

Mémoire sur le projet de loi n° 37
Loi sur le commissaire au bien-être et aux droits des enfants

présenté à la Commission de la santé et des services sociaux
de l'Assemblée nationale du Québec

par

M. Camil Bouchard
Professeur et chercheur retraité
Département de psychologie
Université du Québec à Montréal

et

Me Dominique Goubau
Avocat et professeur associé
Faculté de droit
Université Laval

Janvier 2024

Résumé :

Nous saluons la création du poste de Commissaire au bien-être et aux droits des enfants qui ajoutera un élément significatif dans la vie des enfants, des jeunes et des adultes qui les entourent. Notre mémoire propose des améliorations à l'égard de deux aspects du projet de loi. Premièrement, le volet prévention des fonctions du Commissaire devrait être formulé avec plus de force, notamment en regard d'objectifs nationaux et régionaux en matière de bien-être des enfants et du respect de leurs droits et plus spécifiquement de la maltraitance. Deuxièmement, le rôle du Commissaire, dont le projet de loi reconnaît qu'il dépasse le domaine de la maltraitance et de la protection de la jeunesse, devrait être formulé en des termes plus explicitement arrimés aux objectifs englobants de la Convention internationale sur les droits de l'enfant.

A. La prévention de la maltraitance : la priorité des priorités urgentes

Nous saluons la création du poste de Commissaire au bien-être et aux droits des enfants qui ajoutera un élément significatif dans la vie des enfants, des jeunes et des adultes qui les entourent.

Nous constatons cependant qu'il y manque un volet nommé, affirmé et incontournable de prévention et nous constatons un mutisme étonnant en ce qui a trait à la maltraitance envers les enfants.

Le mot clef de ce projet de loi devrait être : prévention, prévention, prévention.

La référence à la prévention est plus que discrète dans le projet de loi. Elle se manifeste une seule fois et bien timidement dans les CONSIDÉRANT de la loi, puis est complètement évacuée par la suite. Nous pensons que le projet manque une belle et unique occasion de marteler cette absolue nécessité d'un meilleur leadership en matière de prévention et de faire un pied-de nez à toutes ces incantations vaines que l'on entend à ce sujet à chaque fois qu'il y a un dérapage, une cassure, un droit lésé, un drame sans pour autant que l'on puisse clairement identifier comment et par qui on arrivera à assurer un meilleur système en prévention notamment et surtout en prévention de la maltraitance. La loi devrait offrir au Commissaire un rôle de guide, de leadership en cette matière.

À cet égard, nous recommanderons de faire une place plus explicite à la prévention dans le texte de la loi, notamment à l'article 5, et d'en faire une priorité notamment lorsqu'il s'agit de l'évaluation des services visant les enfants, les jeunes vulnérables, leurs parents ou les autres adultes qui les entourent.

Nous proposons, dans ce contexte, que le Commissaire ait la responsabilité de veiller à ce que les autorités compétentes, soit le Directeur national de santé publique et les directeurs régionaux, fixent annuellement des objectifs nationaux et régionaux en matière de bien-être des enfants et notamment en ce qui a trait à la réduction de la maltraitance avérée envers les enfants et les jeunes. Comme aimait à le dire un sous-ministre de la Santé de l'époque : « Quand on ne sait pas où on veut arriver, on risque d'arriver ailleurs ». Nous fixer des objectifs de prévention de la maltraitance : indispensable. Autrement, le risque est grand que le Commissaire porte quasi-exclusivement son attention sur les soins et services curatifs, de correction ou de protection, i.e., ceux qui font la manchette de nos médias quand plus rien ne va ou n'a été.

Dans le même ordre d'idées, nous rappelons que la CSDEPJ a très clairement reconnu la maltraitance envers les enfants comme un enjeu de santé publique. Conséquemment les directions de santé publique peuvent directement engager leurs pouvoirs et responsabilités à cet égard. La loi sur la santé publique, article 55, leur reconnaît nettement ce pouvoir de rassembler les services concernés lorsqu'il y a une menace de

morbidité chez un groupe une population¹. L'examen des données produites par les directeurs de la protection de la jeunesse durant les 30 dernières années démontre on ne peut plus clairement que les taux de maltraitance avérée, et souvent leur nature, varient considérablement d'une région à l'autre ou d'une période économique à l'autre, les périodes de sursaut économique engendrant aussi bien des risques que les périodes de cassure. Il est, à notre avis, très clair que les Directeurs de santé publique sont les mieux placés pour orienter et accompagner les services de prévention régionaux dans l'atteinte de leurs objectifs.

Nous soulignons également que le projet de loi répond à une recommandation de la CSDEPJ créée suite au drame de Granby. Il est étonnant à ce sujet que le projet de loi ne manifeste, d'aucune manière, une obsession légitime et nécessaire vis-à-vis la réduction de la maltraitance envers les enfants et les jeunes et que cela n'apparaisse pas clairement et explicitement dans la mission du Commissaire. Cherchez le mot « maltraitance » dans le texte, vous ne le trouverez pas. Le projet de loi ne serait pourtant sans doute pas sur la table de cette commission n'eut été de ce drame de Granby et du constat répété *ad nauseam* depuis des années de l'augmentation constante du taux de maltraitance avéré depuis les années '90. Prévenir la maltraitance : ne ratons pas cette occasion.

Enfin, nous ne sentons pas dans ce projet de loi un sentiment d'urgence à l'effet d'opérationnaliser la création de ce poste. L'article 30 donne au Commissaire 5 ans pour la production d'un rapport sur la mise en œuvre du présent projet de loi. 5 ans! Comme si le législateur doutait de la capacité de l'État de financer correctement cette mise en œuvre et se donnait un horizon de 5 budgets pour y arriver. Nous vous proposons de raccourcir ce délai à 2 ans.

En conséquence, nous formulons les quelques recommandations suivantes :

RECOMMANDATION 1

Modifier le **CONSIDÉRANT** suivant

CONSIDÉRANT que le Québec a la volonté d'agir de manière préventive afin d'améliorer le bien-être des enfants et de faciliter l'exercice de leurs droits

par

CONSIDÉRANT que le Québec doit agir de manière préventive afin d'améliorer le bien-être des enfants et de faciliter l'exercice de leurs droits

RECOMMANDATION 2

Introduire à l'alinéa 2 de l'article 5 un nouveau paragraphe 2^e qui se lirait comme suit :

¹ Lorsqu'un directeur de santé publique constate l'existence ou craint l'apparition dans sa région d'une situation présentant des risques élevés de mortalité, d'incapacité ou de morbidité évitables pour la population ou pour un groupe d'individus et, qu'à son avis, il existe des solutions efficaces pour réduire ou annihiler ces risques, il peut demander formellement aux autorités dont l'intervention lui paraît utile de participer avec lui à la recherche d'une solution adéquate dans les circonstances.

Les autorités ainsi invitées sont tenues de participer à cette recherche de solution.

2° s'assurer que le Directeur national de santé publique et les directeurs régionaux fixent des objectifs d'amélioration du bien-être des enfants notamment et explicitement en ce qui a trait à la prévention de la maltraitance envers les enfants et les jeunes et disposent des ressources appropriées pour exercer leur mission

RECOMMANDATION 3

REEMPLACER le 2^e paragraphe actuel de l'alinéa 2 de l'article 5

Analyser l'état du bien-être des enfants du Québec et réaliser annuellement un portrait de cet état

par

Analyser l'état du bien-être des enfants du Québec et produire et publier annuellement un portrait de cet état notamment eu égard aux objectifs fixés en matière de prévention de la maltraitance envers les enfants

RECOMMANDATION 4

REEMPLACER LE 6^e paragraphe actuel de l'alinéa 2 de l'article 5 par

évaluer la mise en œuvre des programmes et la prestation des services qui sont destinées aux enfants et qui relèvent des organismes publics

par

évaluer la mise en œuvre des programmes et la prestation des services qui sont destinées aux enfants et qui relèvent des organismes publics notamment en ce qui a trait à la prévention de la maltraitance

RECOMMANDATION 5

AJOUTER après « public », à l'article 11

, notamment le Directeur national de santé publique et les directeurs régionaux,

RECOMMANDATION 6

Que le délai de l'article 30 prévu pour la production d'un rapport sur la mise en œuvre du présent projet de loi, soit fixé à deux ans de son entrée en vigueur

B. Prévenir la maltraitance, mais pas seulement

En créant le Commissaire au bien-être et aux droits des enfants, le projet de loi n° 37 rejoint résolution (et enfin) le concert des Nations qui, dans la foulée de la Convention relative aux droits des enfants de 1989, ont mis en place des mécanismes de ce type en vue d'assurer au niveau national la mise en œuvre des principes de la Convention. Dans ses Observations générales (juin 2022) en réponse au dernier rapport périodique du Canada, le Comité international sur les droits de l'enfant soulignait, une fois de plus, l'urgence de mettre en place des mécanismes de suivi comme l'ont fait maintenant de très nombreux pays. Avec le projet de loi n° 37 le Québec répond «Présent!» et il faut s'en féliciter.

Le premier CONSIDÉRANT du projet de loi rappelle d'ailleurs que le Québec s'est déclaré lié par la convention dès 1991. Ce CONSIDÉRANT nous paraît particulièrement important car il rappelle d'entrée de jeu que la fonction du Commissaire au bien-être et aux droits de l'enfant doit être comprise dans le cadre des engagements internationaux du Québec relatifs aux droits des enfants. Or il est utile de rappeler que la Convention internationale consacre les droits de l'enfant dans leur ensemble : les droits à la protection, à la participation et aux prestations (les fameux trois «P»). En d'autres mots, s'il est de la toute première importance pour notre société de veiller à protéger adéquatement les enfants en situation de danger et de mettre en place les mécanismes de prévention et les services (prestations) qui doivent permettre d'éviter la survenance de telles situations de compromission, comme nous le soulignons dans la première partie de notre mémoire, ces actions doivent se faire en donnant la parole aux enfants. La disposition de la Convention qui consacre ce droit de l'enfant à la participation (art. 12) est unanimement considérée par les observateurs et les experts comme une des clés de voûte de la Convention. Le Comité international sur les droits de l'enfant a eu l'occasion de rappeler à plusieurs reprises les manquements et les obligations du Canada à cet égard. C'est donc avec satisfaction que nous constatons que parmi ses importantes fonctions le Commissaire aura celui de « 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 » (art. 5, 8^o). Obtenir l'avis des enfants doit, dès lors, être vu comme une obligation imposée au Commissaire.

En établissant ce principe dans le projet de loi, le Québec assume pleinement son obligation de mettre en œuvre des mécanismes permettant aux enfants d'exprimer leur point de vue à l'égard des questions qui les concernent. Le projet de loi s'inscrit ainsi dans une longue tradition au Québec en matière de prise en considération de la parole des enfants lorsqu'il s'agit, notamment dans le cadre de procédures judiciaires, de décisions qui les concernent.

Il existe à travers le monde un foule de modèles de mécanismes comme celui du Commissaire au bien-être et aux droits des enfants (désignés par les expressions «Ombudsman des enfants», «Avocat des enfants», Représentant des enfants»,« Protecteur

des droits des enfants», «Défenseur des droits», etc, etc.). Tous s'inscrivent, d'une manière ou d'une autre, dans le sillage de la Convention internationale. Les modèles sont cependant variés. Certains prévoient que l'Ombudsman reçoit des plaintes individuelles et agit en conséquence, d'autres modèles permettent un rôle plus systémique et proactif, par exemple en influant sur les priorités budgétaires des instances gouvernementales, certains ombudsmans voient leur rôle limité au champ particulier de l'éducation ou de l'application de la législation en matière de protection de l'enfance, d'autres voient leur rôle défini de manière beaucoup plus large.

Les spécialistes de ces questions s'accordent cependant pour dire que ce mécanisme doit impérativement répondre à trois caractéristiques essentielles : l'indépendance, la promotion de la voix des enfants et l'accessibilité du service. Le projet de loi n° 37 nous semble bien répondre à ces exigences de base. En référant expressément à la Convention internationale dans son préambule et en formulant dans la disposition concernant les fonctions du Commissaire (art. 5) que celui-ci doit « 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», le modèle québécois prévoit clairement un rôle très ambitieux pour le Commissaire et ne le cantonne pas dans un domaine particulier.

La lecture de la première partie de notre mémoire pourrait laisser penser que le rôle du Commissaire devrait se cantonner à la prévention de la maltraitance. Nous le voyons en effet exercer un rôle de leadership absolument nécessaire en la matière. Mais, là ne devrait cependant pas se limiter sa fonction. Les préoccupations en ce qui a trait aux enjeux de société concernant les enfants et les adultes qui les entourent dépassent largement l'enjeu de la prévention de la maltraitance et celui de l'application de la législation de protection de la jeunesse. L'enseignement, l'école, les loisirs, les rapports familiaux, la santé physique et mentale, la participation démocratique, l'autonomie, le travail, pour ce ne citer que ceux-là, sont autant d'enjeux de société qui touchent directement les enfants et les jeunes.

Par ailleurs, l'article 42 de la Convention édicte que «Les États parties s'engagent à faire largement connaître les principes et les dispositions de la présente Convention, par des moyens actifs et appropriés, aux adultes comme aux enfants». Cette mission se retrouve en filigrane dans l'art. 5, 4° du Projet de loi n° 37 mais mérite d'être formulée expressément. Dans l'esprit de la Convention internationale, il convient selon nous, que sur toutes les questions qui concernent les enfants, au sens large, le Commissaire soit le véritable promoteur du bien-être et du respect des droits des enfants. Ce n'est qu'à cette condition que le Québec répondra entièrement aux exigences de ses engagements internationaux et aux besoins de *tous* ses enfants.

RECOMMANDATION 7

Que parmi les fonctions du Commissaire énoncées par l'art. 5, il soit expressément indiqué que celui-ci est le promoteur des droits de l'enfant tels que prévus dans la Convention internationale sur les droits de l'enfant

RECOMMANDATION 8

Que parmi les fonctions du Commissaire énoncées par l'art. 5, il soit expressément indiqué que celui-ci participe à faire largement connaître les principes et les dispositions de la Convention, par des moyens actifs et appropriés, aux adultes comme aux enfants
