont la Commission recommande la révision depuis quelques années. Elle insiste sur l'importance de préconiser l'analyse clinique des signalements par les intervenants des DPJ et de ne pas la substituer aux conclusions de résultats provenant d'un système informatique.

La Commission constate par ailleurs que les DPJ n'ont toujours pas procédé à la révision des outils d'évaluation clinique afin de mieux répondre à la réalité des familles racisées. Elle recommande donc que le MSSS élabore un cadre de référence à l'attention de tous les DPJ afin qu'ils intègrent l'approche interculturelle et antiraciste à leur processus d'évaluation clinique.

Également, la Commission fait ressortir la nécessité d'effectuer des suivis cliniques rigoureux des enfants hébergés dans un milieu de vie substitut, notamment celui que constitue une famille d'accueil. Les grandes enquêtes systémiques qu'elle a menées et les jugements de la Chambre de la jeunesse continuent de révéler que des enfants hébergés par ce type de ressource avaient été laissés dans des conditions de vie inappropriées. Face à de tels constats, la Commission est convaincue de l'importance pour les DPJ d'assurer des communications régulières avec l'enfant et de visiter la résidence de ce dernier afin d'avoir une connaissance de ses conditions de vie.

Afin de veiller au droit à des services de santé et des services sociaux adéquats, les pratiques cliniques du DPJ doivent nécessairement s'inscrire dans le respect des ordonnances judiciaires. Or, le non-respect des ordonnances judiciaires est une problématique récurrente depuis des décennies, que la Commission et le tribunal dénoncent amplement. La Commission insiste sur l'importance d'une meilleure vigilance à cet égard de la part des DPJ.

En ce qui a trait aux lacunes dans les pratiques des DPJ, la Commission formule les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION 1 :

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

RECOMMANDATION 2 :

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

RECOMMANDATION 3 :

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

RECOMMANDATION 4 :

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

RECOMMANDATION 5 :

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

RECOMMANDATION 6 :

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

De plus, de façon importante, la Commission dénonce les lacunes dans la mise en œuvre du droit de l'enfant à la stabilité des liens de l'enfant vivant en milieu substitut. Ce droit découle du principe prévu à l'article 4 (2) de la L.p.j. Ayant animé la grande révision de la L.p.j. en 2007, ce principe visait à éviter que les enfants retirés de leur milieu familial subissent de multiples changements de milieux de vie.

Plus d'une décennie suivant cette réforme, la Commission constate le manque de proactivité du DPJ afin que l'enfant confié à un milieu substitut maintienne certaines relations significatives. Puis, plus largement, la Commission déplore que le droit de communiquer de l'enfant retiré de son milieu familial ne soit souvent pas respecté par les DPJ. De l'avis de la Commission, cette situation mérite que soit clarifiée la L.p.j. en vue de prévoir qu'une interdiction de contact entre l'enfant et toute personne doit découler d'une analyse de l'intérêt de l'enfant et d'une ordonnance judiciaire le cas échéant.

La Commission s'étonne par ailleurs que certains déplacements d'enfants d'un milieu substitut à un autre s'effectuent sans évaluation des liens d'attachement. Parfois, à la suite d'un événement, le DPJ décide de déplacer un enfant de milieu de vie de façon automatique, malgré l'existence de liens affectifs entre ce dernier et les personnes à qui il est confié. L'existence de tels liens est pourtant un élément incontournable à considérer dans la décision de déplacement. Le cas échéant, ces liens sont aussi déterminants dans la décision de maintenir ou non des contacts avec les personnes concernées.

C'est aussi afin d'assurer la mise en œuvre de ce droit prévu à l'article 4 (2) de la L.p.j. que la Commission affirme que le DPJ doit retourner devant le tribunal lorsqu'il souhaite déplacer un enfant de famille d'accueil. L'obligation du DPJ à cet égard doit demeurer même lorsque le jugement initial ne désigne pas de famille d'accueil. Autrement, le tribunal ne peut rendre une ordonnance qui tend à la stabilité des liens, tel que lui impose l'article 91.1 (3) de la L.p.j.

RECOMMANDATION 7 :

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

RECOMMANDATION 8 :

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

RECOMMANDATION 9 :

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

RECOMMANDATION 10 :

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

Un autre grand volet des travaux de la Commission porte sur les mesures restrictives de liberté et des conditions de vie des enfants hébergés en centre de réadaptation. À ce sujet, la Commission insiste sur la nécessité que la nouvelle disposition visant à contrer la problématique de fugues dans les centres de réadaptation, prévue à l'article 11.1.2 de la L.p.j., soit appliquée en conformité avec les différents droits de l'enfant. Elle soumet également qu'elle doit être avisée de la mesure qui sera employée en vertu de cet article dans la situation d'un enfant, lorsque l'avis en vertu de l'article 63 de la L.p.j. lui est envoyé. Puis, la Commission recommande que les dispositions qui s'appliquent uniquement à l'hébergement en unité

d'encadrement intensif en vertu du *Règlement sur les conditions applicables au recours à certaines mesures d'encadrement* s'appliquent aussi à ce qui est prévu à l'article 11.1.2 de la loi, avec les adaptations nécessaires.

De plus, la Commission est hautement préoccupée par l'imposition de conditions restrictives de libertés aux enfants hébergés dans des unités « spécialisées ». Dans les enquêtes qu'elle a menées concernant des situations d'enfants vivant dans ces unités, ceux-ci font l'objet de restrictions qui ne sont pas autorisées par la loi. Pour la Commission, il ne saurait faire de doute que le caractère exceptionnel de ces mesures implique qu'elles soient appliquées selon une procédure et des motifs prévus dans la L.p.j.

Afin d'éviter les risques d'atteinte aux droits des enfants hébergés dans les unités « spécialisées », la Commission formule les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION 11 :

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

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

RECOMMANDATION 12 :

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

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

La Commission se doit d'exposer, au nombre des lacunes qu'elle a constatées dans la mise en œuvre de la L.p.j. par les DPJ, les enjeux spécifiques concernant les enfants autochtones. Elle

l'a affirmé à plusieurs reprises, les lacunes du système de protection de la jeunesse ont un impact beaucoup plus important sur ces derniers. Soulignant que le système de protection de la jeunesse dans le contexte autochtone a fait l'objet d'une analyse détaillée dans le cadre du rapport de la Commission Viens, la Commission s'est limitée à présenter les problématiques les plus récurrentes mises en lumière dans ses dossiers d'enquête.

Elle y constate que le manque de ressource dans les services de santé et dans les services sociaux pour les autochtones est endémique. L'absence de certains programmes pour soutenir les enfants et les familles autochtones de même que le manque de services en santé mentale et d'autres services spécialisés ont été dénoncés à plusieurs occasions par la Commission. Elle est aussi intervenue de manière récurrente pour souligner les problèmes reliés à l'application du principe de préservation de l'identité culturelle autochtone prévu à la L.p.j. Le manque criant de services et l'insuffisance des ressources d'accueil au sein de communautés sont d'autant plus sérieux qu'il entraîne le placement d'enfants à l'extérieur de leur communauté. S'ajoute alors à cette situation défailante, le fait que les enfants sont encore souvent placés dans des familles allochtones qui ne sont pas toujours en mesure de maintenir les liens nécessaires pour préserver leur identité culturelle.

La Commission a également noté que les enfants autochtones de langue anglaise, hébergés hors de leur communauté dans des établissements en vertu de la L.p.j., n'ont pas accès rapidement à la scolarisation en anglais. Les complications administratives pour obtenir la déclaration d'admissibilité à l'enseignement dans cette langue retardent indûment leur accès à l'école et portent ainsi atteinte à leur droit, en pleine égalité, à l'instruction publique gratuite.

Rappelons que la Commission a sonné l'alarme quant à l'urgence d'agir pour modifier les pratiques des DPJ dans l'intervention auprès des enfants autochtones depuis longtemps. En ce sens, elle adhère sans restriction aux actions correctives concrètes et efficaces proposées par la Commission Viens. Les appels à l'action que le Gouvernement du Québec et les autorités autochtones doivent mettre en place en vue de prévenir et d'éliminer toute forme de violence et de pratiques discriminatoires dans le cadre de la prestation de services publics sont nécessaires aux changements à apporter en matière de protection de la jeunesse.

RECOMMANDATION 13 :

La Commission recommande de mettre en œuvre les appels à l'action concernant spécifiquement la protection de la jeunesse formulés par la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics.

En outre, la Commission s'est attardée à certaines ordonnances judiciaires qu'elle considère difficilement compatibles avec les droits de l'enfant prévus à la L.p.j. Plus précisément, la Commission considère que lorsque le tribunal ordonne des contacts entre un enfant retiré de son milieu familial et une personne, il ne peut déléguer au DPJ la décision relative à l'existence d'une supervision, à la fréquence et à la durée. Le droit de communiquer de l'enfant, prévu à l'article 9 de la L.p.j., ne permet pas une telle délégation de pouvoir. Dans ce contexte, la Commission soumet que les dispositions législatives portant sur les ordonnances de contacts devraient être clarifiées pour reconnaître la compétence exclusive du tribunal en la matière.

Aussi, la Commission est consternée par le fait que certaines ordonnances d'hébergement obligatoire provisoire sont renouvelées au-delà de 60 jours d'un simple consentement des parties. À son avis, le renouvellement d'une ordonnance rendue en vertu de l'article 76.1 (2) de la L.p.j. doit en tout temps répondre à des critères de « motifs sérieux », même lorsque les parties donnent leur consentement.

Enfin, la Commission insiste sur l'importance pour le tribunal de statuer sur les situations de lésions de droits qui sont portées à son attention. À ce sujet, elle regrette qu'à certaines occasions, le tribunal refuse d'entendre des demandes en lésions de droits pour des raisons procédurales. La Commission ne comprend pas les motifs justifiant la prise en compte de telles exigences, lesquelles sont difficilement compatibles avec l'obligation du tribunal de veiller à ce que toute décision prise dans la situation de l'enfant soit conforme à son intérêt.

Relativement à ces constats judiciaires de lésions de droits, la Commission conclut en faisant valoir le nécessité pour le tribunal de pouvoir rendre des ordonnances comportant des mesures correctrices ayant une portée systémique lorsqu'il déclare une lésion de droits dans la situation d'un enfant.

À ce propos, la Commission recommande que :

RECOMMANDATION 14 :

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

RECOMMANDATION 15 :

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

La concertation du DPJ avec les autres acteurs pour garantir le développement et la sécurité de l'enfant lorsque sa situation est prise en charge par le DPJ

Dans un autre ordre d'idées, le DPJ n'est pas seul responsable de la protection des enfants dont la sécurité ou le développement est ou peut être compromis. Les autres acteurs du réseau de la santé et des services sociaux ainsi que ceux du milieu scolaire, des services de garde, des organismes communautaires, des services policiers et du milieu judiciaire ont aussi un rôle essentiel à jouer à cet égard. La collaboration entre eux est nécessaire pour éviter une rupture de services, mais aussi pour s'assurer d'offrir une réponse globale aux besoins des enfants et de leur famille.

La Commission constate toutefois que le rôle de chacun des intervenants quant à leur obligation de signalement, laquelle existe pour permettre de dépister les situations pour lesquelles la sécurité ou le développement de l'enfant est ou risque d'être compromis, est encore trop souvent méconnu. Les principes sur lesquels elle repose sont aussi mal compris. Depuis longtemps, la Commission insiste sur la nécessité que les intervenants soient formés sur la L.p.j. et sur leur obligation de signalement dans le respect du droit à l'égalité protégé en vertu de la Charte. Afin de réduire les mauvaises interprétations de la dynamique familiale qui a cours chez les jeunes racisés et issus de l'immigration, les formations doivent inclure un volet interculturel et antiraciste. En plus d'être obligatoires, elles doivent être assorties d'une évaluation des acquis des professionnels formés. Ces formations devraient également

contribuer à diminuer la surreprésentation des enfants racisés, notamment des communautés noires, dans les signalements.

Une fois la situation de l'enfant signalée au DPJ, la collaboration entre les DPJ et les autres acteurs demeure nécessaire pour qu'il y ait une continuité des services et pour offrir une réponse globale aux besoins des enfants et de leur famille. Néanmoins, la Commission a constaté de nombreuses failles dans la collaboration entre le DPJ et ses partenaires. Celles-ci ont été largement documentées dans les trois rapports sur la mise en œuvre de la L.p.j. (article 156.1 de la L.p.j.) qu'elle a déposés à l'Assemblée nationale en 2011, 2015 et 2020.

Pourtant, malgré les lacunes dénoncées, encore aujourd'hui, les mécanismes de collaboration internes entre les DPJ et les différentes directions des CISSS/CIUSSS nécessitent d'être mis à jour et clarifiés. Ceux-ci sont requis pour assurer des interventions conformes aux besoins des enfants et de leurs parents, et ce, quelle que soit leur origine ethnique ou nationale.

En outre, l'application des ententes avec le milieu scolaire, les services policiers et le milieu judiciaire est encore trop souvent défailante. Ajoutons à cela le fait que la collaboration avec les services de garde et le milieu communautaire est très peu encadrée et n'est pas uniforme à travers le Québec. Il s'agit pourtant de milieux de protection indispensables pour les enfants et les familles en difficulté.

Enfin, le partage d'information est essentiel à la mise en place d'actions concertées entre le DPJ et ses différents partenaires. À ce propos, la Commission tient à rappeler que la législation en vigueur repose sur un juste équilibre entre le respect de la confidentialité et le partage d'information pour garantir la protection d'un enfant et le respect de ses droits. Elle constate cependant que ces règles sont parfois mal appliquées par le DPJ ou par certains partenaires qui refusent de partager de l'information qui serait pertinente pour la protection de l'enfant. Par ailleurs, selon la Commission, les règles relatives à l'obligation de divulgation ou de communication prévues aux articles 35.4 et 36 de la L.p.j. devraient s'appliquer autant aux professionnels qui œuvrent dans un établissement au sens de la L.s.s.s.s., qu'aux autres professionnels travaillant dans d'autres institutions et organismes.

À la suite des constats posés à la partie 3, la Commission formule les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION 16 :

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

RECOMMANDATION 17 :

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

RECOMMANDATION 18 :

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

Les responsabilités des réseaux publics en amont du système de protection de la jeunesse

Tout en rappelant le respect du rôle des parents, il est par ailleurs tout aussi nécessaire d'examiner les responsabilités qui incombent aux réseaux publics eu égard au développement et à la sécurité des enfants, en amont du système de protection. C'est ce que la Commission a fait dans la partie 4 du présent mémoire. Il en ressort que malgré les politiques publiques existantes des enjeux ayant des causes systémiques, tels que la pauvreté, demeurent des facteurs de risque majeurs pour le développement et la sécurité des enfants.

Le bref portrait de la situation actuelle des familles au Québec en regard des facteurs qui peuvent affecter le développement et la sécurité de l'enfant brossé par la Commission démontre en effet les conditions adverses dans lesquelles des familles évoluent, malgré elles. Ces conditions emportent, dans bien des cas, de graves conséquences pour les enfants. Suivant

l'approche intersectionnelle de la discrimination, il faut en outre prendre en compte les impacts particuliers que la pauvreté a en fonction de certains facteurs tels que l'état civil, notamment pour les ménages monoparentaux, le handicap, l'origine ethnique ou nationale (ce qui, rappelons-le, inclut les familles autochtones), les ménages formés de personnes racisées ou de nouveaux arrivants.

À maintes reprises, la Commission a dénoncé ces situations qui sont demeurées problématiques. L'État québécois se trouve ainsi en défaut de réaliser les engagements qu'il a pris sur le plan international et d'obligations qu'il a en vertu du droit québécois en matière de droits de la personne, dont les droits économiques et sociaux.

Insistons sur le fait que ces engagements et obligations, partiellement remplis, ont trait à de très nombreuses sphères de la vie de l'enfant et appellent à des interventions continues, concertées et complémentaires des réseaux publics. Elles doivent en outre être respectueuses de l'ensemble des droits des enfants et de leur famille. Puis, les interventions doivent être fondées sur une approche universelle de leurs droits, laquelle doit tenir compte du droit à l'égalité réelle et inclure, lorsque nécessaire, la mise en œuvre de mesures adaptées en fonction de la diversité des besoins des enfants.

Pour la Commission, l'intervention précoce auprès des jeunes en difficulté, notamment en regard des services périnataux, soins de santé pédiatriques, services sociaux et de soutien aux parents, services de garde, services éducatifs et protection sociale, est une condition essentielle pour favoriser le plein développement des enfants. Également, elle considère primordial de garantir l'accès aux services d'éducation et de santé visant à garantir la protection et l'épanouissement de l'enfant tout au long de sa trajectoire développementale, jusqu'au passage à l'âge adulte. Retenons par ailleurs l'attention particulière qui doit être portée à cet égard, d'une part, aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage de même que, d'autre part, aux élèves racisés et aux élèves issus de l'immigration.

La Commission ne saurait suffisamment insister sur l'importance de la mise en place de mesures d'assistance financière et des mesures sociales susceptibles d'assurer un niveau de vie décent aux familles. Celles-ci devraient entre autres inclure, d'une part la mise en œuvre des mesures d'aide financière assurant l'exercice de l'ensemble des droits et, d'autre part, le

développement et le financement du logement social, à la hauteur des problèmes découlant du mal logement des familles. Enfin, la Commission juge que les mesures structurantes pour lutter contre la pauvreté doivent être adoptées et mises en œuvre, en tenant compte notamment de la nature multidimensionnelle et du caractère systémique du phénomène.

Plus généralement, les appels renouvelés de la Commission à renforcer la portée des droits économiques et sociaux garantis par la Charte, afin de mener à leur mise en œuvre effective, prennent une importance toute particulière à la lumière du portrait socioéconomique des familles et des considérations qui précèdent eu égard aux droits des enfants.

À la lumière de ces constats, la Commission a formulé les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION 19 :

La Commission recommande que la Charte soit modifiée pour étendre aux articles 39 à 48 la primauté sur la législation que confère l'article 52 de celle-ci. Cette primauté pourrait entrer en vigueur graduellement et ainsi être limitée dans un premier temps aux lois postérieures, puis étendue aux lois existantes.

RECOMMANDATION 20 :

La Commission recommande que le droit de la famille à des mesures de soutien soit explicitement reconnu dans la Charte.

RECOMMANDATION 21 :

La Commission recommande que l'article 45 de la Charte soit modifié afin que le droit à un logement suffisant soit explicitement reconnu comme faisant partie du droit à des mesures sociales et financières, susceptibles d'assurer un niveau de vie décent.

La reconnaissance d'une responsabilité partagée et l'affirmation d'un engagement collectif pour assurer le principe de l'intérêt de l'enfant et le respect de ses droits au Québec

L'exposé des mandats, responsabilités et pouvoirs de la Commission, à la partie 5 du mémoire, atteste du rôle fondamental qu'elle joue par l'accomplissement de fonctions essentielles dans la protection et la promotion des droits de l'enfant au Québec. Les réalisations qu'elle a accomplies à travers les années à cet égard sont éloquentes, entre autres quant à l'utilisation de la voie judiciaire lorsqu'elle juge nécessaire qu'une atteinte au droit d'un enfant soit corrigée.

Toutefois, afin d'exercer plus efficacement ses fonctions dans le respect de ses missions, notamment celle de veiller à la protection de l'intérêt de l'enfant et au respect des droits qui lui sont reconnus, la Commission réclame depuis longtemps des garanties additionnelles eu égard à son statut et son fonctionnement. Particulièrement, en devenant rattachée à l'Assemblée nationale pour tous les aspects reliés à sa gestion, y compris ceux de nature budgétaire, la Commission bénéficierait inévitablement d'une plus grande indépendance. De manière corollaire, il faudrait que les conditions de travail et la rémunération de ses membres soient fixées par l'Assemblée nationale et que le processus de recrutement des membres de la Commission soit plus transparent et rigoureux.

En ce sens, la Commission fait les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION 22 :

La Commission recommande d'être rattachée directement à l'Assemblée nationale pour tous les aspects de sa gestion, y compris les aspects budgétaires.

Également, la Commission propose des modifications législatives en matière de protection de la jeunesse dans l'objectif d'accroître sa capacité d'intervenir, que ce soit en lui accordant de nouvelles responsabilités ou en précisant davantage celles qui lui sont déjà conférées.

Pour ce faire, la Commission émet les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION 23 :

La Commission recommande que la L.p.j. prévoie un mécanisme de suivi des recommandations qu'elle formule dans l'exercice de ses responsabilités.

RECOMMANDATION 24 :

La Commission recommande de modifier l'article 23 b) de la L.p.j. afin d'y ajouter qu'elle peut faire enquête sur toute situation pour laquelle elle a des motifs de croire que des représailles ont été exercées contre une personne, un groupe ou un organisme intéressé par le traitement d'une demande d'intervention en vertu de la L.p.j. ou qui y a participé, que ce soit à titre de personne dont la situation est ou devrait être prise en charge par le DPJ, de requérant, de témoin ou autrement.

De plus, elle recommande d'ajouter à, l'article 23 c) de la L.p.j., la possibilité pour la Commission de prendre les moyens légaux qu'elle juge nécessaires pour que des mesures soient prises afin de corriger la situation et demander qu'un tribunal

puisse ordonner des dommages punitifs, nonobstant toute autre disposition d'une loi applicable, lorsque des représailles ont été exercées.

RECOMMANDATION 25 :

La Commission recommande d'ajouter une disposition dans la L.p.j. indiquant qu'elle doit être informée lorsque le coroner conduit une investigation à la suite du décès d'un enfant, des raisons ayant justifié l'ouverture de celle-ci et les personnes, établissements ou organismes étant mis en cause.

La Commission recommande de même d'examiner la possibilité qu'elle soit avisée soit par le DPJ ou le président-directeur général du CISSS ou du CIUSSS ou un représentant du MSSS lorsqu'un enfant ayant fait l'objet d'un signalement ou que sa situation est prise en charge par le DPJ ou le Directeur provincial a subi de graves blessures.

RECOMMANDATION 26 :

La Commission recommande que les termes « ou éviter que celle-ci ne se reproduise » soient ajoutés à la fin de l'article 25.2 de la L.p.j.

De manière corollaire, elle recommande de modifier le quatrième alinéa de l'article 91 de la L.p.j. afin qu'il y soit inscrit que le tribunal peut ordonner toute mesure de nature systémique afin d'éviter que des situations semblables se reproduisent.

La Commission recommande également d'introduire dans la L.p.j. une disposition prévoyant l'obligation de notifier à la Commission tous les jugements de lésion de droit.

De plus, elle recommande d'y ajouter une disposition prévoyant l'obligation de notifier les avis d'appel de jugements de lésion de droit.

Par ailleurs, comme l'atteste sa planification stratégique transitoire (2019-2021), la Commission a entrepris une profonde réflexion afin de définir, notamment en fonction des besoins des enfants, des stratégies à mettre en place pour mieux accomplir ses responsabilités existantes.

Dans le cadre de la présente commission spéciale, la Commission considère qu'elle doit être un vecteur important dans la recherche d'une pleine reconnaissance des droits des enfants au Québec. Par conséquent, elle prend plusieurs engagements afin de mieux réaliser ses responsabilités quant à la promotion et la défense des droits des enfants.

De manière plus précise, la Commission se prononce sur la réalisation du droit de l'enfant d'être entendu, lequel doit être au cœur de l'application de tous ses autres droits. Elle annonce sa volonté d'intensifier la concrétisation de ce principe directeur dans l'exercice de l'ensemble de ses responsabilités. Elle entend à cette fin mettre en place des mécanismes permettant de consulter les enfants dans les sujets les concernant de même que dans le cadre de procédures relevant de ses fonctions.

La Commission formule dès lors l'engagement suivant :

ENGAGEMENT DE LA COMMISSION 1

La Commission s'engage à poursuivre ses travaux en vue de prendre les meilleurs moyens pour rejoindre les enfants et s'assurer que leur voix soit réellement entendue. Cet exercice devrait lui permettre d'élaborer et de mettre en place des mécanismes de consultation destinés aux enfants et aux jeunes, en lien avec l'ensemble de ses responsabilités, tant en Charte qu'en protection de la jeunesse.

Elle s'engage par ailleurs à poursuivre sa réflexion quant aux moyens à mettre en place pour permettre à l'enfant d'être entendu dans le cadre des procédures qui relèvent de ses fonctions.

Aussi, à titre d'organisme exerçant ses responsabilités sur l'ensemble du territoire du Québec, la Commission repense présentement son offre de services et l'organisation de ceux-ci, en vue de les rendre plus accessibles. Cette réflexion s'effectue à la lumière d'un bilan interne réalisé en 2019 sur cette question.

De plus, afin d'assurer que ses actions soient représentatives des réalités vécues par les enfants du Québec, la Commission est consciente de l'importance de renforcer encore davantage ses collaborations avec ses partenaires, notamment les organismes communautaires. Ceux-ci sont indéniablement pour elle d'un apport indispensable, par exemple afin de lui permettre de mieux comprendre le vécu des enfants et de leurs familles, et ce faisant, guider ses interventions.

Dans la poursuite des démarches entreprises, la Commission prend les engagements suivants :

ENGAGEMENT DE LA COMMISSION 2

La Commission s'engage à ce que des composantes de sa stratégie pour rendre ses services plus accessibles dans l'ensemble du Québec visent spécifiquement les enfants.

ENGAGEMENT DE LA COMMISSION 3

La Commission s'engage à développer et consolider ses collaborations avec ses partenaires, dont les organismes communautaires.

La Commission ne saurait passer sous silence la spécificité que revêt sa collaboration avec les organisations autochtones ou les représentants officiels des nations autochtones en regard de la promotion et la défense des droits des enfants autochtones.

Partant du fait qu'il n'existe pas au sein des nations autochtones du Québec de défenseur dédié à la défense des droits de l'enfant, une seule conclusion s'impose. La Commission poursuivra son mandat et de ses responsabilités en faveur des enfants tout en gardant à l'esprit les constats et des appels à l'action de la Commission Viens, les appels à la justice rendus publics à la suite de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées⁸⁶⁷ et les appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation du Canada⁸⁶⁸.

En ce sens, la Commission prend l'engagement suivant :

ENGAGEMENT DE LA COMMISSION 4

La Commission s'engage à poursuivre l'exercice de son mandat et ses responsabilités pour promouvoir et défendre les droits des enfants autochtones en collaboration avec des organisations autochtones, ou des représentants officiels des nations autochtones, en prenant acte des constats et appels à l'action et à la justice formulés par la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics, la commission d'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées et la Commission de vérité et réconciliation du Canada.

⁸⁶⁷ ENQUÊTE NATIONALE SUR LES FEMMES ET LES FILLES AUTOCHTONES DISPARUES ET ASSASSINÉES, préc., note 723.

⁸⁶⁸ COMMISSION DE VÉRITÉ ET RÉCONCILIATION DU CANADA, préc., note 724, p. 347-380.

Elle s'engage de même à collaborer avec les communautés autochtones advenant qu'elles désignent leur propre défenseur des droits des enfants, et ce, en vue de partager l'expertise qu'elle a acquise en regard de la promotion et la défense des droits de l'enfant.

Accroître le leadership du gouvernement dans la prévention, l'intervention et la défense des droits de l'enfant

Ayant mis en lumière les lacunes majeures qui demeurent quant à la prestation des services de protection, les failles de la concertation entre les DPJ et ses partenaires et les responsabilités essentielles des réseaux publics en amont du système de protection, la Commission s'adresse au gouvernement. Il est en effet impératif qu'il assume un leadership fort pour assurer un réel exercice des droits des enfants. En ce sens, toutes les actions gouvernementales doivent être orientées en fonction de l'ensemble des droits reconnus à l'enfant et en tenant compte de ses besoins, dont celui de protection.

Cela implique de reconnaître que c'est la somme du travail accompli par différents acteurs œuvrant actuellement au Québec auprès des enfants et leurs familles qui est garante du plein respect des droits de l'enfant. Les missions du Protecteur du Citoyen, du Directeur de la Santé publique du Québec, des municipalités, des organismes communautaires et des fondations ainsi que des milieux de la recherche sont complémentaires. En cela, ces acteurs contribuent significativement au fonctionnement effectif de l'offre et de l'organisation des services destinés aux enfants et à leur famille au sein de la société québécoise.

Nier l'existence de cette complémentarité entraînerait des risques majeurs de recul quant à l'avancement des droits des enfants et de leur famille. Le chaînon manquant est celui de la concertation de leurs actions. Seul le gouvernement peut, étant donné ses responsabilités découlant de ses obligations et engagements envers les enfants, être le maître d'œuvre de la concertation de ses actions avec celles des acteurs institutionnels, municipaux, communautaires, philanthropiques et des milieux de la recherche.

Pourtant, aucun ministre n'a pour responsabilité, en vertu de la loi constitutive d'un ministère, de veiller à ce que le gouvernement, ses ministères et ses organismes tiennent compte des droits des enfants, soit les personnes âgées de moins de 18 ans. Le rôle du ministre de la Famille est

limité à veiller à ce que le gouvernement, ses ministères et ses organismes prennent en compte des besoins des jeunes et de leurs familles.

La Commission propose en ce sens d'ajouter une responsabilité ministérielle qui consisterait à veiller au respect des droits des enfants dans la prise des décisions au sein de l'appareil gouvernemental, et ce, en accordant une considération primordiale à leur intérêt.

C'est pourquoi, elle recommande :

RECOMMANDATION 27 :

La Commission recommande que la responsabilité de veiller au respect des droits des enfants soit attribuée à un ministre, et ce, conformément aux engagements auxquels le gouvernement a adhéré sur le plan international ainsi qu'aux obligations qui lui incombent en vertu du droit québécois.

Toujours dans une approche fondée sur les droits, la Commission estime que pour parvenir à la pleine réalisation des droits de l'enfant, il est primordial que le droit québécois réfère explicitement à la CRDE, particulièrement dans la Charte et la L.p.j. Cela bénéficierait à l'ensemble des acteurs juridiques ayant à interpréter les dispositions de ces lois, entre autres, les tribunaux de droit commun. Concrètement, les normes du droit international doivent jouer un rôle de tout premier plan dans la pratique de la Commission, incluant dans la jurisprudence du Tribunal des droits de la personne.

À cette fin, elle recommande :

RECOMMANDATION 28 :

La Commission recommande que le Préambule de la Charte énonce que celle-ci trouve son inspiration dans les instruments juridiques internationaux relatifs aux droits et libertés, notamment la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, les deux pactes internationaux et la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

De plus, elle recommande de préciser, au préambule de la L.p.j. ou à son article 3, que les droits contenus à la L.p.j. doivent s'interpréter et s'appliquer en tenant compte de la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

La Commission a fait ressortir qu'au Québec le processus législatif actuel ne prévoit aucune évaluation d'impact qui porte spécifiquement sur les enfants au stade de l'élaboration d'une loi

ou d'un règlement. Il n'existe d'ailleurs au Québec aucun autre processus d'évaluation des répercussions permettant de mesurer l'impact effectif sur les enfants de l'application des décisions du gouvernement.

Face une telle absence de processus d'évaluation gouvernementale des répercussions de ses actions sur les droits des enfants, la Commission croit qu'il est urgent que le gouvernement se dote de tels processus destinés à déterminer les répercussions de toute proposition de loi, incluant les projets de loi de crédit budgétaire, ou de politique sur les enfants et l'exercice de leurs droits. De même, il est urgent que le gouvernement se dote d'un processus d'évaluation de ces répercussions permettant de mesurer l'impact effectif de l'application des décisions.

Elle estime par ailleurs qu'elle serait l'institution la mieux désignée pour assurer la surveillance de la mise en œuvre d'un tel processus et pour soutenir les différents acteurs qui seraient impliqués dans celui. En effet, les responsabilités qu'elle a assumées depuis déjà plus de 40 ans lui permettraient d'exercer pleinement ce rôle.

La Commission recommande donc :

RECOMMANDATION 29 :

La Commission recommande au gouvernement de se doter, sans plus tarder, d'un processus d'évaluation d'impact des décisions sur les enfants, destiné à déterminer les répercussions de toute proposition de loi, de politique ou de crédit budgétaire sur les enfants et l'exercice de leurs droits, ainsi que d'un processus d'évaluation de ces répercussions permettant de mesurer l'impact effectif de l'application des décisions.

À cet égard, elle estime qu'elle serait l'institution la mieux désignée pour assurer la surveillance de la mise en œuvre d'un processus évaluation gouvernementale des répercussions de ses actions sur les droits des enfants, ainsi que pour soutenir les différents acteurs qui seraient impliqués dans ce processus.

Au terme du colossal exercice auquel s'est soumise la Commission dans le cadre de cette Commission spéciale, elle arrive à une évidence en regard de l'action gouvernementale dans la mise en œuvre de l'ensemble des droits des enfants au Québec. Le gouvernement doit se doter promptement d'une stratégie d'action de vaste portée en faveur des enfants, laquelle doit être unificatrice, complète, axée sur les droits et ancrée dans la CRDE.

Aux fins de l'élaboration d'une telle stratégie, des conditions doivent être respectées. Il est entre autres primordial qu'elle soit élaborée à la suite d'un processus de consultation associant les enfants et les jeunes ainsi que les personnes qui vivent et travaillent avec eux.

De plus, des composantes doivent essentiellement s'y retrouver. La stratégie doit définir les priorités d'action en fonction de trois axes : la promotion des droits de l'enfant, la défense de ceux-ci et l'intervention effectuée par les services publics et les organismes communautaires. Elle doit de même accorder une attention particulière aux besoins et aux droits des enfants dans toute action gouvernementale tendant au développement de ceux-ci. S'ajoute en outre l'importance de miser sur le renforcement des diverses interventions pouvant être effectuées par les services publics et les organismes communautaires, et ce, en vue de prévenir ou de mettre fin à toutes les situations qui compromettent la sécurité et le développement de l'enfant. Plus généralement, la stratégie doit pouvoir mener à la mise en œuvre de mesures structurantes et concertées pour lutter contre la pauvreté.

Enfin, la pertinence de la mise en place d'une telle stratégie nécessite qu'elle prévoie des mécanismes de suivi et d'examen.

La Commission recommande en ce sens au gouvernement :

RECOMMANDATION 30 :

La Commission recommande au gouvernement d'adopter, en collaboration avec les ministères et les organismes gouvernementaux concernés et ses partenaires ainsi qu'avec la participation des enfants, une stratégie pour assurer la promotion et la défense des droits de l'ensemble des enfants du Québec. Cette stratégie doit inclure des mécanismes de suivi et d'examen.

En conclusion de son mémoire, la Commission lance des grands messages qui, elle l'espère sincèrement, sauront être entendus par le gouvernement et par l'ensemble des acteurs concernés par la mise en œuvre des droits des enfants, dont le droit à la protection. Par ailleurs, elle souhaite ardemment que ces messages puissent trouver écho dans la société québécoise, y compris auprès des enfants eux-mêmes. Il est incontestable que pour garantir le respect du principe de leur intérêt et de leurs droits au Québec, il faut une adhésion collective, tant des parents et des personnes significatives que des services et organisations non

gouvernementaux ou privées, quant à l'urgence de s'engager pour améliorer la situation des enfants.

Son premier message consiste à ce que soit accordée, en toute circonstance, une voix aux enfants au Québec. Un réflexe doit dorénavant s'imposer pour l'ensemble des décideurs et des personnes qui agissent auprès d'eux, quant à leur participation à la prise des décisions les concernant, et ce, dans toutes les sphères de leur vie. Leur intérêt doit être la seule considération devant prévaloir à cette fin.

Pour la Commission, mieux les entendre signifie inéluctablement mieux les défendre.

Son deuxième message repose sur le postulat que le respect des droits des enfants, notamment ceux consacrés par la CRDE, est la clé de voûte pour répondre à l'ensemble de leurs besoins et incidemment, prévenir les risques d'atteintes à leur développement et à leur sécurité. Il faut par tous les moyens renforcer la connaissance des droits des enfants, et ce, à tous les égards. Prioritairement, les enfants doivent savoir qu'ils ont des droits et ils doivent en comprendre le sens. Toutes les personnes qui les entourent et qui sont susceptibles d'interagir de quelque manière que ce soit avec eux doivent également posséder une telle compréhension. La connaissance en cette matière doit s'étendre à tous les décideurs, incluant les gouvernements et les organismes publics, car ils interviennent dans la vie des enfants. Enfin, plus largement, la société québécoise doit être sensibilisée aux droits qui leur sont reconnus par les différentes lois du Québec et sur ceux qui leur sont universellement conférés par la CRDE.

Selon la Commission, la connaissance des droits des enfants est la prémisse de leur reconnaissance et de leur respect.

En terminant, la Commission destine son troisième message au gouvernement. Un nombre important d'actions peut être proposé en faveur des enfants, mais sans le financement approprié, leur portée risque d'être diluée, voire d'être anéantie. Elle ne peut que faire siens les propos du Comité des droits de l'enfant voulant que les législations, politiques et programmes conformes aux droits de la CRDE « ne peuvent être mis en œuvre sans que des ressources financières suffisantes soient mobilisées, affectées et dépensées de manière responsable, efficace, efficiente, équitable, participative, transparente et durable. »

De l'avis de la Commission, le budget alloué aux enjeux relatifs aux enfants s'évalue en fonction de l'importance qu'on leur accorde dans la société.