



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

**Mémoire du Protecteur du citoyen
sur le projet de loi n° 125
Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres
dispositions législatives**

Résumé

**Présenté à la
Commission des affaires sociales**

**Québec
Décembre 2005**

Projet de loi n°125 : Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse

Le Protecteur du citoyen se rallie aux objectifs poursuivis par le projet de loi n°125, c'est-à-dire de favoriser la continuité et la stabilité pour les enfants placés, de promouvoir le recours à des approches consensuelles, de s'assurer du caractère exceptionnel de l'intervention de l'autorité de l'État dans la vie des familles, de concilier la protection des enfants avec le respect de la vie privée et de moderniser les processus judiciaires.

Toutefois, il croit que la protection des enfants du Québec et leur prise en charge ne doit pas être seulement l'affaire du Directeur de la protection de la jeunesse. Il apparaît fondamental que l'on se sente collectivement responsable du mieux-être et de la protection des enfants qui sont en situation de besoin.

Certes, le Directeur de la protection de la jeunesse est la personne désignée pour intervenir lorsque des abus lui sont signalés. Il doit toutefois être supporté par un réseau de distribution de services capable de prendre le relais au moment opportun.

Le Protecteur du citoyen est conscient que le système actuel a subi des ratés et que des améliorations sont nécessaires. C'est pourquoi il recommande certaines modifications visant à bonifier la prise en charge des enfants victimes de maltraitance.

Ces recommandations portent sur l'octroi de pouvoirs supplémentaires au Directeur de la protection de la jeunesse et au tribunal afin qu'ils obtiennent la certitude que les services requis pour les enfants et leurs parents sont offerts dans le but de mettre un terme aux situations de compromission qui ont nécessité l'intervention du Directeur de la protection de la jeunesse.

Le Protecteur du citoyen recommande aussi que les parents puissent être entendus à toutes les étapes de l'intervention du Directeur de la protection de la jeunesse et que les personnes qui souhaitent se plaindre des services qu'ils ont reçus ou qu'ils auraient dû recevoir puissent le faire en toute confidentialité et sans être victimes de représailles.

Le Protecteur du citoyen accueille avec satisfaction l'introduction de certaines mesures favorisant la désignation d'un tuteur datif, mesure mitoyenne entre un placement en famille d'accueil et l'adoption. Il est toutefois d'avis que ce tuteur devrait être assisté d'un conseil de tutelle, tel que prévu au Code civil du Québec pour les tuteurs qui ne sont pas désignés par le Directeur de la protection de la jeunesse ou le Curateur public. De même, il recommande à la ministre d'examiner la possibilité que l'adoption simple soit disponible en plus de l'adoption plénière actuellement prévue au Code civil du Québec.

Le Protecteur du citoyen recommande aussi à la ministre de prévoir un mécanisme de coordination nationale dont le rôle serait de la conseiller et de développer une philosophie et des pratiques d'intervention cohérentes en matière de protection de la jeunesse.

Le Protecteur du citoyen souhaite que lors de la reddition de comptes, introduite dans le projet de loi, par laquelle la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse fera rapport de la mise en œuvre de la Loi sur la protection de la jeunesse, les différentes personnes préoccupées par la protection de la jeunesse puissent faire valoir leurs points de vue.

Enfin, le Protecteur du citoyen demeure convaincu que la création d'un poste d'ombudsman des enfants n'est pas la voie à suivre. La structure actuelle du filet de protection est adéquate. Il faut cependant en assurer le bon fonctionnement par une coordination mieux articulée et pas des ressources suffisantes.

Les recommandations

1. Le Protecteur du citoyen recommande que le Directeur de la protection de la jeunesse détienne le pouvoir explicite d'obtenir l'information sur le suivi apporté à sa référence ou à sa recommandation pour établir les suites à y donner, le cas échéant.
Les articles 16 et 19 du projet de loi devraient donc être modifiés afin d'inclure ce pouvoir du Directeur de la protection de la jeunesse.
2. Afin de répondre aux objectifs visés par l'article 51 du projet de loi, le Protecteur du citoyen recommande que le tribunal soit en mesure d'ordonner que certains soins et services de santé soient fournis aux parents de l'enfant, dans la mesure où ceux-ci y consentent.
3. Le Protecteur du citoyen recommande que la constitution d'un conseil de tutelle soit prévue dans la loi, même si le tuteur est désigné par le Directeur de la protection de la jeunesse.
4. Le Protecteur du citoyen recommande que l'article 18 du projet de loi (article 47.3 de la loi) soit modifié pour que Directeur de la protection de la jeunesse qui a convenu d'une entente provisoire avec un seul des parents puisse permettre à l'autre parent de présenter ses observations s'il se manifeste en temps opportun.
5. Le Protecteur du citoyen recommande que soit ajoutée à cet article la possibilité que l'enfant puisse aussi communiquer en toute confidentialité avec son tuteur s'il y a lieu, le Comité des usagers, le Commissaire local et le Protecteur du citoyen.
6. Le Protecteur du citoyen recommande que soit ajouté au chapitre II Principes généraux et droits des enfants, un article portant sur l'interdiction de représailles. Cet article pourrait être libellé ainsi : « Nul ne peut exercer ou tenter d'exercer des représailles, de quelque nature que ce soit, à l'égard de toute personne qui formule ou entend formuler une plainte. »
7. Le Protecteur du citoyen recommande que le ministre de la Santé et des Services sociaux, après consultation de la Commission des droits et des directeurs de la protection de la jeunesse, émette des règles entourant l'imposition de mesures disciplinaires dont la mise en œuvre sera assurée par les conseils d'administration des établissements.
8. Le Protecteur du citoyen recommande que soit examinée la pertinence de revoir les règles prévues au Code civil du Québec entourant l'adoption plénière pour évaluer si des modifications législatives devraient y être apportées afin de permettre l'adoption simple en droit québécois.

9. Le Protecteur du citoyen recommande que la ministre prévoie un mécanisme national dont le rôle serait de conseiller en matière de protection de la jeunesse et d'assurer la coordination entre les différents directeurs de protection de la jeunesse et les centres jeunesse.



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

**Mémoire du Protecteur du citoyen
sur le projet de loi n° 125
Loi modifiant la Loi sur la protection de
la jeunesse et d'autres dispositions
législatives**

**Présenté à la
Commission des affaires sociales**

**Québec
Décembre 2005**

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
1. LE MANDAT DU PROTECTEUR DU CITOYEN	2
2. LES COMMENTAIRES DU PROTECTEUR DU CITOYEN PORTANT SUR LA LOI MODIFIANT LA LOI SUR LA PROTECTION DE LA JEUNESSE	4
2.1 LE RÔLE CENTRAL DU DIRECTEUR DE LA PROTECTION DE LA JEUNESSE EST CONFIRMÉ : LE PROTECTEUR DU CITOYEN APPUIE CETTE ORIENTATION	4
2.2 LE PLACEMENT À LONG TERME : OUI AUX DÉLAIS D'INTERVENTION, MAIS À CERTAINES CONDITIONS.....	4
2.3 LE DROIT AUX SERVICES : UN DROIT AUSSI POUR LES PARENTS	6
2.4 LA TUTELLE.....	7
2.5 LE DROIT D'ÊTRE ENTENDU	9
2.6 LE DROIT AUX COMMUNICATIONS CONFIDENTIELLES	10
2.7 L'INTERDICTION DE REPRÉSAILLES.....	10
2.8 LES MESURES DISCIPLINAIRES	11
2.9 L'ADOPTION	11
2.10 LA REDDITION DE COMPTES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	12
3. LE FILET DE PROTECTION EST-IL SUFFISANT?.....	13
3.1 LE SIGNALEMENT	13
3.1.1 <i>Les professionnels de la direction de la protection de la jeunesse</i>	13
3.2 LE COMMISSAIRE LOCAL AUX PLAINTES ET À LA QUALITÉ DES SERVICES	14
3.3 LES RECOURS ULTIMES	14
3.3.1 <i>Le Protecteur du citoyen</i>	14
3.3.2 <i>La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse</i>	15
3.3.3 <i>La cohabitation de ces deux recours</i>	16
4. UNE CONDITION DE RÉUSSITE.....	17
CONCLUSION.....	18
LES RECOMMANDATIONS	20

Introduction

La Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives soulève des enjeux majeurs puisqu'elle met en cause la question des jeunes et leur besoin de protection.

Des changements s'imposent en matière de protection de la jeunesse au Québec, la plupart des gens le reconnaissent. Il suffit de consulter les rapports annuels de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (ci-après la Commission) depuis 1996 pour constater que des problèmes importants d'application et de vision de la protection de la jeunesse perdurent. Ainsi, la Commission a mené plus de 1 300 enquêtes et retenu près de 4 000 demandes d'intervention qui révèlent que ce système a besoin d'être revu et adapté.

Le Protecteur du citoyen se rallie aux objectifs poursuivis par le projet de loi, c'est-à-dire de favoriser la continuité et la stabilité pour les enfants placés, de promouvoir le recours à des approches consensuelles et de s'assurer du caractère exceptionnel de l'intervention d'autorité de l'État dans la vie des familles. Il faut aussi concilier la protection des enfants avec le respect de la vie privée et moderniser les processus judiciaires.

Tout en reconnaissant le rôle central du Directeur de la protection de la jeunesse, le Protecteur du citoyen est d'avis qu'il est nécessaire que la prise en charge des enfants en besoin de protection ne soit pas seulement l'affaire de cette personne désignée. Il apparaît fondamental que nous nous sentions collectivement responsables du mieux-être et de la protection des enfants qui sont en situation de besoin.

Après avoir brièvement rappelé le mandat du Protecteur du citoyen, dont la compétence s'étendra sous peu au secteur de la santé et des services sociaux, le Protecteur du citoyen formulera certains commentaires sur des modifications apportées à la Loi sur la protection de la jeunesse et sur les conditions visant le succès de sa mise en œuvre.

Certains ont proposé la création d'un ombudsman des enfants. Le Protecteur du citoyen pense que cela n'est pas la voie à suivre. Nous disposons au Québec des organismes de contrôle requis pour assurer la surveillance du système de protection de la jeunesse. Cependant, on suggérera certaines améliorations afin d'aider le Directeur de la protection de la jeunesse à exercer pleinement son mandat.

1. Le mandat du Protecteur du citoyen

Il est certes utile de rappeler que la Loi sur le Protecteur du citoyen confie à ce dernier un mandat de surveillance des ministères et organismes¹ du gouvernement du Québec. Cette mission de surveillance comporte deux volets : la prévention et la correction des préjudices.

Le Protecteur du citoyen examine les plaintes des citoyens qui s'estiment lésés lors de l'application des lois, des programmes, ou encore, qui sont insatisfaits de la qualité des services gouvernementaux reçus. Il peut s'agir d'erreur, de négligence, d'attitude déraisonnable, d'une illégalité ou de toute autre forme d'injustice. Il a donc une vision globale de la manière dont l'ensemble des ministères et organismes du gouvernement s'acquittent de leurs responsabilités.

Le Protecteur du citoyen agit donc pour faire corriger des situations au bénéfice d'un citoyen ou d'un groupe de citoyens. Il peut aussi demander que des modifications soient apportées à des programmes, à des pratiques ou à des politiques administratives. Il peut enfin intervenir à l'échelle gouvernementale lors de réformes législatives ou réglementaires comme c'est le cas ici.

1. Les organismes visés sont ceux qui sont soit désignés dans une loi, soit ceux dont le personnel est nommé en vertu de la Loi sur la fonction publique.

Il apporte son soutien aux ministères et aux organismes dans leur recherche d'amélioration de la qualité des services aux citoyens.

Par son action, il veille au respect des droits des citoyens et en rend compte annuellement dans le rapport qu'il présente à l'Assemblée nationale et qu'il diffuse largement auprès de la population.

Le Protecteur du citoyen a, au fil des ans, développé une expertise en matière de reconnaissance et d'exercice des droits et recours. C'est à ce titre que nous échangerons avec les parlementaires plutôt qu'à celui de spécialiste de la protection de la jeunesse.

L'institution du Protecteur du citoyen vivra sous peu de grands changements. En effet, les modifications apportées à la Loi sur les services de santé et les services sociaux par le projet de loi n 83², adopté le 30 novembre dernier, feront en sorte que le Protecteur du citoyen exercera, à compter du 1^{er} avril 2006, les fonctions du Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux.

Ainsi, l'ultime recours en matière de santé et services sociaux relèvera directement de l'Assemblée nationale, lui assurant alors pleine indépendance.

Désormais, le Protecteur du citoyen aura compétence pour assurer le respect des droits de la jeunesse lorsqu'ils sont visés par la Loi sur les services de santé et les services sociaux et il recevra les plaintes provenant autant des jeunes, de leurs parents, de leurs proches que des responsables de familles d'accueil.

2. Projet de loi n° 83 – Loi modifiant la Loi sur les services de santé et les services sociaux et d'autres dispositions législatives, sanctionnée le 30 novembre 2005.

2. Les commentaires du Protecteur du citoyen portant sur la Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse

2.1 Le rôle central du Directeur de la protection de la jeunesse est confirmé : le Protecteur du citoyen appuie cette orientation

Le législateur a choisi de confier la mission d'assurer la protection des enfants à une personne désignée dans chacune des régions du Québec : le Directeur de la protection de la jeunesse. À ce titre, il est le premier protecteur des jeunes. Ce rôle n'est aucunement remis en question dans le projet de loi et il fait consensus parmi les experts. Plusieurs raisons le justifient : la personnalisation de cette fonction, la confirmation de l'objectif social poursuivi, la certitude qu'une personne et son équipe sont exclusivement dédiées au mieux-être des jeunes en sont les principales. Le Protecteur du citoyen appuie cette orientation.

Toutefois, le Directeur de la protection de la jeunesse est très souvent le seul identifié comme responsable des problèmes reliés à la distribution des soins et des services. Or, s'il n'est pas celui qui dispense les services, il est cependant celui qui doit s'assurer que les services requis le sont, en temps opportun. C'est en ce sens que l'on peut dire qu'il est un « fondé de responsabilités » et non un « fondé de pouvoir ».

2.2 Le placement à long terme : oui aux délais d'intervention, mais à certaines conditions

Un des objectifs majeurs poursuivis par le projet de loi est de favoriser la continuité et la stabilité pour les enfants placés. Pour ce faire, on introduit la détermination de durées maximales de placement en fonction de l'âge de l'enfant avant de décider de mesures de stabilisation à plus long terme, prévues à l'article 22 du projet de loi n°125³. L'introduction de tels délais semble acceptable à la seule condition que le Directeur de la

3. *Loi sur la protection de la jeunesse*, L.R.Q., c. P-34.1, article 53.0.1.

protection de la jeunesse soit en mesure de s'assurer et de démontrer au tribunal que tout a été mis en œuvre pour mettre fin à la situation de compromission dans les délais prévus.

Le droit pour les enfants et les parents de recevoir des services est prévu notamment à la Loi sur les services de santé et les services sociaux, à celle sur l'instruction publique et est repris à l'article 4 du projet de loi n° 125⁴. Il est à craindre que cet énoncé ne demeure un vœu s'il advient que le réseau de la santé et des services sociaux ne soit pas en mesure de les recevoir en raison des listes d'attente ou pour toute autre raison.

Ainsi, sans dicter aux professionnels de la santé et des services sociaux la nature des actes professionnels qu'ils doivent dispenser, une référence du Directeur de la protection de la jeunesse devrait être jugée prioritaire, principalement lorsque l'article 22 du projet de loi n°125⁵ trouve application. Cet article, qui constitue un des pivots de la réforme proposée, détermine des durées maximales de placement en fonction de l'âge de l'enfant avant de décider de mesures de stabilisation à plus long terme. Il semble impératif que l'on accorde un pouvoir de référence au Directeur de la protection de la jeunesse afin d'éviter que, à défaut d'avoir obtenu des services, le parent perde à long terme la garde de son enfant.

Le projet de loi prévoit aux articles 16 et 19⁶ que le Directeur de la protection de la jeunesse doit informer l'enfant et ses parents des services et des ressources disponibles et les diriger, s'ils y consentent, vers les établissements, les organismes ou les personnes les plus aptes à leur venir en aide. Ces articles semblent insuffisants. Ainsi, après avoir reçu un signalement et avoir pris une décision sur la pertinence de le retenir ou non, s'il juge que des soins ou des services sont requis, il doit détenir au moins le pouvoir explicite d'obtenir l'information sur le suivi apporté à sa référence ou à sa recommandation pour établir les suites à y donner, le cas échéant.

4. *Loi sur la protection de la jeunesse*, article 8, 2°.

5. *Idem*, article 53.0.1.

6. *Idem*, article art. 45.1 et 50.

1. Le Protecteur du citoyen recommande que le Directeur de la protection de la jeunesse détienne le pouvoir explicite d'obtenir l'information sur le suivi apporté à sa référence ou à sa recommandation pour établir les suites à y donner, le cas échéant. Les articles 16 et 19 du projet de loi devraient donc être modifiés afin d'inclure ce pouvoir du Directeur de la protection de la jeunesse.

2.3 Le droit aux services : un droit aussi pour les parents

Le tribunal doit également être en mesure d'imposer que des actions concrètes soient prises afin de soutenir les parents lorsqu'il juge que la situation le requiert. Ainsi, l'article 51 du projet de loi n°125⁷ prévoit une série de mesures dont le juge peut ordonner l'exécution lorsqu'il vient à la conclusion que la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis. Ces mesures visent à assurer à l'enfant la continuité des soins ainsi que la stabilité de ses liens et de ses conditions de vie. Parmi celles-ci, on retrouve le pouvoir du tribunal d'ordonner que l'enfant reçoive certains soins et services de santé.⁸

Le Protecteur du citoyen est d'avis qu'afin de répondre aux objectifs visés par cet article, le tribunal doit également être en mesure d'ordonner que certains soins et services de santé soient fournis aux parents de l'enfant, dans la mesure où ceux-ci y consentent évidemment. Il s'agit d'un complément nécessaire.

2. Afin de répondre aux objectifs visés par l'article 51 du projet de loi, le Protecteur du citoyen recommande que le tribunal soit en mesure d'ordonner que certains soins et services de santé soient fournis aux parents de l'enfant, dans la mesure où ceux-ci y consentent.

7. *Loi sur la protection de la jeunesse*, article 91.

8. Projet de loi n° 125 – Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives, article 51 (3^o paragraphe) (*Loi sur la protection de la jeunesse*, article 91 i).

2.4 La tutelle

La ministre prévoit certains moyens pour assurer la continuité des services et la stabilité des enfants placés. J'ai déjà discuté de l'un d'eux au chapitre des responsabilités du Directeur de la protection de la jeunesse, c'est-à-dire le droit des enfants et des parents de recevoir des soins ou des services. Un des autres moyens retenus est, pour les enfants placés à long terme, l'introduction de dispositions particulières portant sur la tutelle.

Le Protecteur du citoyen est d'avis que la tutelle, existante dans la loi actuelle mais très peu utilisée en raison de certains irritants, présente de nombreux avantages. Il était notamment nécessaire que soit introduite la possibilité d'accorder une aide financière au tuteur qui aura la garde du jeune. Le projet de loi le prévoit⁹.

En plus d'offrir une option aux enfants placés à long terme, la tutelle permet le respect de l'expression de la volonté de ceux pour qui l'adoption n'est pas envisageable. La tutelle sera un gage d'engagement d'un adulte significatif à l'égard d'un jeune en lui permettant possiblement de conserver un lien avec sa famille élargie, notamment ses grands-parents, de maintenir son lien d'appartenance à son groupe religieux, ethnique ou culturel. Contrairement à l'adoption, elle est révoquée et elle prend fin lorsque l'enfant atteint 18 ans. Elle permet le maintien de la filiation et des relations avec les parents et la famille d'origine en prévoyant des droits de visite aux parents biologiques. Elle confère au tuteur une autorité légale ordonnée par le tribunal qui va au-delà de l'autorité morale des familles d'accueil. Cela permettra certainement de mieux répartir les rôles de chacun en reconnaissant explicitement au tuteur la responsabilité de l'exercice de certains attributs de l'autorité parentale.

Le Protecteur du citoyen appuie la volonté de la ministre de confier aussi au tribunal de la Chambre de la jeunesse, spécialiste en matière de protection de la jeunesse, la

9. Projet de loi n°125, article 28 (*Loi sur la protection de la jeunesse*, articles 70.1 à 70.6).

compétence de nommer ou de remplacer les tuteurs plutôt qu'exclusivement à la Cour supérieure comme c'est le cas maintenant.

Le Code civil du Québec prévoit la constitution d'un conseil de tutelle, chargé de surveiller l'administration de la tutelle, de donner des avis et de prendre des décisions¹⁰, sauf lorsque la tutelle est exercée par une personne désignée par le Directeur de la protection de la jeunesse comme il est question ici¹¹.

L'expérience acquise à partir de nos interventions sur la surveillance exercée par le Curateur public sur l'administration des tutelles aux mineurs ordonnées par la Cour supérieure, nous a démontré qu'il est nécessaire qu'un tuteur datif, c'est-à-dire désigné par le tribunal, soit assisté ou surveillé par un conseil de tutelle.

C'est pour cette raison que :

3. Le Protecteur du citoyen recommande que la constitution d'un conseil de tutelle soit prévue dans la loi, même si le tuteur est désigné par le Directeur de la protection de la jeunesse.

L'article 28 du projet de loi n° 125¹² prévoit que le Directeur de la protection de la jeunesse met fin à son intervention lorsqu'un tuteur est nommé. Ce principe a retenu notre attention. Au départ, on craignait que le Directeur de la protection de la jeunesse se retirant, les tuteurs soient laissés à eux-mêmes.

À la réflexion, il apparaît souhaitable que la personne qui accepte la charge de tuteur après avoir été informée de ses devoirs et de ses responsabilités, puisse vivre sa vie de famille sans l'intrusion du Directeur de la protection de la jeunesse ou de son personnel lorsque cela n'est pas requis. La mission du Directeur de la protection de la jeunesse est

10. *Code civil du Québec*, article 223.

11. *Code civil du Québec*, article 223, 2° alinéa.

12. *Loi sur la protection de la jeunesse*, art. 70.2.

d'intervenir lorsque la sécurité et la protection des jeunes sont en péril. Lorsque ces conditions ne sont plus présentes, il doit se retirer. Si des problèmes additionnels surviennent, un autre signalement devra être fait et alors le Directeur de la protection de la jeunesse interviendra, à nouveau, à ce moment seulement.

2.5 Le droit d'être entendu

Le droit d'être entendu est prévu à l'article 6 de la Loi sur la protection de la jeunesse, à l'article 18 du projet de loi n° 125¹³ et à l'article 52.1, 3^e alinéa de la loi. À l'article 6 de la loi, il est reconnu que : « Les personnes et les tribunaux appelés à prendre des décisions au sujet d'un enfant en vertu de la présente loi doivent donner à cet enfant, à ses parents et à toute personne qui veut intervenir dans l'intérêt de l'enfant, l'occasion d'être entendus. »

L'article 18 du projet de loi¹⁴ quant à lui se lit comme suit : « Le directeur peut convenir d'une entente provisoire avec un seul des parents lorsque l'autre parent ne peut être retrouvé, ou n'est pas en mesure de manifester sa volonté. » Le Protecteur du citoyen estime que cet article devrait aussi permettre au parent absent qui se manifeste en temps opportun d'être entendu comme cela est prévu à l'article 52.1, 3^e alinéa la loi. Cet article prévoit que, si au cours de l'application de l'entente l'autre parent se manifeste, le Directeur de la protection de la jeunesse doit lui permettre de présenter ses observations.

De multiples raisons, indépendantes de sa volonté, peuvent amener un parent à être temporairement absent. La possibilité d'être entendu, s'il se manifeste, n'a pas été retenue lors de la rédaction d'une entente provisoire en raison du court délai pour intervenir. Le Protecteur du citoyen est d'avis que cette possibilité devrait être offerte malgré tout, à tout moment, afin d'éviter qu'un parent ne soit exclu des échanges entourant toute entente.

13. *Loi sur la protection de la jeunesse*, article 47.3.

14. *Idem*.

4. Le Protecteur du citoyen recommande que l'article 18 du projet de loi (article 47.3 de la loi) soit modifié pour que Directeur de la protection de la jeunesse qui a convenu d'une entente provisoire avec un seul des parents puisse permettre à l'autre parent de présenter ses observations s'il se manifeste en temps opportun.

2.6 Le droit aux communications confidentielles

L'article 9 de la loi prévoit que : « L'enfant hébergé par une famille d'accueil ou par un établissement qui exploite un centre de réadaptation a droit de communiquer en toute confidentialité avec son avocat, le directeur qui a pris sa situation en charge, la Commission, les juges et le greffier du tribunal. »

5. Le Protecteur du citoyen recommande que soit ajoutée à cet article la possibilité que l'enfant puisse aussi communiquer en toute confidentialité avec son tuteur s'il y a lieu, le Comité des usagers, le Commissaire local et le Protecteur du citoyen.

2.7 L'interdiction de représailles

Le Protecteur du citoyen est d'avis que la Loi sur la protection de la jeunesse devrait, comme cela est prévu à l'article 73 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux, introduire un article portant sur l'interdiction de représailles. Il pourrait être libellé de la même manière : « Nul ne peut exercer ou tenter d'exercer des représailles, de quelque nature que ce soit, à l'égard de toute personne qui formule ou entend formuler une plainte ».

6. Le Protecteur du citoyen recommande que soit ajouté au chapitre II « Principes généraux et droits des enfants », un article portant sur l'interdiction de représailles. Cet article pourrait être libellé ainsi : « Nul ne peut exercer ou tenter d'exercer des représailles, de quelque nature que ce soit, à l'égard de toute personne qui formule ou entend formuler une plainte. »

2.8 Les mesures disciplinaires

L'article 10 de la loi balise les mesures disciplinaires qui peuvent être prises à l'endroit d'un enfant hébergé dans un centre de réadaptation.

Chacun des établissements visés par cet article de la loi peut élaborer des règles entourant l'imposition de mesures disciplinaires, celles-ci étant prévues aux règles de régie interne, adoptées par les conseils d'administration des établissements.

Le Protecteur du citoyen est d'avis qu'il serait dans l'intérêt des enfants que soit dégagée une philosophie d'intervention plus globale en cette matière. Ainsi, le ministre de la Santé et des Services sociaux, après consultation de la Commission et des directeurs de la protection de la jeunesse, devrait être investi des pouvoirs d'émettre des directives à cet effet. Les conseils d'administration des établissements continueraient d'assumer la responsabilité de leur mise en œuvre.

7. Le Protecteur du citoyen recommande que le ministre de la Santé et des Services sociaux, après consultation de la Commission des droits et des directeurs de la protection de la jeunesse, émette des règles entourant l'imposition de mesures disciplinaires dont la mise en œuvre sera assurée par les conseils d'administration des établissements.

2.9 L'adoption

La Loi sur la protection de la jeunesse prévoit que le Directeur de la protection de la jeunesse peut, s'il juge que l'adoption est la mesure la plus susceptible d'assurer le respect des droits de l'enfant, prendre tous les moyens raisonnables pour la faciliter¹⁵.

Le Code civil du Québec détermine, à l'article 577, que : « L'adoption confère à l'adopté une filiation qui se substitue à sa filiation d'origine. » Il s'agit donc d'une adoption

15. Idem, article 72.

plénière qui se différencie de l'adoption simple laquelle préserve la filiation avec la famille d'origine, ce qui permet à l'enfant adopté de conserver son patronyme, sa nationalité et même le droit d'hériter. C'est le modèle de la France notamment.

Le Protecteur du citoyen est d'avis que l'on devrait examiner les règles entourant l'adoption plénière, prévues au Code civil du Québec, pour évaluer si des modifications législatives devraient y être apportées afin de permettre l'adoption simple en droit québécois.

8. Le Protecteur du citoyen recommande que soit examinée la pertinence de revoir les règles prévues au Code civil du Québec entourant l'adoption plénière pour évaluer si des modifications législatives devraient y être apportées afin de permettre l'adoption simple en droit québécois.

2.10 La reddition de comptes à l'Assemblée nationale

La Loi sur la protection de la jeunesse prévoit que la Commission devra, au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur de l'article 58 du projet de loi n° 125¹⁶ et par la suite, à tous les cinq ans, faire au gouvernement un rapport sur la mise en œuvre de la présente loi et, le cas échéant, sur l'opportunité de la modifier.

Ce rapport est déposé devant l'Assemblée nationale par le ministre de la Justice ou par le ministre de la Santé et des Services sociaux dans les trente jours de sa réception par le gouvernement ou, si l'Assemblée nationale ne siège pas, dans les trente jours de la reprise des travaux¹⁷.

Le Protecteur du citoyen accueille très favorablement cette disposition qui permettra aux parlementaires de faire le point mais tient à souligner que cette audition devrait aussi

16. *Loi sur la protection de la jeunesse*, article 156.1.

17. *Idem*.

permettre aux intervenants préoccupés par la situation des enfants de faire valoir leur point de vue.

3. Le filet de protection est-il suffisant?

Le Protecteur du citoyen s'est demandé si le filet de protection actuel mis en place pour la jeunesse était suffisant.

Nos préoccupations à ce chapitre sont de plusieurs ordres. D'abord, il importe d'obtenir l'assurance que chacun des plaignants potentiels est informé facilement du lieu où il doit s'adresser lorsqu'il souhaite porter plainte, qu'il y soit accueilli rapidement et qu'il ne se fasse jamais répondre que personne ne dispose de la compétence requise pour examiner la nécessité de procéder à une enquête.

3.1 Le signalement

Le Directeur de la protection de la jeunesse est le premier défenseur des enfants, celui vers qui les signalements d'abus doivent d'abord être dirigés. Il doit les accueillir 24 heures par jour, 7 jours par semaine.

3.1.1 Les professionnels de la direction de la protection de la jeunesse

Après qu'un signalement soumis au Directeur de la protection de la jeunesse ait été retenu, que le jeune soit retiré ou non de sa famille, lorsqu'il demeure sous la responsabilité du Directeur de la protection de la jeunesse, la première personne à qui il s'adresse lorsqu'il souhaite exprimer son insatisfaction est son « intervenant », c'est-à-dire la personne désignée par le Directeur de la protection de la jeunesse pour veiller à la mise en œuvre de son plan d'intervention.

Puisque le conseil d'administration d'un centre jeunesse doit s'assurer du respect des droits des usagers et du traitement diligent de leurs plaintes¹⁸ et puisqu'il doit, par

18. *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.R.Q., c. S-4.2, article 172.

règlement, établir une procédure d'examen des plaintes¹⁹, le Protecteur du citoyen est d'avis que ce règlement doit prévoir explicitement l'obligation pour les « intervenants » dépositaires d'une plainte d'informer le jeune de ses recours, de le diriger vers le commissaire local, le Protecteur du citoyen ou la Commission, selon le cas.

3.2 Le commissaire local aux plaintes et à la qualité des services

Depuis les modifications apportées par projet de loi 83²⁰, le Commissaire local aux plaintes et à la qualité des services relève maintenant directement du conseil d'administration. Il exerce cette fonction de manière exclusive. Il est membre du comité de vigilance et de la qualité dont devra se doter le conseil d'administration des établissements²¹.

Le Protecteur du citoyen considère que les modifications apportées au rattachement tout comme au rôle du commissaire local aux plaintes et à la qualité des services, en assurant son indépendance et un lien direct avec le conseil d'administration, lui permettront d'examiner avec plus d'efficacité les plaintes soumises par les jeunes hébergés.

De plus, puisque le comité de vigilance et de la qualité a pour fonction d'assurer auprès du conseil d'administration le suivi de toutes les recommandations consécutives aux plaintes, cela devrait faciliter la mise en place de mesures correctrices.

3.3 Les recours ultimes

3.3.1 Le Protecteur du citoyen

Tel que mentionné précédemment, à compter du 1^{er} avril 2006, le Protecteur du citoyen aura compétence sur le réseau jeunesse en vertu du projet de loi n° 83. C'est donc dire

19. Précité, note n° 2, article 29.

20. Précité, note n° 2.

21. Précité, note n° 2, article 181.01.1.

que le Protecteur du citoyen recevra les plaintes provenant du réseau de la jeunesse en vertu de la Loi sur les services de santé et les services sociaux. Il interviendra parfois en deuxième palier lorsque le jeune sera insatisfait de la réponse reçue du Commissaire local ou lorsque ce dernier aura fait défaut d'examiner sa plainte dans les délais impartis. Mais, il pourra également intervenir en première instance, de sa propre initiative, lorsqu'il jugera que la situation le requiert.

Il pourra aussi, en tout temps, saisir les conseils d'administration des centres jeunesse de toute situation exigeant des correctifs, qu'elle concerne un jeune personnellement ou un problème de nature systémique.

Par ses interventions sur l'ensemble des organismes et ministères du gouvernement du Québec, il dispose d'une vision horizontale de l'ensemble des mesures touchant les jeunes et leur famille. La protection de la jeunesse n'est pas seulement régie par la Loi sur la protection de la jeunesse. Plusieurs autres lois et mesures gouvernementales doivent viser l'amélioration de la condition des jeunes.

3.3.2 La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse²²

La Commission a le mandat d'intervenir lorsqu'elle a des raisons de croire que les droits d'un enfant soumis à la Loi sur la protection de la jeunesse ne sont pas respectés. Les interventions de la Commission ont pour objet de faire cesser les situations qui peuvent léser les droits des enfants et des adolescents et de prévenir la répétition de telles situations. Elle peut également intervenir lorsqu'elle a des raisons de croire qu'un jeune est victime de discrimination. Elle agit sur plainte ou de sa propre initiative. Ses enquêtes portent notamment sur le Directeur de la protection de la jeunesse, un centre jeunesse, une famille d'accueil ou tout établissement agissant en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse.

22. *Loi sur la protection de la jeunesse*, article 23 et projet de loi n° 125, article 58 (article 156.1 de la *Loi sur la protection de la jeunesse*).

Peuvent porter plainte directement à la Commission : un enfant et un adolescent ou toute personne qui croit que les droits d'un enfant sont ou ont été lésés, incluant les employés et les professionnels.

La Commission peut, si elle juge que les droits d'un enfant sont lésés et, si nécessaire, s'adresser directement à un tribunal. Lorsque des politiques ou des procédures affectent les droits d'un groupe d'enfants, la Commission peut émettre des recommandations de nature systémique destinées à améliorer les pratiques, à assurer le respect des droits des enfants et à prévenir des lésions de droits.

3.3.3 La cohabitation de ces deux recours

La Commission et le Protecteur disposent chacun d'une sphère de compétence qui leur est propre. La Commission peut intervenir sur les décisions du Directeur de la protection de la jeunesse en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse, alors que le Protecteur du citoyen est compétent pour recevoir les plaintes portant sur la mise en œuvre des décisions du Directeur de la protection de la jeunesse lorsqu'elles sont exécutées par des employés du réseau de la santé et des services sociaux, en vertu de la Loi sur la santé et les services sociaux.

Ainsi, la structure du filet de protection existant paraît adéquate. Il pourra cependant exister des situations où la compétence sera partagée. Il reviendra alors aux deux institutions de faire en sorte d'établir une collaboration pour s'assurer d'un nécessaire arrimage.

4. Une condition de réussite

Le Protecteur du citoyen est sensible à l'ampleur de la tâche assumée par les directeurs de la protection de la jeunesse en raison de la nature propre de leur rôle de personne désignée.

Il semble important que des échanges plus formels existent entre les directeurs de la protection de la jeunesse pour assurer une cohérence nationale et permettre un partage des pratiques régionales.

À cet égard, deux options sont ouvertes : d'abord celle recommandée par la Commission des droits dans le cadre des consultations menées par la Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux en 2000. Elle recommandait la mise en place d'une « direction nationale de la direction de la protection de la jeunesse » qui pourrait conseiller le ministre dans ses responsabilités en matière de protection de la jeunesse. Ainsi, cette direction nationale serait notamment chargée « d'assister le ministre dans sa responsabilité face à la détermination de l'orientation des politiques de services en vertu de la LPJ ». ²³

Une telle structure permettrait de répondre aux préoccupations entourant le maintien de la nécessaire indépendance des directeurs de la protection de la jeunesse de même qu'à celles touchant la nécessité d'une coordination nationale des actions prises en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse.

La deuxième option envisageable serait de formaliser une coordination nationale. L'Association des Centres jeunesse du Québec joue déjà un rôle actif en ce sens.

23. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La transformation du système de protection et le respect des droits des enfants*, mémoire présenté dans le cadre de la Commission d'étude sur la santé et les services sociaux, septembre 2000, p. 61.

9. Le Protecteur du citoyen recommande que la ministre prévoie un mécanisme national dont le rôle serait de la conseiller en matière de protection de la jeunesse et d'assurer la coordination entre les différents directeurs de protection de la jeunesse et les centres jeunesse.

Conclusion

Le Protecteur du citoyen est d'avis que des changements s'imposent en matière de protection de la jeunesse. Le leadership gouvernemental doit s'exercer non seulement par la mise en place de mesures concertées pour les enfants et les jeunes mais aussi par l'attribution des fonds nécessaires à la mise en place des actions qui ont déjà été identifiées par les différents organismes intervenant auprès des jeunes.

Tout en reconnaissant la nécessité que le Directeur de la protection de la jeunesse demeure une personne désignée, il importe qu'il existe un maillage entre les différents distributeurs de services afin de le supporter pour qu'il ne porte pas seuls toute la responsabilité du mieux-être des enfants et des parents.

Le projet de loi répond à plusieurs des problèmes soulevés par la mise en œuvre de la protection de la jeunesse. On a principalement insisté sur celles qui portent sur le droit des enfants et des parents de recevoir des services, sur la tutelle, sur les droits reconnus aux enfants et à leurs parents d'être entendus, de communiquer en toute confidentialité avec les personnes ou organismes susceptibles d'examiner les motifs de leur insatisfaction, sur les mesures disciplinaires et l'adoption.

En outre, on a tenté de démontrer qu'il n'est pas utile de prévoir la création d'un poste d'ombudsman des enfants du Québec puisque la structure du filet de protection existant est adéquate car elle permet aux enfants, aux parents, aux professionnels et aux responsables de familles d'accueil de soumettre leurs doléances à deux organismes

indépendants, relevant de l'Assemblée nationale : la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et le Protecteur du citoyen. Ce qu'il faut, par ailleurs, c'est offrir à l'ensemble des intervenants dans ce domaine les outils nécessaires au maintien de leur stabilité plutôt que de tenter de palier aux problèmes par un ajout ou une modification des structures existantes.

Les recommandations

1. Le Protecteur du citoyen recommande que le Directeur de la protection de la jeunesse détienne le pouvoir explicite d'obtenir l'information sur le suivi apporté à sa référence ou à sa recommandation pour établir les suites à y donner, le cas échéant.

Les articles 16 et 19 du projet de loi devraient donc être modifiés afin d'inclure ce pouvoir du Directeur de la protection de la jeunesse.

2. Afin de répondre aux objectifs visés par l'article 51 du projet de loi, le Protecteur du citoyen recommande que le tribunal soit en mesure d'ordonner que certains soins et services de santé soient fournis aux parents de l'enfant, dans la mesure où ceux-ci y consentent.
3. Le Protecteur du citoyen recommande que la constitution d'un conseil de tutelle soit prévue dans la loi, même si le tuteur est désigné par le Directeur de la protection de la jeunesse.
4. Le Protecteur du citoyen recommande que l'article 18 du projet de loi (article 47.3 de la loi) soit modifié pour que Directeur de la protection de la jeunesse qui a convenu d'une entente provisoire avec un seul des parents puisse permettre à l'autre parent de présenter ses observations s'il se manifeste en temps opportun.
5. Le Protecteur du citoyen recommande que soit ajoutée à cet article la possibilité que l'enfant puisse aussi communiquer en toute confidentialité avec son tuteur s'il y a lieu, le Comité des usagers, le Commissaire local et le Protecteur du citoyen.
6. Le Protecteur du citoyen recommande que soit ajouté au chapitre II Principes généraux et droits des enfants, un article portant sur l'interdiction de représailles. Cet article pourrait être libellé ainsi : « Nul ne peut exercer ou tenter d'exercer des représailles, de quelque nature que ce soit, à l'égard de toute personne qui formule ou entend formuler une plainte. »
7. Le Protecteur du citoyen recommande que le ministre de la Santé et des Services sociaux, après consultation de la Commission des droits et des directeurs de la protection de la jeunesse, émette des règles entourant l'imposition de mesures disciplinaires dont la mise en œuvre sera assurée par les conseils d'administration des établissements.
8. Le Protecteur du citoyen recommande que soit examinée la pertinence de revoir les règles prévues au Code civil du Québec entourant l'adoption plénière pour évaluer

si des modifications législatives devraient y être apportées afin de permettre l'adoption simple en droit québécois.

9. Le Protecteur du citoyen recommande que la ministre prévoie un mécanisme national dont le rôle serait de la conseiller en matière de protection de la jeunesse et d'assurer la coordination entre les différents directeurs de protection de la jeunesse et les centres jeunesse.