

COMMISSION DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX
ASSEMBLÉE NATIONALE

Projet de loi no 37

Loi sur le commissaire au bien-être et aux droits des enfants

MÉMOIRE

*« Quand les adultes parlent pour les enfants,
les enfants deviennent invisibles »¹*

Présenté par des ex-commissaires experts de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse (CSDEPJ) :

Gilles Fortin
Jean Simon Gosselin
Lesley Hill
André Lebon
Danielle Tremblay

¹ Paroles d'un enfant de huit ans, rapportés par le Dr Gilles Julien lors de son témoignage à la Commission (Notes sténographiques du 26 novembre 2019).

Avant-propos

Nous accueillons favorablement le projet de loi 37 présenté par le Ministre responsable des Services sociaux, au nom du Gouvernement du Québec. Nous soutenons sans réserve l'institution au Québec de la fonction du commissaire au bien-être et aux droits des enfants. Il s'agit de l'une des recommandations les plus importantes du rapport de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse (CSDEPJ).

Nous reconnaissons le remarquable effort du projet de loi pour respecter tant l'intention que la lettre de nos recommandations faites au rapport de la CSDEPJ et à l'annexe sur les modifications législatives.

Le Gouvernement a fait quelques choix différents de nos propositions. Nous en appuyons certains et, pour d'autres, nous rappellerons et justifierons la pertinence de nos recommandations.

Après un rappel de l'importance des enfants, de notre appui aux principales dispositions du projet, notre mémoire portera sur les éléments de nos recommandations que nous ne retrouvons pas dans le projet de loi.

Les enfants dans la société

Il y a plus de 1 600 000 enfants au Québec ; ces citoyens représentent près de 20% de la population. Nous voulons tous qu'ils se développent très bien et qu'ils réalisent leur plein potentiel. L'avenir du Québec en dépend. Cependant, ils ne votent pas et n'occupent pas l'espace public médiatique, sauf lors de drames. En fait, les adultes prennent les décisions les concernant, en invoquant parfois leur meilleur intérêt, mais en ne considérant que peu ou pas leur opinion. Le projet de loi 37 constitue le geste le plus significatif et structurant pour intégrer la parole et l'opinion des enfants aux débats publics et pour promouvoir leur bien-être et leurs droits. Une société, qui souhaite que ses enfants deviennent des citoyens à part entière et impliqués, doit les informer adéquatement, leur permettre d'exprimer leurs opinions, les écouter et prendre en considération leurs préoccupations, dès que possible, et non seulement à partir de 18 ans. Les enfants ont ces capacités et ont le droit de participer à la société québécoise.

Le 27 septembre 2019, la plus grande manifestation jamais tenue au Québec, près de 500 000 personnes selon les autorités, portait sur le climat et était menée par deux adolescentes : Greta Thunberg et Autumn Peltier, jeune autochtone ontarienne. Cette même année, le Time Magazine décernait à Greta le titre de Personnalité de l'année, alors qu'Autumn était en nomination pour le Prix international de la paix pour les enfants.

Les enjeux sociétaux, tout comme les programmes et politiques gouvernementales, ont un impact sur les enfants. Il est donc important de solliciter leur opinion et de tenir compte de l'impact des lois et des services de l'État sur leur bien-être.

Nous saluons et appuyons le projet de loi

Nous reconnaissons le grand intérêt de proposer un préambule à cette loi. La loi d'interprétation est explicite : « Le préambule d'une loi en fait partie et sert à en expliquer l'objet et la portée ». (L.R.Q., C-I 16. art. 40).

Soulignons que le libellé du préambule est quasiment identique à celui que nous proposons pour le préambule d'une Charte des droits de l'enfant. Par conséquent, nous y souscrivons. Considérant l'importance du préambule, nous proposerons de le renforcer et de l'enrichir. Nous y reviendrons en détail plus loin.

Les dispositions proposées pour la nomination du commissaire et du commissaire associé, ainsi que les articles sur leurs fonctions, pouvoirs, immunités respectent nos recommandations et, même, les bonifient. Nous les appuyons entièrement. Cependant certaines fonctions que nous recommandions sont absentes, nous ferons des propositions plus loin.

Nous soulignons particulièrement la constitution du comité consultatif composé d'enfants et de jeunes pour aviser le commissaire. Nous recommandions également un comité d'enfants et de jeunes autochtones pour aviser le commissaire associé et il nous apparaît toujours nécessaire de prévoir cette instance à l'article 5 du projet de loi.

Nous saluons tout autant le rôle d'analyse des impacts des politiques et de la mise en œuvre des programmes sur le bien-être des enfants que le législateur confie au commissaire.

Nous appuyons le rôle donné au Bureau de l'Assemblée nationale dans l'approbation du budget du commissaire. De même, la reddition de compte du commissaire à l'Assemblée nationale, par le dépôt de ses rapports annuels ou spécifiques, indique la volonté du législateur que l'État porte une attention particulière à la situation et aux besoins des enfants. Nous souhaitons souligner ici qu'il sera extrêmement important que le commissaire dispose des ressources suffisantes pour bien s'acquitter de ses fonctions importantes.

L'autonomie dans la mise en place de son organisation et les clauses privatives proposés reçoivent notre accord.

Finalement, nous soulignons avec satisfaction que cette loi sera sous la responsabilité du ministre de la Santé et des Services Sociaux. Cette décision confirme l'importance du volet « bien-être » dans les fonctions du commissaire et est en harmonie avec les amendements de la loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives. (2022, C.-11).

En bref, le projet de loi répond à la grande majorité de nos recommandations. Nous tenons à le souligner et nous souhaitons que le texte final conserve tous les acquis proposés. La prochaine section traitera de nos commentaires et propositions plus spécifiques.

Propositions pour bonifier le projet de loi :

Nous proposerons dans la section suivante certaines modifications concrètes pour renforcer et pour améliorer le projet de loi.

A) Modifications proposées pour renforcer le préambule

D'abord, rappelons que nous appuyons le préambule proposé en y ajoutant toutefois les précisions suivantes.

La Charte des droits et libertés de la personne, loi prépondérante, reconnaît à l'enfant des droits fondamentaux. De plus, le préambule de la Loi sur la protection de la jeunesse y réfère. Nous proposons de conserver cette cohérence. Ainsi, nous demandons d'ajouter au troisième paragraphe :

Considérant que les droits des enfants sont protégés au Québec par la loi, notamment *par la Charte des droits et libertés de la personne* et par le Code civil du Québec.

B) Ajout de considérants pour renforcer le préambule

De plus, nous proposons d'intégrer au préambule, certains droits et principes fondamentaux que nous recommandions dans une Charte des droits de l'enfant (Rapport CSDEPJ, Annexe 4 p. 109).

À cet effet, nous proposons d'ajouter les considérants suivants.

L'Enfant comme sujet de droit

Aucune loi du Québec ne reconnaît explicitement que l'enfant est un sujet de droit. La reconnaissance de plusieurs droits propres à l'enfant, lors de la mise en vigueur de la Loi sur la protection de la jeunesse en 1979, a permis d'affirmer que l'enfant est maintenant un sujet de droit. Cependant aucune disposition légale ne le confirme. Établissons-le clairement.

« *Considérant que l'enfant est une personne à part entière dans la société et un sujet de droit* »

L'intérêt de l'enfant

Actuellement le Code civil du Québec et la Loi sur la protection de la jeunesse reconnaissent formellement que l'intérêt de l'enfant doit être pris en compte dans toute décision le concernant. Cela est très bien, mais souvent limité aux situations traitées en vertu de ces lois, principalement lors de débats judiciaires.

Lors des travaux de la CSDEPJ : « Plusieurs personnes souhaitent que le principe de l'intérêt de l'enfant prenne une place plus importante dans la société ». (Rapport CSDEPJ, p. 67).

Comme le Comité des droits de l'enfant de l'ONU le recommande, nous proposons de formuler ce principe dans le préambule afin que : « Chaque institution, ou organe législatif, administratif ou judiciaire est tenu de se conformer au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant en se demandant systématiquement comment les droits et les intérêts de l'enfant seront affectés par ses décisions et ses actes ». (Rapport CSDEPJ, p.57). Nous proposons de rendre explicite le fait que tous les enfants de la société ont droit à ce que leur intérêt soit au centre des décisions prises à leur égard.

« Considérant que l'intérêt de l'enfant doit être la considération principale de toutes les décisions prises à son sujet »

Les corrections physiques

Nous savons que la défense prévue à l'article 43 du Code criminel sur la discipline des enfants ne relève pas de la compétence du Québec, mais du législateur fédéral. Cependant, force est de constater qu'au Canada, les seules personnes non totalement protégées contre les voies de fait sont les enfants. De plus, la recherche démontre que les punitions corporelles ont un impact négatif à long terme sur les enfants. (Rapport CSDEPJ, p. 69). Nous croyons que, par l'ajout suivant, le Québec affirme une valeur fondamentale d'une société bienveillante pour ses enfants.

« Considérant que toute correction physique d'un enfant est contraire aux valeurs de la société québécoise »

La participation des enfants

Le commissaire doit promouvoir et encourager une réelle participation des enfants, tant sur les sujets d'ordre privé que d'ordre public. L'affirmer dans le préambule, c'est en faire une responsabilité fondamentale du commissaire.

Plusieurs déplorent le manque d'intérêt des jeunes dans la vie démocratique et le faible taux de participation aux élections. Commençons à les informer, à les écouter et à leur donner un pouvoir d'influence, dès qu'ils sont en mesure de participer. Cette participation contribuera au développement de leur citoyenneté et à leur apprentissage des processus démocratiques. Nous proposons les ajouts suivants :

« Considérant que le droit à la participation de l'enfant à la vie citoyenne et aux décisions publiques est une responsabilité de l'ensemble de la société, tant au niveau local, régional que national »

« Considérant que les enfants ont le droit et la capacité de faire entendre leur voix et qu'ils ont le droit d'influencer les décisions les concernant en étant informés adéquatement, accompagnés et écoutés »

C) Modification proposée sur la nomination du commissaire

Tel que mentionné, nous considérons que le projet de loi respecte à tout point de vue les dispositions proposées pour la nomination du commissaire et du commissaire associé, ainsi que les articles sur leurs fonctions, pouvoirs et immunités.

Cependant, nous proposons un ajout à l'article 1 sur la nomination, afin de s'assurer que le commissaire ait à sa disposition les ressources nécessaires pour exercer ses fonctions :

L'Assemblée nationale veille à ce que le commissaire au bien-être et aux droits de l'enfant dispose des ressources humaines, matérielles, financières nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

D) Modification proposée sur la question des enfants autochtones

Sur l'institution d'un commissaire associé, dédié au bien-être et aux droits des enfants autochtones, le projet de loi est en phase avec nos recommandations et nous y adhérons. Cependant, nous rappelons que nous l'assortissions de la possibilité, pour les communautés qui le souhaitent, de se doter d'un commissaire autonome. (Rapport de la CSDEPJ, p.57).

Nous affirmions, dans notre rapport, que la situation des enfants autochtones est très préoccupante. Lorsqu'on examine les taux de signalements, de placements ou de pauvreté, les enfants autochtones sont toujours surreprésentés au Québec.

Sur ce sujet, nous croyons que les représentants des communautés autochtones sont les mieux placés pour commenter ce chapitre du projet de loi. Cependant, nous maintenons qu'il y a nécessité de modifier l'article 5 afin d'ajouter une responsabilité au commissaire soit de :

Mettre en place un comité d'enfants et de jeunes autochtones.

E) Modification du rôle du commissaire pour les jeunes de 18-25 ans

Nous soulignons l'importance de l'attention portée à l'intérieur du projet de loi 37 sur les jeunes adultes vulnérables. Nous recommandons un mandat plus large afin que le commissaire puisse porter une attention particulière sur les jeunes adultes de moins de 25 ans ayant plus de difficultés à faire valoir leurs droits, notamment les jeunes autochtones, ceux en situation de handicap, ceux appartenant à des communautés ethnoculturelles ou ceux faisant l'objet d'une intervention d'autorité de l'État. (Rapport CSDEPJ, p.259).

Présentement, le projet tel que formulé ne retient que les jeunes de 18 à 25 ans ayant fait l'objet d'une intervention du DPJ/DP. C'est très bien, mais insuffisant selon nous.

Nous proposons d'élargir la définition de « jeunes adultes » inscrite à l'article 5 du projet, en privilégiant la présente définition :

« jeunes adultes » désigne une personne âgée de moins de 25 ans, issue de groupes ayant plus de difficulté à faire respecter leurs droits, notamment les jeunes autochtones, les jeunes appartenant à des minorités, les jeunes handicapés et les jeunes ayant fait l'objet d'une intervention d'autorité de l'État.

F) Proposition sur le mécanisme d'accréditation des avocats représentant les jeunes enfants

Nous inspirant du modèle du Child and Youth Advocate de l'Alberta, nous recommandons que le commissaire développe et supervise un mécanisme d'accréditation des avocats qui représentent les jeunes enfants incapables de donner un mandat. (Rapport CSDEPJ, p.259).

Rappelons que cette réalité est très importante. Au 31 mars 2023, plus de 34 000 enfants sont pris en charge par les DPJ et, historiquement, la proportion d'enfants suivis suite à une ordonnance est de 70%. Ils sont alors près de 25 000. Tous ne sont pas incapables de donner un mandat à leur avocat, mais des milliers d'enfants en bas âge ne sont pas rencontrés par leur avocat. Aucune mesure n'est prise pour leur permettre d'exprimer un choix.

Nous écrivions : « Toutefois, le travail de représentation des enfants s'avère complexe et les règles pour l'encadrer sont insuffisantes. » (Rapport CSDEPJ, p.236). Nous ajoutons : « Nous constatons que l'avocat d'un enfant assume un rôle professionnel difficile, mais qu'aucune formation obligatoire ni expérience particulière ne sont requises. » (Idem, p. 237).

Pour que les plus vulnérables de notre société, les jeunes enfants dont la situation est soumise au Tribunal, soient représentés par des avocats qualifiés et accrédités, nous demandons d'ajouter, à l'article 5, cette responsabilité aux fonctions du commissaire :

Développer et superviser un mécanisme d'accréditation des avocats qui représentent les jeunes enfants incapables de donner un mandat.

G) Modification du rôle du commissaire en lien avec les décès d'enfants

Nous recommandons de confier au commissaire un rôle de vigie sur tous les décès d'enfants. (Rapport CSDEPJ, p.259). Le projet limite son rôle aux décès d'enfants traités par un coroner. Le travail sérieux et fouillé des coroners n'était pas en cause dans notre recommandation.

Au Québec, on sait qu'il y a eu 78 400 décès en 2022. (Institut de la statistique du Québec). Combien d'enfants parmi ces décès ? Difficile de connaître cette donnée. La mortalité infantile, soit le nombre de décès d'enfant de moins d'un an, est très bien documentée mais, passé cet âge, la mortalité des enfants l'est beaucoup moins.

D'où, notre recommandation « *que le commissaire soit mandaté pour surveiller la situation des enfants qui décèdent chaque année au Québec, à l'aide des données compilées par divers acteurs impliqués : le Coroner, les établissements publics, l'Institut de la statistique du Québec et la Sécurité publique.* » (Rapport CSDEPJ, p.259).

Par conséquent nous recommandons d'amender l'article 5, alinéa 7 :

Effectuer une vigie de tous les décès d'enfants chaque année au Québec, à l'aide des données compilées par divers acteurs impliqués : le Coroner, les établissements publics, l'Institut de la statistique du Québec et la Sécurité publique.

Conclusion : un excellent projet de loi

En terminant, nous réitérons que le projet de loi à l'étude est excellent et constitue un tournant majeur dans la reconnaissance de l'importance du bien-être et des droits des enfants du Québec.

Nous saluons la décision du Gouvernement d'aller de l'avant avec l'une des recommandations phares de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse.

Ce projet de loi donne tout son sens au volet « droits des enfants » du mandat de la commission.

Nous félicitons le ministre et son équipe, qui ont rédigé et soutenu le projet de loi dans un remarquable souci de respecter nos recommandations pour l'institution du commissaire au bien-être et aux droits des enfants.

Nous sommes assurés que nos propositions, toutes issues du rapport de la commission, seront sérieusement considérées et nous attendrons impatiemment l'adoption par l'Assemblée nationale de cette importante législation.

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

A) Modifications proposées pour renforcer le préambule

Modifier le troisième considérant du préambule de la loi en ajoutant la Charte des droits et libertés de la personne :

*Considérant que les droits des enfants sont protégés au Québec par la loi, notamment **par la Charte des droits et libertés de la personne** et par le Code civil du Québec.*

B) Ajout de considérants pour renforcer le préambule

Considérant que l'enfant est une personne à part entière dans la société et un sujet de droit ;

Considérant que l'intérêt de l'enfant doit être la considération principale de toutes les décisions prises à son sujet;

Considérant que toute correction physique d'un enfant est contraire aux valeurs de la société québécoise;

Considérant que le droit à la participation de l'enfant à la vie citoyenne et aux décisions publiques est une responsabilité de l'ensemble de la société, tant au niveau local, régional que national;

Considérant que les enfants ont le droit et la capacité de faire entendre leur voix et qu'ils ont le droit d'influencer les décisions les concernant en étant informés adéquatement, accompagnés et écoutés.

C) Modification proposée sur la nomination du commissaire

Modifier l'article 1 sur la nomination du commissaire en y ajoutant le paragraphe suivant :

L'Assemblée nationale veille à ce que le commissaire au bien-être et aux droits de l'enfant dispose des ressources humaines, matérielles, financières nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

D) Modification proposée sur la question des enfants autochtones

Ajouter la fonction suivante à l'article 5 :

Mettre en place un comité d'enfants et de jeunes autochtones.

E) Modification du rôle du commissaire pour les jeunes de 18-25 ans

« Jeunes adultes » désigne une personne âgée de moins de 25 ans, issue de groupes ayant plus de difficulté à faire respecter leurs droits, notamment les jeunes autochtones, les jeunes appartenant à des minorités, les jeunes handicapés et les jeunes ayant fait l'objet d'une intervention d'autorité de l'État.

F) Proposition sur le mécanisme d'accréditation des avocats représentant les jeunes enfants

Ajouter la fonction suivante à l'article 5 :

Développer et superviser un mécanisme d'accréditation des avocats qui représentent les jeunes enfants incapables de donner un mandat ;

G) Modification du rôle du commissaire en lien avec les décès d'enfants

Remplacer le paragraphe 7 de l'article 5 par le suivant :

Effectuer une vigie de tous les décès d'enfants chaque année au Québec, à l'aide des données compilées par divers acteurs impliqués : le Coroner, les établissements publics, l'Institut de la statistique du Québec et la Sécurité publique ;