



MÉMOIRE DU CNMC

PROJET DE LOI 15: LOI MODIFIANT LA LOI SUR LA PROTECTION DE LA JEUNESSE ET D'AUTRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC
COMMISSION PARLEMENTAIRE SUR LE PROJET DE LOI 15
15 FÉVRIER 2022

NCCM SUBMISSION ON

BILL 15: AN ACT TO AMEND THE YOUTH PROTECTION ACT AND OTHER LEGISLATIVE PROVISIONS

THE QUEBEC NATIONAL ASSEMBLY
PARLIAMENTARY COMMISSION ON BILL 15
FEBRUARY 15, 2022

Introduction

Le Conseil national des musulmans canadiens (CNMC) est un organisme à but non-lucratif indépendant et sans affiliations politiques. Le CNMC protège les droits humains et les libertés civiles de tous les citoyens, conteste la discrimination et l'islamophobie, construit le dialogue entre différentes communautés, et défend les musulmans canadiens dans leurs problématiques courantes.

Le CNMC détient un dossier solide d'action civile, prenant part à des consultations publiques et intervenant dans des décisions clés devant la Cour suprême du Canada (telles que *Bombardier Aerospace Training Center*, 2015 CSC 39). Le CNMC a également conseillé de nombreuses organisations communautaires pour la promotion du vivre-ensemble, ainsi que la mise en place de mesures visant à assurer la sécurité publique.

Au Québec, le CNMC a pris part à de nombreuses décisions liées à la protection de minorités religieuses, notamment *El-Alloul c. Québec*, 2018 QCCA 1611. Lors de la foulée des débats entourant la *Charte des valeurs* en 2013, le CNMC a publié une *Charte des communautés inclusives*, visant à réitérer la dignité de chaque individu et condamnant toute forme de discrimination. Cette Charte a été appuyée par un plusieurs représentants communautaires, ainsi que plusieurs élues dans six villes au travers du Canada.

Étant donné que le CNMC défend la protection des droits de la personne et des libertés civiles au Canada, le critère de « l'intérêt supérieur de l'enfant », aussi louable soit-il, doit être mieux défini et souligné afin d'éviter tout préjugé racial dans son application. Dans ce mémoire, le CNMC présente trois recommandations concernant le projet de loi 15 : (1) la création et la mise

en œuvre d'un conseil consultatif, (2) des mesures punitives en cas de discrimination raciale et (3) des partenariats formels avec les organisations communautaires.

Contexte

Des études démontrent que, bien que le nombre de signalements au Directeur de la protection de la jeunesse (DPJ) soit en constante augmentation chaque année, certaines communautés ethnoculturelles sont surreprésentées dans ces signalements faits par le personnel scolaire¹. Par exemple, il a été démontré qu'il y a une surreprésentation des enfants noirs au stade du signalement au DPJ². En tenant compte de cela, il n'y a que quelques études qui ont été menées dans la province pour examiner l'étendue de la maltraitance chez les enfants de différents groupes de population³. Selon le rapport 2021 de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) sur la consultation sur le profilage racial et ses conséquences, « s'il est une conclusion que la Commission peut légitimement tirer au terme de sa consultation, c'est que les problèmes de profilage racial et de discrimination systémique perçus par les jeunes des minorités racialisées [...] sont suffisamment importants pour que la société dans son ensemble se sente interpellée. Le Québec ne peut accepter qu'une partie de ses citoyens ait perdu confiance dans ses institutions publiques et, plus grave encore, se sente aliénée de sa propre société »⁴.

Recommandations pour le projet de loi 15

Les recommandations suivantes sont présentées concernant l'article 4 et l'article 4.3 du projet de loi 15 :

¹ <https://archipel.uqam.ca/12988/1/M16102.pdf>.

² <https://id.erudit.org/iderudit/1084806ar>.

³ <https://id.erudit.org/iderudit/1077479ar>.

⁴ https://www.cdpedj.qc.ca/storage/app/media/publications/profilage_racial_lan_etat_des_lieux_2012.pdf, p. 13.

« Le maintien de l'enfant dans son milieu familial doit être privilégié à condition qu'il soit dans l'intérêt de cet enfant" et les interventions doivent se faire en tenant compte "des caractéristiques des minorités ethnoculturelles" (art. 4. et 4.3, projet de loi 15). »

À noter que dans le cadre du présent mémoire, la définition de la discrimination systémique est la suivante :

« [...] la somme d'effets d'exclusion disproportionnés qui résultent de l'effet conjugué d'attitudes empreintes de préjugés et de stéréotypes, souvent inconscients, et de politiques et pratiques généralement adoptées sans tenir compte des caractéristiques des membres de groupes visés par l'interdiction de la discrimination. »⁵

1. Créer et mettre en place un conseil consultatif

Le CNMC note que le critère de l'intérêt supérieur de l'enfant est une considération primordiale dans l'application de la loi. L'importance de cette considération n'est pas remise en question dans le présent mémoire. Toutefois, bien que de prime abord, cette considération peut être problématique dans son application. À la lumière des données susmentionnées, il est indéniable que le critère du meilleur intérêt de l'enfant peut engendrer un risque de biais dans son application. En effet, le profilage racial « revêt en général des formes subtiles et insidieuses »⁶. Ainsi, le législateur a la responsabilité de mitiger ce risque à l'aide d'un comité consultatif composé de membres autochtones, noires, de couleur (PANDC) et des groupes minoritaires, qui aura pour mandat de vérifier la façon dont cette considération est mise en œuvre. Cela peut s'opérer via des

⁵ <https://www.cdpedj.qc.ca/fr/formation/accommodement/Pages/html/formes-discrimination.html#note>.

⁶ https://www.cdpedj.qc.ca/storage/app/media/publications/profilage_racial_lan_etat_des_lieux_2012.pdf, p. 11.

mécanismes de reddition de comptes et de supervision qui vont permettre de contrôler les manifestations de discrimination fondée sur la race⁷, l'ethnicité et/ou la religion.

Étant donné le manque de représentation au sein du DPJ et de l'existence avérée d'une discrimination systémique au sein de l'institution, il est plus que nécessaire de recruter dans les groupes minoritaires, tels que les musulmans, afin de mieux évaluer les besoins de ce groupe vulnérable. Ceci est conforme à la recommandation 48 « recruter des minorités, y compris des musulmans, dans les agences, conseils et commissions » du Sommet national sur l'islamophobie de 2021 »⁸.

Compte tenu des données susmentionnées et en plus de la recommandation ci-dessus pour démanteler l'islamophobie systémique, le CNMC suggère la mise en œuvre d'initiatives additionnelles pour garantir une application impartiale des critères du 'l'intérêt de l'enfant' :

2. Intégrer des mesures punitives si un enfant est injustement retiré pour des raisons de préjugés raciaux

Advenant que le conseil consultatif détermine qu'une décision de la DPJ est problématique, car il y a un doute raisonnable de biais racial, alors, des mesures punitives doivent être mises en place à l'encontre du directeur régional fautif. Nous laissons à la discrétion du législateur de déterminer les mesures punitives appropriées.

⁷ Bien que le terme « race » soit utilisé dans la Charte et dans d'autres instruments de protection de droits de la personne, il faut noter que le terme est un construit social et non une réalité biologique.

⁸ https://www.nccm.ca/wp-content/uploads/2021/06/FR-Policy-Recommendations_embargoed-1.pdf.

3. Établir par le ministre de la Santé et des Services sociaux et par la DPJ, des partenariats formels et durables avec les organismes communautaires intervenant auprès des minorités racisées et la prise en compte de leur expertise.

Nul ne peut mieux représenter les personnes autochtones, noires, de couleur (PANDC) que les organismes communautaires sur le terrain. Ainsi, il est primordial que le ministre de la Santé et des Services sociaux, le directeur national et les directeurs régionaux travaillent en collaboration et en collégialité de manière structurée et formelle avec les organismes communautaires qui desservent les groupes minoritaires. Bien que nous notons qu’il existe des partenariats entre les directeurs régionaux et les services de première ligne, il y a défaut dans la formalisation de ces collaborations, ce qui mène à un échec de la création d’équipes multidisciplinaires et intersectorielles qui aurait pour objectif de soutenir les familles et les enfants racisés ou issus de l’immigration. Nous accueillons favorablement l’ajout de l’alinéa d) de l’article 4.3 du projet de loi 15, car l’identité culturelle de l’enfant racisé et de celui appartenant à une minorité ethnique est un élément essentiel, voire indéniable dans le cadre de l’évaluation du ‘meilleur intérêt de l’enfant’. Donc, des partenariats formels vont permettre à ce que des caractéristiques liées aux motifs de discrimination « race », couleur, origine ethnique ou nationale, langue et religion soient pris en compte dans les décisions prises par les directeurs régionaux dans le cadre de la *Loi sur la protection de la jeunesse*⁹.

⁹ https://www.cdpcj.qc.ca/storage/app/media/publications/bilan-profilage-racial_synthese_FR.pdf.

Introduction

The National Council of Canadian Muslims (NCCM) is an independent, nonpartisan, and non-profit organization that protects Canadian human rights and civil liberties, challenges discrimination and Islamophobia, builds mutual understanding, and advocates for the public concerns of Canadian Muslims.

The NCCM has a long-standing and robust public record of participating in major public inquiries, intervening in landmark cases before the Supreme Court of Canada (such as *Bombardier Aerospace Training Center*, 2015 SCC 39), and providing advice to security agencies on engaging communities and promoting public safety.

In Quebec, the NCCM has participated in several cases involving the protection of religious minorities, notably the recent *El-Alloul v Quebec*, 2018 QCCA 1611. During the *Charter of Values* debate in 2013, the NCCM published a *Charter of Inclusive Communities*, which sought to affirm the dignity of all individuals and condemn all forms of discriminatory behaviour. The NCCM's Charter was endorsed by several community leaders, as well as many elected officials in six cities across Canada.

As the NCCM stands for the protection of Canadian human rights and civil liberties, the criteria of the 'child's best interest', as commendable as it may appear, needs to be better defined and outlined as to ensure no racial bias in its application. In its submission (hereinafter referred to as the "Brief"), the NCCM brings forward three recommendations relating to Bill 15: (1) the creation and implementation of an advisory board; (2) punitive measures in cases of racial discrimination; and (3) formal partnerships with community organizations.

Background

Studies demonstrate that, while the number of reports to the Director of Youth Protection (DYP) is on a constant rise by the year, certain ethnocultural communities are overrepresented in these reports made by school personnel¹⁰. For instance, it has been demonstrated that there is an overrepresentation of Black children at the reporting stage to the DYP¹¹. With that in consideration, there are only a few studies that looked at the extent of maltreatment in children from different groups of populations that were conducted in the province¹². As per the Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ; English: Human Rights and Youth Rights Commission)'s 2021 report of the consultation on racial profiling and its consequences "if there is one conclusion that the Commission can legitimately draw at the end of its consultation, it is that the problems of racial profiling and systemic discrimination perceived by young, racialized minorities [...] are sufficiently important for society as a whole to feel challenged. Quebec cannot accept that a portion of its citizens have lost confidence in its public institutions and, even more seriously, feel alienated from their own society" ¹³.

Recommendations for Bill 15

The following recommendations are presented regarding article 4 and article 4.3 of Bill 15:

"Le maintien de l'enfant dans son milieu familial doit être privilégié à condition qu'il soit dans l'intérêt de cet enfant" et les interventions doivent se faire en tenant compte "des caractéristiques des minorités ethnoculturelles" (art. 4. et 4.3, projet de loi 15).

¹⁰ <https://archipel.uqam.ca/12988/1/M16102.pdf>.

¹¹ <https://id.erudit.org/iderudit/1084806ar>.

¹² <https://id.erudit.org/iderudit/1077479ar>.

¹³ https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/profilage_racial_lan_etat_des_lieux_2012.pdf, p. 13.

Note that for the purposes of this Brief, the definition of systemic discrimination is:

« [...] "The sum total of disproportionate exclusionary effects that result from the combined effect of prejudiced and stereotypical attitudes, often unconscious, and policies and practices that are generally adopted without regard to the characteristics of members of the groups prohibited from discrimination.”¹⁴

1. Create and Implement an Advisory Board

NCCM notes that the criteria of the best interests of the child are a primary consideration in the application of the law. The importance of this consideration is not questioned in this Brief. However, although *prima facie*, this consideration may be problematic in its application. Considering the above data, it is undeniable that the best interests of the child test may create, and arguably has created, a risk of bias in its application. Indeed, racial profiling "usually takes subtle and insidious forms"¹⁵. Thus, the legislature has a responsibility to mitigate this risk with the help of an advisory committee composed of members from minority groups, whose mandate will be to oversee the way in which this consideration is structured. This can be done through accountability and oversight mechanisms that will monitor manifestations of discrimination based on race¹⁶, ethnicity and/or religion.

Given the lack of representation in the DYP and the proven existence of systemic discrimination within the institution, it is more than necessary to recruit from black, Indigenous and people of colour (BIPOC) and minorities groups, such as Muslims, to better assess the needs

¹⁴ Translated in English from <https://www.cdpcj.qc.ca/fr/formation/accommodement/Pages/html/formes-discrimination.html#note>.

¹⁵ https://www.cdpcj.qc.ca/storage/app/media/publications/profilage_racial_lan_etat_des_lieux_2012.pdf, p. 11.

¹⁶ While the term "race" is used in the Charter and other human rights instruments, it should be noted that the term is a social construct and not a biological reality.

of this vulnerable group. This is in line with Recommendation 48 “recruit minorities, including Muslims, into Agencies, Boards, and Commissions)” from the 2021 National Summit on Islamophobia¹⁷.

Taking into consideration the above-mentioned data and in addition to the above recommendation to combat structural Islamophobia, the NCCM suggests the implementation of more initiatives to ensure impartial application of the ‘child’s best interest’ criteria:

2. Integrate Punitive Measures if a Child Is Unjustly Taken for Reasons of Racial Bias

In the event that the Advisory Board determines that a decision of the DYP is problematic because there is a reasonable suspicion of racial bias, then punitive measures must be put in place against the offending Regional Director. We leave it to the discretion of the legislature, perhaps after consultation with the Advisory Board, to determine the appropriate punitive measures.

3. The establishment, by the ministries and institutions concerned, of formal, sustainable partnerships with community organizations working with racialized minorities and the consideration of their expertise.

No one can better represent BIPOC than the community organizations on the ground. As such, it is critical that the Minister of Health and Social Services, the National Director and the Regional Directors work collaboratively and collegially in a structured and formal manner with community agencies that serve minority groups. While we note that there are informal partnerships between the regional directors and front-line services which have developed, there is a lack of formality of these collaborations, leading to a failure to create multidisciplinary and cross-sectoral teams to

¹⁷ https://www.nccm.ca/wp-content/uploads/2021/06/FR-Policy-Recommendations_embargoed-1.pdf

support racialized and immigrant families and children. We welcome the addition of section 4.3 (d) of Bill 15, as the cultural identity of racialized and ethnic minority children is an essential, if not undeniable, component of the 'best interests of the child' assessment. Thus, formal partnerships will ensure that characteristics related to the grounds of race, colour, ethnic or national origin, language and religion are considered in the decisions made by regional directors under the *Youth Care Act*¹⁸.

¹⁸ https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/bilan-profilage-racial_synthese_FR.pdf.