Cat. 2.211.6

MÉMOIRE À LA COMMISSION DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

PROJET DE LOI N° 37,

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

Janvier 2024

Document adopté à la 719e séance de la Commission,
tenue le 19 janvier 2024, par sa résolution COM-719-4.2.1

Jean-François Trudel
Secrétaire de la Commission

Analyse, recherche et rédaction :

Samuel Blouin, chercheur
Me Karina Montminy, conseillère juridique
Direction de la recherche

Collaboration à la recherche et rédaction :

Me Catherine Gauvreau, conseillère juridique
Direction des affaires juridiques

Julie Duchesne, stagiaire
Direction de la recherche

Traitement de texte :

Sylvie Durand
Direction de la recherche

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE V

INTRODUCTION 1

1 UN SURVOL HISTORIQUE DE LA MISE EN PLACE D'UN ÉCOSYSTÈME ŒUVRANT À LA PROMOTION, À LA DÉFENSE ET À LA PROTECTION DES DROITS DES ENFANTS AU QUÉBEC **4**

1.1 Le bien-être des enfants, une question d'intérêt public 5
1.2 Des droits pour tous les enfants, dans tous les aspects de leur vie 7
1.3 La mise en place d'instances judiciaires et d'institutions de surveillance vouées à la protection de la jeunesse 9
1.4 Veiller à la promotion, la protection et au respect des droits des enfants, une responsabilité partagée 12

2 LE RÔLE PROJETÉ DU CBEDE DANS L'ÉCOSYSTÈME **16**

2.1 Sa mission 16
2.1.1 L'origine et la portée de la notion de bien-être de l'enfant 16
2.1.2 Le respect des droits des enfants, une condition de leur bien-être 18
2.1.3 Une mission orientée vers la promotion du bien-être et du respect des droits des enfants 19
2.1.4 Veiller à la protection de l'intérêt de l'enfant, un complément essentiel de son mandat 22
2.2 Les fonctions et pouvoirs du CBEDE 24
2.2.1 Un rôle à jouer pour favoriser et encourager la participation des enfants à la vie démocratique 24
2.2.2 L'analyse de l'état de bien-être des enfants au Québec : l'importance des données 27
2.2.3 La nécessité d'être consulté lors de l'élaboration de mesures prévues par les lois et règlements qui pourraient avoir un impact sur les enfants et les jeunes 33
2.2.4 Le suivi de ses avis et recommandations formulées aux instances concernées, un renforcement nécessaire 37
2.2.5 La veille de tous les décès d'enfant, l'importance d'avoir une vision globale 40
2.2.6 L'exercice de certaines fonctions en faveur des jeunes adultes, une réponse aux besoins et constats concernant la transition à la vie adulte 41
2.2.7 Le soutien aux enfants dans l'exercice de leurs droits, un besoin identifié 42
2.2.8 Un pouvoir d'enquête d'office et à la demande de l'Assemblée nationale ciblé sur la mise en œuvre des programmes et à la prestation des services qui relèvent des organismes publics 47

3 LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE DANS LA RÉALISATION DES DROITS DE L'ENFANT 49

CONCLUSION 52

ANNEXE

CHRONOLOGIE DES ORGANISMES ET INSTANCES DE PROMOTION, DÉFENSE ET PROTECTION DES ENFANTS AU QUÉBEC

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

CBEDE	Commissaire au bien-être et aux droits des enfants
C.c.Q.	*Code civil du Québec*
CPJ	Conseil permanent de la jeunesse
CRDE	*Convention relative aux droits de l'enfant*
CRUJeF	Centre de recherche universitaire sur les jeunes et les familles
CSDEPJ	Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse
DGSP	Direction générale de la santé publique
DPJ	Direction de la protection de la jeunesse
DUDH	*Déclaration universelle des droits de l'homme*
ERDE	Évaluation des répercussions sur les droits de l'enfant
LIP	*Loi sur l'instruction publique*
L.p.j.	*Loi sur la protection de la jeunesse*
L.s.j.p.a.	*Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*
L.s.s.s.s.	*Loi sur les services de santé et les services sociaux*
OPHQ	Office des personnes handicapées du Québec

SOMMAIRE

Il faut tout un écosystème pour assurer la promotion, la défense et la protection des droits des enfants au Québec. Le mandat spécifique du Commissaire au bien-être et aux droits des enfants[1] de veiller à la promotion du bien-être et des droits des enfants permettrait de renforcer les actions de nature préventive en leur faveur, comme recommandé par la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse (CSDEPJ)[2].

Les fonctions qui seraient attribuées au CBEDE par le projet de loi l'amèneraient à avoir une vision globale, à l'échelle de la province, de l'état de bien-être et de l'exercice des droits des enfants et des jeunes. Il viendrait par le fait même combler un besoin largement constaté au Québec de mieux entendre la voix des enfants et de mieux tenir compte de leur intérêt dans les décisions qui les concernent sur divers sujets.

Son ample vue le placerait dans une position privilégiée pour harmoniser les interventions de l'ensemble des organismes formant l'écosystème, incluant la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse[3].

Les mandats et responsabilités de la Commission en regard de la promotion et de la défense des droits des enfants et des jeunes sont vastes. Les actions du CBEDE seraient complémentaires aux siennes, ce qui rendrait nécessaire leur collaboration pour agir efficacement en faveur des enfants et des jeunes. L'interaction de leurs rôles s'inscrirait dans le prolongement de l'histoire de la promotion, la défense et la protection des droits des enfants du Québec.

Afin de jouer un rôle d'envergure en faveur des enfants et des jeunes du Québec, le CBEDE devrait disposer de toutes les fonctions essentielles et celles-ci doivent être énoncées clairement afin d'être comprises par l'ensemble des acteurs concernés.

---

1 Ci-après « CBEDE ».

2 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *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*, 2021, *Chapitre 5, Garantir aux enfants une famille pour la vie*, p. 177 à 215. [En ligne]. https://www.csdepj.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Rapport_final_3_mai_2021/2021_CSDEPJ_Rapport_version_finale_numerique.pdf (ci-après « Rapport de la CSDEPJ »).

3 Ci-après « Commission ».

INTRODUCTION

La Commission assure le respect et la promotion des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec[4]. 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*[5].

À titre d'organisme ayant d'importantes responsabilités à l'égard des enfants et des jeunes, la Commission a analysé avec grand intérêt le projet de loi nº 37, *Loi sur le commissaire au bien-être et aux droits des enfants*[6], lequel vise à répondre à l'une des recommandations formulées en 2021 par la CSDEPJ. Elle l'a également examiné en vertu de son mandat de « relever les dispositions des lois du Québec qui seraient contraires à la Charte et faire au gouvernement les recommandations appropriées »[7].

La Commission accueille favorablement l'institution d'un commissaire dédié à la promotion du bien-être et du respect des droits des enfants ainsi qu'à la protection de l'intérêt de l'enfant[8]. Elle note avec satisfaction la compétence qu'il aurait à l'égard des jeunes adultes âgés de 18 à 25 ans dont la situation a déjà été prise en charge par le Directeur de la protection de la jeunesse ou qui a déjà fait l'objet d'une mesure de garde ou de surveillance en vertu de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*[9].

La Commission remarque par ailleurs que le projet de loi propose l'institution d'un commissaire associé dédié au bien-être et aux droits des enfants autochtones[10]. Les constats qu'elle a posés à l'égard du respect des droits de ces derniers dans le cadre de l'exercice de ses fonctions appuient la nécessité de mettre en place des mesures spécifiques pour assurer leur bien-être

---

4 *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C -12 (ci-après « Charte »).

5 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P -34.1 (ci-après « L.p.j. »).

6 Projet loi n° 37, *Loi sur le commissaire au bien-être et aux droits des enfants* — 23 octobre 2023), 1re sess., 43e légis. (Qc) (ci-après « projet de loi n° 37 » ou « projet de loi »).

7 Charte, art. 71 al. 1 et al. 2 (6).

8 Voir à ce sujet : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, « Réaction au rapport de la Commission Laurent : l'intérêt supérieur de l'enfant doit primer, selon la CDPDJ », Communiqué, 3 mai 2021, [En ligne]. https://www.cdpdj.qc.ca/fr/actualites/communique-rapport-Laurent

9 *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, L.C. 2002, c. 1 (ci-après « L.s.j.p.a. »).

10 Projet de loi nº 37, art. 14 à 18.

et le respect de leurs droits[11]. Reconnaissant l'importance du droit à l'autodétermination des peuples autochtones[12] et suivant un esprit de réconciliation, la Commission est d'avis que toute proposition législative concernant la création de cette fonction et la nomination de la personne pour l'occuper doivent recueillir l'adhésion des autorités autochtones. Elle ne formulera donc pas de commentaires spécifiques concernant le commissaire associé.

Les fonctions qu'occuperait le CBEDE, complémentaires à celles de la Commission et d'autres organismes, viendraient parachever l'écosystème actuel de promotion, de défense et de protection des droits des enfants. La composition de ce dernier correspondrait ainsi à la vision qu'elle a présentée à l'occasion de la CSDEPJ[13]. Celle-ci repose sur la nécessité d'entendre et porter la voix des enfants et de les soutenir plus efficacement dans l'exercice de leurs droits. Dans cette perspective, la Commission ne peut qu'appuyer la nécessité pour le CBEDE de coopérer avec elle et les autres organismes publics pour mieux harmoniser leurs interventions respectives en faveur des enfants et des jeunes[14].

Pour la Commission, c'est d'abord et avant tout dans l'esprit du chapitre introductif du rapport de la CSDEPJ qu'il faut comprendre la mission, les fonctions et les pouvoirs d'un éventuel CBEDE. Ceux-ci devraient dans un premier temps viser à fortifier la prévention des situations

---

11 Au cours des dernières décennies, différentes actions de la Commission se sont concentrées sur les situations vécues par les enfants autochtones du Québec. À titre d'exemple, la Commission a dénoncé à nombreuses reprises que les lacunes du système de protection de la jeunesse, dont elle fait le constat dans le présent mémoire, ont un impact beaucoup plus marqué chez les enfants autochtones. 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*, 2020, (Cat. 2.211.5), p. 39 à 45, [En ligne]. https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_commission-laurent.pdf et COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de la santé et des services sociaux de l'Assemblée nationale, Projet de loi n° 15, Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives*, (Cat. 2.412.101.3), 2022, p. 35 et suiv. Plus récemment, voir : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de la santé et des services sociaux de l'Assemblée nationale, Projet de loi n° 32, Loi instaurant l'approche de sécurisation culturelle au sein du Réseau de la santé et des services sociaux*, (Cat. 2. 412.120.1), 2023, p. 24 à 26.

12 Depuis plusieurs décennies déjà, la Commission s'est prononcée en faveur de l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones, COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Mémoire sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, 1990, p. 19. 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, Recommandation 14, p. 71. Plus récemment, voir : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2022), préc., note 11, p. 35 et suiv. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2023), préc., note 11, p. 24 à 26.

13 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020), préc., note 11.

14 Projet de loi nº 37, art. 11.

de compromission des droits des enfants, en amont du système de protection de la jeunesse. Cela rejoint son propre positionnement au sujet du rôle qu'ont à jouer les réseaux publics à cet égard[15]. Tout un écosystème d'acteurs collaborant entre eux est nécessaire pour assurer le respect des droits des enfants, de la petite enfance à l'âge adulte, de la prévention à la résolution des violations de droits.

Dans le cadre du présent mémoire, la Commission tracera dans un premier temps un historique de l'écosystème québécois de la promotion, la défense et la protection des droits des enfants afin d'offrir un portrait clair du rôle et des missions des différents organismes publics qui ont œuvré ou qui œuvrent aujourd'hui à cette fin.

Son rôle fondamental et ses fonctions essentielles dans la protection et la promotion des droits de l'enfant au Québec l'amèneront dans un deuxième temps à partager sa compréhension du rôle que jouerait le CBEDE tel que proposé par le projet de loi. En effet, son interprétation se fonde sur ses près de 50 ans à promouvoir et défendre les droits des enfants, tant en vertu des instruments internationaux que de la Charte[16]. Elle repose de plus sur sa mission spécifique, qu'elle exerce depuis près de 30 ans, quant à la protection de l'intérêt de l'enfant et au respect des droits qui lui sont conférés par la L.p.j.[17].

Cela lui permettra de livrer sa vision de ce que devrait être la mission du CBEDE et de fournir des indications quant à la façon dont il devrait exercer ses fonctions et ses pouvoirs. Elle identifiera du même fait les éléments qui, de son point de vue, devraient y être précisés ou ajoutés afin que celui-ci puisse jouer pleinement son rôle en faveur des enfants et des jeunes du Québec. Son analyse prend appui sur les principes de l'approche des droits de l'enfant

---

15 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020), préc., note 11, p. 72 à 128.

16 Charte, art. 57, al 1 et 2.

17 *Id.* Soulignons qu'en 2022, la Commission a précisé ses orientations en protection de la jeunesse. Celles-ci s'articulent autour de l'idée que pour porter la voix des enfants et des jeunes, il faut mieux les entendre en allant à leur rencontre, tant en milieu urbain, rural, qu'en communautés autochtones et dans les villages nordiques. Cela s'arrime d'ailleurs à sa stratégie de régionalisation, déployée peu de temps auparavant, afin de rendre ses services davantage accessibles dans l'ensemble du Québec COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Orientations pour les enfants et les jeunes pris en charge par le système de protection de la jeunesse ou assujettis au système de justice pénale pour adolescents*, 2022, [En ligne]. https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/Orientations_Jeunesse.pdf et COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Planification stratégique transitoire 2019-2021, 2019*, [En ligne]. https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/plan-strategique-transitoire_2019-2021.pdf.

préconisée par le Comité des droits de l'enfant, qu'elle exposera plus en détail[18]. Elle prend de même appui, lorsque pertinent, sur les modèles des défenseurs des enfants en place dans les autres provinces et territoires au Canada ou ailleurs dans le monde.

Enfin, dans le contexte de la volonté claire du gouvernement d'agir de manière préventive à l'amélioration du bien-être des enfants et de faciliter l'exercice de leurs droits, la Commission pose son regard sur les responsabilités ministérielles visant à assurer la réalisation des droits de l'enfant qui devrait selon elle être prévues dans le projet de loi.

1 UN SURVOL HISTORIQUE DE LA MISE EN PLACE D'UN ÉCOSYSTÈME ŒUVRANT À LA PROMOTION, À LA DÉFENSE ET À LA PROTECTION DES DROITS DES ENFANTS AU QUÉBEC

Afin de mieux saisir le rôle que devrait jouer le CBEDE, la Commission juge utile de retracer les jalons marquants de l'histoire de la protection de la jeunesse et celle plus large de la défense des droits des enfants au Québec. En effet, poser un regard sur le chemin parcouru en ces matières permet de mieux se projeter sur ce que devrait être l'action du CBEDE, qui doit par ailleurs correspondre à l'esprit du projet de société attendu à l'égard des enfants et des jeunes, dont les pourtours ont été tracés par la CSDEPJ[19].

Progressivement, au cours du 20e siècle, le bien-être des enfants est devenu un sujet d'intérêt public requérant l'attention de l'État. Parallèlement, deux mouvements se sont déployés : un essor de la défense des droits de la personne, dont ceux des enfants, ainsi qu'un souci pour les enfants ayant besoin de protection. La promotion des droits des enfants, dont le CBEDE aurait le mandat, découle de la première trame. La protection de la jeunesse, telle que nous la connaissons aujourd'hui, suit la seconde. Cet historique permet de comprendre comment les objectifs de protection de l'enfant sont liés à la promotion de ses droits, tout en ayant des visées distinctes. Une ligne du temps, apparaissant à l'annexe, présente certains événements clés de l'évolution des organismes et instances de promotion, défense et protection des droits des

---

18 Voir à ce sujet : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020), préc., note 11, p. 5 et 7.

19 Rapport de la CSDEPJ, préc., note 2, p. 25 à 50.

enfants, en parallèle des dates d'adoption de lois québécoises et textes internationaux ayant marqué l'histoire de la reconnaissance des droits des enfants au Québec.

1.1 Le bien-être des enfants, une question d'intérêt public

À partir des années 1960, le Québec a vu se mettre en place un État providence reposant sur des institutions, programmes et services publics forts qui ont contribué de différentes façons à faire du bien-être des enfants une question d'intérêt public. Auparavant, cet enjeu était considéré comme étant essentiellement du ressort de la famille et de l'Église. Parmi les exemples les plus évocateurs de ces changements figurent le développement d'un réseau public d'éducation, la création d'un régime public d'assurance-maladie et, plus tard, la transformation de la politique familiale.

Créée en 1961, la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec, mieux connue sous le nom de Commission Parent, a posé les grandes balises de ce qui allait devenir le système d'éducation québécois moderne. Sa volonté de démocratiser l'éducation partait du principe que celle-ci est « un élément essentiel du bien-être » et qu'il en va de l'intérêt de l'enfant et de la société de lui offrir la possibilité de s'instruire et de développer pleinement son potentiel[20]. Compte tenu de l'importance de l'éducation pour le développement des enfants, la Commission Parent estimait que cette question ne peut être laissée seulement aux parents, qui ont néanmoins un rôle fondamental à jouer à cet égard. Les parents et l'État, en tant que gardien des droits de l'enfant, doivent désormais être des « partenaires, chacun selon sa fonction »[21].

La Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, dite Commission Castonguay-Nepveu, qui a rendu son rapport sur l'assurance-maladie en 1967, a aussi situé sa réflexion sur le bien-être dans une approche fondée sur les droits. Elle appuyait notamment ses fondements sur le droit à la sécurité sociale garanti par la *Déclaration universelle des droits de l'homme*[22]. Les auteurs citaient également son article 25 qui prévoit que « [t]ous les enfants,

---

20 COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ENSEIGNEMENT DANS LA PROVINCE DE QUÉBEC, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la Province de Québec*, 1966, vol. 5, p. 267 et 268.

21 *Id.*, p. 268.

22 *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Rés. 217 A (III), Doc. off. A.G. N.U., 3e sess., suppl. n° 13, p. 17, Doc. N.U. A/810 (1948), art. 22 (ci-après « DUDH »). Voir COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA SANTÉ ET LE BIEN-ÊTRE SOCIAL, *Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, Vol. 1 L'assurance-maladie*, 1967, p. 6.

qu'ils soient nés dans le mariage ou hors du mariage, jouissent de la même protection sociale »[23]. Parce qu'elle vise à « hausser le niveau de sécurité et de bien-être », l'assurance-maladie « constitue une mesure de sécurité sociale »[24].

Puis, en 1997, la politique familiale du Québec, qui avait jusqu'ici eu des visées natalistes[25], a connu une transformation majeure avec la création des centres de la petite enfance, l'instauration d'un régime d'assurance parentale et le versement de prestations monétaires[26]. L'un des objectifs de cette politique était de favoriser le développement des enfants et l'égalité des chances[27].

Quelques années plus tard, en 2004, le Québec s'est doté d'un plan d'action, *Un Québec digne des enfants*[28]. Il s'inscrit à la suite de plusieurs documents ayant affirmé l'importance d'intervenir tôt et de façon préventive, dont le rapport *Un Québec fou de ses enfants* dès 1991[29]. Ce plan d'action définissait les lignes directrices et des priorités pour les dix prochaines années en vue de mieux soutenir la santé, le bien-être, le développement et la réussite des enfants québécois. Une série d'actions devaient être mises en œuvre pour chacune de ces priorités. En lien avec ces dernières, un appel à la mobilisation sociale et à la collaboration était lancé aux parents, aux familles, aux services publics, aux milieux scolaire et communautaire, aux organisations régionales et locales ainsi qu'au secteur privé[30].

---

23 DUDH, art. 25, al. 2.

24 COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA SANTÉ ET LE BIEN-ÊTRE SOCIAL, préc., note 22, p. 53.

25 Renée B. DANDURAND, « La politique québécoise Les enfants au cœur de nos choix : Un pari audacieux néanmoins gagnant » (2020), 35 *Enfances Familles Générations,* [En ligne]. https://journals.openedition.org/efg/10191

26 GOUVERNEMENT DU QUEBEC, *Nouvelles dispositions de la politique familiale : Les enfants au cœur de nos choix*, 1997. Voir aussi Sophie MATHIEU et Diane-Gabrielle TREMBLAY, « Évolution et transformation de la politique familiale québécoise depuis 1997 » (2020), 35 *Enfances Familles Générations* [En ligne]. https://journals.openedition.org/efg/10356

27 *Id.*, p. 13.

28 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Un Québec digne des enfants – Le plan d'action pour les enfants*, 2004, [En ligne]. https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/SF_Quebec_digne_enf_final.pdf

29 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Un Québec fou de ses enfants — Rapport du Groupe de travail pour les jeunes*, 1998, [En ligne]. https://www.aqcpe.com/wp-content/uploads/2021/06/1991-un-quebec-fou-de-ses-enfants.pdf

30 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 28, p. 9.

Ces différentes avancées ayant marqué l'histoire de l'État social québécois, bien qu'encore imparfaites et inégales, illustrent comment le bien-être et le développement des enfants sont progressivement devenus une visée des politiques sociales. Ainsi, le bien-être des enfants est conçu comme un horizon que le respect de leurs droits commande d'atteindre par la mise en place de mesures étatiques, en faisant par là une responsabilité collective.

1.2 Des droits pour tous les enfants, dans tous les aspects de leur vie

Le souci croissant pour le bien-être des enfants s'est accompagné d'une reconnaissance de leurs droits qui a trouvé sa forme la plus aboutie sur le plan international dans la *Convention relative aux droits de l'enfant*[31], adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1989. Le Québec s'y est déclaré lié en 1991[32]. Elle garantit aux enfants des droits spécifiques dans tous les aspects de leur vie[33].

Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies formule ainsi les implications de tels droits : « […] les États sont tenus de considérer leur rôle comme consistant à s'acquitter d'obligations juridiques claires envers les enfants ». Ainsi, ajoute-t-il, « la mise en œuvre des droits fondamentaux des enfants ne doit pas être perçue comme un acte de charité envers eux »[34]. Les enfants ne doivent pas non plus être considérés au seul titre de bénéficiaires de services ou de programmes sociaux, mais comme des titulaires de droits, dont il faut collectivement assurer la réalisation effective. On assistait ainsi à l'émergence d'une démarche fondée sur les droits de l'enfant, laquelle était dès lors préconisée par ce comité. Celle-ci repose sur quatre principes généraux qui doivent guider l'interprétation et l'application de tous les autres droits de l'enfant[35]. Il s'agit de l'intérêt supérieur de l'enfant ; de la non-discrimination ; du droit à la

---

31 *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 »).

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

33 Mona PARÉ, « La Convention relative aux droits de l'enfant — 30 ans de mise en œuvre, mais où est l'égalité ? » (2021/2022), *Revue Droits & Libertés*, [En ligne]. https://liguedesdroits.ca/la-convention-relative-aux-droits-de-lenfant-30-ans-de-mise-en-oeuvre-mais-ou-est-legalite/

34 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 5 (2003), 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, par. 11.

35 COMITÉ 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), par. 12.

vie, à la survie et au développement ainsi que du droit de l'enfant de participer et d'être entendu.

La reconnaissance des droits des enfants s'était toutefois amorcée en 1948 par des références à l'enfance et aux enfants dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme*. Elle s'est prolongée en 1959 avec la *Déclaration des droits de l'enfant*[36]. Cette histoire s'inscrit ainsi pleinement dans celle plus large des droits et libertés de la personne.

Au cours de la deuxième moitié du 20e siècle, la défense et la reconnaissance des droits avaient déjà pris son essor au Québec. Ainsi, au tournant des années 1960, le premier projet de Charte québécoise des droits a été élaboré, s'inspirant des instruments juridiques internationaux[37]. Ce projet de Charte, qui incluait la reconnaissance de droits économiques et sociaux, comme le droit à l'éducation et le droit à la santé, se démarquait à l'époque. Les revendications des mouvements de défense des droits portaient alors avant tout sur les droits civils et politiques, comme l'état civil des femmes, le droit à l'avortement et la liberté d'expression. Ce mouvement en faveur des droits culmine en 1975 avec l'adoption de la Charte qui garantit tant des droits civils et politiques que des droits économiques et sociaux, devenant ainsi l'instrument protégeant la plus large gamme de droits et libertés de la personne en Amérique du Nord.

Bien que la Charte garantisse des droits à toute personne, y compris aux enfants, et que la CRDE leur en reconnaisse d'autres de façon spécifique, la mise en œuvre de ces droits reste inégale[38]. Alors que le mouvement général de reconnaissance des droits de la personne a d'abord mis de l'avant les droits civils et politiques au Québec, une tendance inverse est observée pour ceux des enfants. Les institutions mises en place pour veiller à leur bien-être s'appuyaient sur les droits économiques et sociaux, comme on l'a vu pour les droits à l'éducation et à la santé. En dépit de ces efforts, la reconnaissance des droits économiques et sociaux des enfants demeure à ce jour incomplète en droit interne. De plus, la pleine reconnaissance des droits civils et politiques des enfants, étroitement liée à l'autonomie

---

36 *Déclaration des droits de l'enfant*, rés. 1387 (XIV), Doc. off. A.G. N.U., 14e sess. (1959).

37 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Après 25 ans : La Charte québécoise des droits et libertés,* Volume 1, 2003, p. 4, [En ligne]. https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/bilan_charte.pdf

38 M. PARÉ, préc., note 33.

personnelle et à leur participation à la vie démocratique, suscite encore aujourd'hui des controverses. L'exemple le plus récent concerne la reconnaissance de l'identité ou l'expression de genre des enfants et des jeunes, un sujet dont des Défenseurs des enfants des autres provinces et territoires se sont saisis[39]. La question du droit de vote des jeunes en est un autre exemple.

1.3 La mise en place d'instances judiciaires et d'institutions de surveillance vouées à la protection de la jeunesse

La reconnaissance progressive des droits de l'enfant a mené à une considération accrue pour la protection des enfants victimes de mauvais traitements. En fait, dès 1950, la Cour du bien-être social a été créée pour traiter les situations d'enfants de moins de 18 ans, particulièrement exposés à des dangers moraux ou physiques[40]. Cette cour était responsable notamment de l'admission des mineurs aux « écoles de protection de la jeunesse » et jugeait toute contravention aux règlements municipaux commise par des enfants de moins de 18 ans[41]. Notons qu'elle s'occupait désormais des adoptions, « une compétence qui amplifi[ait] son rôle de protection à l'égard de la jeunesse et que ne possédaient pas les tribunaux qu'elle remplace »[42]. Son nom fut modifié en 1977 par celui de Tribunal de la jeunesse[43]. De plus, pour permettre de concrétiser les objectifs de la L.p.j., qui venait d'être adoptée, le législateur québécois élargissait le concept traditionnel du rôle du juge pour lui donner un rôle actif[44].

---

39 Voir par exemple : BUREAU DU DÉFENSEUR DES ENFANTS ET DES JEUNES DU NOUVEAU-BRUNSWICK, Dans l'ensemble, choisissez la gentillesse — Examen par le défenseur des modifications apportées à la politique 713 et recommandations pour une politique juste et compatissante, 2023, [En ligne]. https://static1.squarespace.com/static/60620922ffdb3f7dec577e42/t/64dba3870f8e910c2df98320/1692115852987/Dans+l%27ensemble+choisissez+la+gentillesse+-+Politique+713.pdf ; SASKATCHEWAN ADVOCATE FOR CHILDREN AND YOUTH—Review of Ministry of Education Policy: Use of preferred first name and pronouns for children, 2023, [En ligne]. https://www.saskadvocate.ca/assets/acy-policy-review-use-of-preferred-first-name-and-pronouns-of-students-september-15-2023-final.pdf

40 Gaston ESNOUF, « Objectif légal et moral de la Cour de bien-être social », 1965, *Les Cahiers de droit, 7(2),* p.385 à 393, [En ligne]. https://doi.org/10.7202/1004240ar

41 Voir : https://advitam.banq.qc.ca/notice/397967

42 *Id.*

43 Oscar D'AMOURS, *Survol historique de la protection de l'enfance au Québec, de 1608 à 1977*. Service social,1986, 35(3), p. 410, [En ligne]. https://doi.org/10.7202/706321ar

44 ANDRÉE RUFFO, « Le rôle du juge du Tribunal de la jeunesse sous la Loi sur la protection de la jeunesse et la Loi sur les jeunes contrevenants » (1988). *Revue générale de droit, 19(2), 413–433*, p. 421, [En ligne]. https://doi.org/10.7202/1059147ar

Entre autres, il lui était possible d'intervenir directement[45] pour recueillir toute information lui permettant de s'assurer de l'intérêt et du respect des droits de l'enfant[46]. En 1984, son pouvoir d'intervention s'est accru à la rectification des situations où des droits étaient lésés[47].

La Cour du Québec, telle que nous la connaissons aujourd'hui, est née en 1988 de l'unification de la Cour provinciale dont la compétence était principalement civile, de la Cour des sessions de la paix, chargée d'entendre les affaires criminelles, et du Tribunal de la jeunesse, qui avait la responsabilité d'entendre tous les litiges impliquant des mineurs[48]. La Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec joue un rôle d'importance en matière de protection de la jeunesse et en matière pénale.[49] Parallèlement à l'institution d'instances judiciaires pour assurer la protection des enfants au Québec, la nécessité d'instituer un organisme de surveillance pour protéger les enfants soumis à des mauvais traitements physiques par suite d'excès ou de négligence s'est imposée. C'est ainsi qu'un premier Comité de protection de la jeunesse a été créé en 1974[50] en vue de favoriser la protection des enfants maltraités par suite d'excès ou de négligence. Avec l'adoption de la L.p.j. en 1977, la responsabilité de recevoir des signalements de situation d'enfants dont la sécurité ou le développement était compromis a été confiée au Directeur de la protection de la jeunesse, qui relevait alors du ministre des Affaires sociales[51]. Le mandat du Comité de protection de la jeunesse, qui relevait du ministre de la Justice, fut quant à lui élargi par la même loi « pour en faire un véritable "ombudsman" des droits de l'enfant »[52]. Il se voyait confier « un rôle particulier en termes d'information, de prévention et de liaison avec les organismes du milieu »[53]. En fait, il s'est vu attribuer un pouvoir de surveillance et de contrôle systématique sur les cas de mauvais

---

45 Il peut notamment poser des questions sur d'autres faits qui pourraient lui sembler pertinent pour défendre l'intérêt et le respect des droits de l'enfant.

46 A. RUFFO, préc., note 44, p. 422.

47 Laurence RICARD, « Un regard sur la notion de lésion de droits en matière de protection de la jeunesse », *Cahiers de droit*, vol. 62, nº. 2, juin 2021, 605, p. 614.

48 Voir : https://courduquebec.ca/a-propos-de-la-cour/historique

49 *Id.*, p. 3.

50 G. ESNOUF, préc., note 40, p. 385 à 393.

51 Édith DELEURY, Jocelyn LINDSAY et Michèle RIVET, « Historique et analyse de la Loi sur la protection de la jeunesse », (1978) Intervention 52, p. 26 et 27.

52 *Id.*

53 *Id.*, p. 27.

traitements physiques qui ont été dénoncés au Directeur de la protection de la jeunesse[54]. Son rôle en était un de « charnière du système puisqu'il assur[ait] la coordination entre l'approche individuelle et l'approche globale »[55]. Il était jusqu'en 1984 — moment où le Tribunal de la jeunesse a eu obtenu le pouvoir de rectifier les situations où des droits auraient été lésés — le seul à avoir compétence en matière de lésion de droits.

Ce comité a été remplacé en 1989 par la Commission de protection des droits de la jeunesse, laquelle avait comme mandat d'enquêter lorsqu'existaient des raisons de croire que les droits d'un enfant ou d'un groupe d'enfants avaient été lésés, à moins que le tribunal ne soit saisi, et de prendre les moyens légaux nécessaires pour que soit corrigée la situation[56]. Celle-ci a été fusionnée en 1995 à la Commission des droits de la personne, laquelle exerce depuis le mandat d'assurer la protection de l'intérêt de l'enfant ainsi que le respect et la promotion des droits qui lui sont reconnus par la L.p.j.

Plus récemment, un poste de Directeur national de la protection de la jeunesse, sous-ministre adjoint au ministère de la Santé et des Services sociaux[57], a été institué à la suite d'une recommandation de la CSDEPJ[58]. L'entrée en fonction de la première directrice, nommée par le gouvernement, a eu lieu en mars 2021. Son rôle consiste « à déterminer les orientations et les normes de pratique clinique applicables par les directeurs de la protection de la jeunesse, celle d'exercer les contrôles requis à l'égard des interventions en protection de la jeunesse et celle de soutenir l'action des directeurs de la protection de la jeunesse »[59]. D'autres dispositions de la L.p.j. lui permettent de donner des directives aux directeurs de la protection de la jeunesse, de faire des enquêtes lorsqu'il le juge à propos, d'exiger que des correctifs soient apportés par un directeur dans un délai déterminé et, dans certains cas, confier les responsabilités d'un directeur à un autre directeur ou à une personne qu'il désigne[60]. Son

---

54 *Id.*

55 *Id.*

56 *Id*.

57 *Loi sur le ministère de la Santé et des Services sociaux*, RLRQ, c. M -19.2, art. 5.1.1.

58 Rapport de la CSDEPJ, préc., note 2, p. 380. RecommandAction 2.1.

59 *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives*, projet de loi n° 15, (présentation— 1er décembre 2021), 2re session, 42e légis. (Qc), notes explicatives.

60 L.p.j., art. 30 à 30.4.

récent rapport annuel 2022-2023 fait état du bilan de ses réalisations depuis sa création et de ses objectifs et priorités pour les années 2023-2024[61].

1.4 Veiller à la promotion, la protection et au respect des droits des enfants, une responsabilité partagée

Au fil du temps et au rythme de la reconnaissance des droits aux enfants, différents organismes québécois ont eu une mission globale plus directement liée à l'enfance et à la famille. Dans les années 1980, des mouvements de jeunes se sentant laissés pour compte s'organisent. Ils souhaitent se faire entendre et trouver leur place dans la société québécoise[62]. Le Sommet québécois de la jeunesse de 1983 témoignera de ce désir. Durant cette période, des organismes « jeunesse » sont créés, ainsi que des comités de jeunes dans différentes instances, comme les partis politiques, les syndicats et les chambres de commerce[63].

La création du Conseil permanent de la jeunesse[64] en 1987 s'inscrit dans cette tendance en tant qu'instance « jeunesse » au sein du gouvernement. Le CPJ avait « pour fonction de conseiller le ministre [responsable de la Jeunesse] sur toute question relative à la jeunesse, notamment quant à la solidarité entre les générations, l'ouverture au pluralisme et le rapprochement interculturel »[65]. Son action était prioritairement dirigée auprès des jeunes âgés de 15 à 30 ans[66]. En 2011, près de 25 ans plus tard, le CPJ a été aboli[67].

Le Conseil de la famille, créé en 1988, puis devenu le Conseil de la famille et de l'enfance en 1997, a connu le même sort avec son abolition en 2011[68]. Le changement de nom à l'époque a suivi la réorientation de la politique familiale qui mettait désormais aussi l'accent sur le

---

61 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *L'espoir de changer les choses, ensemble ! Rapport annuel de la Directrice nationale de la protection de la jeunesse*, 2022-2023, 2023.

62 CONSEIL PERMANENT DE LA JEUNESSE, *L'histoire du Conseil permanent de la jeunesse : tout (ou presque) sur les 15 ans du CPJ*¸ 2004, p. 5, [En ligne]. https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/13348

63 *Id.*

64 Ci-après « CPJ ».

65 *Loi sur le conseil permanent de la jeunesse,* RLRQ, c. C-59.01, art. 25.

66 *Id.*, art. 16 (1).

67 *Loi abolissant le ministère des Services gouvernementaux et mettant en œuvre le Plan d'action 2010-2014 du gouvernement pour la réduction et le contrôle des dépenses en abolissant et en restructurant certains organismes et certains fonds*, RLRQ, c. 16, art. 116.

68 *Id.*, art. 97.

développement des enfants. Ce conseil jouait un rôle primordial, notamment dans le développement des orientations et des programmes gouvernementaux et publics destinés à la famille et aux enfants. Il adoptait une vision horizontale et prospective de la réalité familiale pour permettre l'amélioration de la qualité de vie des familles, des services aux enfants et du soutien aux parents dans leurs responsabilités envers leurs enfants. Depuis, il n'existe plus d'organisme qui a pour fonction de conseiller le ministre de la Famille sur toute question relative à la famille et à l'enfance.

Quant au Secrétariat à la jeunesse, fondé en 1983 et devenu permanent en 1988[69], il joue encore aujourd'hui, sous la responsabilité du ministre responsable de la Jeunesse, un rôle stratégique de coordination de l'action gouvernementale et de représentation des intérêts et des besoins des jeunes[70], sans toutefois être une instance représentative indépendante comme l'était le CPJ. Son plan d'action cible les jeunes âgés de 15 à 29 ans[71].

Dernièrement, en 2022, un Protecteur national de l'élève a été institué pour notamment veiller au respect des droits des élèves, des enfants qui reçoivent un enseignement à la maison, ainsi que des parents de ceux-ci, au regard des services que leur rend le centre de services scolaire, un établissement privé ou d'autres établissements d'enseignement visés[72]. Il est responsable d'appliquer la procédure de traitement des plaintes dans le réseau de l'éducation de manière cohérente et optimale, de coordonner, de soutenir et de conseiller les protecteurs régionaux de l'élève et d'examiner les plaintes traitées par les protecteurs régionaux de l'élève, lorsque ceux-ci formulent des conclusions ou des recommandations[73]. Il a également

---

69 CONSEIL PERMANENT DE LA JEUNESSE, *Avis sur le projet de plan d'action 1989-1991 du Secrétariat à la jeunesse*, 1989, p. 1, [En ligne]. https://www.jeunes.gouv.qc.ca/publications/publications-cpj/documents/politique-jeunesse/plan89-91.pdf

70 SECRÉTARIAT À LA JEUNESSE, *Le Secrétariat*, [En ligne]. https://www.jeunes.gouv.qc.ca/secretariat/index.asp

71 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Plan d'action jeunesse 2021-2024 : Je suis le Québec, le Québec c'est nous*, 2021, p. 5, [En ligne]. https://www.jeunes.gouv.qc.ca/publications/documents/PAJ-21-24.pdf

La Politique jeunesse peut toutefois concerner les jeunes de 12-35 ans pour avoir une visée préventive ou pour soutenir certaines transitions particulières. Voir GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Politique québécoise de la jeunesse 2030 — Ensemble pour les générations présentes et futures*, 2016, p. 1, [En ligne]. https://www.jeunes.gouv.qc.ca/publications/documents/pqj-2030.pdf

72 *Loi sur le protecteur national de l'élève*, RLRQ, c. P -32.01, art. 16.

73 *Id.*, art. 17.

pour mandat de faire la promotion de son rôle et de diffuser de l'information sur les droits des élèves[74]. Il doit aussi donner son avis au ministre sur toute question que celui-ci lui soumet[75].

Comme la Commission l'a par ailleurs souligné en détail dans le mémoire qu'elle a soumis à la CSDEPJ[76], en plus des réseaux publics, un ensemble d'autres acteurs, de différentes natures, œuvrent auprès des enfants et de leurs familles pour assurer la promotion et la défense de leurs droits. Parmi ceux-ci nommons : les commissaires aux plaintes et à la qualité des services[77], le Protecteur du citoyen[78], l'Office des personnes handicapées du Québec[79], la Direction générale de la santé publique[80] et les municipalités[81]. Ajoutons les organismes communautaires[82] et les fondations[83], comme les Auberges du cœur et Marie-Vincent ainsi

---

74 *Id*.

75 *Id*., art. 18.

76 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020), préc., note 11, p. 182 à 191.

77 Lorsqu'un usager, soit un enfant ou ses parents biologiques ou d'accueil, est ou sont insatisfait.s des services qu'il a ou qu'ils ont reçus ou qu'il aurait ou qu'ils auraient dû recevoir d'un établissement de santé et de services sociaux, d'une ressource intermédiaire, d'une ressource de type familial ou d'un organisme, société ou personne auquel l'établissement recourt, il peut ou ils peuvent porter plainte au Commissaire local aux plaintes et à la qualité des services. L.s.s.s.s., art. 34.

78 Le Protecteur du citoyen exerce les fonctions du Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux. À ce titre, il veille au respect des usagers ainsi que des droits qui leur sont reconnus dans la L.s.s.s.s. et par toute autre loi. *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*, RLRQ, c. P-31.1, art. 7.

79 L'Office des personnes handicapées du Québec est doté de responsabilités axées sur la collaboration, la concertation et la coordination. Son action en faveur des personnes handicapées s'exerce tant sur une base individuelle que collective. *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale*, RLRQ, c. E-20,1, art. 25.

80 Dans le cadre de sa mission, la Direction générale de la santé publique joue un rôle essentiel en matière de prévention et de protection de la santé physique et psychologique des enfants, tant au niveau national que régional et local. La mission de la DGSP est notamment circonscrite par le contenu du Programme national de santé publique et de ses plans d'action régionaux et locaux, développés conformément aux articles 7 à 18 de la *Loi sur la santé publique*, RLRQ, c. S-2.2.

81 Le Québec a d'ailleurs souscrit, en 2009, à l'initiative mondiale de l'UNICEF appelée *Villes amies des enfants* qui favorise l'application des principes énoncés dans la CRDE par les gouvernements locaux. [En ligne]. https://www.unicef.ca/fr/discover-fr/article/municipalites-amies-des-enfants

82 Les organismes communautaires se démarquent notamment par la vaste étendue de leurs différentes missions, touchant différentes clientèles, mais aussi toutes les sphères de la vie des enfants et des familles. Ils offrent entre autres des services de première ligne essentiels auprès des jeunes et de leur famille en difficulté. Ils les accompagnent dans différentes démarches d'intégration sociale, d'acquisition d'habiletés ou dans le cadre de procédures mises en œuvre par le DPJ. De même, les organismes communautaires déploient différentes initiatives en amont du système de protection de la jeunesse, par exemple, eu égard à la prévention de la violence faite aux enfants ou de l'exploitation sexuelle de ceux-ci ou encore en aidant à pallier la pauvreté de ceux-ci et de leur famille.

83 Plusieurs de ses fondations offrent un soutien financier à des organismes, particulièrement les organismes communautaires précités, qui œuvrent auprès des enfants et des familles en difficulté.

que les acteurs de la recherche, comme le Centre de recherche universitaire sur les jeunes et les familles (CRUJeF). Les missions de ces organismes et institutions se complètent et se recoupent à certains égards, mais leur apport est nécessaire au fonctionnement effectif de l'offre et de l'organisation des services destinés aux enfants et à leur famille au sein de la société québécoise.

Au terme de cet historique, force est de constater que plusieurs acteurs, dont la Commission, veillent à la protection des droits des enfants pris en charge par l'État. Or, aucun d'eux n'est dédié à la promotion du bien-être et du respect de **tous les droits de tous les enfants, de la petite enfance à l'âge adulte, dans tous les aspects de leur vie**. C'est ce qui a poussé la CSDEPJ à recommander la création du CBEDE[84].

La CRDE enjoint d'ailleurs les États à mettre en place une institution indépendante ayant un large mandat de promotion et de défense des droits des enfants[85]. À cet égard, depuis son adoption en 1989, des défenseurs des enfants et des jeunes ont été institués dans des provinces et territoires du Canada, sous différentes formes et avec des responsabilités pouvant varier[86].

Plus largement, cet exposé fait ressortir l'inexistence au Québec d'un organisme qui a pour responsabilité de veiller à la cohérence de l'ensemble de l'action gouvernementale à l'égard des enfants et des jeunes ainsi que de celle des organisations non gouvernementales vouées à la promotion, à la défense et à la protection des droits des enfants.

D'autres fondations ont pour mission d'appuyer directement des services ou des ressources aux enfants et familles en situation de vulnérabilité.

84 Rapport de la CSDEPJ, préc., note 2, p. 54 et suiv.

85 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 2 (2002), 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.

86 Pour un aperçu de ces différents organismes, voir le site Web du Conseil canadien des Défenseurs des enfants et des jeunes : https://www.cccya.ca/cccya-members/

2 LE RÔLE PROJETÉ DU CBEDE DANS L'ÉCOSYSTÈME

Avant de commenter les fonctions et pouvoirs du CBEDE, la Commission souhaite partager sa compréhension du rôle qu'il jouerait compte tenu du large mandat qui lui serait confié en faveur du bien-être des enfants et des jeunes. Pour elle, il serait à la fois un acteur central de l'écosystème et interdépendant des autres organismes qui constituent ce dernier.

2.1 Sa mission

La mission du CBEDE se décline en deux mandats : la promotion du bien-être et du respect des droits des enfants et la protection de l'intérêt de l'enfant[87].

2.1.1 L'origine et la portée de la notion de bien-être de l'enfant

Le bien-être des enfants serait au cœur de la raison d'être du CBEDE. Comme l'indique clairement le titre de l'introduction du rapport de la CSDEPJ qui en a recommandé la création, son objectif était de s'assurer de « faire du bien-être des enfants un projet de société »[88]. Le préambule proposé par le projet de loi reprend cette idée en énonçant que le Québec fait du bien-être des enfants « une préoccupation centrale »[89]. Cette intention tire notamment son origine de la CRDE qui a pour objectif de « consacrer le bien-être de l'enfant comme une valeur primordiale au sein de tous les États signataires »[90]. Ceux-ci doivent s'engager à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être et prendre à cette fin toutes les mesures législatives et administratives appropriées[91]. Cela inclut « la mise en place d'institutions, d'établissements et de services chargés de veiller au bien-être des enfants »[92]. À ce titre, le CBEDE serait l'institution québécoise au centre de cet effort visant à faire du bien-être des enfants une priorité.

---

87 Projet de loi nº 37, art. 5.

88 Rapport de la CSDEPJ, préc., note 2, p. 25.

89 Projet de loi nº 37, préambule, 2e considérant.

90 Claude MARTIN, Zoé PERRON et Julia BUZAUD, « Le bien-être de l'enfant : évolution d'une notion, ambiguïtés des dimensions et mesures », (2019) 33 *Enfances Familles Générations*, p. 6, [En ligne]. https://journals.openedition.org/efg/9185

91 CRDE, art. 3 al. 2.

92 CRDE, art. 18 al. 2.

La notion de bien-être peut être difficile à définir et à appréhender tant sa portée est large. Comme le fait remarquer l'UNICEF, il n'existe pas de définition officielle du bien-être. Celle-ci peut varier selon les personnes et les groupes qui ont tous droit de définir ce qu'il signifie pour eux. Cela dit, « [i]l existe […] des conceptions communes de ce qu'englobe le bien-être »[93]. Cette notion peut ainsi comprendre la satisfaction des besoins matériels, physiques, éducatifs et affectifs de l'enfant, ainsi que son besoin de sécurité[94]. Il revient toutefois aux États de « définir des normes nationales pour le bien-être, la santé et le développement de l'enfant »[95].

La CSDEPJ a repris à son compte et synthétisé des éléments de définition posés par l'UNICEF selon qui le bien-être de l'enfant implique « une enfance heureuse permettant de développer une bonne santé mentale et physique, ainsi que les compétences scolaires et sociales pour s'épanouir »[96].

L'UNICEF « définit également les défis entravant le bien-être des enfants :

- Des relations de mauvaise qualité ;
- Le manque de ressources ;
- La pénurie des services ;
- Des lacunes en matière de politique familiale ;
- Le contexte général (chômage, accès à l'eau potable, environnements défavorables à la santé, etc.) »[97].

Des outils servant à mesurer le bien-être des enfants, au Québec et ailleurs au Canada ou à l'international, contiennent des indicateurs qui permettent d'appréhender ses diverses dimensions. Parmi ceux-ci nommons le Cadre des indicateurs des droits de l'enfant du Défenseur des enfants et des jeunes du Nouveau-Brunswick qui a dégagé différentes

---

93 UNICEF CANADA, *Quelle est la situation au Canada ? L'Indice canadien du bien-être chez les enfants et les jeunes, Rapport de référence 2019*, p. 10, [En ligne]. https://www.unicef.ca/sites/default/files/2022-10/Rapport-indice-canadian-du-bien-etre-chez-les-enfants-2.0.pdf

94 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale*, Doc. N.U. CRC/C/GC/14, par. 71.

95 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 13 (2011) sur le droit de l'enfant d'être protégé contre toutes les formes de violence*, Doc. N.U. CRC/C/GC/13, par. 18.

96 Rapport de la CSDEPJ, préc., note 2, p. 28.

97 *Id.*

dimensions dont il assure le suivi à partir des droits garantis aux enfants par la CRDE[98], de l'outil de l'Observatoire des tout-petits qui compile des données sur différents aspects de la vie des enfants[99] ainsi que de l'Indice canadien sur le bien-être chez les jeunes et les enfants d'UNICEF Canada qui documente plus largement différents aspects des conditions de vie des enfants et des familles, notamment en ce qui a trait aux inégalités sociales[100].

2.1.2 Le respect des droits des enfants, une condition de leur bien-être

Le concept de bien-être des enfants et les droits des enfants entretiennent des liens étroits, tout en ayant des visées en partie distinctes. Le bien-être des enfants est inextricablement lié à la réalisation de leurs droits, mais le premier comprend des dimensions plus larges, comme l'état des relations sociales, la confiance envers les institutions et la perception de vivre dans une société juste.

Dans cette perspective, la CRDE constitue « un cadre utile pour améliorer le bien-être des enfants, car elle procure une vue d'ensemble des conditions interdépendantes nécessaires en ce sens, précise ce à quoi les enfants ont droit, décrit les rôles et responsabilités de chacun, et énonce les principes qui devraient guider toutes les actions à l'égard des enfants »[101].

Il en est de même de la Charte qui consacre plusieurs droits qui participent au bien-être de l'enfant, dont le droit à la sûreté, l'intégrité et la liberté de sa personne (art. 1), le droit à la sauvegarde de sa dignité (art. 4), le droit au respect de sa vie privée (art. 5), le droit à l'égalité (art. 10), le droit de tout enfant à la protection, à la sécurité et à l'attention que ses parents ou les personnes qui en tiennent lieu peuvent lui donner (art. 39), le droit à l'instruction publique gratuite (art. 40), le droit à un niveau de vie décent (art. 45) et le droit à un environnement sain (art. 46.1).

Ainsi, par exemple, un enfant bénéficiant du droit à la protection, la sécurité et l'attention de ses parents, serait plus susceptible d'être en bonne santé et heureux[102]. Ou encore, un enfant

---

98 DÉFENSEUR DES ENFANTS ET DES JEUNES DU NOUVEAU-BRUNSWICK, *Cadre des indicateurs de droits de l'enfant*, 2021, [En ligne]. https://www.dejnb.ca/s/Cadre-des-indicateurs-des-droits-de-lenfant-2021

99 OBSERVATOIRE DES TOUT-PETITS, *Nos données*, [En ligne]. https://tout-petits.org/donnees/

100 UNICEF CANADA, préc., note 93.

101 UNICEF CANADA, *Droits de l'enfant*, [En ligne]. https://www.unicef.ca/fr/droits-de-lenfant

102 UNICEF CANADA, préc., note 93, p. 9.

racisé qui grandirait en étant confronté à des traitements discriminatoires pourrait, en plus de voir ses droits compromis, voir sa confiance envers certaines institutions s'éroder, ce qui affecterait négativement son bien-être[103].

Il est important de souligner que « la réalisation des droits de l'enfant dépend [aussi] dans une large mesure du bien-être et des ressources des personnes qui sont responsables de lui »[104]. Les conditions de vie des enfants sont déterminantes dans la réalisation de leurs droits et pour leur bien-être[105]. Par exemple, la précarité ou l'incertitude économique peuvent détériorer les conditions de vie des familles et, par conséquent, affecter la possibilité pour les parents ou tuteurs d'assurer les soins, l'entretien, l'éducation et la surveillance de leurs enfants[106].

Retenons que le respect des droits de l'enfant est une condition nécessaire à l'atteinte de son bien-être[107]. Ainsi, des indicateurs liés aux droits de l'enfant devraient compter parmi ceux qui seraient déterminés pour mesurer son bien-être.

2.1.3 Une mission orientée vers la promotion du bien-être et du respect des droits des enfants

La mission du CBEDE, axée sur la promotion du bien-être et du respect des droits des enfants, viserait à renforcer les interventions en faveur des enfants dans une perspective préventive. Comme la CSDEPJ le faisait valoir, « [u]ne société bienveillante qui vise le développement harmonieux de chaque enfant assure la présence d'une trajectoire complète de services préventifs qui inclue des stratégies pour rejoindre les familles à risque de vivre des difficultés »[108]. Il faut ainsi que « les enfants et les familles soient soutenus et accompagnés très tôt, au bon moment, avec les bons services, en amont des difficultés graves »[109.]

---

103 *Id.*, p. 17.

104 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 7 (2005) : Mise en œuvre des droits de l'enfant dans la petite enfance,* Doc. N.U. CRC/GC/2005/7, Rev.1, par. 20.

105 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020), préc., note 11, p. 72 et suiv.

106 *Id.*, p. 75. Voir aussi Rapport de la CSDEPJ, préc., note 2, p. 28.

107 UNICEF CANADA, préc., note 93, p. 10.

108 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020), préc., note 11, p. 35.

109 *Id.* p. 48.

Le préambule de la loi qui instituerait le CBEDE témoigne clairement de la volonté du Québec d'agir « de manière préventive afin d'améliorer le bien-être des enfants et de faciliter l'exercice de leurs droits »[110]. De plus, il y est affirmé « qu'il est nécessaire qu'une personne soit vouée exclusivement à la promotion du bien-être et du respect des droits des enfants »[111]. Les fonctions qui seraient confiées au CBEDE, comme analyser, informer, soutenir, évaluer et effectuer une veille[112], s'inscriraient dans cette visée.

La Commission adhère à cette approche. Dans le mémoire qu'elle a présenté à la CSDEPJ, elle a insisté sur les responsabilités des réseaux publics, qui doivent se déployer dans le respect du rôle des parents, en soutien à ceux-ci, en amont du système de protection, et ce, pour prévenir les situations de compromission de droits[113]. Elle a entre autres mis l'accent sur l'importance de l'intervention à toutes les étapes de la vie des enfants et des jeunes. Elle a insisté sur l'intervention précoce auprès des jeunes en difficulté, notamment en regard des services périnataux, soins de santé pédiatriques, services sociaux et de soutien aux parents, services de garde, services éducatifs et protection sociale. Il s'agit d'une condition essentielle pour favoriser le plein développement des enfants.

La promotion et la protection des droits de l'enfant sont qualifiées d'indispensables par le Comité des droits de l'enfant. Il invite par conséquent « à ce que toutes les institutions des droits de l'homme en place dans un pays collaborent étroitement à cette fin »[114]. Il insiste à cet égard sur la sensibilisation du Gouvernement, des organismes publics et du grand public aux dispositions de la CRDE[115].

La Commission exerce plusieurs responsabilités liées à la promotion des droits reconnus aux enfants par la Charte et la L.p.j.. Précisément, elle a le mandat d'élaborer et d'appliquer des programmes de formation et d'éducation aux droits, d'analyser les lois du Québec et de faire les recommandations appropriées au gouvernement, ainsi que d'effectuer ou de contribuer à

---

110 Projet de loi nº 37, préambule, 5e considérant.

111 Projet de loi nº 37, préambule, 7e considérant.

112 Projet de loi nº 37, art. 5 al.2.

113 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020), préc., note 11, p. 72 à 126.

114 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 2*, préc., note 85, par. 7.

115 *Id.*, par. 19 m).

des recherches sur toute question relative à sa compétence[116]. La Commission conçoit entre autres des outils d'information et de sensibilisation destinés à la population en général, en plus de développer et d'animer des ateliers de formation sur les droits des enfants prévus à la Charte et la L.p.j. visant les décideurs et les personnes intervenantes auprès des enfants et de leurs familles[117]. De manière plus spécifique, la Commission a le mandat d'élaborer et d'appliquer des programmes d'éducation sur les droits des enfants qui sont destinés aux enfants[118].

Cela étant, le CBEDE pourrait être appelé à coopérer à cette fin avec elle, laquelle a d'ailleurs la responsabilité de coopérer avec toute organisation vouée à la promotion des droits et libertés de la personne[119]. La Commission juge que cette coopération serait bénéfique et permettrait d'assurer une meilleure efficacité de leurs activités de promotion des droits des enfants. Elle pourrait alors mettre à profit son expertise en cette matière, incluant les droits qui leur sont reconnus en protection de la jeunesse. En effet, la mise en place d'un mécanisme de concertation pour harmoniser leurs interventions à cet égard, proposé par le projet de loi[120], permettrait notamment de mieux planifier leurs interventions respectives à cet égard.

La Commission juge toutefois que le projet de loi devrait aller plus loin et octroyer le pouvoir au CBEDE de coopérer avec l'ensemble des organisations qui œuvrent à la promotion et la défense des droits des enfants, dont les organismes communautaires, les fondations et les acteurs de la recherche[121]. Le Comité des droits de l'enfant reconnaît que les organisations non gouvernementales jouent un rôle crucial dans la promotion des droits de l'enfant[122].

Rappelons que la CSDEPJ est arrivée à la conclusion que « bien que des initiatives de concertation et de bonnes pratiques soient connues, nous constatons que ces initiatives

---

116 L.p.j. art. 23 al. 1 d), e) et f) ; de la Charte art. 71 (4), (5), (6) et (7). À titre illustratif, sur une période de 15 ans, la Commission a produit environ 150 études, recherches ou mémoires ayant pour objet la promotion du respect des droits des enfants et de leurs familles, en différents contextes législatifs ou de mises en œuvre de programmes à leurs égards.

117 Charte, art. 71 (4) de la Charte et L.p.j., art. 23 al. 1 d).

118 L.p.j., art. 23 al. 1 d).

119 Charte, art. 71 (8).

120 Projet de loi nº 37, art. 11.

121 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020), préc., note 11, p. 183 et suiv.

122 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 2*, préc., note 85, par. 26.

demeurent fragiles et ne sont pas généralisées à l'échelle du Québec »[123]. Elle faisait ainsi remarquer que : « [l]a protection des enfants et la prévention font appel à la contribution de plusieurs partenaires et ne reposent pas uniquement sur les services sociaux »[124]. Les organismes communautaires[125], les milieux de garde éducatifs, l'école et les policiers comptent pour elle parmi les partenaires incontournables[126]. Elle appelait à briser les silos qui existent entre les organismes qui œuvrent au bénéfice de l'enfant et de sa famille et de reconnaître les expertises de chacun pour mieux travailler ensemble[127].

La Commission estime qu'il est essentiel de donner au CBEDE tous les moyens pour lui permettre de jouer un rôle central dans l'écosystème de la promotion, la défense et la protection des droits de l'enfant. En ce sens, un pouvoir de coopérer avec toute organisation vouée à la promotion, à la défense et à la protection des droits des enfants devrait lui être accordé. Cela lui permettrait entre autres d'initier des initiatives auxquelles les organisations pourraient collaborer ou d'y participer à leur demande.

RECOMMANDATION 1

> **La Commission recommande de modifier le projet de loi afin d'attribuer le pouvoir au CBEDE de coopérer, lorsqu'il l'estime nécessaire, avec toute organisation dédiée à la promotion, la défense et la protection des droits des enfants.**

2.1.4 Veiller à la protection de l'intérêt de l'enfant, un complément essentiel de son mandat

Le CBEDE serait de même chargé de veiller à la protection de l'intérêt de l'enfant[128]. À cette fin, il aurait notamment pour fonction de soutenir les enfants dans l'exercice de leurs droits[129],

---

123 *Id.*, p. 128.

124 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020), préc., note 11, p. 125.

125 Le bilan des travaux de l'actuelle Commission spéciale sur les droits de l'enfant et la protection de jeunesse, rédigé en décembre 2019, met en lumière le rôle crucial que les organismes communautaires exercent au sein de la société, notamment parce qu'ils sont les « meilleurs intermédiaires pour tendre la main à des familles pouvant craindre les intervenants des organismes institutionnels » COMMISSION SPÉCIALE SUR LES DROITS DES ENFANTS ET LA PROTECTION DE LA JEUNESSE, *Une volonté de faire pour nos enfants, Bilan des travaux et ses premières recommandActions*, 2019, p. 5.

126 *Id.*

127 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020), préc., note 11, p. 131 et 132.

128 Projet de loi nº 37, art. 5 al.1.

129 Projet de loi nº 37, art. 5, al.2 5º.

d'analyser les impacts des politiques gouvernementales sur leur bien-être[130] et d'évaluer la mise en œuvre des programmes et la prestation des services qui leur sont destinés et qui relèvent des organismes publics[131]. Ses fonctions devraient être exercées à la lumière du préambule de la loi qui prévoit qu'il est primordial de prendre en compte l'intérêt des enfants dans les politiques gouvernementales qui touchent à leur bien-être[132].

La Commission appuie l'importance de renforcer la mise en œuvre du principe de l'intérêt de l'enfant[133]. Ce principe fait d'ailleurs également partie de sa mission[134]. Cela s'inscrirait en droite ligne avec ses positions visant à rendre plus effectifs les droits de l'enfant[135]. À son avis, le rôle que serait appelé à jouer le CBEDE serait un gage supplémentaire de la considération primordiale à accorder à l'intérêt de l'enfant ou d'un groupe d'enfants lorsque différents intérêts sont examinés dans toute décision qui le concerne ou les concernent[136]. Par exemple, il devrait s'assurer que l'intérêt de l'enfant a été évalué et considéré de façon primordiale dans les mesures proposées dans les politiques. Soulignons que la CSDEPJ avait fait valoir en lien avec la prise en compte de l'intérêt de l'enfant que les gouvernements auraient avantage à analyser de façon systématique les répercussions des lois et des politiques gouvernementales sur le bien-être et le développement des enfants[137]. Cette volonté rejoint la préoccupation du Comité des droits de l'enfant qui avait noté qu'au Canada, « le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant n'est pas suffisamment connu ni dûment intégré et appliqué uniformément dans toutes les procédures législatives, administratives et judiciaires ainsi que les politiques, programmes et projets concernant les enfants et ayant des incidences sur eux »[138].

---

130 Projet de loi nº 37, art. 5, al.2 3º.

131 Projet de loi nº 37, art. 5, al.2 6º.

132 Projet de loi nº 37, préambule, 4e considérant.

133 Ce principe est en droit international défini comme un concept triple : c'est un droit de fond, un principe juridique interprétatif fondamental et une règle de procédure. COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 14,* préc., note 94, par. 6.

134 Charte, art. 57, al. 2.

135 Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020), préc., note 11, p. 6 et suiv.

136 *Id.*, par. 6.

137 *Id.*

138 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observations finales sur les troisième et quatrième rapports périodiques du Canada*, soumis en un seul document, adoptées par le Comité à sa soixante et unième session, Doc. N.U. CRC/C/CAN/CO/3-4 (2012), par. 34.

2.2 Les fonctions et pouvoirs du CBEDE

La Commission estime important d'attirer l'attention sur certaines fonctions[139] qu'aurait le CBEDE, ainsi que sur certains pouvoirs[140] dont il disposerait pour les exercer.

2.2.1 Un rôle à jouer pour favoriser et encourager la participation des enfants à la vie démocratique

Le CBEDE aurait pour fonctions de « mettre en place des moyens pour recueillir les préoccupations et les opinions des enfants, entre autres en ce qui a trait aux enjeux de société »[141]. Il devrait aussi « former un comité consultatif composé d'enfants et de jeunes adultes afin d'obtenir leurs avis sur toute question concernant une matière relevant de ses fonctions »[142]. Pour accomplir ses fonctions, le CBEDE pourrait « recevoir et entendre les observations de personnes ou de groupes »[143]. Celles-ci contribueraient à la réalisation du droit des enfants d'être entendus, de même qu'à leurs libertés d'expression et d'association, toutes deux protégées par la Charte[144].

La mise en place par le CBEDE de mesures pour recueillir la parole des enfants à travers des structures de consultation serait profitable à l'ensemble des acteurs de l'écosystème, incluant la Commission. Celle-ci s'est d'ailleurs engagée à s'assurer que la voix des enfants et des jeunes soit réellement entendue à travers des mécanismes de consultation qui les visent dans l'exercice de ses responsabilités dans les volets Charte et protection de la jeunesse[145]. Dans une telle perspective, les mécanismes de concertation que la Commission et le CBEDE auraient à établir pourraient viser à arrimer leurs interventions à cet égard.

La Commission croit cependant que le législateur devrait aller plus loin en confiant au CBEDE la responsabilité de mettre en place des conditions visant le développement et le renforcement des capacités des enfants à participer de façon autonome. La parole des enfants n'attend pas

---

139 Projet de loi nº 37, section I.

140 Projet de loi nº 37, section II.

141 Projet de loi nº 37, art. 5, al.2 1º.

142 Projet de loi nº 37, art. 5, al.2 8º.

143 Projet de loi nº 37, art. 8 1º,

144 Charte, art. 3.

145 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020), préc., note 11, Engagement 1, p. 168

seulement d'être accueillie selon les besoins des adultes ; elle doit être activement soutenue et entendue « dans tous les contextes pertinents de la vie des enfants »[146].

À ce sujet, la CSDEPJ recommandait que le CBEDE « favorise et assure la participation des enfants et des jeunes à la vie démocratique »[147]. Elle se plaçait ainsi dans le sens des observations du Comité des droits de l'enfant pour qui les institutions ayant la responsabilité de veiller au respect des droits des enfants doivent « [p]réconiser et favoriser une véritable participation des ONG œuvrant en faveur des droits de l'enfant — y compris les organisations d'enfants — à l'élaboration de la législation interne et des instruments internationaux portant sur des questions ayant des incidences sur les enfants »[148]. Le Comité insiste par ailleurs sur l'importance que « les pouvoirs publics établissent une relation directe avec les enfants et ne se contentent pas de contacts par le biais d'organisations non gouvernementales ou d'organismes de défense des droits de l'homme »[149].

Si le CBEDE avait une telle responsabilité, il pourrait envisager différents types d'actions pour favoriser la participation des enfants et des jeunes à la vie démocratique : par exemple, proposer des outils pour le développement d'associations d'élèves dans les écoles ou pour faciliter l'expression des enfants et des jeunes dans différents forums, y compris les médias, ou encore fournir des conseils et ressources aux institutions et organismes pour la mise en place de comités d'enfants et de jeunes[150]. Il s'agit d'enjeux d'intérêt pour la Commission, pour

---

146 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 12 (2009) sur le droit de l'enfant d'être entendu*, Doc. N.U. CRC/C/GC/12, par. 13.

147 Rapport de la CSDEPJ, préc., note 2, p. 59.

148 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 2*, préc, note 85, par. 19 (k).

149 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 5,* préc, note 34, art.12.

150 Un projet de recherche participative mené avec des adolescentes placées a par exemple recommandé la création de comités de jeunes dans les centres de réadaptation pour jeunes en difficulté d'adaptation. Voir MAGIK, LAFANTAISIE, V., ROUSSEL, M.-E., CARRIER, M. *Trajectoire de services adaptée aux besoins des jeunes en contexte d'exploitation sexuelle*, 2023, Université du Québec en Outaouais, p. 20.

lesquels elle a déjà formulé des recommandations[151] en lien avec la participation des élèves à la vie démocratique scolaire[152].

Plus largement, dans l'exercice de l'ensemble de ses fonctions liées à la participation des enfants, le CBEDE devrait s'assurer d'adopter « une démarche proactive en direction de tous les groupes d'enfants, en particulier les groupes les plus vulnérables et défavorisés »[153] et de développer des processus adaptés afin de les soutenir dans leur participation[154]. À cet égard, le Comité des droits de l'enfant explique que le droit de l'enfant d'être entendu implique que les mécanismes permettant de mettre en œuvre ce droit doivent être pris d'une manière adaptée en tenant compte du contexte[155]. Il insiste également sur l'importance de ne pas limiter ce droit en fonction de l'âge de l'enfant et de pleinement le respecter dès son plus jeune âge[156]. À ce titre, il propose que :

> « les environnements et méthodes de travail devraient être adaptés aux capacités des enfants. Le temps et les ressources nécessaires devraient être mis à disposition pour bien préparer les enfants et leur donner la confiance et les possibilités voulues pour exposer leur opinion. Il faut tenir compte du fait que le degré de soutien dont ont besoin les enfants et les modalités de leur participation varient en fonction de leur âge et de l'évolution de leurs capacités. »[157]

Ce même comité a d'ailleurs défini l'ensemble des critères à respecter pour garantir que les processus dans le cadre desquels l'opinion et la participation d'un ou de plusieurs enfants sont

---

151 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° 40, Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et la gouvernance scolaires*, 2019, (Cat. 2.412.84.5), p. 1 à 13, [En ligne]. https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_PL40_instruction-publique.pdf

152 Voir art. 96.6 de la *Loi sur l'instruction publique* (LIP) sur le comité des élèves et l'art. 42 de la LIP sur la composition d'un conseil d'établissement qui doit inclure deux élèves du second cycle. Voir aussi l'art. 211.1 de la LIP qui prévoit l'adoption d'une politique relative à l'initiation des élèves à la démocratie scolaire. Les activités de promotion du CBEDE devraient aussi porter sur la démocratie et l'initiation à celle-ci, incluant la démocratie scolaire, conformément aux exigences du droit à l'éducation. *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (1966), 993 R.T.N.U. 3, R.T. Can. 1976 n° 46, art. 13

153 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 2*, préc., note 85, art. 15.

154 Voir à ce sujet : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 151, p. 10 et 11.

155 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 12 (2009)*, préc., note 146, par. 40 et suiv.

156 *Id.*, par. 21.

157 *Id.*, par. 134 e).

sollicitées sont conformes aux principes de la CRDE, notamment être transparents, instructifs, inclusifs et pertinents[158]. Le CBEDE devrait s'en inspirer.

Par ses actions encourageant la participation, le CBEDE favoriserait le développement et la dynamisation d'une société civile des enfants et des jeunes. Ces derniers seraient alors d'autant plus susceptibles de devenir des interlocuteurs incontournables des différents acteurs de l'écosystème. Le CBEDE jouerait ainsi un rôle complémentaire à celui d'autres acteurs, comme le Secrétariat à la jeunesse, le Directeur général des élections du Québec[159] et l'Assemblée nationale du Québec[160], ayant des initiatives ciblées favorisant la participation des enfants et des jeunes.

Afin d'éviter que la participation des enfants et des jeunes soit « purement symbolique »[161], l'organisme devrait pouvoir y consacrer le temps et l'énergie requis, et conséquemment être doté de ressources suffisantes à cet effet. L'ajout d'une telle fonction spécifique militerait en cette faveur.

RECOMMANDATION 2

> **La Commission recommande d'amender l'article 5 du projet de loi pour ajouter une fonction au CBEDE qui consisterait, à favoriser et assurer, par tout moyen, la participation des enfants et des jeunes à la vie démocratique, tant auprès des enfants eux-mêmes que de tous autres acteurs, dont ceux gouvernementaux, institutionnels, communautaires et associatifs.**

2.2.2 L'analyse de l'état de bien-être des enfants au Québec : l'importance des données

Le projet de loi prévoit que le CBEDE analyse le bien-être des enfants et réalise annuellement un portrait de cet état[162]. Celui-ci revêtirait une utilité pour l'exercice de ses autres fonctions[163] ainsi que pour les acteurs de l'écosystème, dont la Commission. Ces derniers pourraient s'en

---

158 *Id.*, par. 134.

159 ÉLECTIONS QUÉBEC, Éducation à la démocratie, 2023, [En ligne]. https://www.electionsquebec.qc.ca/education-a-la-democratie/

160 ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Par ici la démocratie, Participer*, [En ligne]. https://www.paricilademocratie.com/4-participer

161 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 5*, préc., note 34.

162 Projet de loi nº 37, art. 5 (2) 2º.

163 Projet de loi nº 37, art. 5 (2).

servir pour connaître les besoins des enfants, mieux cibler leurs actions à leur égard et en évaluer l'efficacité, à commencer par le gouvernement et ses institutions à qui revient ultimement la responsabilité d'assurer le respect des droits de l'enfant. D'autres acteurs (institutionnels, communautaires, associatifs, universitaires, milieux de recherche, etc.) pourraient aussi y trouver des données leur permettant de mieux jouer leur rôle auprès des enfants et des familles.

Cet exercice nécessiterait préalablement que le CBEDE détermine, en s'appuyant sur ses mécanismes de concertation et de consultation, les indicateurs qui serviraient à mesurer, suivre et évaluer les dimensions clés du bien-être des enfants et des jeunes du Québec. De tels indicateurs revêtent une grande importance du fait qu'il y a une très faible corrélation entre le niveau de bonheur national des adultes et celui des enfants[164]. Ils permettent de plus de tenir compte du rôle et de la responsabilité des parents dans leur développement[165], par exemple grâce à des données à propos des conditions de vie des parents et du soutien qu'ils offrent à leurs enfants. Plus généralement, ils permettent de rendre visibles les enfants, qui ne bénéficient pas de la possibilité de voter pour se faire entendre[166].

Les indicateurs utilisés par d'autres organisations qui font ce type de portraits au Canada et ailleurs dans le monde[167] offrent des pistes intéressantes, sur lesquelles le CBEDE pourrait s'appuyer. Sommairement, ces indicateurs recouvrent des aspects dits objectifs et subjectifs du bien-être. Les premiers incluent par exemple des données sur la mortalité infantile, la couverture d'assurance-maladie, l'accès à la contraception et à l'avortement, le taux de

---

164 Jonathan BRADSHAW, « Les études sur le bien-être subjectif des enfants. Quelques points de discussions », (2019*) Revue des politiques sociales et familiales*, n°131-132, p. 97 et 98.

165 C. MARTIN, Z. PERRON et J. BUZAUD, préc., note 90, p. 2 et 5.

166 Rapport de la CSDEPJ, préc., note 2, p. 61.

167 Voir par exemple : UNICEF CANADA, *Bilan Innocenti 17 de l'UNICEF*, 2022, [En ligne]. https://www.unicef.ca/fr/bilan-innocenti-17 ; UNICEF CANADA, *Indice canadien du bien-être chez les enfants et les jeunes*, [En ligne]. https://www.unicef.ca/fr/quest-ce-que-lindice-canadien-du-bien-etre-chez-les-enfants-et-les-jeunes ; ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE, *Portail sur le bien-être des enfants*, [En ligne]. https://www.oecd.org/fr/els/famille/bien-etre-des-enfants/ ; DÉFENSEUR DES ENFANTS ET DES JEUNES DU NOUVEAU-BRUNSWICK, *Rapport sur l'état de l'enfance*, 2022, [En ligne]. https://www.dejnb.ca/s/Revise-Rapportsurleetatdelenfance2022_compressed-1-003.docx ; DÉFENSEUR DES ENFANTS ET DES JEUNES DU NOUVEAU-BRUNSWICK, *Cadre des indicateurs de droits de l'enfant*, 2021, [En ligne]. https://www.dejnb.ca/s/Cadre-des-indicateurs-des-droits-de-lenfant-2021 ; COMMISSION NATIONALE POUR LES DROITS DE L'ENFANT*, Indicateurs nationaux des droits de l'Enfant - Make them count*, Sarah D'HONDT et Catherine PÉTERS, , Belgique, 2016, [En ligne]. https://ncrk-cnde.be/IMG/pdf/indicateurs_nationaux_fr_20160203.pdf

vaccination, la fréquentation scolaire, le taux de diplomation, les compétences en littératie, le travail des enfants, le revenu des ménages, l'accès à l'eau potable, etc.[168] Les indicateurs subjectifs portent quant à eux notamment sur le sentiment d'exclusion, la satisfaction à l'égard de la vie, le sentiment d'avoir le soutien de ses amis, l'impression que sa famille a autant d'argent que les autres, etc.[169] Ce dernier type d'indicateurs rejoint le principe de la CRDE qui dicte d'écouter les enfants et de tenir compte de ce qu'ils ressentent et pensent de leur vie[170]. De façon à veiller au respect du principe de non-discrimination, les rapports sur le bien-être des enfants contiennent aussi des données sur des groupes particuliers, comme les enfants et jeunes en situation de handicap, racisés ou autochtones, les filles et les femmes et les personnes migrantes[171].

À ce compte, l'exercice nécessiterait la mise à profit d'une multitude d'acteurs, dont les ministères, les réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux, les organismes statistiques[172] et le milieu de la recherche. Les pouvoirs du CBEDE d'effectuer ou faire effectuer des analyses, études et recherches et de demander copie à un organisme public des registres, rapports, documents ou renseignements nécessaires à l'exercice de ses fonctions[173] seraient utiles pour ce faire.

Pour plusieurs de ces acteurs, cela impliquerait cependant qu'ils collectent mieux et davantage les données relatives aux populations qu'ils desservent, toujours dans le respect des droits garantis par la Charte dont le droit au respect de sa vie privée. Les enjeux, bien connus, de disponibilité des données pourraient dès lors devenir une limite considérable au travail du CBEDE. Dès 2012, le Comité des droits de l'enfant notait que le Canada avait fait des « progrès limités » dans la mise en place d'un système national et complet de collecte de données couvrant tous les aspects de la CRDE[174]. En matière de protection de la jeunesse, la

---

168 UNICEF, *State of the World's Children 2023, For Every Child, Vaccination*, 2023, [En ligne]. https://www.unicef.org/media/108161/file/SOWC-2023-full-report-English.pdf

169 UNICEF CANADA, préc., note 93.

170 J. BRADSHAW, préc., note 164, p. 97.

171 *Id.*

172 Voir par exemple : INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Vitrine statistique sur les jeunes de 15 à 29 ans*, [En ligne]. https://statistique.quebec.ca/vitrine/15-29-ans

173 Projet de loi nº 37, art. 8 (2), 9.

174 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observations finales sur les troisième et quatrième rapports périodiques du Canada*, préc., note 138, par. 20.

CSDEPJ a quant à elle fait état d'un « fort consensus sur l'insuffisance des données actuelles ou encore sur la grande difficulté de les exploiter adéquatement pour améliorer les services aux familles »[175]. Elle ajoutait que les données anonymisées disponibles sont « morcelées, incomplètes et sous-utilisées »[176], notamment en raison de problèmes en amont liés à la conception des systèmes d'information[177]. La Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics soulignait également « des manques importants quant aux méthodes de collecte de données des organismes publics » en ce qui a trait aux placements des enfants autochtones et aux adoptions plénières[178].

La Commission a de son côté, elle aussi, constaté à plusieurs reprises[179] l'insuffisance des données disponibles relativement aux motifs de discrimination interdits par la Charte, données qui seraient nécessaires au CBEDE pour assurer la promotion du respect du principe de non-discrimination consacré dans la CRDE. UNICEF Canada relève également un « manque de données suffisantes et comparables pour certains groupes d'enfants qui font face aux plus grandes inégalités, notamment les enfants autochtones, certains enfants racialisés, les enfants qui vivent avec un handicap et les enfants réfugiés »[180].

---

175 Rapport de la CSDEPJ, préc., note 2, p. 389.

176 *Id.*, p. 391.

177 *Id.*, p. 393.

178 COMMISSION D'ENQUÊTE 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. 473.

179 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020), préc., note 11, p. 12-13 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à l'Office de consultation publique de Montréal dans le cadre de la consultation publique sur le racisme et la discrimination systémiques*, (Cat. 2.120-1.35), 2019, p. 49 et suiv.; 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, p. 72 et suiv., [En ligne]. https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/bilan-profilage-racial.pdf ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE(2023), préc., note 11; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale projet de loi n° 14, loi modifiant diverses dispositions en matière de sécurité publique et édictant la loi visant à aider à retrouver les personnes disparues*, (Cat. 2.412.62.6), 2023, [En ligne] https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/Memoire-PL14-securite-publique.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Lettre à la ministre de la Santé et des Services Sociaux et au Directeur national de la santé publique sur la collecte de données désagrégées visant à lutter contre les impacts discriminatoires de la pandémie*, 8 juin 2023, [En ligne]. https://www.cdpdj.qc.ca/fr/actualites/lettre-a-la-ministre-de-la-sa-8

180 UNICEF CANADA, préc., note 93., p. 74.

Tout porte à croire que le CBEDE ferait face à ces défis largement documentés lorsque viendrait le temps de réaliser son portrait de l'état du bien-être des enfants ou encore d'analyser les impacts des politiques gouvernementales sur le bien-être des enfants. Son rôle auprès des acteurs concernés devrait ainsi inclure la promotion de l'amélioration de la collecte des données nécessaires à l'exercice de ses fonctions et incidemment des leurs. Il devrait également orchestrer cet effort afin de parvenir à une plus grande uniformité des données collectées par les différents organismes et les soutenir à cet égard.

Afin d'orienter et encadrer sa collecte de données et le travail de soutien qu'il aurait à mener auprès d'autres acteurs dépositaires des données, la Commission juge pertinent de mettre en lumière à cette étape des travaux les principes reconnus pour assurer le respect des droits de la personne, et plus particulièrement de l'enfant, sur lesquels le CBEDE devrait s'appuyer. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a établi des principes clés qui devraient être suivis dans une approche des données fondée sur les droits, soit la participation, la désagrégation des données, l'auto-identification, la transparence, la vie privée et la responsabilité[181]. Sans les détailler ici, la Commission estime que ceux-ci devraient être au cœur de l'exercice qui mènerait à l'élaboration du portrait de l'état de bien-être des enfants. Le cadre des indicateurs des droits de l'enfant du Défenseur des enfants et des jeunes du Nouveau-Brunswick vise d'ailleurs explicitement à respecter les normes établies par le Haut-Commissariat[182]. Pour y arriver, il collabore avec le projet *GlobalChild*[183] qui travaille à l'élaboration d'indicateurs sous l'égide du Comité des droits de l'enfant des Nations unies[184].

Le Comité des droits de l'enfant insiste particulièrement sur l'importance de bénéficier de « données exhaustives et fiables sur les enfants, ventilées de manière à faire apparaître les discriminations et/ou disparités existantes concernant l'exercice de leurs droits »[185]. Cette exigence, trouvant sa source dans le principe de non-discrimination, rejoint la

---

181 HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME, *Une approche des données fondée sur les droits de l'homme : ne laisser personne de côté dans le programme de développement durable à l'horizon 2030*, 2018, [En ligne]. https://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData_FR.pdf

182 *Id.*, p. 18.

183 GLOBALCHILD, [En ligne]. https://www.unb.ca/globalchild/

184 DÉFENSEUR DES ENFANTS ET DES JEUNES, *Le rapport sur l'état de l'enfance 2020*, 2020, [En ligne]. https://www.cyanb.ca/images/PDFs/Rapport-sur-l-etat-de-l-enfance-2020.pdf, p. 19.

185 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 2*, préc., note 85.

recommandation[186] que porte la Commission depuis 2011. Ainsi, la Commission a maintes fois souligné la nécessité que les ministères et organismes publics se dotent de méthodes et d'indicateurs uniformes afin de procéder à une collecte de données désagrégées selon les motifs de discrimination pertinents inscrits à l'article 10 de la Charte, dont font par exemple partie le sexe, la « race », le handicap et l'identité ou l'expression de genre. Les recommandations de la Commission en la matière attirent particulièrement l'attention sur la nécessité que toutes les étapes de la collecte de données se fassent dans le respect des droits garantis par la Charte et des règles relatives à la protection du droit au respect de sa vie privée et des renseignements personnels. Le CBEDE devrait ainsi présenter les données collectées de manière désagrégée, notamment par motifs de discrimination pertinents, dans son portrait de l'état du bien-être, de façon analogue à ce que prévoient d'autres lois pour différents types de données[187].

De façon complémentaire, la Commission mise sur l'utilité d'accompagner les indicateurs quantitatifs de récits et de données qualitatives pour rendre compte de la spécificité des situations vécues par les enfants et des différentes significations qu'elles peuvent avoir pour eux[188]. Cette idée rejoint ses recommandations en la matière[189] ainsi que l'un des messages clés qu'a souhaité lancer la Commission au Gouvernement québécois et aux acteurs concernés lors de son passage devant CSDEPJ : « Il faut accorder, en toute circonstance, une voix aux enfants du Québec : mieux les entendre signifie mieux les défendre. »[190] Des récits permettent également de rendre visibles certaines intersections entre différents motifs de

---

186 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2022), préc., note 11, p. 22 et 23.

187 À titre d'exemple, la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* (RLRQ, c. L-7) prévoit, dans une disposition non en vigueur, que l'Observatoire de la pauvreté et l'exclusion sociale élabore des indicateurs devant servir à mesurer la pauvreté et l'exclusion sociale et que « [l]es données relatives à l'application de ces indicateurs doivent si possible être ventilées par région et différenciées selon les sexes. » (art. 43 al. 1). La *Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité* (RLRQ, c. L-6.3) prévoit quant à elle que le Commissaire local aux plaintes et à la qualité des services fasse état dans son bilan annuel des plaintes reçues par milieu de vie et par type de maltraitance (art. 14).

188 LIGUE DES DROITS ET LIBERTÉS, *Les indicateurs de droits humains, Outil de mesure nécessaire ou technicisation des droits ?*, 2013, p. 15, [En ligne]. https://liguedesdroits.ca/wp-content/fichiers/indicateurs_final.pdf

189 La Commission recommande notamment que les balises relatives à la collecte de données en matière de discrimination incluent notamment des modalités complémentaires de suivi afin de documenter de manière qualitative l'expérience des populations concernées.

190 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020), préc., note 11.

discrimination qui sont plus difficilement perceptibles à partir de données collectées à très large échelle[191].

Afin de renforcer l'action du CBEDE, la Commission formule deux recommandations visant à assurer qu'il bénéficierait des données nécessaires à l'exercice de ses fonctions, et ce dans le respect des droits inscrits dans la CRDE et la Charte.

RECOMMANDATION 3

> **La Commission recommande de modifier l'article 8 du projet de loi afin qu'aux fins de l'accomplissement de ses fonctions, le CBEDE puisse conseiller les ministères et organismes publics pour qu'ils mettent en œuvre une collecte de données uniforme et conforme aux principes inscrits dans la *Convention relative aux droits de l'enfant*, et ce dans le respect des droits et libertés protégés par la *Charte des droits et libertés de la personne* et particulièrement des règles relatives à la protection du droit au respect de sa vie privée et des renseignements personnels.**

RECOMMANDATION 4

> **La Commission recommande que le paragraphe 2 de l'article 5 soit modifié de façon à prévoir que le portrait de l'état de bien-être des enfants présente des données désagrégées, notamment par motif de discrimination pertinent, dans le respect des droits et libertés protégés par la *Charte des droits et libertés de la personne* et particulièrement des règles relatives à la protection du droit au respect de sa vie privée et des renseignements personnels.**

2.2.3 La nécessité d'être consulté lors de l'élaboration de mesures prévues par les lois et règlements qui pourraient avoir un impact sur les enfants et les jeunes

Le CBEDE aurait de même pour fonctions d'« analyser les impacts des politiques gouvernementales sur le bien-être des enfants »[192] et d'« évaluer la mise en œuvre des programmes et la prestation des services qui sont destinés aux enfants et qui relèvent des organismes publics »[193]. La Commission les accueille favorablement. Elles répondent en partie à une recommandation qu'elle a formulée à l'occasion de la CSDEPJ[194].

---

191 BRITISH COLUMBIA'S - OFFICE OF THE HUMAN RIGHTS COMMISSIONER, *Disaggregated demographic data collection in British Columbia: The grandmother perspective*, Vancouver, 2020, p. 47, [En ligne] https://bchumanrights.ca/wp-content/uploads/BCOHRC_Sept2020_Disaggregated-Data-Report_FINAL.pdf

192 Projet de loi nº 37, art. 5, al. 2, par 3 º.

193 Projet de loi nº 37, art. 5, al. 2, par 6 º.

194 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020), préc., note 11, p. 197 à 201, Recommandation 29.

Elle prenait ainsi appui sur le Comité des droits de l'enfant qui propose deux processus distincts, l'un d'autosurveillance et l'autre d'auto-évaluation. Ceux-ci visent à garantir que l'intérêt supérieur de l'enfant est une considération primordiale dans toutes les décisions prises à tous les niveaux de gouvernement qui concernent les enfants et que toutes les dispositions de la CRDE sont respectées dans la législation tant au stade de l'élaboration que de l'exécution des politiques[195] :

> un processus continu d'étude d'impact des décisions sur les enfants, destiné à déterminer les répercussions de toute proposition de loi, de politique ou de crédit budgétaire sur les enfants et l'exercice de leurs droits et ;
>
> un processus d'évaluation de ces répercussions permettant de mesurer les effets concrets de l'application des décisions[196]. (Nos soulignés)

Les fonctions attribuées au CBEDE par le projet de loi correspondraient au deuxième processus. Son action se situerait au stade de l'exécution des politiques, conformément à ce que proposait la CSDEPJ[197]. Cette analyse constituerait un moyen de mesurer de façon systémique la mise en œuvre du droit au respect de l'intérêt de l'enfant et plus largement, de l'ensemble de ses droits, notamment ceux protégés par la Charte, la L.p.j. et la CRDE. Le pouvoir d'office qu'aurait le CBEDE de faire toute enquête qu'il jugerait utile à l'évaluation de la mise en œuvre des programmes et la prestation des services qui sont destinés aux enfants et qui relèvent des organismes publics renforcerait la portée de son action[198].

En supplément à ces responsabilités, la Commission estime que le CBEDE devrait jouer un rôle de surveillance des répercussions de toute proposition de loi, de politique ou de crédit budgétaire sur les enfants, l'exercice de leurs droits et leur intérêt, à l'étape de l'élaboration. Ailleurs au Canada et à travers le monde[199], de tels processus d'étude d'impact des décisions

---

195 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 5*, préc., note 34, par. 45.

196 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 14,* préc., note 94, par. 35.

197 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *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*, 2021, « Garantir aux enfants une famille pour la vie », p. 177 à 215, [En ligne]. https://www.csdepj.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Rapport_final_3_mai_2021/2021_CSDEPJ_Rapport_version_finale_numerique.pdf

198 Projet de loi nº 37, art. 10.

199 En Autriche, des lois adoptées par les provinces prévoient des processus en vue d'assurer le respect du principe de l'intérêt de l'enfant, voir par exemple la *Loi sur la protection de l'enfance et de la jeunesse de Carinthie* (K-KJHG), art. 59(2)8) et la *Loi sur la protection de l'enfance et de la jeunesse — TKJHGT*, art. 11 (12) c). Le Commissaire aux droits de l'enfant de Belgique évalue les initiatives politiques telles que

sur les enfants existent[200]. À titre illustratif, toutes les questions de politique publique examinées par le Cabinet provincial du Nouveau-Brunswick sont, depuis 2013, soumises avant leur examen à un processus d'évaluation des répercussions sur les droits de l'enfant[201]. Ce processus permet au gouvernement d'évaluer les effets positifs et négatifs sur les droits des enfants avant de prendre une décision[202]. Il s'agit « d'une méthodologie et d'un outil de prise de décisions qui contribuent à fournir une assurance de la qualité relativement à la mise en œuvre des droits de l'enfant dans d'importantes propositions de politiques ou de questions législatives ou de réforme du droit »[203]. Un de ses principaux avantages repose sur la visibilité accrue des enfants et des jeunes dans les processus gouvernementaux, faisant en sorte que, dans la mesure où ils participent au processus, ils sont entendus dans la prise de décisions[204]. Le Bureau du défenseur des enfants et de la jeunesse du Nouveau-Brunswick joue un rôle central dans les processus d'ERDE puisqu'il s'assure qu'ils sont mis en place efficacement et avec diligence[205] et qu'il peut mener des audits ministériels à ce sujet de temps à autre[206].

Au Québec, outre la clause d'impact jeunesse qui vise à mettre en lumière les effets présents et à venir des politiques publiques sur les jeunes âgés de 15 à 29 ans[207], le processus législatif ne prévoit aucune évaluation d'impact qui porte spécifiquement sur les enfants à l'étape de l'élaboration d'une loi ou d'un règlement. Des évaluations d'impact existent néanmoins à l'égard d'autres catégories de personnes. Par exemple, la *Loi assurant l'exercice des droits*

---

la rédaction et la proposition d'un décret allant à l'encontre de la *Convention relative aux droits de l'enfant*. Voir : https://ncrk-cnde.be/IMG/pdf/accord_de_cooperation.pdf

200 Voir à ce sujet la trousse d'outils sur les droits de l'enfant de l'Association du Barreau canadien, laquelle offre des explications sur les évaluations des répercussions sur les droits de l'enfant. L'ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN, *Évaluations des répercussions sur les droits de l'enfant (ERDE)*, [En ligne]. https://www.cba.org/Publications-Resources/Practice-Tools/Child-Rights-Toolkit/theSystem/Child-Rights-Impact-Assessments?lang=fr-ca

201 BUREAU DU DÉFENSEUR DES ENFANTS ET DE LA JEUNESSE DU NOUVEAU-BRUNSWICK, *Évaluations des répercussions sur les droits de l'enfant : guide d'introduction pour le Nouveau-Brunswick*, 2017 (ci-après « ERDE »), [En ligne]. https://www.cyanb.ca/images/PDFs/ERDE_Guide_Nouveau_Brunswick_FR.pdf

202 *Id.*, p. 8.

203 L'ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN, préc., note 200.

204 BUREAU DU DÉFENSEUR DES ENFANTS ET DE LA JEUNESSE DU NOUVEAU-BRUNSWICK, préc., note 201, p. 11.

205 *Id.*

206 *Id.*

207 La clause que la *Politique québécoise de la jeunesse 2030* a reconduit l'usage de la clause d'impact jeunesse dans les mémoires présentés au Conseil des ministres, afin de mettre en lumière les effets présents et à venir des politiques publiques sur les jeunes. Voir : [En ligne]. https://www.jeunes.gouv.qc.ca/politique/mise-en-oeuvre.asp

des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale énonce que « le ministre est consulté lors de l'élaboration de mesures prévues par les lois et règlements qui pourraient avoir un impact significatif sur les personnes handicapées »[208]. Cela permet « d'anticiper les impacts positifs et négatifs sur les personnes handicapées de ces mesures afin d'éviter la création de nouveaux obstacles et, le cas échéant, de réduire les obstacles existants »[209].

Conformément à l'objectif d'agir de manière préventive afin d'améliorer le bien-être des enfants et de faciliter l'exercice de leurs droits inscrits dans le préambule proposé par le projet de loi, et en l'absence de processus gouvernemental d'examen continu d'impact sur les enfants, la Commission recommande d'ajouter une fonction au CBEDE qui consisterait à être consulté lors de l'élaboration de mesures prévues par les lois et règlements qui pourraient avoir un impact sur les enfants et les jeunes envers qui il exercerait des responsabilités. Sa vision d'ensemble sur l'état du bien-être et les droits des enfants et des jeunes lui permettrait d'avoir une meilleure compréhension de la situation problématique qui requiert l'intervention du gouvernement et d'évaluer la pertinence du changement législatif proposé[210] et ainsi de jouer un rôle-conseil de premier plan au stade de la conception des lois et règlements.

RECOMMANDATION 5

> **La Commission recommande d'amender l'article 5 du projet de loi pour ajouter une fonction au CBEDE qui consisterait à être consulté lors de l'élaboration de mesures prévues par les lois et règlements qui pourraient avoir un impact sur les enfants et les jeunes envers qui il exercerait des responsabilités.**

---

208 *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale*, préc., note 79, art. 62.2.

209 Concrètement, un tel processus crée une « obligation pour les ministères et les organismes publics de consulter le ministre responsable de l'application de la Loi au moment de l'élaboration de mesures prévues par les lois et les règlements qui pourraient avoir un impact significatif sur les personnes handicapées. Le ministre peut alors éclairer la prise de décision gouvernementale quant aux impacts positifs et négatifs sur cette population et aux ajustements pouvant être apportés à cet égard. »

OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC, *Guide d'application de la clause d'impact sur les personnes handicapées*, 2e éd., Secrétariat général, Drummondville, L'Office, 2019, p. 2, [En ligne]. https://www.ophq.gouv.qc.ca/fileadmin/centre_documentaire/Guides/Guide_Clause_Impact.pdf

210 JESSICA BOUCHARD ET ÉVA ANSTETT, *Analyse d'impact réglementaire, balises méthodologiques pour mieux évaluer les réglementations*, Presses de l'Université du Québec, Québec, 2015, p.14.

2.2.4 Le suivi de ses avis et recommandations formulées aux instances concernées, un renforcement nécessaire

Conformément à ses pouvoirs, le CBEDE serait appelé à recevoir et entendre les observations de personnes ou de groupes, à effectuer des analyses, des études et des recherches ainsi qu'à produire des rapports sur toute matière relevant de ses fonctions[211]. Il pourrait de même faire des enquêtes, de sa propre initiative ou à la demande de l'Assemblée nationale, en vue d'évaluer la mise en œuvre des programmes et la prestation des services destinés aux enfants[212]. De plus, le CBEDE serait tenu de produire annuellement un rapport de ses activités dans lequel il pourrait signaler tout sujet ou tout cas à l'attention de l'Assemblée nationale[213]. Son rapport intègrerait le portrait de l'état de bien-être de l'enfant qu'il aurait pour fonction de produire[214]. Il s'agirait là d'autant d'occasions pour le CBEDE de formuler des recommandations et avis au gouvernement, aux organismes publics ou de toute autre instance concernée par la promotion du bien-être des enfants ou la protection de leur intérêt de leurs droits.

La Commission constate toutefois que contrairement à certaines législations provinciales et territoriales en matière de promotion et protection des droits des enfants, le projet de loi ne contient aucun mécanisme de suivi des recommandations et avis du CBEDE. La plupart de ces législations prévoient la possibilité pour le défenseur des enfants de publiciser les conclusions d'un rapport d'enquête lorsqu'au terme de celles-ci les recommandations formulées à l'intention des personnes, organismes ou ministères n'ont pas été mises en œuvre dans les délais impartis. Par exemple, lorsque le Défenseur des enfants et des jeunes de Terre-Neuve-et-Labrador fait des recommandations à une agence gouvernementale qui donne des services, il peut demander que l'autorité visée par la recommandation l'avise, dans un délai déterminé, des mesures prises ou qu'elle se propose de prendre afin de mettre en œuvre les recommandations[215]. Si l'autorité n'y donne pas suite, le Défenseur peut transmettre copie de son rapport et de sa

---

211 Projet de loi nº 37, art. 8.

212 Projet de loi nº 37, art. 10.

213 Projet de loi nº 37, art. 12.

214 *Id*.

215 *Child and Youth Advocate Act*, SNL 2001, c. C-12.01.

recommandation au lieutenant-gouverneur en conseil et peut ensuite le mentionner dans son rapport annuel à l'Assemblée législative[216].

Pour sa part, le Bureau de la représentante des enfants et des jeunes de la Colombie-Britannique peut, en plus de son rapport annuel qu'il dépose à l'Assemblée législative, déposer tout autre rapport spécial s'il le juge nécessaire, notamment afin de faire des recommandations ou de noter dans quelles mesures un organisme public ou un directeur a mis en œuvre les recommandations qu'il a formulées[217]. À titre illustratif, il a récemment rendu public un rapport de suivi de ses conclusions de 2020 sur l'accès des enfants à besoins particuliers aux services publics[218]. Ce rapport, transmis à l'Assemblée législative, brosse un portrait de l'état de la réalisation de ses recommandations.

Des organismes québécois qui ont des mandats comparables à celui qu'aurait le CBEDE disposent de mécanismes de suivi de leurs recommandations. Par exemple, le Protecteur du citoyen peut formuler toute recommandation qu'il juge utile à un dirigeant d'organisme public et requérir d'être informé des mesures qui auront été effectivement prises pour remédier à la situation préjudiciable[219]. S'il juge qu'aucune mesure satisfaisante n'a été prise dans un délai raisonnable, « il peut en aviser, par écrit, le gouvernement et, s'il le juge à propos, exposer le cas dans un rapport spécial ou dans son rapport annuel à l'Assemblée nationale »[220]. Dans le rapport de ses activités qu'il transmet à l'Assemblée nationale chaque année, il expose les cas au sujet desquels le Protecteur du citoyen a fait une recommandation ou donné un avis et, s'il y a lieu, les mesures correctives prises par l'autorité concernée[221]. La loi habilitante de l'OPHQ prévoit un modèle similaire. Il peut recommander toute mesure qu'il estime appropriée à tout ministère et à son réseau, aux municipalités et à tout organisme public ou privé[222]. L'entité doit l'informer par écrit des suites qu'elle entend donner à la recommandation et, si elle n'entend

---

216 *Id.*

217 *Representative for Children and Youth Act 31*, SBC 2006, c. 29, art. 20 (ci-après « *Representative for Children and Youth Act 31* »)

218 Voir : https://rcybc.ca/wp-content/uploads/2023/11/RCY_Still-Left-Out_Nov2023_Final_10-Nov-2023.pdf

219 *Loi sur le Protecteur du citoyen*, RLRQ c. P-32, art.26.2.

220 *Id.*, art. 27.

221 *Id.*, art. 28.

222 *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale*, préc., note 79, art 26.1.

pas y donner suite, l'informe des motifs justifiant sa décision[223]. Le rapport d'activités de l'OPHQ fait notamment état des suites données aux recommandations et aux avis[224].

Le mécanisme de suivi du Vérificateur général du Québec s'apparente également à ce type de modèle. Dans le rapport annuel de ses activités déposé à l'Assemblée nationale, il « indique s'il a reçu, dans l'exercice de ses fonctions, tous les renseignements, rapports et explications demandés »[225]. Il peut de même déposer « un rapport spécial à l'Assemblée nationale sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telle qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation de son rapport annuel »[226]. Un mécanisme de suivi spécifique est alors mis en place, lequel se déploie à travers un plan d'action[227].

La Commission estime qu'il serait essentiel de prévoir un mécanisme de suivi des avis et recommandations du CBEDE de même nature que ceux dont disposent les organismes qui ont des mandats similaires à celui qu'il aurait. Les instances concernées devraient entre autres être tenues de l'informer des mesures qui ont été prises pour donner suite aux avis et recommandations leur étant destinés. Sans l'existence d'un tel mécanisme, le CBEDE disposerait de peu de moyens pour les contraindre à lui rendre compte des suites données aux avis et recommandations. Sa vision globale des avancées et réalisations faites en lien avec ses interventions risquerait par ailleurs d'être affectée.

De plus, le fait d'exposer dans la sphère publique les faiblesses, souvent de nature systémique, concernant le bien-être et le respect des droits des enfants inciterait les acteurs à mettre en œuvre les recommandations qui leur sont adressées. Tel pourrait être l'effet d'un

---

223 *Id.*, art. 26.2.

224 *Id.*, art. 74.1. Voir à titre d'exemple : GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Deuxième suivi des recommandations de l'évaluation de l'efficacité de la politique à part entière — Bilan au 30 juin 2020,* [En ligne]. https://www.ophq.gouv.qc.ca/fileadmin/centre_documentaire/Bilans/2e_Suivi_recommandations_APE_EPF.pdf

225 *Loi sur le vérificateur général*, RLRQ, c. V-5.01, art. 41 2°.

226 *Id.*, art. 45.

227 Voir : VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Guide à l'intention des entités auditées Processus de suivi des recommandations : plan d'action et états d'avancement,* [En ligne]. https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Organisation/fr/divers/fr_Guide_Processus_Suivi_des_Plans_dAction_Externe.pdf

rapport déposé à l'Assemblée nationale listant les recommandations non suivies et, le cas échéant, les raisons pour lesquelles elles ne le sont pas.

RECOMMANDATION 6

> **La Commission recommande d'amender le projet de loi pour y ajouter un mécanisme de suivi des avis et recommandations formulées par le CBEDE dans l'exercice de ses responsabilités.**

2.2.5 La veille de tous les décès d'enfant, l'importance d'avoir une vision globale

Le CBEDE aurait pour fonction d'effectuer une veille de tous les décès d'enfants pour lesquels une investigation ou une enquête a été effectuée en vertu de la *Loi sur les coroners*[228]. La Commission appuie l'importance de cette fonction qui permettrait de disposer d'un meilleur portrait de la situation en regard de l'ensemble des décès d'enfants et des jeunes au Québec. La CSDEPJ soulignait à cet égard qu'il n'y avait personne qui avait la responsabilité exclusive d'assurer une vigie de tous les décès d'enfant au Québec[229]. Elle expliquait que dans plusieurs provinces et territoires du Canada, des institutions de promotion et de défense des droits des enfants ont le mandat d'enquêter sur les décès d'enfants[230]. La CSDEPJ avait dès lors recommandé que le CBEDE ait « le mandat d'exercer une vigie et de monitorer la situation des

---

228 *Loi sur les coroners*, RLRQ, c. C -68.01.

229 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 2, p. 62. Notons l'existence du Bureau d'examen des décès d'enfants qui relève du Bureau du coroner. Le Comité exerce trois rôles en regard des décès de personnes âgées de moins de 18 ans survenus au Québec :

- Il procède à l'étude systématique de tous les cas de décès qui ont fait l'objet d'un avis au coroner et pour lesquels le coroner a terminé son investigation ou son enquête dans le but de : — dégager les principaux constats et enjeux systémiques liés aux décès d'enfants ; — dépister certains phénomènes de mortalité chez les enfants et faire des recommandations visant la prévention ; — identifier les facteurs de risque et les tendances marquantes qui émergent au fil du temps à l'égard des décès d'enfants ; — s'assurer de l'existence et de l'utilisation appropriée des outils, des protocoles et des méthodes d'investigation ou d'enquête concernant les décès d'enfants au sein des organismes concernés.
- Lors de l'investigation du décès d'un enfant, le Comité fournit, à la demande expresse du coroner investigateur, des conseils pour éclairer ce dernier sur des questions spécifiques. Si une expertise plus étoffée est requise, le Comité pourra cibler un membre ou un expert externe. Dans ce cas, l'expert sera rémunéré selon les tarifs gouvernementaux.
- Le Comité constitue un forum de discussion pour le partage des connaissances en lien avec les décès d'enfants. À ce titre, il contribue à : — bonifier, au besoin, les pratiques, les protocoles et les politiques internes des organismes en cause ; — promouvoir des pratiques exemplaires ; — favoriser l'uniformité des enquêtes à l'échelle du Québec. Voir à ce sujet : https://www.coroner.gouv.qc.ca/fileadmin/Organisation/Bilan_Comit%C3%A9_d%C3%A9c%C3%A8s_enfants_2022-2023.pdf

230 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Rapport de la CSDEPJ, préc., note 2, p. 62

enfants qui décèdent chaque année au Québec, notamment les enfants sous la responsabilité de l'État ou qui l'ont été au cours des deux années précédentes »[231].

Concernant ces derniers, soulignons que la Commission effectue des enquêtes à la suite du décès d'un enfant qui sont sous la responsabilité de l'État ou qui l'aurait déjà été dans les situations où elle a raison de croire que ses droits ont été lésés[232]. Au terme de celles-ci, la Commission peut notamment recommander l'accomplissement, dans le délai qu'elle fixe, de toute mesure visant à corriger la situation. Cela peut l'amener à formuler des recommandations de nature systémique aux personnes, établissements et organismes devant intervenir en vertu de la L.p.j. ou de la L.s.j.p.a.[233].

Dans cette perspective, le CBEDE pourrait coopérer avec la Commission afin d'harmoniser leurs interventions, lorsque nécessaire.

2.2.6 L'exercice de certaines fonctions en faveur des jeunes adultes, une réponse aux besoins et constats concernant la transition à la vie adulte

Le CBEDE exercerait également à l'égard des jeunes adultes âgés d'au moins 18 ans et d'au plus 25 ans, dont la situation a déjà été prise en charge par le directeur de la protection de la jeunesse ou qui a déjà fait l'objet d'une mesure de garde ou de surveillance en vertu de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, les fonctions suivantes :

> 3° analyser les impacts des politiques gouvernementales sur le bien-être des enfants ;
>
> 4° informer le public au sujet du bien-être et des droits des enfants et le sensibiliser aux questions qui s'y rapportent, notamment par des programmes d'information et d'éducation ;
>
> 5° soutenir les enfants dans l'exercice de leurs droits en les dirigeant vers les ressources appropriées et en les accompagnant lorsque nécessaire dans leurs démarches ;
>
> 6° évaluer la mise en œuvre des programmes et la prestation des services qui sont destinés aux enfants et qui relèvent des organismes publics

Cette application s'inscrit dans le contexte où la CSDEPJ a recommandé dans son rapport de soutenir la transition à la vie adulte des jeunes en difficulté[234]. De plus, à la suite de l'adoption

---

231 *Id.*

232 L.p.j., art. 23 b)

233 *Id.*, art. 25.2.

234 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Rapport CSDEPJ, préc., note 2, RecommandAction 2.1, p. 27.

du projet de loi nº 15, soit la *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives*, il est désormais prévu à l'article 3 q) de la *Loi sur le ministère de la Santé et des Services sociaux*[235] que le ministre prend « les mesures pour soutenir les jeunes de moins de 26 ans qui ont été pris en charge par le directeur de la protection de la jeunesse, afin de faciliter leur passage à la vie adulte ». Le fait de prévoir que le CBEDE occuperait les mêmes fonctions auprès des jeunes adultes de 18 à 25 ans ayant été pris en charge en vertu de la L.p.j. permettrait de répondre aux besoins et constats exprimés par la CSDEPJ relativement à la transition à la vie adulte[236].

La Commission se réjouit du fait que le projet de loi prévoit explicitement des responsabilités au CBEDE à l'endroit de certains jeunes adultes. Cette précision est selon elle nécessaire, sachant que sa propre compétence à leur égard dans certaines situations a soulevé dans la pratique des questions, ce qui risque de se reproduire[237], notamment à l'égard des personnes âgées de 18 ans et plus qui ont commis une infraction à une loi ou à un règlement en vigueur au Québec, et qui sont hébergées dans un centre de réadaptation[238]. Il pourrait en être ainsi si le non-respect des règles de conservation des dossiers est constaté alors que la personne concernée a atteint l'âge de la majorité et qu'elle est âgée de plus de 18 ans au moment de sa plainte[239].

2.2.7 Le soutien aux enfants dans l'exercice de leurs droits, un besoin identifié

Le CBEDE serait de même chargé de « soutenir les enfants dans l'exercice de leurs droits en les dirigeant vers les ressources appropriées et en les accompagnant lorsque nécessaire dans leurs démarches »[240]. La CSDEPJ avait fait valoir à cet égard que :

---

235 *Loi sur le ministère de la Santé et des Services sociaux*, RLRQ, c. M-19.2.

236 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Rapport CSDEPJ, préc., note 2, chapitre 8.

237 Afin d'éviter toute ambiguïté en regard de sa compétence, la Commission entend réitérer sa demande concernant sa compétence à l'égard des personnes visées par la L.p.j. ou la L.s.j.p.a. au-delà de l'âge de la majorité. Voir à cet égard l'orientation 5 : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2022), préc., note 17.

238 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de la santé et des services sociaux de l'Assemblée nationale, Projet de loi n◦ 99 Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions*, 2016, p. 21 et 22.

239 *Id.*, p. 23

240 Projet de loi nº 37, art. 5, al. 2, par 5 º.

> « […] la promotion et la défense des droits doivent être au cœur du mandat du Commissaire au bien-être et aux droits des enfants. Il doit être en mesure de poser des actions concrètes pour promouvoir et défendre les droits des enfants au Québec ; de traiter certaines plaintes et de diriger et d'accompagner les enfants vers les bonnes ressources quand leurs droits ne sont pas respectés. »[241]

Elle expliquait que la « présence ou non de soutien dans leurs réseaux familial (sic) peut faire une très grande différence pour les parents et les enfants » et que « […] le recours à des services communautaires et gouvernementaux peut également être nécessaire afin d'aider la famille à retrouver son équilibre »[242]. La CSDEPJ arrive à la conclusion que : « mieux accompagner les familles, les enfants et les jeunes et répondre à leurs besoins en temps opportun demeurent des conditions incontournables pour contrer la maltraitance »[243]. Elle s'appuie sur les modèles existants des défenseurs des enfants canadiens qui offrent ce type de soutien aux enfants. Ceux-ci sont orientés dans le soutien et l'aide à l'accès aux services[244], dans le conseil et dans l'information, dans tous les services désignés, ce qui inclut les services en matière de protection de la jeunesse. Par exemple, au Yukon, le défenseur de l'enfance et de la jeunesse doit soutenir, aider, renseigner et conseiller les enfants et adolescents relativement aux services désignés lorsqu'ils reçoivent un service ou qu'ils y sont admissibles et qu'ils le demandent ou qu'une personne ayant un intérêt dans l'enfant ou l'adolescent le demande[245]. Au Nunavut, le représentant de l'enfance et de la jeunesse veille à ce que les enfants et les jeunes aient accès aux services des organismes gouvernementaux et des autorités désignées ainsi qu'à ce que l'attention voulue leur soit accordée à l'égard de ces services ; il facilite de même la communication des enfants, jeunes et familles avec ceux qui offrent les services[246].

La fonction qui serait octroyée au CBEDE viendrait ainsi combler un besoin. Aucun autre organisme au Québec n'a pour mandat de soutenir spécifiquement les enfants et leurs familles

---

241 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Rapport de la CSDEPJ, préc., note 2, p. 60.

242 *Id.*, p. 36.

243 *Id.*

244 Les « services désignés » ou les « services sujets à examen » sont pour la plupart listés exhaustivement.

245 *Loi sur le défenseur de l'enfance et de la jeunesse*, LY 2009, c 1, art. 11. Il en est de même en Colombie-Britannique, le Bureau de la représentante des enfants et des jeunes doit aider, informer et conseiller les enfants et leurs familles eu égard aux services et programmes désignés fournis par le gouvernement ou financés par celui-ci. *Representative for Children and Youth Act 31*, art. 6 (1) a) et b).

246 *Loi sur le représentant de l'enfance et de la jeunesse*, LNun 2013, c 27, art. 1.

aux fins de l'exercice de leurs droits, dans le sens de les accompagner et non de les représenter dans la défense de leurs droits. L'OPHQ agit en faveur des personnes handicapées, mais dans des secteurs d'activités limités, notamment les services de santé et les services sociaux, les services d'éducation et les loisirs[247]. Le Protecteur régional de l'élève a pour sa part un rôle qui vise à prêter assistance, en contexte scolaire, à toute personne qui le requiert pour la formulation de sa plainte[248] ou d'un signalement[249] ou pour toute démarche s'y rapportant.

La Commission adhère à l'objectif de mieux soutenir les enfants pour l'exercice de leurs droits, qui correspond aux positions qu'elle a défendues à ce sujet[250]. Cela participerait à la fois à la pleine reconnaissance de l'enfant comme sujet de droit et à la réalisation de ses droits, dont celui d'exprimer son opinion sur toute question l'intéressant protégé par l'article12 de la CRDE. Les enfants doivent avoir « la possibilité de faire des choix, de participer à la prise de décisions qui ont une incidence sur leur vie »[251]. Tel que l'explique le Comité des droits de l'enfant, le droit de participer inclut le droit de l'enfant d'être entendu, sans restriction, dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant[252]. À titre d'exemple, nommons les procédures « qui concernent la séparation des parents, la garde, la prise en charge et

---

247 *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale*, préc., note 79, art. 26 : « L'Office peut :

a) à la demande d'une personne handicapée, faire des représentations et l'assister dans ses démarches, notamment auprès des ministères, des organismes publics, des municipalités, des centres de services scolaires, des commissions scolaires, des établissements d'enseignement, des établissements et des assureurs autorisés en vertu de *la Loi sur les assureurs*, c. A-32.1 pour lui assurer l'exercice de ses droits;

*a.*1) faire des représentations en faveur d'une personne handicapée et l'assister, en concertation, s'il y a lieu, avec les organismes de promotion et ceux qui dispensent des services, lorsque sa sécurité est menacée, qu'elle subit une exploitation quelconque ou que ses besoins fondamentaux ne sont pas satisfaits, et demander aux autorités concernées une enquête, le cas échéant;

[…] »

*a.*2) s'assurer, au niveau local, régional et national, de la mise en œuvre des actions intersectorielles nécessaires à l'intégration d'une ou de plusieurs personnes handicapées et participer, sur demande, à la coordination de ces actions, notamment pour l'élaboration et la réalisation de plans de services.

248 *Loi sur le protecteur national de l'élève*, préc., note 72, art. 30.

249 *Id.*, art. 46 al.2.

250 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020), préc., note 11, et encore récemment projet de loi nº 31.

251 UNICEF CANADA, *Principes directeurs,* [En ligne]. https://www.unicef.ca/fr/principes-directeurs. Voir également à ce sujet : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020), préc., note 11, p. 15 et suiv.

252 *Id.*, par. 32.

l'adoption, les enfants en conflit avec la loi, les enfants victimes de violence physique ou psychologique, de sévices sexuels ou d'autres crimes, les soins de santé, la sécurité sociale […] »[253]. La prise en compte de l'intérêt de l'enfant et son droit d'être entendu sont garantis en droit interne notamment par les articles 33 et 34 du *Code civil du Québec*[254].

Il importe d'ajouter que conformément à l'article 17 de la CRDE, les enfants doivent avoir accès à l'information sous une forme adaptée à leur âge et à leurs capacités sur toutes les questions qui les préoccupent. Comme l'explique le Comité des droits de l'enfant, ce droit « s'applique, par exemple, aux informations relatives à leurs droits, aux procédures qui les concernent, à la législation, aux politiques et aux règlements nationaux, aux services locaux, et aux procédures de recours et de plainte »[255]. Les informations transmises par le CBEDE devraient ainsi être adaptées aux enfants. Celui-ci devrait de même porter une grande attention aux moyens mis en place pour leur permettre de le rejoindre facilement, peu importe leur situation et leurs caractéristiques[256].

Pour que le droit à la participation de l'enfant se concrétise, celui-ci doit recevoir, proportionnellement au développement de ses capacités, l'orientation et les conseils nécessaires pour compenser son manque de connaissances, d'expérience et de compréhension[257]. Le rôle de soutien aux enfants que jouerait le CBEDE est donc de nature à répondre aux prescriptions de la CRDE. Comme le Comité des droits de l'enfant l'explique :

> « Le statut spécial des enfants et leur dépendance font qu'ils ont beaucoup de mal à se prévaloir des recours disponibles en cas de violation de leurs droits. En conséquence, les États doivent veiller tout particulièrement à ce que les enfants et leurs représentants disposent de mécanismes efficaces adaptés aux besoins de l'enfant. Il convient notamment de veiller à ce que les enfants obtiennent des informations et des conseils adaptés à leur situation, à ce que leur cause soit défendue ou à ce qu'ils soient aidés à la défendre eux-mêmes et à ce qu'ils aient accès à des mécanismes indépendants d'examen de plaintes et aux tribunaux en bénéficiant de toute l'assistance dont ils ont besoin, notamment sur le plan juridique. »[258]

---

253 *Id*., par. 32.

254 *Code civil du Québec*, RLRQ, c. CCQ-1991 (ci-après « C.c.Q. »), art. 33.

255 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 12,* préc., note 146, par. 82.

256 *Id.,* par. 37.

257 *Id*., par. 84.

258 COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 5,* préc., note 34, par. 24.

Le CBEDE serait toutefois tenu d'exercer cette fonction de soutien auprès des enfants conformément aux droits et devoirs des parents. Dans plusieurs situations, notamment concernant les enfants en bas âge, les parents sont responsables de faire valoir leurs droits. Ceux-ci sont les tuteurs légaux de leur enfant[259] et sont présumés agir dans son intérêt[260]. Étant les mieux placés pour déterminer ce qui est préférable pour lui[261], ils doivent le guider dans l'exercice de ses droits tout en considérant son opinion[262].

L'apport de l'État consiste alors à accorder aux parents l'aide appropriée dans l'exercice de cette responsabilité[263]. Comme la Commission l'a démontré dans d'autres contextes, il existe un lien étroit entre le respect des droits de l'enfant et les mesures de soutien à la famille, notamment en regard de la mise en œuvre de l'article 39 de la Charte[264].

Dans cet esprit et conformément aux conclusions de la CSDEPJ, la Commission juge qu'il serait nécessaire d'étendre le rôle de soutien du CDEDE dans l'exercice des droits de l'enfant, à sa famille. D'autres juridictions au Canada prévoient un tel soutien aux familles de la part

---

259 C.c.Q., art. 192.

260 *Chamberlain* c. *Surrey School District No. 36*, [2002] 4 R.C.S. 710, par. 103.

261 Le rôle premier des parents ou des personnes qui en tiennent lieu à l'égard de l'enfant est reconnu tant par le droit international. 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. »

En droit québécois, l'article 39 de la Charte prévoit 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 L.p.j. est à l'effet que : « La responsabilité d'assumer le soin, l'entretien et l'éducation d'un enfant et d'en assurer la surveillance incombe en premier lieu à ses parents. » et l'art. 32 du C.c.Q. : « 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. »

262 L'équilibrage de ces deux éléments doit s'effectuer en tenant compte de l'âge et du degré de maturité de l'enfant lequel s'évalue en fonction de son développement physique, affectif, cognitif et social. *Id*, par. 83.

263 CRDE, art. 18 al. 2.

264 Récemment, voir : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 125, p.90.

des défenseurs des enfants[265]. Dans cet objectif et conformément au Code civil, l'utilisation du terme « tuteur » semble être la plus désignée[266].

RECOMMANDATION 7

> **La Commission recommande de modifier le paragraphe 5º de l'alinéa 2 de l'article 5 pour ajouter les termes « ou de ses tuteurs » afin que le Commissaire au bien-être et aux droits de l'enfant soit également tenu de les soutenir dans l'exercice des droits de leur enfant en les dirigeant vers les ressources appropriées et en les accompagnant lorsque nécessaire dans leurs démarches.**

2.2.8 Un pouvoir d'enquête d'office et à la demande de l'Assemblée nationale ciblé sur la mise en œuvre des programmes et à la prestation des services qui relèvent des organismes publics

Comme mentionné précédemment, le CBEDE aurait pour pouvoir de faire enquête, de sa propre initiative ou à la demande de l'Assemblée nationale, aux fins de l'évaluation de la mise en œuvre des programmes et de la prestation des services destinés aux enfants qui relèvent des organismes publics[267]. Il devrait produire un rapport à la suite de toute enquête effectuée[268]. Les difficultés rencontrées dans ses enquêtes seraient exposées dans le rapport de ses activités produit annuellement[269]. Soulignons que le CBEDE et toute personne qu'il autoriserait spécialement à enquêter seraient, aux fins de l'enquête, investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*[270], sauf du pouvoir d'ordonner l'emprisonnement[271].

La Commission n'identifie pas d'enjeux particuliers quant à l'exercice de son pouvoir d'enquête par rapport à celui qu'aurait le CBEDE. Au contraire, elle voit d'un bon œil toute intervention réalisée en vue de promouvoir les droits des enfants et de veiller à la protection de l'intérêt de l'enfant.

---

265 *Representative for Children and Youth Act 31*, art. 6 et 265, art. art. 11 (1) (a) <http://canlii.ca/t/6b77x.

266 C.c.Q., art. 192.

267 Projet de loi nº 37, art. 10.

268 *Id.*

269 Projet de loi nº 37, art. 12 al.2.

270 *Loi sur les commissions d'enquête*, RLRQ, c. C-37.

271 Projet de loi nº 37, art. 10 al.3.

Le pouvoir d'enquête du CBEDE doit être lu à la lumière de sa mission et de ses autres pouvoirs qui s'inscrivent dans une perspective préventive. En cela, il s'apparenterait à celui des autres défenseurs des enfants ailleurs au Canada, lesquels peuvent mener des enquêtes concernant l'accès aux services désignés et leur prestation, c'est-à-dire les services gouvernementaux pour lesquels leurs lois constituantes leur donnent compétence[272]. Leur rôle ne se limite pas aux services de protection de la jeunesse, mais comprend des services dans différentes sphères telles que l'adoption, la petite enfance, l'éducation, la santé mentale ou en matière de toxicomanie. Certains d'entre eux ont toutefois un pouvoir d'enquête qui cible un domaine précis, dont la blessure grave ou le décès d'un enfant[273]. Celui du CBEDE engloberait un large spectre de programmes et services publics.

Or, dans tous les cas, les défenseurs des enfants au Canada n'ont pas de pouvoirs exécutoires ou de révision se rattachant à leur pouvoir d'enquête. Ils ont uniquement la possibilité de faire des recommandations au terme de l'enquête. Il en serait ainsi du CBEDE.

À ce compte, ses enquêtes se distingueraient de celles de la Commission par leur nature et leur finalité, et ce, dans ses deux volets, en Protection de la jeunesse et en Charte. Cette dernière peut, en vertu de l'article 23 al. 1 b) de la L.p.j, mener une enquête, sur demande ou de sa propre initiative, lorsqu'elle a raison de croire que les droits d'un enfant ou d'un groupe d'enfants ont été lésés par une personne, un établissement ou un organisme[274]. Sa compétence demeure, même lorsque l'intervention en vertu de la L.p.j. a pris fin, ce qui lui permet notamment d'enquêter sur la situation d'un enfant décédé, où elle a raison de croire

---

272 À titre d'exemples : En Colombie-Britannique, le Représentant des enfants et des jeunes, enquête sur les blessures graves et les décès : *Representative for Children and Youth Act 31*, art. 6 (1) c) et Partie 4, art. 11 à 16, En Alberta, le Défenseur des enfants et des jeunes enquête sur des enjeux systémiques qui surgissent à la suite de blessures graves ou décès de jeunes : *Child and Youth Advocate* Act, préc., note 215, art. 9 (2) d). En Ontario, **p**eut faire enquête, notamment, sur toute question concernant un enfant à l'égard d'un service d'une société d'aide à l'enfance : *Loi sur l'ombudsman,* LRO 1990, c O.6, <http://canlii.ca/t/6blxp, art. 14.

273 *Representative for Children and Youth Act 31*, art. 6 et *Loi sur le protecteur des enfants et des jeunes*, art. 11 (1) c).

274 Pour plus de détails sur le processus d'enquête : https://www.cdpdj.qc.ca/fr/nos-services/activites-et-services/enquete-jeunesse

que ses droits ont été lésés dans le cadre de l'application de la L.p.j. Ces enquêtes peuvent être individuelles, collectives ou systémiques[275].

Soulignons que, contrairement aux défenseurs des enfants des autres provinces et territoires, la Commission peut utiliser la voie judiciaire lorsqu'elle juge nécessaire que soit corrigée la situation où les droits d'un enfant ont été lésés[276]. Elle peut en effet intervenir ou saisir la Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec[277].

En vertu de la Charte, la Commission a également le pouvoir de faire enquête, sur plainte ou de sa propre initiative, sur toute situation qui lui paraît constituer un cas de discrimination, incluant le harcèlement[278]. Celles-ci peuvent viser tout autant les rapports entre personnes et l'administration publique — les organismes gouvernementaux au sens large — que les rapports entre personnes privées, physiques ou morales.

Cela étant, l'action de la Commission en matière d'enquête en protection de la jeunesse et en Charte pourrait ainsi alimenter le CBEDE dans l'exercice de ses fonctions. Les mécanismes de concertation qui seraient éventuellement mis en place en vue de leur coopération devraient ainsi inclure des éléments portant sur l'harmonisation de leurs interventions en matière d'enquête.

3 LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE DANS LA RÉALISATION DES DROITS DE L'ENFANT

Il ressort de l'analyse des fonctions et pouvoirs du CBEDE qu'il aurait une vue d'ensemble de l'action gouvernementale eu égard aux enfants et aux jeunes. Elle lui permettrait d'agir de

---

275 Une enquête collective concerne un groupe d'enfants. Ces derniers peuvent être d'une même fratrie et confiés à la même famille d'accueil ou hébergés au sein de la même unité d'un centre de réadaptation tandis qu'une enquête est systémique lorsque celle-ci traite de violations de droits découlant de lacunes systémiques ou institutionnelles. Celle-ci peut concerner un enfant ou un groupe d'enfants.

276 De 2015 à aujourd'hui, la Commission a utilisé la voie judiciaire dans la situation de 21 enfants pour que soit corrigée la situation où leurs droits ont été lésés.

277 L.p.j, art. 23 al. 1 c), 25,3, 74,1 et 81.

278 Charte, art. 71 (1).

différentes façons pour veiller à sa cohérence et suffisance en vue d'assurer le bien-être et le respect des droits des enfants, conformément à leur intérêt.

De manière complémentaire, il apparaitrait nécessaire de désigner dans le projet de loi un responsable pour coordonner la réponse gouvernementale aux constats, recommandations et avis du CBEDE afin d'optimiser et assurer la cohérence de l'action publique en faveur des enfants et des jeunes. Concrètement, le ministre désigné devrait entre autres, élaborer et proposer au gouvernement des orientations et des politiques qui tiennent compte des droits des enfants et de leur intérêt[279]. Il pourrait, de même, « convenir, avec les ministères et les organismes concernés, de modalités pour faciliter l'élaboration et la réalisation de ces orientations et politique »[280], en s'appuyant sur le travail du CBEDE.

Comme la Commission l'a déclaré à l'occasion la CSDEPJ, il est impératif que le gouvernement assume un leadership fort pour assurer un réel exercice des droits des enfants[281]. Comme elle expliquait, « aucun ministre n'a pour responsabilité, en vertu de sa loi constitutive, de veiller à ce que le gouvernement, ses ministères et ses organismes tiennent compte des droits des enfants (âgés de moins de 18 ans) »[282]. Les responsabilités gouvernementales en termes de prévention, d'intervention et de défense des droits de l'enfant sont exercées par différents ministères, dont le ministère de la Santé et des Services sociaux, le ministère de la Famille et le ministère de l'Éducation.

Le rôle du ministre de la Famille est limité à celui de veiller à ce que le gouvernement, ses ministères et ses organismes prennent en compte les besoins des jeunes et de leurs familles. Il a aussi pour mission de favoriser l'épanouissement des familles et le développement des enfants[283].

Ajoutons que la réforme de la L.p.j qui a eu lieu à la suite de la CSDEPJ est venue préciser que « le ministre de la Santé et des Services sociaux est d'office le conseiller du

---

279 Par analogie, voir : *Loi sur le ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine*, c. M-17.2, art. 6.

280 *Id.*

281 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020), préc., note 11, p. 59.

282 *Id.*, p. 193.

283 *Loi sur le ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine*, rpéc., note 279, art. 2

gouvernement sur toute question relative à la protection de la jeunesse ou aux enfants et aux familles en situation de vulnérabilité ; il peut, à cette fin, donner aux autres ministres tout avis qu'il estime opportun »[284]. Celui-ci doit être « consulté lors de toute décision ministérielle mettant en cause l'intérêt des enfants ou le respect de leurs droits en lien avec la protection de la jeunesse »[285].

Malgré ces précisions, il appert que la responsabilité de veiller au respect de l'ensemble des droits des enfants dans la prise des décisions au sein de l'appareil gouvernemental demeure diffuse et reléguée par des considérations de différentes natures. C'est pourquoi la Commission persiste à croire que l'attribution d'une telle responsabilité ministérielle assurerait une meilleure cohérence des actions gouvernementales aux droits qui sont reconnus aux enfants, dont son droit à la protection, son droit au développement, son droit à l'égalité, son droit de participer et d'être entendu, et ce de la petite enfance à l'âge adulte.

Adhérant à l'approche fondée sur les droits précités et rappelant les engagements du gouvernement quant à la mise en œuvre des droits des enfants au Québec, la Commission recommande que la responsabilité de veiller au respect des droits des enfants soit attribuée à un ministre. Elle réitère la recommandation formulée à l'occasion de la CSDEPJ[286].

RECOMMANDATION 8

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

---

284 L.p.j., art. 28 al.1.

285 L.p.j., art. 28 al.2. La Commission estimait que la reconnaissance du rôle du ministre à l'égard des enfants en protection de la jeunesse répondrait à sa recommandation en cette matière. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020), préc., note 11, 191-194,. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2022), préc., note 11, p. 60.

286 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020), préc., note 11, recommandation 27, p. 194.

CONCLUSION

La Commission a une double mission envers les enfants : veiller au respect de leurs droits garantis par la Charte ainsi qu'à la protection de leur intérêt et aux droits qui leur sont reconnus par la L.p.j. Pour accomplir cette importante mission, plusieurs responsabilités lui sont dévolues, tant en ce qui a trait à la promotion qu'à la défense des droits des enfants. Depuis près de 50 ans, la Commission concrétise ces responsabilités à travers un éventail de moyens et d'actions en vue de s'assurer que les droits de l'ensemble des enfants du Québec soient pleinement respectés, et ce, dans toutes les sphères de leur vie.

La Commission ne peut que se réjouir de la venue d'un acteur supplémentaire dans l'écosystème œuvrant à la promotion, à la défense et à la protection des droits des enfants et des jeunes. Par l'exercice de ses fonctions et pouvoirs, le CBEDE jouerait un rôle essentiel, à la fois fédérateur et complémentaire aux autres organismes, incluant le sien, afin d'agir préventivement en faveur du bien-être des enfants et de faciliter l'exercice de leurs droits.

Elle formule les recommandations suivantes en vue de renforcer la portée qu'il aurait :

RECOMMANDATION 1

> **La Commission recommande de modifier le projet de loi afin d'attribuer le pouvoir au CBEDE de coopérer, lorsqu'il l'estime nécessaire, avec toute organisation dédiée à la promotion, la défense et la protection des droits des enfants.**

RECOMMANDATION 2

> **La Commission recommande d'amender l'article 5 du projet de loi pour ajouter une fonction au CBEDE qui consisterait, à favoriser et assurer, par tout moyen, la participation des enfants et des jeunes à la vie démocratique, tant auprès des enfants eux-mêmes que de tous autres acteurs, dont ceux gouvernementaux, institutionnels, communautaires et associatifs.**

RECOMMANDATION 3

> **La Commission recommande de modifier l'article 8 du projet de loi afin qu'aux fins de l'accomplissement de ses fonctions, le CBEDE puisse conseiller les ministères et organismes publics pour qu'ils mettent en œuvre une collecte de données uniforme et conforme aux principes inscrits dans la *Convention relative aux droits de l'enfant*, et ce dans le respect des droits et libertés protégés par la *Charte des droits et libertés de la personne* et particulièrement des règles relatives à la protection du droit au respect de sa vie privée et des renseignements personnels.**

RECOMMANDATION 4

La Commission recommande que le paragraphe 2 de l'article 5 soit modifié de façon à prévoir que le portrait de l'état de bien-être des enfants présente des données désagrégées, notamment par motif de discrimination pertinent, dans le respect des droits et libertés protégés par la *Charte des droits et libertés de la personne* et particulièrement des règles relatives à la protection du droit au respect de sa vie privée et des renseignements personnels.

RECOMMANDATION 5

La Commission recommande d'amender l'article 5 du projet de loi pour ajouter une fonction au CBEDE qui consisterait à être consulté lors de l'élaboration de mesures prévues par les lois et règlements qui pourraient avoir un impact sur les enfants et les jeunes envers qui il exercerait des responsabilités.

RECOMMANDATION 6

La Commission recommande d'amender le projet de loi pour y ajouter un mécanisme de suivi des avis et recommandations formulées par le CBEDE dans l'exercice de ses responsabilités.

RECOMMANDATION 7

La Commission recommande de modifier le paragraphe 5º de l'alinéa 2 de l'article 5 pour ajouter les termes « ou de ses tuteurs » afin que le Commissaire au bien-être et aux droits de l'enfant soit également tenu de les soutenir dans l'exercice des droits de leur enfant en les dirigeant vers les ressources appropriées et en les accompagnant lorsque nécessaire dans leurs démarches.

RECOMMANDATION 8

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

Chronologie des organismes et instances de promotion, défense et protection des droits des enfants au Québec[1]

Les éléments en rouge concernent directement la protection de la jeunesse.

Les éléments en orange désignent les organismes et instances toujours existants.

Les éléments encerclés d'un pointillé désignent des instances judiciaires.

Les astérisques (*) désignent des textes internationaux.

1948
Déclaration universelle des droits de l'homme*

1950
Création de la Cour de bien-être social

Elle avait juridiction sur tous les enfants de moins de dix-huit ans particulièrement exposés à des dangers moraux ou physiques, soit en raison de leur milieu ou d'autres circonstances spéciales.

1959
Déclaration des droits de l'enfant*

1968
Création du Protecteur du citoyen

Il est chargé de recevoir, d'examiner et de traiter les plaintes des citoyennes et citoyens, y compris des enfants, à l'égard des services publics québécois. Cet organisme veille au respect de leurs droits, veille à l'intégrité des services publics et participe à leur amélioration.

1974
Adoption de la *Loi concernant la protection des enfants soumis à des mauvais traitements*

1974
Création du Comité de la protection de la jeunesse

Le Comité, mis en place en 1975, a pour fonction de protéger les enfants soumis à des mauvais traitements physiques par suite d'excès ou de négligence. Il reçoit des signalements, les évalue, tente de parvenir à une entente avec les parents ou soumet le cas à la Cour de bien-être social.

1975
Adoption de la *Charte des droits et libertés de la personne*

1975
Création de la Commission des droits de la personne (CDP)

Constituée en 1976, elle a pour mission de veiller au respect des principes énoncés dans la Charte.

[1] Cette ligne du temps vise uniquement à fournir certains repères.

1977
Adoption de la *Loi sur la protection de la jeunesse* (L.p.j.)

1977
La Cour de bien-être social devient le Tribunal de la jeunesse

Pour concrétiser les objectifs de la L.p.j. qui venait d'être adoptée, le législateur a attribué au juge un pouvoir d'intervention directe pour lui permettre de recueillir toute information lui permettant de s'assurer de l'intérêt et du respect des droits de l'enfant.

Création des Directeurs de la protection de la jeunesse

Les Directeurs ont notamment pour fonction de recevoir des signalements de situation d'enfants dont la sécurité ou le développement est compromis. Ils évaluent et orientent les signalements retenus. Ils relèvent à leur création du ministre des Affaires sociales.

Le rôle du Comité de la protection de la jeunesse évolue

Avec l'adoption de la L.p.j., le mandat du comité est complètement revu. Il s'est notamment vu attribuer un pouvoir de surveillance et de contrôle systématique sur les cas de mauvais traitements physiques qui ont été dénoncés au directeur de la protection de la jeunesse. Il s'est également vu confier plusieurs responsabilités en matière de protection des droits des enfants (information, prévention, liaison avec les organismes communautaires). Ce comité relève du ministre de la Justice.

1983
Création du Secrétariat à la jeunesse

Il est chargé de représenter les intérêts et les besoins de la jeunesse afin d'influencer l'action gouvernementale. Depuis 2001, il joue également un rôle-conseil en matière de jeunesse auprès du gouvernement, des ministères et des organismes et veille à ce que ces derniers participent à l'atteinte des objectifs de la Politique de la jeunesse. Son action cible principalement les jeunes âgés de 15 à 29 ans

1984
Le mandat du Comité de la protection de la jeunesse est modifié

Suivant les recommandations d'une commission spéciale sur la Loi sur la protection de la jeunesse, les mandats relatifs au réexamen des situations d'enfant et d'encourager la participation d'individus et de groupes à des activités reliées à la protection de la jeunesse sont retirés au Comité. En outre, il se voit également chargé de veiller aux droits reconnus en vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants, une loi de compétence fédérale, dont l'application relève au Québec des directeurs de la protection de la jeunesse.

Élargissement du pouvoir du Tribunal de la jeunesse

Le pouvoir d'intervention du Tribunal de la jeunesse a été élargi afin de lui permettre de rectifier les situations où des droits auraient été lésés.

1987
Création du Conseil permanent à la jeunesse

Il est chargé de conseiller le gouvernement sur toute question relative à la jeunesse québécoise en tenant compte de leurs intérêts et de leurs besoins. Son action était prioritairement dirigée auprès des jeunes âgés de 15 à 30 ans.

1988
Création du Conseil de la famille

Il est exclusivement dédié aux familles québécoises. Il est chargé d'acheminer leurs préoccupations au gouvernement et de formuler des avis sur les questions relatives à la famille.

Création de la Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec

La Cour du Québec est née en 1988 de l'unification de la Cour provinciale, dont la compétence était principalement civile, de la Cour des sessions de la paix, chargée d'entendre les affaires criminelles, et du Tribunal de la jeunesse, qui avait la responsabilité d'entendre tous les litiges impliquant des mineurs.

1989
Adoption de la *Convention relative aux droits de l'enfant* (CRDE)*)

1991
Le Québec se déclare lié par la CRDE

1989
Création de la Commission de protection des droits de la jeunesse (CPDJ)

Le Comité de la protection de la jeunesse a été remplacé par la Commission de protection des droits de la jeunesse. Elle avait comme mandat d'enquêter lorsqu'existaient des raisons de croire que les droits d'un enfant ou d'un groupe d'enfants avaient été lésés, à moins que le tribunal ne soit saisi, et à prendre les moyens légaux nécessaires pour que soit corrigée la situation.

1993
Création de l'Association des centres jeunesse du Québec (ACJQ)

L'ACJQ est formée des 16 centres jeunesse déployés dans chacune des régions du Québec. L'association a pour mission (1) de rassembler et de soutenir ses membres, (2) de faire des représentations auprès du gouvernement et (3) d'harmoniser les pratiques cliniques et administratives en vue d'améliorer la performance du réseau spécialisé d'aide à l'enfance, à la jeunesse et aux familles concernées.

1995
Création de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) à partir de la fusion de la CDP et de la CPDJ

Elle est vouée à la promotion et au respect des principes énoncés dans la Charte des droits et libertés de la personne, à la protection de l'intérêt de l'enfant ainsi qu'au respect et à la promotion des droits qui lui sont reconnus dans la Loi sur la protection de la jeunesse.

1997
Le Conseil de la famille devient le Conseil de la famille et de l'enfance

Ce changement de nom a suivi la réorientation de la politique familiale qui mettait désormais aussi l'accent sur le développement des enfants.

2011
Abolition du Conseil permanent de la jeunesse

Abolition du Conseil de la famille et de l'enfance

2015
Abolition de l'Association des centres jeunesse du Québec

2021
Création du Directeur national de la protection de la jeunesse

Il est responsable de l'ensemble des volets jeunesse du ministère de la Santé et des Services sociaux et de la mise en œuvre des recommandations du rapport final de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse. Il a notamment pour responsabilité de déterminer les orientations et les normes de pratique clinique et de gestion applicables à la protection de la jeunesse.

2022

Création du Protecteur national de l'élève

Il est chargé de recevoir, d'examiner et de traiter les plaintes et les signalements dans le milieu scolaire québécois. Cet organisme veille au respect des droits des élèves et de leurs parents lorsqu'ils reçoivent des services des réseaux scolaires publics et privés du Québec.

2023

Projet de création d'un Commissaire au bien-être et aux droits des enfants

Il serait chargé de promouvoir le bien-être et le respect des droits des enfants et de veiller à la protection de l'intérêt de l'enfant.