

Bureau de la présidence

CRC - 011M  
C.P. - PL 1  
Loi sur les  
services de garde  
éducatifs

PAR COURRIER ÉLECTRONIQUE

Le 22 novembre 2021

Madame Sylvie D'Amours  
Présidente  
Commission des relations avec les citoyens  
Édifice Pamphile-Le May  
1035, rue des Parlementaires, 3<sup>e</sup> étage  
Québec (Québec) G1A 1A3  
[Sylvie.DAmours.MIRA@assnat.qc.ca](mailto:Sylvie.DAmours.MIRA@assnat.qc.ca)

**Objet : Commentaires de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse sur le Projet de loi n° 1, *Loi modifiant la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance afin d'améliorer l'accessibilité au réseau des services de garde éducatifs à l'enfance et de compléter son développement***

Madame la Présidente,

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse<sup>1</sup> assure le respect et la promotion des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec<sup>2</sup>. 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*<sup>3</sup>.

Pour ce faire, la Commission, dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale<sup>4</sup>, a entre autres le mandat de « relever les dispositions des lois du Québec qui seraient contraires à la Charte et faire au gouvernement les recommandations appropriées »<sup>5</sup>. En vertu de ce mandat, elle a procédé à l'analyse du projet de loi n° 1, *Loi modifiant la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance afin d'améliorer l'accessibilité au réseau des services de*

---

<sup>1</sup> Ci-après « Commission ».

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

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

<sup>4</sup> Charte, art. 58 al. 2.

<sup>5</sup> *Id.*, art. 71 al. 1 et al. 2 (6).

*garde éducatifs à l'enfance et de compléter son développement* présenté devant l'Assemblée nationale le 21 octobre dernier<sup>6</sup>.

La présente lettre vise à exprimer les commentaires de la Commission eu égard à ce projet de loi.

### **Bref rappel des principes relatifs aux droits de l'enfant**

Chaque enfant est titulaire de droits qui, en contexte québécois, lui sont notamment reconnus par la Charte et par la LPJ. Sur le plan international, la *Convention relative aux droits de l'enfant*<sup>7</sup> et d'autres instruments juridiques consacrent également les droits de l'enfant. Le Québec s'est déclaré lié à cette Convention<sup>8</sup> et il s'est engagé à en respecter les dispositions en prenant « toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en œuvre les droits reconnus dans [celle-ci] »<sup>9</sup>.

Le cadre d'analyse de la Commission s'inscrit ainsi dans le respect et l'exercice effectif des droits des enfants, reconnus tant en droit international qu'en droit québécois<sup>10</sup>.

Dans une observation générale portant sur les mesures d'application de la CRDE, le Comité des droits de l'enfant souligne que « [...] les États sont tenus de considérer leur rôle comme consistant à s'acquitter d'obligations juridiques claires envers les enfants »<sup>11</sup>. Il ajoute que les enfants ne doivent pas être considérés comme de simples bénéficiaires de services ou de programmes sociaux, mais comme des titulaires de droits, dont il faut collectivement assurer la réalisation effective<sup>12</sup>.

---

<sup>6</sup> *Loi modifiant la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance afin d'améliorer l'accessibilité au réseau des services de garde éducatifs à l'enfance et de compléter son développement*, projet de loi n° 1 (présentation — 21 octobre 2021), 2<sup>e</sup> sess., 42<sup>e</sup> légis. (Qc.) (ci-après « projet de loi n° 1 »).

<sup>7</sup> *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 »).

<sup>8</sup> *Décret 1676-91 concernant la Convention relative aux droits de l'enfant*, (1992) 124 G.O. II, 51.

<sup>9</sup> CRDE, art. 4.

<sup>10</sup> Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse*, (Cat. 2.211.5), 2020, p. 5-6.

<sup>11</sup> COMITE 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, 27 novembre 2003, par. 11.

<sup>12</sup> *Id.*, par. 66.

Pour ce faire, le Comité des droits de l'enfant établit entre autres quatre principes directeurs devant guider l'interprétation et l'application de l'ensemble des droits des enfants : l'intérêt supérieur de l'enfant ; la non-discrimination ; le droit à la vie, à la survie et au développement de même que le droit de l'enfant de participer et d'être entendu<sup>13</sup>.

De plus, l'approche fondée sur les droits « 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 »<sup>14</sup>. En ratifiant la CRDE, les États parties s'engagent ainsi à « œuvrer à la réalisation universelle des droits de l'enfant »<sup>15</sup> et cette convention « doit être appliquée dans une perspective holistique dans la petite enfance, en se fondant sur le principe de l'universalité, de l'indivisibilité et de l'interdépendance de tous les droits [de la personne] »<sup>16</sup>.

Garantir l'effectivité des droits des enfants implique par ailleurs de « porter une attention particulière aux enfants qui vivent dans des conditions difficiles puis [de] protéger la famille et [de] lui offrir l'assistance dont elle a besoin pour jouer pleinement son rôle »<sup>17</sup>. Le Comité des droits de l'enfant appelle également les États parties à accorder une attention particulière aux groupes de jeunes enfants les plus vulnérables et à ceux qui risquent d'être l'objet de discrimination dans l'accès aux services, incluant les programmes spécialement conçus pour assurer le bien-être de l'enfant<sup>18</sup>.

Toujours selon le Comité, pour répondre adéquatement à ses obligations à l'égard des enfants, l'État doit adopter des mesures qui visent la protection et l'épanouissement de ces derniers ainsi que leur préparation à la vie en société<sup>19</sup>, en tenant compte notamment du contexte dans lequel ils se développent.

---

<sup>13</sup> COMITE 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 ; COMITE DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 11, par. 12.

<sup>14</sup> 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, 15 avril 2015, par. 8.

<sup>15</sup> 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, 15 novembre 2002, par. 1.

<sup>16</sup> COMITE DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 7, Mise en œuvre des droits de l'enfant dans la petite enfance*, Doc. N.U. CRC/C/GC/7/Rev.1, 20 septembre 2006, par. 3.

<sup>17</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 8 ; référant à la CRDE, préambule.

<sup>18</sup> COMITE DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 16, par. 24.

<sup>19</sup> CRDE, préambule.

Transposé en droit québécois, ce principe d'universalité implique notamment que « chaque enfant doit recevoir les services [offerts], en toute égalité et dans le respect de l'ensemble de ses droits, dont ceux qui lui sont reconnus par la Charte »<sup>20</sup>.

C'est sur la base de ces principes que nous reviendrons plus en détail sur l'accès en pleine égalité aux services de garde éducatifs à l'enfance ci-dessous.

### **La responsabilité des réseaux publics dans la réalisation des droits de l'enfant**

Suivant cette approche fondée sur les droits, il convient d'insister sur l'importance des responsabilités imparties aux réseaux publics québécois dans la réalisation effective des droits de l'enfant.

Certes, le rôle premier des parents ou des personnes qui en tiennent lieu eu égard aux enfants est reconnu tant par le droit québécois que le droit international. L'article 39 de la Charte prévoit d'ailleurs 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 LPJ et l'article 32 du *Code civil du Québec*<sup>21</sup> 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. »

Il faut donc le noter, 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<sup>22</sup>. C'est la famille qui fournit à l'enfant ses premiers stimuli<sup>23</sup> et qui mobilise les ressources sociales et économiques

---

<sup>20</sup> 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. 5.

<sup>21</sup> *Code civil du Québec*, RLRQ c. CCQ-1991, art. 32.

<sup>22</sup> Anne BAUDIER et Bernard CÉLESTE, *Le développement affectif et social du jeune enfant*, Paris, Dunod, 2019, p. 111-130.

<sup>23</sup> Jean PIAGET et Bärbel INHELDER, *La psychologie de l'enfant*, Coll. Quadrige, Paris, Presses Universitaires de France, 2004.

nécessaires pour répondre à ses besoins de base<sup>24</sup>. Cependant, 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. De fait, les conditions précaires dans lesquelles ces familles évoluent, et dont elles ne peuvent être tenues responsables pour la grande majorité, emportent de graves conséquences pour les enfants.

« Consciente du lien existant entre les mesures de soutien à la famille et le droit de l'enfant à la protection, à l'attention et à la sécurité que ses parents peuvent lui donner »<sup>25</sup>, la Commission a d'ailleurs plusieurs fois recommandé « que le droit de la famille à des mesures de soutien soit reconnu par la Charte »<sup>26</sup>.

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 aux mesures à mettre en place afin d'assurer le développement et la sécurité de l'ensemble des enfants. Les obligations qu'il a 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, notamment en regard de l'article 45 de la Charte en vertu duquel « 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 ».

### **L'accès aux services de garde éducatifs à l'enfance en pleine égalité**

L'accès aux services de garde éducatifs à l'enfance constitue un déterminant essentiel du développement des enfants. L'impact de ces services est tel qu'il entraîne des répercussions importantes sur le reste du parcours de vie des enfants qui en auront bénéficié :

« 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

---

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> 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. 42.

<sup>26</sup> *Id.*, recommandation 9 ; voir également COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DE DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 90-91.

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. »<sup>27</sup>

De même, l'Organisation mondiale de la santé souligne que « 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 »<sup>28</sup>.

Les premières années de vie des jeunes enfants sont en outre reconnues par le Comité des droits de l'enfant comme étant « fondamentales pour leur santé physique et mentale, leur sécurité affective, leur identité culturelle et personnelle ainsi que leurs capacités de développement »<sup>29</sup>. La CRDE énonce à cet effet que « le droit à l'éducation durant la petite enfance commence à la naissance et qu'il est étroitement lié au droit des jeunes enfants à un développement maximal »<sup>30</sup>. Il ajoute que « l'éducation de l'enfant doit viser à favoriser l'épanouissement de la personnalité de l'enfant et le développement de ses dons et aptitudes mentales et physiques, dans toute la mesure de leurs potentialités »<sup>31</sup>.

Pour que cet objectif se matérialise, l'État doit cependant porter une attention particulière aux enfants qui évoluent dans des conditions socio-économiques précaires. Il doit en outre protéger leur famille et offrir à ces dernières l'assistance dont elles ont besoin pour exercer pleinement leur rôle.

La pertinence de ces principes pour assurer le développement et la sécurité des très jeunes enfants s'est récemment vue confirmée par la Commission spéciale sur les droits de l'enfant et la protection de la jeunesse. Elle souligne que « les services de garde éducatifs de qualité sont gage de protection, mais ils ne sont pas toujours accessibles pour les familles en situation de vulnérabilité »<sup>32</sup>. Afin que des programmes gouvernementaux comme les services de garde éducatifs à l'enfance puissent porter fruit pour tous les enfants du Québec, l'État doit pourtant

---

<sup>27</sup> AGENCE DE LA SANTE ET DES SERVICES SOCIAUX DE MONTREAL, *Les inégalités sociales de santé à Montréal : le chemin parcouru, Rapport du directeur de santé publique 2011*, 2<sup>e</sup> éd., 2012, p. 63-64.

<sup>28</sup> ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTE, *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.

<sup>29</sup> COMITE DES DROITS DE L'ENFANT, préc., note 16, par. 6.

<sup>30</sup> *Id.*, par. 28.

<sup>31</sup> CRDE, art. 29.

<sup>32</sup> COMMISSION SPÉCIALE SUR LES DROITS DES ENFANTS ET LA PROTECTION DE LA JEUNESSE, *Instaurer une société bienveillante pour nos enfants et nos jeunes, Rapport de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse*, avril 2021, p. 108 (ci-après « CSDEPJ »).

assurer un égal accès de ceux-ci à tous les enfants. Pour ce faire, on doit éliminer les obstacles spécifiques qui se posent pour les enfants et familles qui proviennent de groupes qui sont davantage susceptibles de subir de la discrimination au sein de notre société.

En fait, les conditions de vie adverses que certains enfants sont appelés à connaître sont étroitement associées à leurs caractéristiques personnelles et à celles des membres de leur famille. Ces caractéristiques correspondent généralement à des motifs de discrimination interdite en vertu de la Charte, telle que la condition sociale, 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 développer leur plein potentiel, et ce, dès le plus jeune âge, l'État doit tenir compte de ces caractéristiques pour garantir l'accessibilité des services à la petite enfance, sans discrimination tel que le prescrit la Charte<sup>33</sup>.

Rappelons que la discrimination peut se décrire comme :

« [...] une distinction, intentionnelle ou non, mais fondée sur des motifs relatifs à des caractéristiques personnelles d'un individu ou d'un groupe d'individus, qui a pour effet d'imposer à cet individu ou à ce groupe des fardeaux, des obligations ou des désavantages non imposés à d'autres ou d'empêcher ou de restreindre l'accès aux possibilités, aux bénéfices et aux avantages offerts à d'autres membres de la société. »<sup>34</sup>

Concrètement, la Charte prohibe toute distinction, exclusion ou préférence fondée, au moins en partie sur l'un des motifs énumérés à son article 10, et qui a pour effet de détruire ou de compromettre un droit qu'elle garantit. Dans le cadre de la présente analyse, il faut notamment référer à la conjugaison des articles 10 et 12 de la Charte en vertu desquels nul ne peut refuser pour un motif de discrimination de conclure un acte juridique ayant pour objet des biens ou des services ordinairement offerts au public.

Retenons d'ailleurs que cet effet de distinction, d'exclusion ou de préférence dans l'accès aux services n'est pas toujours direct. Il peut découler indirectement d'une norme ou d'une pratique. La discrimination indirecte repose ainsi sur une conduite, une pratique ou une règle en apparence neutre qui s'applique à tous et toutes, mais qui a un effet préjudiciable sur un individu ou un groupe d'individus en fonction d'un motif prohibé par la Charte. C'est le cas lorsqu'une mesure en apparence neutre impose « des peines ou des conditions restrictives non imposées aux

---

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143, 174-175.

autres »<sup>35</sup>. Cet effet n'a pas non plus à être voulu ou intentionnel pour être discriminatoire puisque « seule compte la question de savoir si la règle contestée, neutre ou "égale" à première vue, produit en réalité une distinction de traitement qui a un effet préjudiciable pour quelqu'un »<sup>36</sup>.

Plus largement, l'absence de prise en compte par les autorités responsables du déploiement des services de garde éducatifs des obstacles qui se posent dans l'accès à ces services en fonction des motifs de discrimination prévus à la Charte 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 ceux-ci pourront éprouver par la suite, en augmentant les risques d'échec scolaire et les difficultés d'ordre social et comportemental qui, à leur tour, accroissent les risques de décrochage et les problèmes d'intégration socioprofessionnelle<sup>37</sup>. En 2016, la Commission soulignait par exemple 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 systémique qui produisent des effets disproportionnés d'exclusion pour eux »<sup>38</sup>.

Dans cette perspective, le projet de loi n° 1 mène notamment à s'attarder plus longuement aux obstacles qui se posent dans l'accès aux services de garde éducatifs à l'enfance, notamment pour les enfants en situation de pauvreté, les enfants en situation de handicap et les enfants autochtones.

a) Les enfants en situation de pauvreté

Malgré les impacts négatifs de la pandémie de COVID-19 qui restent à être davantage documentés, la situation des familles en situation de pauvreté s'était globalement améliorée au cours des deux décennies ayant précédé celle-ci<sup>39</sup>. Cette amélioration découle principalement de la mise en place de mesures

---

<sup>35</sup> *Commission ontarienne des droits de la personne c. Simpsons-Sears*, [1985] 2 R.C.S. 536. Voir également : *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU*, [1999] 3 R.C.S. 3.

<sup>36</sup> Daniel PROULX, « Fascicule 9 Droit à l'égalité », dans *JurisClasseur Québec — Droit constitutionnel*, 2018, par. 93 (référence omise).

<sup>37</sup> Andrée DUVAL et Lyne MARTIN, *La Stratégie d'intervention Agir autrement (SIAA)*, 4<sup>e</sup> Colloque sur l'approche orientante, Québec, 16 au 18 mars 2005.

<sup>38</sup> 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.

<sup>39</sup> CENTRE D'ETUDE SUR LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION, *La pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale au Québec - État de situation 2019*, 2020, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Gouvernement du Québec, p. 14.

gouvernementales visant spécifiquement les familles avec enfants<sup>40</sup>. Il n'en demeure pas moins qu'un nombre encore élevé de celles-ci vit toujours en situation de pauvreté.

Selon l'Institut de la statistique du Québec, 134 140 ménages avec enfants étaient considérés à faible revenu en 2018, soit environ 9,3 % de tous les ménages avec enfants au Québec<sup>41</sup>. De ce nombre, 48 620 étaient des familles biparentales, alors que 85 520 étaient des familles monoparentales<sup>42</sup>. Précisons que, pour ces dernières, environ une famille sur quatre (24,8 %) était considérée à faible revenu<sup>43</sup>. Par ailleurs, l'*Enquête québécoise sur l'expérience des parents d'enfants de 0 à 5 ans 2015* révélait une situation particulièrement préoccupante pour les familles qui ont des enfants en bas âge (0 à 5 ans) : le quart d'entre elles (24 %) seraient à faible revenu<sup>44</sup>. De ce nombre, près de la moitié (49 %) auraient à leur tête des parents qui sont nés à l'extérieur du Canada<sup>45</sup>.

D'autre part, les récents travaux de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec et de la CSDEPJ ont révélé une nette surreprésentation des familles autochtones parmi les ménages à faible revenu. Cette situation aurait pour principale conséquence que le risque pour les enfants autochtones de se trouver en situation de pauvreté est deux à trois fois plus élevés que pour les enfants allochtones<sup>46</sup>.

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 socio-économiques précaires sont souvent complexes et aigües. En effet, ces familles, en raison de leurs difficultés et de la pauvreté sont

---

<sup>40</sup> Voir notamment : CSDEPJ, préc., note 32, p. 30 ; CENTRE D'ETUDE SUR LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION, *La pauvreté, les inégalités et l'exclusion au Québec : État de situation 2018, 2019*, ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Gouvernement du Québec, p. 47.

<sup>41</sup> INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Nombre de familles à faible revenu, selon le type de famille, régions administratives et ensemble du Québec*, mise à jour : 4 novembre 2021, [En ligne]. [https://statistique.quebec.ca/fr/produit/tableau/taux-de-faible-revenu-selon-le-type-de-famille-mrc-et-ensemble-du-quebec#tri\\_coln1=5&tri\\_coln2=5](https://statistique.quebec.ca/fr/produit/tableau/taux-de-faible-revenu-selon-le-type-de-famille-mrc-et-ensemble-du-quebec#tri_coln1=5&tri_coln2=5)

<sup>42</sup> *Id.*

<sup>43</sup> *Id.*

<sup>44</sup> Lucie GINGRAS, « Utilisation des services offerts aux familles et obstacles à leur utilisation par les parents d'enfants de 0 à 5 ans. Réalités différentes selon que les parents sont dans un ménage à faible revenu et en emploi ou non », *Portraits et trajectoires*, n° 21, Institut de la statistique du Québec, 2017.

<sup>45</sup> *Id.*, p. 1.

<sup>46</sup> COMMISSION D'ENQUETE 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. 244 (ci-après « Commission Viens »); CSDEPJ, préc., note 32, p. 282.

plus isolées, ont moins de contrôle sur leurs conditions de vie et sont plus susceptibles de subir de la discrimination dans plusieurs domaines de la vie<sup>47</sup>.

Une situation similaire est observable dans les ménages qui comptent des enfants présentant une incapacité. Ceux-ci sont proportionnellement plus nombreux à vivre une situation de faible revenu<sup>48</sup>, à n'avoir aucune personne salariée ou bénéficiaire d'un revenu d'emploi en leur sein<sup>49</sup> et à vivre dans un logement qui n'est pas abordable<sup>50</sup>.

Ces quelques données l'illustrent, la pauvreté prend encore différents visages au Québec. Certes, la situation des familles en situation de pauvreté diffère en fonction de leur condition sociale, par exemple selon leurs niveaux de revenus. Nous l'avons évoqué précédemment, la situation socio-économique des familles varie en outre en fonction de plusieurs facteurs, souvent associés à des motifs de discrimination tels que l'état civil, la « race », la couleur, l'origine ethnique ou nationale, le handicap.

Il ressort ainsi des travaux de la Commission que, malgré les politiques publiques existantes en la matière, la pauvreté prise dans ses multiples dimensions, seule ou combinée à d'autres facteurs liés à différents motifs de discrimination, demeure l'un des premiers facteurs de risque pour le développement et la sécurité des enfants<sup>51</sup>.

En ce qui a trait à l'objet même du projet de loi n° 1, la CSDEP rapportait encore récemment que : « les enfants issus de milieux défavorisés sont moins susceptibles de fréquenter les services éducatifs et lorsqu'ils en fréquentent, ils ont plus de chance de se retrouver dans des services de moins bonne qualité »<sup>52</sup>. La CSDEP ajoute que les barrières structurelles qui limitent l'accès des enfants en situation de vulnérabilité aux services de garde sont bien documentées : « la façon dont les services publics sont organisés ne répond pas toujours aux besoins des familles »<sup>53</sup>. À titre d'exemple, la CSDEP cite les formulaires à remplir, les frais

---

<sup>47</sup> STATISTIQUE CANADA, *Recensement de la population de 2016, produit numéro 98-400-X2016211 au catalogue de Statistique Canada* ; STATISTIQUE CANADA, *Étude : Évolution de la situation socio-économique de la population noire au Canada, 2001 à 2016*, 2020, p. 30, [En ligne]. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/fr/pub/89-657-x/89-657-x2020001-fra.pdf?st=olXm9DNq>; L. GINGRAS, préc., note 44, p. 1.

<sup>48</sup> OFFICE DES PERSONNES HANDICAPEES DU QUEBEC, *L'incapacité chez les enfants au Québec : Portrait selon le Recensement de 2016*, Drummondville, Secrétariat général, Office des personnes handicapées du Québec, 2020, p. 27.

<sup>49</sup> *Id.*, p. 29.

<sup>50</sup> *Id.*, p. 32.

<sup>51</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 117.

<sup>52</sup> CSDEPJ, préc., note 32, p. 110.

<sup>53</sup> *Id.*

reliés à certaines conditions d'inscription au guichet unique, la liste d'attente qui ne permet pas d'identifier et de prioriser les enfants en situation de pauvreté, une sous-utilisation des places-protocoles ou encore un soutien du CLSC qui n'est pas toujours accessible<sup>54</sup>. Le mémoire présenté par l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador et la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations Québec-Labrador dans le cadre des consultations gouvernementales menées en juin 2021 traite également de ce dernier obstacle plus particulièrement eu égard aux enfants autochtones en situation de vulnérabilité<sup>55</sup>.

À la lumière de ce qui précède, la Commission salue l'approche proposée par le projet de loi n° 1 visant à permettre de prioriser dans les politiques d'admission des prestataires de services de garde les enfants vivant dans des contextes de précarité socio-économique<sup>56</sup>. Il importerait toutefois de pouvoir bien identifier ces enfants, notamment en fonction des indices de défavorisation pertinents que le ministre pourra retenir ou développer<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> *Id.*, p. 110-112.

<sup>55</sup> ASSEMBLEE DES PREMIERES NATIONS QUEBEC-LABRADOR ET COMMISSION DE LA SANTE ET DES SERVICES SOCIAUX DES PREMIERES NATIONS QUEBEC-LABRADOR, *Un changement nécessaire : adapter les services éducatifs aux cultures et aux réalités de nos milieux*, 2021, p. 9 (ci-après « APNQL » et « CSSSPNQL »). On peut notamment y lire ce qui suit :

« Au Québec, il est possible de signer un protocole entre un centre intégré de santé et de services sociaux (CISSS) ou un centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS) et un CPE afin de réserver des places pour des enfants en situation de vulnérabilité. Malgré les démarches de la CSSSPNQL en ce sens, il n'est toujours pas possible pour les communautés non conventionnées de conclure une telle entente. La principale raison est qu'il est prévu que seuls les CISSS ou les CIUSSS peuvent attester des besoins et établir des protocoles d'entente avec les CPE. Or, pour les communautés non conventionnées, ce sont les centres de santé ou les postes de soins et les agences des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations situés dans les communautés qui offrent des services préventifs de première ligne et assurent, pour la majorité d'entre elles, une partie des responsabilités en protection de la jeunesse. L'absence de reconnaissance de ces organisations des Premières Nations dans l'entente-cadre actuelle a pour effet d'empêcher l'établissement de protocoles d'entente avec les CPE. Cela compromet alors la possibilité d'offrir un accès à un milieu sécuritaire et stimulant aux enfants en situation de vulnérabilité. Cet enjeu a été soulevé bien avant la négociation et la signature de l'entente signée entre la CSSSPNQL et le MFA. » L'APNQL et la CSSSPNQL formulent ensuite la recommandation suivante : « Nous recommandons que le MFA reconnaisse les organisations des Premières Nations (conseils de bande, centres de santé, postes de soins et agences des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations) à titre d'organismes ayant l'autorité d'établir des protocoles d'entente avec les CPE. De cette façon, les CPE bénéficieront d'un traitement équitable et des règles budgétaires associées aux protocoles d'entente visant la réservation de places pour les enfants en situation de vulnérabilité. Nous recommandons également que le nombre de places réservées soit déterminé en fonction du taux de placement des enfants, selon la communauté. »

<sup>56</sup> Projet de loi n° 1, art. 30 (art. 59.7 al. 2).

<sup>57</sup> *Id.*

La Commission a d'ailleurs plusieurs fois émis des préoccupations à cet égard, particulièrement quant à l'indice utilisé par le ministère de l'Éducation pour déterminer la « défavorisation » associée à un établissement scolaire. Elle expliquait à ce sujet que « le financement de l'aide supplémentaire d'un établissement scolaire devrait être évalué en fonction des conditions socio-économiques et des besoins qui sont propres à l'élève et à sa famille, et non pas en tenant compte des caractéristiques socio-économiques du milieu où ceux-ci résident »<sup>58</sup>. En adoptant par exemple une approche fondée sur des indicateurs de défavorisation sur une base territoriale et non pas individuelle, on se trouve plutôt « à exclure plusieurs enfants provenant de familles à faible revenu de mesures spécifiques de soutien qui pourraient être profitables à leur développement, en raison du fait qu'ils fréquentent des établissements qui sont situés dans des milieux plus favorisés »<sup>59</sup>.

Les mêmes considérations s'imposent en regard des services de garde éducatifs à l'enfance, à défaut de quoi c'est le respect du droit à l'égalité dans l'accès à ces services qui pourrait continuer d'être compromis.

Plus généralement, retenons par ailleurs qu'assurer un meilleur accès à ceux-ci pour les enfants en situation de pauvreté ne doit pas être considéré isolément. 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 [...] »<sup>60</sup>. Rappelons en outre 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 »<sup>61</sup>. 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

---

<sup>58</sup> Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Bilan de la mise en œuvre des recommandations du Rapport de la consultation de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse sur le profilage racial et ses conséquences*, 2020.

<sup>59</sup> *Id.*, citant COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 20, p. 14-15.

<sup>60</sup> Voir entre autres : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 117 ; 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 ; 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.

<sup>61</sup> 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, 478.

droits qui leur sont pourtant garantis, comme ils le sont pour tous, par des instruments juridiques tant nationaux qu'internationaux. »<sup>62</sup>

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. C'est pourquoi la Commission insiste à nouveau sur la nécessité que soit développée une stratégie gouvernementale concertée et structurante de lutte contre la pauvreté qui permet notamment 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, et qui repose explicitement sur une compréhension adéquate de l'approche fondée sur les droits ainsi que de l'interdépendance et l'universalité de ceux-ci. Cette stratégie devrait en outre tenir compte des facteurs de risque de pauvreté particulier à certaines populations, mais aussi de la nature multidimensionnelle du phénomène et de son caractère systémique<sup>63</sup>.

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 notamment de ses plus récents travaux sur la question<sup>64</sup>.

b) Les enfants en situation de handicap

Selon les données du recensement canadien de 2016, 6,2 % des enfants d'âge préscolaire (0-4 ans) vivant au Québec éprouvent de la difficulté à effectuer les activités de la vie quotidienne en raison d'une condition physique ou mentale à long terme qui dure depuis six mois ou qui pourrait durer six mois ou plus<sup>65</sup>. Au total, environ 27 600 enfants sont concernés par cette situation<sup>66</sup>.

---

<sup>62</sup> *Id.*

<sup>63</sup> Voir notamment à ce sujet : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 122.

<sup>64</sup> *Id.*, p. 123 suiv.

<sup>65</sup> OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC, préc., note 48, p. 4 et 9. À titre indicatif, la proportion d'enfants présentant au moins une incapacité est trois fois plus élevée pour ceux qui sont en âge de fréquenter un établissement d'enseignement primaire (5-11 ans) (18,6 %) et près de quatre fois plus élevée pour ceux qui sont en âge de fréquenter un établissement d'enseignement secondaire (12-17 ans) (22,8 %). La proportion plus faible qui est observée chez les enfants d'âge préscolaire est essentiellement attribuable au fait que ces enfants sont très peu nombreux à bénéficier d'un diagnostic attestant d'une condition physique ou mentale dont les manifestations ont pu être observées sur du long terme.

<sup>66</sup> Calcul effectué à partir du Profil du recensement 2016. STATISTIQUE CANADA. *Québec [Province] et Canada [Pays] (tableau). Profil du recensement*, Recensement de 2016, produit no 98-316-X2016001 au catalogue de Statistique Canada, Ottawa, diffusé le

La nature des incapacités observées chez ces enfants est variable. Cependant, l'incapacité liée à l'apprentissage demeure la plus fréquente : plus de la moitié des enfants d'âge préscolaire qui présentent une ou des incapacité(s) (52,6 %) sont concernés par des troubles qui engendrent une difficulté à apprendre, à retenir de l'information ou à se concentrer<sup>67</sup>.

Par ailleurs, plus du quart des enfants de 0 à 4 ans qui ont des limitations (27,6 %) éprouvent des problèmes de mobilité ou de dextérité (difficulté à marcher, à utiliser des escaliers, à se servir de ses mains ou de ses doigts ou à faire d'autres activités physiques), alors que près d'un enfant sur cinq (17,4 %) vit avec un trouble auditif ou visuel et un peu plus d'un sur dix (10,5 %) rencontres, pour sa part, un trouble de santé mentale<sup>68</sup>.

Environ la moitié des enfants d'âge préscolaire qui présentent une ou des incapacités (49,4 %) font face à une incapacité légère, alors qu'un peu plus du tiers de ces enfants ont une incapacité grave (34,6 %)<sup>69</sup>.

Selon les plus récentes données rendues disponibles par le ministère de la Famille, 11 720 enfants handicapés ont été intégrés dans les services de garde à l'enfance en 2019-2020<sup>70</sup>. En croisant cette information avec le nombre d'enfants d'âge préscolaire qui ont une ou des incapacité(s) au Québec, tel qu'il a été mesuré dans le recensement canadien de 2016, on peut estimer qu'environ 58 % des enfants qui vivent avec une ou des incapacité(s) ne fréquenteraient aucun service de garde à l'enfance à l'heure actuelle.

Bien que cette proportion soit nettement plus élevée aujourd'hui, l'Institut de la statistique du Québec (ISQ) notait déjà en 2010 que près du tiers des enfants en situation de handicap d'âge préscolaire ne fréquentaient aucun service de garde à l'enfance (31 %)<sup>71</sup>. Les données de l'ISQ et du ministère de la Famille témoignent d'une importante baisse de la fréquentation de ces services par ces enfants, durant la dernière décennie. Elles viennent, par ailleurs, confirmer que l'analyse réalisée

---

29 novembre 2017. [En ligne]. <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/prof/index.cfm?Lang=F> (Page consultée le 11 novembre 2021).

<sup>67</sup> OFFICE DES PERSONNES HANDICAPEES DU QUEBEC, préc., note 48, p. 14.

<sup>68</sup> *Id.*, p. 14.

<sup>69</sup> *Id.*, p. 15.

<sup>70</sup> MINISTÈRE DE LA FAMILLE, *Étude des crédits 2021-2022 — Demandes de renseignements particuliers du troisième groupe d'opposition*, No de fiche RPPQ-19, 2021. Selon les données du ministère de la Famille, 61,0 % des enfants handicapés intégrés à un service de garde à l'enfance fréquentaient un Centre de la petite enfance (CPE) en 2019-2020, alors que 22,5 % fréquentaient une garderie privée subventionnée et 16,5 % une garderie en milieu familial.

<sup>71</sup> INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Vivre avec une incapacité au Québec : Un portrait statistique à partir de l'Enquête sur la participation et les limitations d'activités de 2001 et 2006, 2010*, p. 302.

en 2001 par le Comité provincial sur l'intégration des enfants handicapés dans les services de garde conserve encore aujourd'hui toute sa pertinence :

« En dépit des efforts fournis par les services de garde et d'une certaine évolution de la situation, l'accessibilité aux services de garde pour les enfants handicapés n'est toujours pas aisée. Ainsi plusieurs aspects nuisent à une intégration plus poussée et mieux réussie dans les services de garde.

[...] Les centres de la petite enfance et les garderies qui accueillent des enfants handicapés le font généralement par conviction et parce que leur conseil d'administration entérine ce choix. En milieu scolaire, tous les élèves ont accès, en principe, au service de garde lorsqu'il y en a un.

Le personnel de certains services de garde ne voit aucun avantage et s'estime même pénalisé lorsque des enfants handicapés sont admis dans ces services (surcharge de travail, épuisement professionnel, manque de soutien extérieur, allocation insuffisante, charges financières, etc.). Or, l'intégration d'un enfant handicapé nécessite des adaptations appropriées de même que l'accueil et l'ouverture du personnel de garde. »<sup>72</sup>

Comme l'a précisé la Commission dans un mémoire présenté à la Commission sur l'éducation à la petite enfance en 2016, l'accès aux services de garde à l'enfance pour les enfants en situation de handicap peut être limité par deux facteurs importants : la condition sociale des parents et la disponibilité des ressources pour accueillir les enfants avec des besoins spécifiques<sup>73</sup>.

La Commission soulignait que la principale raison qui est invoquée par les parents pour ne pas utiliser un service de garde à l'enfance est le coût élevé de ce dernier<sup>74</sup>. Dans l'analyse réalisée par l'ISQ en 2010, celui-ci notait que les enfants en situation de handicap vivant dans un ménage à faible revenu étaient moins nombreux à fréquenter un service de garde à l'enfance que ceux provenant des autres ménages (18 % c. 35 %)<sup>75</sup>. Cette réalité est d'autant plus préoccupante que, selon les données de l'*Enquête canadienne sur les incapacités* de 2019, un enfant avec incapacité sur dix vit actuellement dans une famille en situation de pauvreté au Québec, soit un peu plus de 2 700 enfants<sup>76</sup>.

---

<sup>72</sup> COMITÉ PROVINCIAL SUR L'INTÉGRATION DES ENFANTS HANDICAPÉS DANS LES SERVICES DE GARDE, *Guide pour faciliter l'action concertée en matière d'intégration des enfants handicapés dans les services de garde du Québec*, 2001, p. 7-9.

<sup>73</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 33, p. 15.

<sup>74</sup> *Id.*

<sup>75</sup> INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, préc., note 71, p. 302.

<sup>76</sup> OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC, préc., note 48, p. 27.

Par ailleurs, bien que nous ne disposions pas de données récentes à ce sujet, les résultats des précédentes enquêtes nationales sur la participation et les limitations d'activités ont révélé que plus du tiers des parents d'enfants avec incapacité en âge de fréquenter un service de garde à l'enfance (34 %) avaient déjà fait face à un ou des refus concernant la garde de leur enfant en raison des limitations de ce dernier ou de son état de santé général<sup>77</sup>.

Certes, le ministère de la Famille prévoit diverses mesures de soutien financier pour favoriser la participation sociale des enfants en situation de handicap et pour inciter les prestataires de services de garde à les accueillir<sup>78</sup>. Ces mesures ont d'ailleurs été indexées et bonifiées au fil du temps, mais l'impact de celles-ci sur l'accès et l'intégration de ces enfants à ces services ne semble pas se traduire dans les plus récentes données disponibles.

Pourtant, comme l'a déjà souligné la Commission :

« [N]on seulement la Charte interdit-elle de refuser d'offrir des services ou des biens pour un motif discriminatoire, mais elle oblige le fournisseur de services à offrir des mesures d'accommodement raisonnable. [...] Par conséquent, le refus de fournir des services de garde fondé sur un motif de discrimination, notamment le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap, est réputé être discriminatoire. »<sup>79</sup>

Compte tenu de l'objectif principal du projet de loi n° 1, qui est d'améliorer l'accessibilité au réseau des services de garde à l'enfance pour tous les enfants québécois, et considérant les obstacles qui se posent de façon persistante quant à l'accès en pleine égalité à ces services pour les enfants en situation de handicap, la Commission invite le législateur et le gouvernement à porter une attention particulière à ces enfants et à s'assurer que les mesures nécessaires soient prises afin de leur permettre d'accéder sans discrimination aux services de garde éducatifs à l'enfance.

---

<sup>77</sup> INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUEBEC, préc., note 71, p. 304.

<sup>78</sup> Parmi les mesures d'intégration d'enfants en situation de handicap qui ont été mises de l'avant par le ministère de la Famille, figurent l'Allocation pour l'intégration d'un enfant handicapé et la Mesure exceptionnelle de soutien (MES) à l'intégration des enfants handicapés ayant d'importants besoins. MINISTÈRE DE LA FAMILLE, *Des services de garde accessibles aux enfants handicapés*, [En ligne]. <https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/parents/services-programmes-specialises/enfants-handicapes/Pages/index.aspx>

<sup>79</sup> 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*, (Cat. 2.120-12.48), mai 2006, p. 3.

## c) Les enfants autochtones

Le projet de loi n° 1 prévoit par ailleurs l'introduction d'un nouvel article à la LSGEE précitée « afin de permettre l'application de mesures assurant la prise en compte de la réalité des autochtones »<sup>80</sup>. Dans cet objectif, « le gouvernement et une nation ou une communauté autochtone pourraient ainsi conclure une entente portant sur toute matière visée par le projet de loi ou ses règlements »<sup>81</sup>. Le cas échéant, les dispositions d'une telle entente prévaudraient sur celles de la loi et de ses règlements<sup>82</sup>. Cela dit, une personne visée par une entente ne serait « exemptée de l'application des dispositions inconciliables de la présente loi ou d'un règlement pris pour son application que dans la mesure où elle respecte l'entente »<sup>83</sup>.

L'adoption de l'article proposé constitue un pas dans la bonne direction.

La Commission a plusieurs fois appuyé la demande de reconnaissance du droit à l'autodétermination des peuples autochtones<sup>84</sup>. La Commission a par ailleurs déjà reconnu « que les nations autochtones sont les plus à même de savoir et de déterminer quel est le meilleur intérêt des enfants autochtones »<sup>85</sup>. Dès l'année 2000, la Commission avait par exemple salué le projet du gouvernement visant à « favoriser une prise en charge de la protection de la jeunesse par les

---

<sup>80</sup> Projet de loi n° 1, art. 66 (art. 121.1 al. 1).

<sup>81</sup> *Id.*

<sup>82</sup> *Id.*, art. 66 (art. 121.1 al. 3)

<sup>83</sup> *Id.*

<sup>84</sup> Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 173 ; 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 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 25, Recommandation 14, p. 71 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Mémoire présenté à la Commission royale sur les peuples autochtones*, 1993, p. 41 et suiv. ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Mémoire sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, 1990, p. 19. Voir également à ce sujet : 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 d'urgence par le gouvernement fédéral à laquelle des taux alarmants de surreprésentation ont été constatés*, (disponible seulement en anglais).

<sup>85</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 175, citant 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, 12 février 2009, par. 30 et ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS QUÉBEC-LABRADOR, *Déclaration sur les droits des enfants des Premières Nations*, art. 12.

nations autochtones afin d'adapter les modalités d'applications de la loi aux réalités autochtones »<sup>86</sup>.

Plus récemment, la Commission Viens a 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 »<sup>87</sup>. Elle explique que, dans le cadre de son mandat, ce principe « suppose de permettre aux représentants des Premières Nations et des Inuit 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 »<sup>88</sup>. Elle souligne également « que les Premières Nations et les Inuit sont les mieux placés pour savoir quels sont les besoins de leurs communautés et les solutions les plus appropriées pour y répondre. [Ce principe de l'autodétermination] 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 »<sup>89</sup>. Il est donc 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 »<sup>90</sup>.

Le rapport de la CSDEPJ va d'ailleurs dans le même sens. On y relate entre autres que « la capacité des peuples autochtones de décider de leurs propres lois et de leurs politiques est un déterminant de la santé important »<sup>91</sup>. Les commissaires y reconnaissent « le principe selon lequel les Premières Nations et les Inuit sont les mieux placés pour identifier les besoins de leurs enfants et y répondre des manières les plus culturellement appropriées »<sup>92</sup>.

À l'instar de la CSDEPJ, il convient par ailleurs de retenir « que les services publics québécois doivent être en mesure d'agir de manière respectueuse des cultures des familles autochtones à l'extérieur des communautés »<sup>93</sup>.

---

<sup>86</sup> 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*, 2000, p. 5.

<sup>87</sup> ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Déclaration sur les droits des peuples autochtones des Nations Unies*, Doc. N.U. A/RES/61/295 (2007), 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.

<sup>88</sup> COMMISSION VIENS, préc., note 46, p. 215-216 et 227.

<sup>89</sup> *Id.*

<sup>90</sup> *Id.*, p. 234.

<sup>91</sup> CSDEPJ, préc., note 32, p. 296.

<sup>92</sup> *Id.*, p. 297.

<sup>93</sup> *Id.*, p. 288.

Depuis de nombreuses années, différentes interventions de la Commission ont d'ailleurs permis de documenter la situation vécue par les enfants autochtones, notamment en regard du racisme systémique vécu par les personnes autochtones.

La Commission Viens a mis également en lumière la discrimination systémique vécue par les personnes autochtones lorsqu'elles interagissent avec les services publics<sup>94</sup>.

Le Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec le constatait également dans le cadre des consultations ayant mené au projet de loi n° 1, « les services de garde culturellement pertinents et sécurisants et dans la langue de l'enfant sont peu nombreux et peu accessibles pour les familles autochtones de la ville »<sup>95</sup>. Selon le Regroupement, « les Autochtones en milieu urbain sont nombreux à éviter les services publics offerts dans les établissements du réseau québécois »<sup>96</sup>. Parmi les obstacles identifiés à cet égard, citons la méconnaissance des services disponibles, les différences culturelles, le manque de ressources et la lourdeur du processus d'inscription<sup>97</sup>. Dans le cadre de l'enquête provinciale menée par le Regroupement en 2018, 61 % des familles ont par exemple affirmé « avoir déjà été victimes de racisme ou de discrimination dans le réseau québécois de services publics »<sup>98</sup>. Ainsi, ajoute-t-il, « on peut [...] imaginer que cela peut aussi se produire dans le processus de recherche d'un service de garde pour son enfant, ou pendant la fréquentation d'un service de garde en tant que familles minoritaires et marginalisées »<sup>99</sup>.

Au-delà de ce que prévoit le projet de loi n° 1, la Commission insiste donc sur l'importance d'offrir la sécurisation culturelle au sein de l'ensemble des services sociaux<sup>100</sup>, incluant lorsque ceux-ci sont offerts hors communautés autochtones<sup>101</sup>.

La Commission rappelle donc la nécessité d'œuvrer à lever les obstacles qui perdurent en regard de la sécurisation culturelle des milieux de garde éducatifs à l'enfance offerts à l'extérieur des communautés autochtones<sup>102</sup>. Dans le cadre de

---

<sup>94</sup> COMMISSION VIENS, préc., note 46, p. 215-216, (références omises).

<sup>95</sup> REGROUPEMENT DES CENTRES D'AMITIE AUTOCHTONES DU QUEBEC, *Besoins des enfants et des familles autochtones en milieu urbain, Consultation sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, 2021, p. 5.

<sup>96</sup> *Id.*, p. 4.

<sup>97</sup> *Id.*, p. 5-6.

<sup>98</sup> *Id.*, p. 5.

<sup>99</sup> *Id.*

<sup>100</sup> *Id.*, p. 289.

<sup>101</sup> Voir à ce sujet : APNQL et CSSSPNQL, préc., note 55, p. 14; REGROUPEMENT DES CENTRES D'AMITIE AUTOCHTONES DU QUEBEC, préc., note 95, p. 8.

<sup>102</sup> *Id.*

son mémoire à la CSDEPJ, la Commission avait d'ailleurs estimé « essentiel de miser sur l'éducation aux droits de la personne et aux droits des peuples autochtones, afin de lutter contre les préjugés existant plus largement à l'endroit des personnes autochtones »<sup>103</sup>. À titre d'exemple, citons notamment le modèle que peut constituer le Centre de la petite enfance Abinodjic-Miguam du Centre d'amitié autochtone de Val-d'Or. Celui-ci offre des services pour les enfants autochtones et allochtones, notamment dans le but « de favoriser l'harmonie entre les cultures » et « d'éliminer la discrimination raciale »<sup>104</sup>.

Nous vous remercions à l'avance de l'attention que vous porterez à la présente.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Président,



Philippe-André Tessier

PAT/sd

c.c. M. Mathieu LeBlanc, Secrétaire, Commission des relations avec les citoyens  
[crc@assnat.qc.ca](mailto:crc@assnat.qc.ca)

N/Réf. : LOI-3.5

---

<sup>103</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 177.

<sup>104</sup> CENTRE D'AMITIE AUTOCHTONES DE VAL-D'OR, *Capsule CPE Abinodjic-Miguam*, 2016, [En ligne]. <https://www.caavd.ca/actualite/capsule-cpe-abinodjic-miguam>