

ASSURER LE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANT : CE QUE CELLES ET CEUX QUI ŒUVRENT EN PROTECTION DE LA JEUNESSE ONT À NOUS APPRENDRE

Mémoire

de

l'APTS

*Alliance du personnel
professionnel et technique
de la santé et des services sociaux*

déposé à la Commission de la santé et des services sociaux
dans le cadre de l'étude du projet de loi n^o 15, Loi modifiant la
Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions
législatives

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DE L'APTS

INTRODUCTION	1
1. LE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANT : DES OBSTACLES ENTRAVENT ENCORE SA PRIMAUTÉ	2
1.1. Principes généraux : des modifications encore trop frileuses	2
1.2. Mesures d'urgence : des contraintes préjudiciables à l'enfant	3
1.3 Aptitude à témoigner : un postulat compromettant pour la santé psychologique de l'enfant	4
2. LE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANT : INATTEIGNABLE SANS UNE FRANCHE REVALORISATION DE LA MISSION	5
2.1. Donner aux intervenant-e-s les moyens de leurs ambitions	5
2.1.a) L'APTS applaudit la bonification des services offerts à l'enfant	5
2.1.b) mais en appelle à des investissements conséquents et pérennes	6
2.2. Se fier à l'expertise du socio-clinique	7
3. LE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANT : TRIBUTAIRE D'UN LEADERSHIP FORT, CLAIREMENT DÉFINI ET PARITAIRE	8
3.1. Asseoir le ou la DNPJ au rang d'allié-e des enfants et des intervenant-e-s	8
3.2 Préciser le champ d'action du-de la DNPJ	9
3.2.a) En matière de normes de pratique	9
3.2.b) En matière d'encadrement et de surveillance	9
3.3. Assurer un leadership présent, connecté et paritaire	10
CONCLUSION	11
ANNEXES	12
Annexe 1 : Liste des recommandations	12
Annexe 2 : Proposition de reformulation de l'article 4 de la LPJ	13

PRÉSENTATION DE L'APTS

L'Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS) est l'organisation syndicale qui représente la majorité du personnel du réseau de la santé et des services sociaux faisant partie de la catégorie 4, soit celle regroupant les personnes professionnelles et techniciennes. Dans les faits, l'APTS représente plus de 60 000 membres occupant plus d'une centaine de titres d'emploi différents. La grande majorité de ses membres pratiquent dans des établissements du réseau public québécois de la santé et des services sociaux ainsi que dans certains établissements privés conventionnés (EPC) et établissements hors réseaux disposant d'une mission CHSLD.

En tant qu'organisation syndicale, l'APTS a pour mission de défendre les droits de ses membres par la négociation et l'application de la convention collective. De plus, en tant qu'organisation représentant des professionnel-le-s au sens large du terme, l'APTS revendique des conditions de pratique respectueuses de leurs valeurs, qu'elles soient d'ordre éthique et/ou déontologique. Par ses représentations, l'APTS contribue ainsi à l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité des soins et des services publics dans une perspective de justice sociale et de protection du public.

Les membres de l'APTS offrent une multitude de services en matière de diagnostic, de réadaptation, de nutrition, d'intervention psychosociale, de soutien clinique et de prévention, autant de services qui s'adressent à l'ensemble de la population, y compris aux enfants. L'APTS représente la très grande majorité du personnel des services jeunesse, soit quelque 10 000 intervenant-e-s.

Forte de l'expertise et de l'expérience de ses membres – qui sont d'ailleurs régulièrement consulté-e-s par le biais de son Comité consultatif centres jeunesse et dont la contribution aux travaux de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse (CSDEPJ) a été saluée par la commissaire Régine Laurent – l'APTS a une compréhension globale des services jeunesse et possède une conscience aiguë des défis auxquels font face les jeunes concerné-e-s, ainsi que celles et ceux qui les accompagnent.

Elle s'avère par conséquent une partenaire de premier plan dans le projet de bonification de la Loi sur la protection de la jeunesse (LPJ) qui s'amorce à l'Assemblée Nationale, avec pour ambition primordiale et partagée d'ancrer dans le corpus législatif québécois une considération-phare : celle de mettre le bien-être des enfants au premier plan.

INTRODUCTION

Au Québec, le principe de la protection de la jeunesse – élevé au rang de mission sociale il y a plus de 40 ans avec la mise en place de la LPJ – a mené à de nombreuses réflexions, propositions, réformes et modifications législatives. La voix des intervenant-e-s, portée par leurs personnes représentantes syndicales, n’a malheureusement pas toujours trouvé écho dans ces travaux.

Pour corriger cette situation, qui nuit d’abord et avant tout aux enfants victimes de maltraitance, l’APTS se saisit de tous les forums auxquels elle est conviée et s’applique à faire valoir la voix, l’expertise et l’expérience de celles et ceux qui s’impliquent quotidiennement dans la protection des jeunes. C’est d’ailleurs dans cette optique que notre organisation a présenté à la CSDEPJ au printemps 2020 le fruit de près de 40 ans de représentations syndicales, sous forme de recommandations. Si la protection de la jeunesse doit incontestablement constituer un projet collectif porté par l’ensemble de la société québécoise, nous sommes convaincu-e-s que les pistes de solution nécessaires à l’atteinte des objectifs poursuivis par la Loi émergeront et seront incarnées en grande partie grâce à celles et ceux qui oeuvrent au sein de la mission.

Ainsi, l’APTS souhaite offrir à nouveau de collaborer à l’amélioration significative du bien-être des enfants et, dans cet objectif précis, des conditions de travail et de pratique dans le réseau. Si parfois les visées immédiates des organisations syndicales et de l’employeur divergent, ce n’est pas le cas ici.

L’APTS a d’ailleurs présenté aux parlementaires un mémo rappelant l’urgence d’agir en protection de la jeunesse en décembre 2021. Nous y avons notamment inscrit l’importance de mettre les intérêts de l’enfant au cœur de toutes les décisions à venir, ainsi que de valoriser le travail des intervenant-e-s et de les soutenir dans l’accomplissement de leurs tâches.

L’APTS a reçu favorablement ce projet de loi, qui satisfait plusieurs des recommandations du rapport de la CSDEPJ (Rapport Laurent). Nous saluons notamment les modifications apportées à l’article **78** afin de mettre en place la représentation systématique des enfants par avocat-e, celles apportées à l’article **35.4** sur le partage des renseignements, ainsi que toutes celles – nombreuses – destinées à ajouter au panier de services destinés à l’enfance.

Dans le cadre de notre analyse, nous avons consulté des intervenant-e-s en protection de la jeunesse de l’ensemble de la province et fait appel à l’expertise de plusieurs procureur-e-s œuvrant dans la mission pour recueillir leurs commentaires. C’est leur voix que l’APTS porte à travers ce mémoire et notre organisation est persuadée que les membres de la commission sauront reconnaître la pertinence de leur éclairage.

S’ils et elles accueillent très favorablement certains éléments du texte de loi, d’autres soulèvent leurs craintes ou, au contraire, font défaut à leurs yeux pour assurer au mieux la protection des jeunes au Québec. C’est donc dans un esprit de collaboration et avec le bien-être de l’enfant comme fil conducteur que nous présentons dans ce mémoire les principaux enseignements tirés de nos travaux, ainsi que nos recommandations – réunies à l’annexe 1 – pour améliorer la *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d’autres dispositions législatives* (PL 15).

1. LE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANT : DES OBSTACLES ENTRAVENT ENCORE SA PRIMAUTÉ

L'objectif principal du PL 15 est statué dans le préambule qu'il prévoit ajouter à la Loi : l'intérêt de l'enfant. C'est donc à la poursuite de cet objectif - que l'APTS partage - que nous avons consacré nos efforts dans le cadre de nos consultations. Nous avons alors constaté que malgré des améliorations notables et recommandables, certains éléments du projet de loi n'étaient pas à la hauteur des ambitions de la personne législatrice.

1.1. Principes généraux : des modifications encore trop frileuses

Les articles **2** à **4** de la LPJ constituent la base de l'interprétation de la loi dans son entièreté. Le PL 15 propose de procéder à une réécriture approfondie de ces contenus, souhaitant ancrer plus solidement le principe de la primauté de l'intérêt de l'enfant et les principes généraux de la LPJ. Nos consultations ont mené à un consensus clair : les nouveaux articles tels que rédigés dans le projet de loi constituent une demi-mesure et n'apportent pas de changements concrets.

À l'analyse, on constate en effet que les articles **3** à **6** du PL 15 sont essentiellement des reformulations des articles **2**, **3** et **4** de la loi actuelle. Seuls deux ajouts réels s'y trouvent : l'un élève l'intérêt de l'enfant au rang de considération primordiale (PL 15, art. 5, 1) et l'autre, fait de la continuité des soins, de la stabilité des liens d'un-e enfant et des conditions de vie appropriées à ses besoins et à son âge les critères pour toute décision prise en vertu de la Loi (PL 15, art. 6).

Or, dans sa forme actuelle, la LPJ permet déjà l'interprétation que ces ajouts supposent. Mieux, elle est déjà interprétée selon ces principes dans la pratique, comme l'analyse de la jurisprudence le démontre¹. Toutefois, bien que cette interprétation soit déjà répandue, l'APTS partage le constat émis par la Commissaire Régine Laurent et par Monsieur le Ministre Lionel Carmant à l'effet que la rédaction actuelle des articles **3** et **4** de la LPJ semble apporter une certaine confusion sur le terrain, à savoir que les intervenant-e-s sont déchiré-e-s entre protéger l'enfant et le maintenir dans son milieu familial.

Cette confusion, présente tant dans le cadre de l'intervention sociale que judiciaire, n'est pas récente et a fait l'objet de nombreuses discussions, notamment lors de l'étude détaillée, en 2006, du projet de loi n°125. L'APTS considère que la modification législative proposée dans le PL 15 ne la clarifiera pas et suggère le libellé en annexe 2 comme alternative afin d'éviter un glissement vers un critère autre que celui de l'intérêt de l'enfant, soit vers celui de « l'impossibilité ».

Recommandation n° 1 : Dans le nouvel article **4** de la LPJ, tel que proposé dans le PL 15, retirer la mention « n'est pas possible » qui se retrouve à trois endroits et ôter la dernière phrase de l'alinéa 1, puisque la première partie de l'alinéa sous-tend déjà cette idée.

¹ A. c. Directeur de la protection de la jeunesse, C.S. Saint-François, no 450-24-000037-058, 1^{er} juin 2006, J. Bureau.

1.2. Mesures d'urgence : des contraintes préjudiciables à l'enfant

Le PL 15 propose l'ajout dans la LPJ de l'article **76.2**, qui prévoit notamment que toute demande pour une ordonnance en vertu de l'article **76.1** doit faire l'objet d'un avis donné au moins un jour avant sa présentation aux parties ou à leur avocat-e, en personne ou par tout moyen technologique approprié. Cet article est fort probablement celui qui a suscité les critiques les plus vives, autant chez les intervenant-e-s que chez les expert-e-s légaux-ales consulté-e-s par l'APTS. La raison en est bien simple : en l'état, l'entrée en vigueur d'une mesure d'urgence destinée, par exemple, à protéger un-e enfant à risque de subir un abus sexuel pourrait être reportée par la cour dans le cas où l'avis n'aurait pas été signifié, nuisant ainsi à sa santé et à sa sécurité.

Par ailleurs, le projet de loi ne prévoit aucun processus de dispense de remise de l'avis, dans le cas par exemple où un-e parent-e serait introuvable. Outre ce problème - qui peut aisément être corrigé - l'article présente un défaut plus profond : la nature de l'avis équivaut à remettre la procédure en personne aux parent-e-s. On parle ici, selon les juristes consulté-e-s, d'une signification, bien que cette terminologie ne soit pas utilisée.

Même si l'avis peut être donné par moyen technologique, il n'est pas rare que la clientèle n'utilise pas régulièrement ces moyens de communication et ne soit en conséquence pas immédiatement joignable. Dans ce cas, le ou la directeur-trice de la protection de la jeunesse (DPJ) devra s'en remettre aux intervenant-e-s ou recourir à des huissier-ère-s pour s'assurer de la réception de l'avis, entraînant une surcharge de travail dans le premier cas de figure et des frais exorbitants dans le second, alors même que le réseau est en manque criant de financement.

Outre les risques significatifs de remise et leurs impacts potentiellement dangereux pour l'enfant, l'ajout d'un tel article entraînera assurément un encombrement du rôle des tribunaux. Dans un contexte où le système judiciaire est lui aussi surchargé, le droit de la jeunesse ne faisant pas exception, l'ajout d'une telle charge juridique est absolument contre-productif et va directement à l'encontre des recommandations émises dans le Rapport Laurent à l'effet qu'il convient de « privilégier l'intervention sociale avant l'intervention judiciaire² ».

Si l'APTS présume de la bonne foi de la personne législative et de sa volonté, par le biais de cet article, à concourir à l'objectif louable d'améliorer la collaboration entre la DPJ, les parent-e-s et le tribunal, elle est néanmoins d'avis que cet ajout n'y contribuera pas. À l'inverse, il comporte des risques importants pour le bien-être de l'enfant, en plus d'alourdir la charge de toutes les parties prenantes.

Recommandation n° 2 : Retirer l'article **44** du PL 15 dans son intégralité ou, à tout le moins, ajouter un alinéa à l'article **76.1** de la LPJ pour prévoir que les nouvelles obligations décrites dans le nouvel article **76.2** soient effectuées dans la mesure du possible et selon les modalités pertinentes dans le contexte.

² Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse. (2021). *Instaurer une société bienveillante pour nos jeunes*. Gouvernement du Québec, p. 219.

1.3 Aptitude à témoigner : un postulat compromettant pour la santé psychologique de l'enfant

L'article 85.1 de la LPJ se lit ainsi:

[85.1] *L'enfant de moins de 14 ans est présumé apte à témoigner. [...]*

Si une partie soulève un doute quant à l'aptitude de l'enfant à témoigner, elle doit convaincre le tribunal que l'enfant n'est pas en mesure de comprendre les questions et d'y répondre. Le tribunal procède lui-même à l'interrogatoire de l'enfant pour déterminer son aptitude à témoigner.

En l'état, le libellé actuel des articles **85.1** et suivants de la LPJ, ainsi que certaines interprétations auxquelles il donne lieu, fait porter sur l'enfant le poids de sa propre protection en lui imposant de venir témoigner pour faire la preuve de son inaptitude à témoigner, ou pour faire la preuve des éléments qui compromettent sa sécurité ou son développement. Le PL 15 ne prévoit aucun changement à cet article de la LPJ, ce qui constitue un grave oubli à nos yeux.

Nous constatons en effet que, du fait du postulat d'aptitude, il est difficile dans le cadre de la LPJ de faire la preuve des verbalisations d'un-e enfant sans son témoignage, aussi jeune soit-il-elle. Pour déclarer un-e enfant inapte à témoigner, il faut d'abord qu'une des parties soulève un doute quant à son inaptitude. Le cas échéant, c'est le tribunal qui doit lui-même procéder à l'interrogatoire de l'enfant pour trancher sur la question, avec des conséquences qui peuvent s'avérer extrêmement graves pour la santé psychologique de l'enfant, notamment par la réactualisation de son traumatisme.

Cette procédure diverge d'ailleurs des principes généraux du témoignage tels que prévus dans le Code civil, qui mentionne à l'article **2843** que le témoignage doit être fait « par une déposition faite à l'instance, sauf du consentement des parties³. » L'article **2870** du Code va dans le même sens, prévoyant entre autres que la déclaration d'une personne qui ne témoigne pas est admissible si les parties y consentent. Or, en l'occurrence, même si les parties consentent de visu à l'inaptitude de l'enfant à témoigner, aucune disposition ne permet de le-la soustraire à l'interrogatoire par le tribunal.

Il est crucial à nos yeux de modifier la LPJ pour que des enfants en bas âge et/ou victimes de sévices graves ne se retrouvent plus jamais questionné-e-s par un-e juge dans des conditions qui nuisent indiscutablement à leur santé psychologique et émotionnelle. Fort heureusement ces situations peuvent être aisément évitées, et ce, à l'avantage de toutes les parties concernées. La solution, qui consiste à harmoniser la LPJ avec les principes généraux du témoignage prévus au Code civil, s'inscrit clairement dans l'intérêt de l'enfant et permet de plus de soulager un système judiciaire surtaxé et des intervenant-e-s surchargé-e-s. Elle abonde ainsi dans le sens du Rapport Laurent, qui propose d'adapter les procédures judiciaires aux intérêts de l'enfant et d'humaniser les tribunaux dans ce même objectif. Une solution complémentaire pour assurer le bien-être de l'enfant serait de déterminer un âge minimal en deçà duquel les enfants en bas âge sont automatiquement considéré-e-s inaptes à témoigner.

³ Code civil du Québec, RLRQ c CCQ-1991.

Recommandation n° 3 : Harmoniser les principes généraux du témoignage prévus à la LPJ à ceux prévus au Code civil, notamment en :

- ajoutant à l'article **85.1** de la LPJ la possibilité pour les parties de consentir à ce qu'un-e enfant soit déclaré-e inapte à témoigner,
- rayant de l'article **85.2** le caractère exceptionnel de la dispense,
- permettant que la déclaration antérieure de l'enfant, enregistrée sur un support technologique fiable, soit recevable en preuve sans qu'il soit nécessaire de le-la déclarer inapte à témoigner ou de l'en dispenser.

Recommandation n° 4 : Établir, à la suite de travaux menés par un comité d'expert-e-s, un âge minimal en deçà duquel les enfants sont automatiquement considéré-e-s inaptes à témoigner.

2. LE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANT : INATTEIGNABLE SANS UNE FRANCHE REVALORISATION DE LA MISSION

La législation est un levier d'action nécessaire pour améliorer le bien-être des enfants de la province. Cependant, les lois demeurent à l'état de symbole tant et aussi longtemps qu'elles ne sont pas appliquées. En ce qui concerne le PL 15, ce travail d'application reviendra en écrasante majorité au personnel en centres jeunesse, particulièrement aux membres de l'APTS qui y œuvrent à titre d'intervenant-e-s, au sens large du terme.

Or nous connaissons les conditions de plus en plus difficiles dans lesquelles ils et elles exercent, l'épuisement et l'exode que ces conditions de travail et de pratique produisent et les impacts délétères que ce manque de considération pour la mission a ultimement sur le bien-être des enfants. En matière de protection de la jeunesse, peut-être plus que partout ailleurs en santé et en services sociaux, la corrélation est indéniable: le bien-être de l'enfant est indissociable de celui du réseau.

2.1. Donner aux intervenant-e-s les moyens de leurs ambitions

2.1.a) L'APTS applaudit la bonification des services offerts à l'enfant

C'est avec une grande satisfaction que l'APTS a pris connaissance des nombreux ajouts de services prévus par le projet de loi. Parmi eux, saluons notamment :

- L'ajout à la LPJ de l'article **37.4.4** : *Des services d'accompagnement psychosocial sont offerts à la personne âgée de 14 ans et plus qui accède à l'information contenue dans son dossier.*
- La modification de l'article 8 pour ajouter "avec l'intensité requise" dans la phrase : *L'enfant et ses parents ont le droit de recevoir des services de santé et des services sociaux adéquats sur les plans à la fois scientifique, humain et social, avec continuité, de façon personnalisée et avec l'intensité requise.*
- L'ajout de l'alinéa suivant à l'article **9** : *Les contacts de l'enfant avec les personnes qui lui sont significatives doivent être favorisés en tenant compte de ses désirs, à condition qu'ils soient dans l'intérêt de cet enfant.*

- L'ajout des articles **57.2.2** et **62.1**, qui contribueront assurément à une transition moins tumultueuse vers l'âge adulte.

Certains articles réussissent à faire d'une pierre deux coups : le nouvel article **37.4** par exemple, qui prévoit la possibilité de prolonger la durée de conservation de l'information contenue au dossier de l'enfant, est à la fois un ajout pertinent en matière de droit de l'enfant et la permission, selon les intervenant-e-s consulté-e-s, d'éviter à l'avenir des situations problématiques et ainsi d'alléger leurs tâches.

2.1.b) mais en appelle à des investissements conséquents et pérennes

À l'inverse, de nombreux autres articles, y compris ceux précédemment salués, engendreront un alourdissement des tâches qui incombent aux intervenant-e-s et aux procureur-e-s en protection de la jeunesse. L'ajout de l'alinéa à l'article **9** constitue un bon exemple : selon les témoignages récoltés, cette disposition contribue très clairement au bien-être de l'enfant et des efforts constants sont déjà déployés pour favoriser de tels contacts. Toutefois, la surcharge de travail, le manque de ressources et la planification déficiente de la main-d'œuvre qui prévalent au sein de la mission viennent plus souvent qu'autrement entraver ces efforts, malgré la bonne volonté des intervenant-e-s. Si ces dernier-ère-s affirment unanimement être en faveur d'une telle disposition, ils et elles sont catégoriques : **le réseau, dans son état actuel, n'est pas en mesure d'assurer des services supplémentaires.**

C'est pourquoi l'APTS se doit d'insister pour que des investissements conséquents soient consentis de sorte que ces services ne viennent pas ajouter à la surcharge déjà importante des intervenant-e-s. Coupons sur-le-champ les critiques selon lesquelles notre organisation placerait les intérêts de ses membres avant ceux des enfants. Cette rhétorique, qui consiste à opposer les premiers et les seconds est non seulement fallacieuse, mais également dangereuse pour le bien-être des enfants puisque ce dernier est inexorablement lié à celui des intervenant-e-s qui les accompagnent. Des services adéquats ne peuvent être rendus qu'avec un travail adéquat, qui ne peut être exécuté que si les conditions nécessaires sont réunies.

Il est vrai que le PL 15 propose d'introduire dans la LPJ l'article **31.3**, qui chargerait le ou la DPJ de veiller à une allocation de ressources lui permettant d'exercer adéquatement ses responsabilités. Hélas, cet article n'aura vraisemblablement aucun impact concret, le ou la DPJ n'ayant aucune juridiction sur le financement de la mission et ne pouvant que disposer au mieux de ses compétences des ressources que le ministère aura préalablement jugées nécessaires.

Un mécanisme existe cependant pour s'assurer que ces dernières soient conséquentes avec notre ambition de veiller au mieux au bien-être des enfants : la protection budgétaire. Pour assurer la stabilité de financement qu'exigent les services à l'enfance, éviter des reculs et nous prémunir collectivement de nouvelles tragédies, l'APTS invite donc l'Assemblée nationale à se saisir de l'opportunité offerte par le PL 15 de manière transpartisane afin de se doter d'un bouclier de protection budgétaire pour les services de protection de la jeunesse, tel que proposé dans le PL 193 déposé en février 2019⁴.

⁴ [Projet de loi n° 193, Loi établissant un bouclier de protection budgétaire des services à l'éducation, à l'enfance et à la protection de la jeunesse, Assemblée nationale, 42^e législature, 1^{re} session \(2019\).](#)

Le gouvernement devrait alors confier annuellement le mandat à un organisme indépendant, tel celui de la personne Vérificatrice générale du Québec ou du-de la Commissaire à la santé et au bien-être, de produire une analyse des crédits nécessaires pour maintenir le niveau des services jeunesse offerts par le réseau. Il reviendrait de plus au-à la directeur-riche national-e de la protection de la jeunesse (DNPJ) de s'assurer que les directions de la protection de la jeunesse régionales aient accès aux sommes préconisées par l'organisme.

Recommandation n° 5 : Établir un bouclier de protection budgétaire pour les services de protection de la jeunesse et mandater le ou la DNPJ pour veiller à son respect par tous les gouvernements et établissements.

2.2. Se fier à l'expertise du socio-clinique

Même s'il est du rôle de la personne législatrice de poser clairement les balises nécessaires, aucun texte, aussi complet soit-il, ne pourra prévoir toutes les situations qui surgiront dans la pratique. Comme l'a mentionné en substance le Premier ministre en octobre dernier, les personnes les mieux placées pour connaître les meilleures façons de faire sont celles qui travaillent sur le terrain. Ainsi, il est à l'avantage de tous et toutes de trouver un équilibre entre encadrement et autonomie. Les modifications proposées aux deux premiers alinéas de l'article **76.3** de la LPJ, par exemple, souscrivent à cette intention et permettront de faciliter le travail des intervenant-e-s et des procureur-e-s en protection de la jeunesse.

Ce n'est toutefois pas le cas dans l'article **53** de la Loi. L'APTS est d'avis que la modification proposée, qui vise à faire passer la durée maximale des ententes sur les mesures volontaires de deux à trois ans, ne va pas assez loin et que ses impacts seront négligeables. Plusieurs témoignages de procureur-e-s et d'intervenant-e-s ont souligné le fait que les délais entraînés par la surcharge des tribunaux faisaient déjà en sorte que, en pratique, la durée de ces ententes dépassait très régulièrement les deux années prévues pour atteindre trois ans. Ils et elles ajoutaient que cette judiciarisation des ententes volontaires contribuait à surcharger tant les professionnel-le-s en protection de la jeunesse que les tribunaux.

Conséquemment, l'APTS suggère de retirer complètement les délais maximaux des ententes sur les mesures volontaires de l'article **53** de la LPJ. Se fier à l'expertise socio-clinique des professionnel-le-s impliqué-e-s pour déterminer le type de mesure qui s'impose, en collaboration avec les familles et les enfants, contribuerait non seulement à alléger la charge des palais de justice mais également à arriver à des ententes plus adaptées, collaboratives et consensuelles. Des services en protection de la jeunesse plus efficaces passent effectivement par une meilleure coordination des efforts au niveau juridique, mais également par un plus grand respect du jugement professionnel des intervenant-e-s, des réviseur-e-s, des éducateur-trice-s et de l'ensemble de la communauté qui travaille pour le bien-être des enfants.

Recommandation n° 6 : Retirer les délais maximaux des ententes sur les mesures volontaires prévus à l'article **53** de la LPJ.

3. LE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANT : TRIBUTAIRE D'UN LEADERSHIP FORT, CLAIREMENT DÉFINI ET PARITAIRE

L'APTS salue la création et l'institution, dans le projet de loi, d'un-e Directeur-riche national-e de la protection de la jeunesse (DNPJ). Cette initiative, qu'encourageait le Rapport Laurent pour pallier les lacunes de leadership que la réforme Barrette avait entraînées dans les services jeunesse, est assurément opportune. C'est la forme que prend cette entité, qui laisse malheureusement à désirer.

3.1. Asseoir le ou la DNPJ au rang d'allié-e des enfants et des intervenant-e-s

Lors des travaux de la CSDEPJ, les commissaires ont affirmé leur désir de voir le ou la DNPJ s'impliquer davantage dans la défense des droits de l'enfant. Selon les témoignages récoltés auprès des intervenant-e-s, ce n'est jusqu'à maintenant pas le cas. Alors que le Rapport Laurent mettait de l'avant la nécessité de faire du-de la DNPJ le-la « porte-parole provincial quant à l'ensemble des enjeux en matière de protection de la jeunesse avec l'appareil gouvernemental⁵ », la structure proposée semble plutôt inverser ce rôle. Le PL 15 met l'accent sur le rôle disciplinaire du-de la DNPJ, n'établit à aucun moment une forme d'indépendance par rapport au ministère de la Santé et des Services sociaux et ignore la formalisation de canaux de communication « *bottom-up* ».

En bref, alors que la CSDEPJ envisageait une instance qui se ferait la représentante des enfants et des personnes qui travaillent à leurs côtés, le projet de loi livre plutôt une énième instance de direction, composée d'encore plus de gestionnaires qui passent des commandes et des directives. Cette formalisation du ou de la DNPJ semble non seulement contre-productive, mais également complètement à l'opposé des désirs de décentralisation du réseau évoqués récemment par le gouvernement. S'il y a bien un apprentissage qui a fait consensus dans le réseau de la santé dans les dernières années, c'est qu'ajouter des niveaux supplémentaires de gestion ne règle pas les problèmes.

Rappelons que l'APTS est en faveur d'une telle instance, qui coordonnerait les efforts en protection de la jeunesse. Mais celle-ci devra être instaurée comme elle a été pensée : indépendante et fermement campée comme porte-parole des enfants et des personnes qui les accompagnent.

Recommandation n° 7 : Modifier le nouvel article **29** de la LPJ afin que le ou la DNPJ soit nommé-e de façon indépendante par une procédure similaire à celle prévue dans la *Loi sur le Protecteur du citoyen* (P-32).

Recommandation n° 8 : Ajouter à cet article un alinéa f) accordant au ou à la DNPJ la responsabilité légale d'assumer le rôle de porte-parole du réseau de la protection de la jeunesse auprès du gouvernement.

⁵ Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse. (2021). *Instaurer une société bienveillante pour nos jeunes*. Gouvernement du Québec, p. 380.

3.2 Préciser le champ d'action du-de la DNPJ

3.2.a) En matière de normes de pratique

Toujours selon ce nouvel article **29**, le ou la DNPJ aurait maintenant la charge de « déterminer les orientations et les normes de pratique clinique et de gestion applicables à la protection de la jeunesse » et « d'exercer les contrôles requis pour assurer que les interventions en protection de la jeunesse respectent les standards généralement reconnus ». Toutefois, ce sont normalement les ordres professionnels qui déterminent les normes de pratique clinique et de gestion de dossier. Il y a donc ici un risque de conflit de compétence dans la détermination des normes de pratique clinique applicables à la protection de la jeunesse par un ordre professionnel et celles que pourrait élaborer le ou la DNPJ.

Ce conflit de compétence soulève un ensemble de questions. À quelles normes les personnes salariée-e-s de la catégorie 4 rattaché-e-s à un centre jeunesse, souvent obligé-e-s d'être membres de leur ordre professionnel pour occuper leurs fonctions, devront-elles se soumettre? Est-ce que les orientations et normes émises par le ou la DNPJ viendraient s'ajouter à celles définies par les ordres? Les modifications à un règlement déontologique ainsi que les directives d'application adoptées par ceux-ci font généralement l'objet d'une consultation préliminaire avant leur adoption : sera-ce le cas pour les directives adoptées par le ou la DNPJ? Qui sera consulté-e, et de quelle manière? De quelle façon les personnes salariées seront-elles imputables vis-à-vis de ces nouvelles directives, potentiellement incompatibles avec celles de leur ordre professionnel? Une personne salariée pourrait-elle être imputable si, par exemple, la directive a été mal appliquée par le-la DPJ ou ne lui a tout simplement pas été communiquée?

3.2.b) En matière d'encadrement et de surveillance

Ces questions s'ajoutent aux inquiétudes relatives à l'ajout de l'article **30.2** dans la LPJ, qui confère au-à la DNPJ les pouvoirs d'enquête prévus par la Loi sur les commissions d'enquête. Le projet de loi accorde en effet au-à la DNPJ un pouvoir discrétionnaire important en matière d'enquête, sans en préciser les limites et sans prévoir les inévitables conflits dans les champs de compétence. Quelles sont les limites des pouvoirs accordés au ou à la DNPJ quant à l'imputabilité des personnes à l'emploi d'un centre de l'enfance et de protection de la jeunesse (CEPJ)? Quel sera le pouvoir réel d'intervention du ou de la DNPJ, que ce soit dans l'émission des directives entourant les normes de pratique clinique applicables à la protection de la jeunesse, ou encore lorsque viendra le temps d'assurer les contrôles qu'il-elle jugera requis? Jusqu'où ira le pouvoir d'enquête du ou de la DNPJ sur le libellé de l'éventuel article **30.2**, considérant que le pouvoir de déterminer les normes de pratique clinique et le pouvoir d'exercer les contrôles requis relevaient jusque-là de la compétence exclusive des ordres professionnels?

Le travail en protection de la jeunesse est déjà surveillé et encadré de nombreuses façons. Les portes d'entrée pour en valider la qualité sont également multiples : la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, les ordres professionnels, le ou la Commissaire aux plaintes des différents établissements, le ou la Protecteur-riche du citoyen, l'employeur lui-même, la Loi sur le protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux et autres plaintes au civil. Nous nous demandons en quoi l'ajout de pouvoirs d'enquête au ou à la DNPJ sont dans l'intérêt des enfants et des salarié-e-s en protection de la jeunesse qui les soutiennent. Une avenue nettement plus intéressante serait de simplifier la porte d'entrée des plaintes en y dédiant un seul et même lieu afin d'alléger le fardeau qui

incombe aux intervenant-e-s lors d'une enquête : tout le temps utilisé à une ou plusieurs enquêtes ne l'est pas à s'occuper des nombreux enfants sur les listes d'attente.

Recommandation n° 9 : Définir précisément les pouvoirs du ou de la DNPJ – particulièrement à l'égard des champs de compétence des ordres professionnels –, éclaircir les enjeux d'imputabilité et favoriser la création d'un guichet unique pour les enquêtes et inspections.

3.3. Assurer un leadership présent, connecté et paritaire

Le ministre Carmant l'affirme lui-même : les vrai-e-s leaders en protection de la jeunesse au Québec sont les intervenant-e-s sur le terrain. Pourquoi, dans ce cas, ne pas passer de la parole aux actes et donner, réellement, la place nécessaire aux intervenant-e-s pour assumer le rôle de leadership qui leur revient? La création du-de la DNPJ constitue une occasion incomparable pour le gouvernement de formaliser les grands principes de décentralisation, d'autonomisation et de «dé-bureaucratiation» du réseau qui sont constamment prônés mais tardent à se concrétiser. La solution est ici aussi relativement simple : inscrire dans la loi la place d'intervenant-e-s choisi-e-s par leurs pairs dans les instances de direction du ou de la DNPJ, comme le Forum des directeurs. Les études en gestion et en relation industrielles sont claires : dans l'immense majorité des cas, l'introduction de travailleur-euse-s de la base dans les instances de décision est bénéfique pour l'organisation⁶, accroît la confiance, améliore les connaissances et l'information disponible et rehausse l'engagement général ainsi que la rétention des employé-e-s⁷.

Recommandation n°10 : Ajouter un alinéa à l'article **30.5** pour introduire au sein du poste du-de la DNPJ une structure de direction intégrant des représentant-e-s des intervenant-e-s en centre jeunesse choisi-e-s par leurs pairs.

⁶ Palladino, L. (2021). Economic Democracy at Work : Why (and How) Workers Should be Represented on US Corporate Boards. *Journal of Law and Political Economy*, 1(3).

⁷ Rees, C. (2019). Worker directors increasingly prominent in debates on corporate governance reform. *Worker directors increasingly prominent in debates on corporate governance reform Chris Rees Involvement & Participation Association Bulletin*.

CONCLUSION

L'APTS est depuis toujours la fière porte-parole de la condition des enfants au Québec. En ce sens, nous maintenons que la priorité du gouvernement doit être de renforcer les services de première ligne et de prévention. Néanmoins, nous saluons le dépôt de ce projet de loi, qui cible plusieurs problèmes soulevés par la CSDEPJ et contribuera à bonifier l'actuelle Loi.

Nous considérons toutefois que le PL 15 pourrait, à plusieurs égards, aller plus loin pour assurer le bien-être des enfants et camper la primauté de leurs intérêts dans toutes les décisions les concernant. Le projet de loi propose l'ajout de l'article **76.2**, notamment, qui introduit des procédures judiciaires difficiles à appliquer et préjudiciables à l'enfant. Il ne s'attaque pas non plus aux problèmes que soulèvent les procédures de témoignage définies dans les articles **85** et suivants, procédures qui sont dommageables pour le bien-être psychologique et émotionnel des enfants.

La structure proposée pour le poste de DNPJ suscite également des questions. De nombreux angles morts subsistent dans le partage des compétences entre le ou la DNPJ et les ordres professionnels et les limites de ses pouvoirs – ainsi que les contours de son imputabilité – sont mal définies. De façon générale, il nous apparaît que le poste de DNPJ tel qu'il serait structuré se rapproche beaucoup plus d'une instance de direction centralisée supplémentaire que d'une instance qui pourrait réellement prendre un rôle de leader et de porte-parole en protection de la jeunesse.

Terminons en réitérant que le bien-être des enfants est indissociable de celui du réseau de la protection de la jeunesse. L'APTS applaudit l'ajout, dans la LPJ, de nombreux services offerts aux enfants mais appelle le gouvernement à agir conséquemment pour assurer l'effectivité du droit. Pour cela, une revalorisation de la mission s'impose urgemment : elle passera nécessairement par l'octroi des ressources nécessaires, par une considération accrue et systématique de l'expertise des professionnel·le-s et des technicien·ne-s impliqué·e-s, ainsi que par la promotion ardente de la mission qui consiste à assurer l'épanouissement des jeunes de la province.

ANNEXES

Annexe 1 : Liste des recommandations

Recommandation n° 1 : Dans le nouvel article **4** de la LPJ, tel que proposé dans le PL 15, retirer la mention « n'est pas possible » qui se retrouve à trois endroits et ôter la dernière phrase de l'alinéa 1, puisque la première partie de l'alinéa sous-tend déjà cette idée (voir libellé en annexe 2).

Recommandation n° 2 : Retirer l'article **44** du projet de loi dans son intégralité ou, à tout le moins, ajouter un alinéa à l'article **76.1** de la LPJ pour prévoir que les nouvelles obligations décrites dans le nouvel article **76.2** soient effectuées dans la mesure du possible et selon les modalités pertinentes dans le contexte.

Recommandation n° 3 : Harmoniser les principes généraux du témoignage prévus à la LPJ à ceux prévus au Code civil, notamment en :

- ajoutant à l'article **85.1** de la LPJ la possibilité pour les parties de consentir à ce qu'un-e enfant soit déclaré-e inapte à témoigner,
- rayant de l'article **85.2** le caractère exceptionnel de la dispense,
- permettant que la déclaration antérieure de l'enfant enregistrée sur un support technologique fiable soit recevable en preuve sans qu'il soit nécessaire de le-la déclarer inapte à témoigner ou de l'en dispenser.

Recommandation n° 4 : Établir, à la suite de travaux menés par un comité d'expert-e-s, un âge minimal en deçà duquel les enfants sont automatiquement considéré-e-s inaptes à témoigner.

Recommandation n° 5 : Établir un bouclier de protection budgétaire pour les services de protection de la jeunesse et mandater le ou la DNPJ pour veiller à son respect par tous les gouvernements et établissements.

Recommandation n° 6 : Retirer les délais maximaux des ententes sur les mesures volontaires prévus à l'article **53** de la LPJ.

Recommandation n° 7 : Modifier le nouvel article **29** de la LPJ afin que le ou la DNPJ soit nommé-e de façon indépendante par une procédure similaire à celle prévue dans la Loi sur le Protecteur du citoyen (P-32).

Recommandation n° 8 : Ajouter à l'article **29** un alinéa f) accordant au ou à la DNPJ la responsabilité légale d'assumer le rôle de porte-parole du réseau de la protection de la jeunesse auprès du gouvernement.

Recommandation n° 9 : Définir précisément les pouvoirs du ou de la DNPJ — particulièrement à l'égard des champs de compétence des ordres professionnels —, éclaircir les enjeux d'imputabilité et favoriser la création d'un guichet unique pour les enquêtes et inspections.

Recommandation n° 10 : Ajouter un alinéa à l'article **30.5** pour introduire au sein du poste du ou de la DNPJ une structure de direction intégrant des représentant-e-s des intervenant-e-s en centre jeunesse choisi-e-s par leurs pairs.

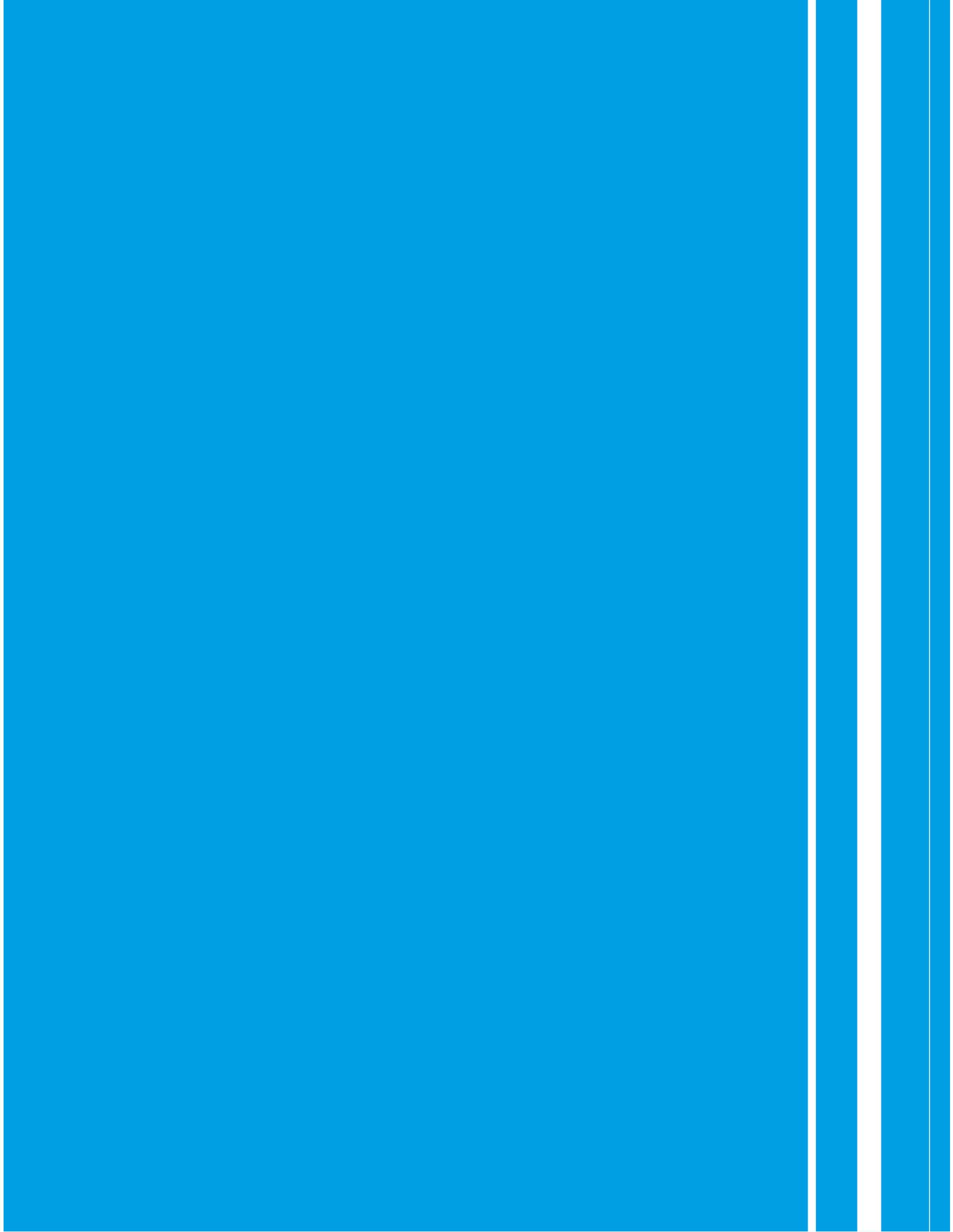
Annexe 2 : Proposition de reformulation de l'article 4 de la LPJ

4. Toute décision prise en vertu de la présente loi doit viser la continuité des soins ainsi que la stabilité des liens d'un-e enfant et des conditions de vie appropriées à ses besoins et à son âge.

S'il n'est pas dans l'intérêt de l'enfant d'être maintenu-e dans son milieu familial, la décision doit tendre à confier l'enfant aux personnes qui lui sont les plus significatives, notamment les grands-parents et les autres membres de la famille élargie.

S'il n'est pas dans l'intérêt de l'enfant d'être confié-e à l'une ou l'autre de ces personnes, la décision doit alors tendre à le-la confier à un milieu de vie se rapprochant le plus d'un milieu familial.

Lorsqu'il n'est pas dans l'intérêt de l'enfant de retourner dans son milieu familial, la décision doit assurer de façon permanente la continuité des soins et la stabilité des liens et des conditions de vie appropriées à ses besoins et à son âge.



SIÈGE SOCIAL

1111, rue Saint-Charles Ouest, bureau 1050
Longueuil (Québec) J4K 5G4
Tél. : 450 670-2411 ou 1 866 521-2411
Télec. : 450 679-0107 ou 1 866 480-0086

BUREAU DE QUÉBEC

1305, boul. Lebourgneuf, bureau 200
Québec (Québec) G2K 2E4
Tél. : 418 622-2541 ou 1 800 463-4617
Télec. : 418 622-0274 ou 1 866 704-0274

www.apsq.com • info@apsq.com

