

CAS - 7 M
C.G. - P.L. 125
PROTECT. JEUNESSE

Mémoire sur le projet de loi 125 :
*Loi modifiant la Loi sur
la protection de la jeunesse
et d'autres dispositions législatives*

POUR ASSURER L'AVENIR...



Conseil de la famille
et de l'enfance

Mémoire sur le projet de loi 125 :
Loi modifiant la Loi sur
la protection de la jeunesse
et d'autres dispositions législatives

Ce mémoire a été adopté par le Conseil de la famille et de l'enfance le 29 novembre 2005 et a été préparé sous la responsabilité d'un comité de travail formé de :

M^{me} Marguerite Blais
M^{me} Suzanne Amiot
M^{me} Maria Labrecque-Duchesneau
M. Jean-Nil Thériault
et
M^{me} Jeanne Simard, consultante externe

Recherche et rédaction : M. Jean-François Beaupré, analyste-conseil

Direction : M^{me} Marguerite Blais, présidente

Coordination : M^{me} Isabelle Bitauudeau, secrétaire générale

Soutien technique : M^{me} Céline Gariépy
M^{me} Pascale Santerre

Responsable des communications : M^{me} Odette Plante

La traduction et la reproduction totale ou partielle de ce mémoire sont autorisées à la condition que la source soit mentionnée.

Conseil de la famille et de l'enfance
900, boulevard René-Lévesque Est
Place Québec, bureau 800
Québec (Québec) G1R 6B5

Téléphones : 418 646-7678
1 877 221-7024
Télécopieur : 418 643-9832
Courriel : conseil.famille.enfance@cfe.gouv.qc.ca
Site : www.cfe.gouv.qc.ca

©2005
Conseil de la famille et de l'enfance
Dépôt légal : Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

Décembre 2005
ISBN : 2-550-45929-6 (Imprimé)
ISBN : 2-550-45930-X (PDF)

Table des matières

Résumé	5
Introduction	7
La primauté de l'intérêt et des droits de l'enfant	11
Soutenir un projet de vie permanent pour chaque enfant	15
L'utilisation d'approches consensuelles dans l'élaboration de l'intervention	19
De la prévention à la protection : un continuum.....	21
Conclusion	25
Recommandations	27
Bibliographie	29
Composition des membres du Conseil de la famille et de l'enfance	31

Résumé

Le Conseil de la famille et de l'enfance est interpellé par les modifications proposées à la Loi sur la protection de la jeunesse (LPJ) par le projet de loi n° 125. En effet, la LPJ s'applique potentiellement à l'ensemble des familles québécoises et les touche dans un de leur rôle fondamental soit l'éducation et le soin des enfants. Quatre grandes idées ont retenu l'attention du Conseil dans ce cadre : 1) la primauté de l'intérêt et des droits de l'enfant, 2) l'élaboration d'un projet de vie permanent pour les enfants, 3) les approches consensuelles et 4) la prévention des situations de maltraitance.

En ce qui concerne la primauté de l'intérêt et des droits de l'enfant, le Conseil estime qu'il existe toujours une ambiguïté quant à la hiérarchie des principes qui sous-tendent les interventions effectuées en vertu de la LPJ. Cette ambiguïté se révèle souvent dommageable pour les enfants compte tenu de l'opposition fréquente entre l'intérêt et les droits de l'enfant et ceux de ses parents. Une clarification de la LPJ est nécessaire afin que chaque citoyen saisisse l'importance des principes du système. L'ajout d'un préambule ou d'un article spécifiant les objectifs de la loi ainsi qu'une réorganisation des premiers articles permettraient d'éclaircir cette ambiguïté.

L'introduction de délais de placements maximaux dans la LPJ constitue un élément grave et lourd de conséquence mais néanmoins nécessaire à la stabilité du milieu de vie des enfants. Il est important de spécifier que la mise en place de ces délais doit être accompagnée de services adéquats. Les parents qui perdront la possibilité de reprendre leurs enfants à l'expiration du délai doivent bénéficier de services intensifs pendant la période cruciale de placement afin de favoriser une reprise en charge parentale. De leur côté, les enfants qui, à l'expiration du délai, seront adoptés ou confiés à un tuteur doivent continuer d'avoir accès à des services tel que requis par leur vécu difficile. De plus, tout en saluant la nouvelle possibilité que représente la tutelle pour les enfants en protection de l'enfance, le Conseil estime qu'une réflexion sur les liens entre les enfants et les adultes qui s'en occupent devrait avoir lieu afin que le choix du projet de vie permanent puisse se faire entre le plus grand nombre d'options possibles.

En ce qui concerne les approches consensuelles, le Conseil appuie une plus grande utilisation de celles-ci ainsi qu'une simplification des procédures judiciaires lorsque le passage au tribunal devient inévitable. Toutefois, le Conseil espère que les ressources nécessaires seront disponibles afin d'assurer la mise en œuvre de ce type d'intervention.

En terminant, il est important de replacer l'intervention de l'État en matière de protection dans un continuum d'actions qui passe par la promotion et la prévention. Le Conseil croit qu'une coordination et un arrimage des services de prévention et de protection est nécessaire afin que chaque famille puisse profiter du service approprié à sa situation. De plus, la prévention devrait mettre l'accent sur la mobilisation de la communauté et sur la lutte aux problèmes sociaux qui ont un impact sur les comportements de maltraitance. Le Conseil estime également qu'une prévention adéquate passe notamment par le renforcement des services de première ligne pour les familles vivant des difficultés. Ce renforcement ne doit toutefois pas se faire au dépend des services de protection.

Introduction

Le Conseil de la famille et de l'enfance

Le Conseil de la famille et de l'enfance est un organisme gouvernemental créé dans la foulée de l'adoption de la première politique familiale québécoise à la fin des années quatre-vingt. La Loi sur le Conseil de la famille et de l'enfance¹ fut adoptée en 1997. Elle détermine la forme actuelle et le mandat du Conseil qui est d'aviser le gouvernement du Québec sur les orientations de la politique familiale et sur les autres actions touchant la vie des familles.

Le Conseil est composé de quinze membres nommés par le gouvernement du Québec. Ceux-ci sont issus des milieux universitaires, syndicaux, communautaires ou encore simples citoyens et partagent une préoccupation commune pour les questions familiales. Épaulé par du personnel de la fonction publique, le Conseil procède à des consultations et publie des avis, études ou rapports destinés aux acteurs gouvernementaux, communautaires et sociaux du monde de la famille.

Dans son action, le Conseil cherche à anticiper l'évolution de la société québécoise et à développer une vision prospective des politiques gouvernementales. Ses activités, projets et travaux sont menés dans la perspective d'animer une réflexion collective, fondée sur la conviction que la société entière doit assumer une responsabilité envers le bien-être des familles. La reconnaissance de la diversité des parcours et de l'autonomie des familles quant aux choix fondamentaux qu'elles font pour l'épanouissement de leurs membres est au cœur de la vision du Conseil.

De par son statut, le Conseil est interpellé par la révision de la Loi sur la protection de la jeunesse² (ci-après LPJ) telle que proposée par le projet de loi 125. La LPJ est une loi d'ordre public s'appliquant potentiellement à toutes les familles québécoises et les touchant dans ce qui constitue une part de leur rôle fondamental, soit l'éducation et le développement des enfants. Préalablement à son analyse des changements proposés, le Conseil estime nécessaire de rappeler les fondements du système actuellement en place.

Les fondements de la LPJ de 1977

Lors de son adoption en 1977, la LPJ, très attendue par le milieu de la protection de l'enfance au Québec, était l'aboutissement d'un processus de révision amorcé plus de cinq ans auparavant. Trois grandes idées sous-tendent la réforme mise en place à cette époque.

¹ L.R.Q., C-56.2

² L.R.Q., c. P-34.1

Premièrement, le législateur fait prendre un virage résolument social au système de protection de l'enfance québécois. La mise en place d'un vaste réseau sociosanitaire décentralisé, la nomination de fonctionnaires régionaux responsables de la protection des enfants et la déjudiciarisation constituent les éléments principaux de cet axe de la réforme. Dorénavant, le directeur de la protection de la jeunesse ou un membre de son personnel sera responsable de recevoir les signalements d'enfants en difficulté, de faire l'évaluation de la situation et de s'entendre avec l'enfant et sa famille sur les mesures à prendre ou encore d'engager des procédures judiciaires. Avant l'adoption de la LPJ en 1977, les enfants étaient systématiquement conduits devant un juge, cette procédure constituant la porte d'entrée du système. La protection de l'enfance sera dorénavant effectuée dans le cadre d'un accompagnement psychosocial plutôt que dans celui d'une intervention policière et judiciaire. Cette dernière option subsiste néanmoins pour certaines situations précises.

Deuxièmement, la nouvelle LPJ constitue une affirmation de l'enfant en tant que titulaire de droits. Cette insistance de la loi sur les droits de l'enfant vient éclipser la notion « d'intérêt de l'enfant », qui constituait, avant 1977, le critère le plus important dans les décisions des tribunaux concernant les enfants. Notons que le système en vigueur jusque là était également caractérisé par une importante discrétion des décideurs quant au contenu de l'intérêt de l'enfant. C'est cette discrétion tout autant que la notion elle-même qui est visée par les critiques de l'époque. La notion « d'intérêt de l'enfant » sera réintroduite dans la LPJ en 1984 comme un des principes sous-jacents de l'intervention.

Troisièmement, la LPJ vient préciser et restreindre les situations dans lesquelles l'État peut intervenir au sein des familles. On abandonne la référence plutôt vague de de la législation antérieure au « danger moral ou physique » auquel l'enfant est exposé. Cette préoccupation de limiter l'intervention dans les familles aux strictes situations nécessaires vient signifier que la LPJ ne doit trouver application que dans des cas exceptionnels. Par conséquent, c'est vers d'autres ressources que doivent se tourner les familles dont les difficultés ne nécessitent pas l'intervention du système de protection de l'enfance.

Des principes à réaffirmer

Le Conseil croit que ces principes sont toujours pertinents aujourd'hui et qu'ils doivent être réaffirmés dans le cadre du processus de révision actuel. Toutefois, certains d'entre eux devraient être actualisés pour tenir compte de l'évolution des mœurs de la société québécoise, des situations sociales et des connaissances depuis vingt-cinq ans.

Ainsi, il convient de s'attarder à repositionner les notions d'intérêt de l'enfant et de responsabilité parentale. Il faut également soutenir les principes sociaux de la LPJ en favorisant l'utilisation d'approches consensuelles dans l'intervention. Enfin, la nature exceptionnelle de la LPJ doit être réaffirmée notamment par la mise en place de mesures préventives touchant les aspects les plus sensibles et les plus déterminants de la maltraitance. Le Conseil désire également faire quelques observations relativement à l'objectif d'assurer une plus grande stabilité des liens et des conditions de vie des enfants par l'élaboration de projets de vie permanents.

C'est donc en quatre parties que sera divisé le présent mémoire :

1. **La primauté de l'intérêt et des droits de l'enfant;**
2. **Soutenir un projet de vie permanent pour chaque enfant;**
3. **Utiliser les approches consensuelles dans l'élaboration de l'intervention;**
4. **De la prévention à la protection : un continuum.**

La primauté de l'intérêt et des droits de l'enfant

Le Conseil, comme un nombre grandissant de décideurs et d'intervenants gouvernementaux, considère la famille comme une entité sociétale cohérente et autonome. Dans cette perspective, la recherche de l'intérêt de la famille et de chacun de ses membres devient congruente. Par exemple, en mettant en place un système de fiscalité équitable envers les familles, ce sont tous les membres de la famille qui connaîtront une amélioration de leur niveau de vie.

Ce modèle d'analyse des besoins de la famille et de ses membres est plus difficilement applicable dans le cadre de la LPJ. Lorsque l'intervention de l'État au sein d'une famille devient nécessaire en raison de la situation vulnérable dans laquelle se retrouvent ses membres les plus faibles, l'idée de la congruence des intérêts familiaux ne tient plus. Cette distinction des intérêts est illustrée par l'opposition fréquente des notions « d'intérêt et des droits de l'enfant » et de « responsabilité parentale ».

L'importance accordée à la notion « d'intérêt de l'enfant » dans la législation québécoise, a varié depuis l'adoption de la LPJ en 1977. En effet, tel que mentionné plus haut, à l'origine de la LPJ, seuls les droits de l'enfant sont mentionnés à son article 3 :

« Art. 3. Le respect des droits de l'enfant doit être le motif déterminant des décisions prises à son sujet en vertu de la présente loi. »³

La notion « d'intérêt de l'enfant » était alors évacuée des principes de la législation. Son remplacement par la notion de « droits de l'enfant » visait à affirmer l'existence de celui-ci en tant que sujet de droit autonome de ses parents et bénéficiaire de droits et libertés particuliers à son stade de développement et à ses besoins correspondants.

À l'expérience, il s'avéra toutefois que la notion de « droits de l'enfant », aussi importante soit-elle, était insuffisante à protéger l'enfant vulnérable. En 1984, à la suite des recommandations du rapport Charbonneau⁴, la notion « d'intérêt de l'enfant » était réintroduite à l'article 3⁵, au côté de celle de droits :

« 3. Les décisions prises en vertu de la présente loi doivent l'être dans l'intérêt de l'enfant et dans le respect de ses droits.

Sont pris en considération, outre les besoins moraux, intellectuels, affectifs et physiques de l'enfant, son âge, sa santé, son caractère, son milieu familial et les autres aspects de sa situation. »

(Les soulignés sont ajoutés)

³ Loi sur la protection de la jeunesse, L.Q., 1977, c. 20, art. 3

⁴ Assemblée nationale. Commission parlementaire spéciale de la protection de la jeunesse (1982). *Rapport de la Commission parlementaire spéciale sur la protection de la jeunesse*, Québec, Direction générale des publications gouvernementales du Ministère des Communications, 649 p.

⁵ Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et autres dispositions législatives c. 4, 1984, art. 5

Une controverse qui subsiste

Dans leur pratique quotidienne, les tribunaux sont régulièrement appelés à arbitrer des situations où les parents de l'enfant invoquent leurs droits pour s'opposer à l'intervention de la Direction de la protection de la jeunesse dont la mission est de défendre l'intérêt de l'enfant. La juge Durand-Brault de la Cour du Québec exprime bien les dilemmes devant lesquels se retrouvent les tribunaux :

« Dans l'évaluation de la preuve telle qu'elle se présente au dossier, le tribunal doit-il considérer ces principes (art. 2.2 et 3 LPJ) comme étant sur un même pied et rechercher une solution qui tente de les concilier? Au contraire, l'intérêt de l'enfant et le respect de ses droits constituent-ils la grande finalité à laquelle les autres principes se subordonnent? »⁶

Cet enjeu fondamental était également ressorti en 1992 lors des travaux du Comité d'experts sur l'évaluation de la Loi sur la protection de la jeunesse présidé par le juge Michel Jasmin :

« Des personnes et des groupes que nous avons consultés nous ont indiqué que des conflits ou des oppositions surviennent parfois entre les droits d'un enfant et ceux de ses parents. »⁷

Voici comment s'articulait l'avis de ce groupe d'experts :

« [L]es textes législatifs sont clairs sur ce point, aussi bien dans la Loi sur la protection de la jeunesse que dans le Code civil. Le législateur y affirme la priorité des droits de l'enfant, en stipulant que toute intervention faite à son endroit doit l'être « dans l'intérêt de l'enfant et dans le respect de ses droits ». Par conséquent, si le droit d'un parent s'oppose ou est en conflit avec celui de l'enfant, c'est le droit de ce dernier qui doit avoir priorité, compte tenu de son intérêt. »⁸

Cet avis est partagé par la juge Durand-Brault en conclusion de son étude des jugements de la Cour suprême à ce sujet :

« [À] chaque fois que le sort d'un enfant est concerné, qu'il s'agisse d'un conflit privé entre les parents ou d'un recours initié dans le cadre d'une loi d'ordre public comme la *Loi sur la protection de la jeunesse*, l'intérêt de l'enfant est maintenant indiscutablement reconnu comme le critère ultime à l'aulne duquel tous les autres principes doivent se

⁶ *Dans la situation de J.-V. V.*, le 8 octobre 2002, C.Q. Montréal, 525-41-006678-999, j. Durand-Brault, par. 33

⁷ Groupe de travail sur l'évaluation de la Loi sur la protection de la jeunesse (1992). *La protection de la jeunesse : plus qu'une loi : rapport*, Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux; ministère de la Justice, p. 37.

⁸ *Ibid.*, p. 37.

mesurer. Et parmi les éléments à considérer pour appliquer ce critère, la notion d'attachement se trouve au premier rang. »⁹

Malgré les avis précités, nous retrouvons toujours certains commentaires qui pourraient être interprétés comme mitigeant la primauté de l'intérêt et des droits de l'enfant. À titre d'exemple, Jean-François Boulais écrit :

« La recherche de l'intérêt [de l'enfant] ne peut (...) contrer des dispositions législatives claires. Comme l'écrivait le juge DuBois, l'intérêt de l'enfant n'est pas un « fourre-tout pratique pouvant justifier n'importe quoi » : encore faut-il que les décisions respectent les autres règles de droit. L'intérêt de l'enfant ne permet pas d'écarter les droits des autres parties, dont ceux des parents. La recherche de l'intérêt de l'enfant permet cependant d'apprécier certains éléments et certaines conditions. »¹⁰

Le Conseil estime qu'aucune controverse ne doit subsister sur cette question. La LPJ est une loi d'ordre public s'appliquant potentiellement à toutes les familles québécoises. Conséquemment, ses objectifs et les principes sur lesquels elle s'appuie doivent pouvoir être compris aisément par tous les citoyens. La révision actuelle est l'occasion de clarifier ces éléments. Une telle clarification, loin d'être esthétique, aura des répercussions sur l'application du régime de protection de l'enfance que le législateur souhaite pour les familles québécoises. Dans cette position, le Conseil rejoint l'esprit des recommandations du Rapport Dumais dont les signataires réclamaient également une clarification des principes de la LPJ¹¹.

Préciser les objectifs de la LPJ dans un préambule ou un article distinct

Le Conseil suggère d'utiliser deux moyens afin de clarifier la LPJ. Tout d'abord, **l'ajout d'un préambule ou d'un article**, énonçant les objectifs du régime de protection de l'enfance québécois serait d'une aide précieuse afin de saisir la hiérarchisation des principes de la Loi. Une référence à l'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant, ratifiée par le Canada en 1991, pourrait y être faite afin de saisir la portée de la notion d'intérêt supérieur de l'enfant.

⁹ *Id.*, Dans la situation de J.-V. V., par. 66.

¹⁰ Jean-François Boulais (2003). *Loi sur la protection de la jeunesse, texte annoté*, 5^e éd., Québec, Société québécoise d'information juridique, p. 36.

¹¹ Comité d'experts sur la révision de la Loi sur la protection de la jeunesse (2004). *La protection des enfants au Québec : une responsabilité à mieux partager*, Québec, Direction générale des services à la population, ministère de la Santé et des Services sociaux, p. 19-26.

Le préambule d'une loi d'ordre public sert à en expliquer l'objet et la portée¹². Considéré en fonction de l'objet de la LPJ, la notion « d'intérêt et de droits de l'enfant » auquel un éventuel préambule ferait référence, guiderait les intervenants et les tribunaux dans un contexte de protection, c'est-à-dire lors d'une intervention nécessaire, mais exceptionnelle, de l'État dans la vie d'une famille. Un exemple d'une telle façon d'exprimer les objets d'une loi se retrouve à l'article 1 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux¹³.

Réorganiser les premiers articles de la LPJ

Par ailleurs, **une réorganisation des premiers articles de la LPJ** (les articles 2 à 11.3) serait nécessaire afin de préciser les liens entre les différents principes, notamment les droits et l'intérêt de l'enfant (art. 3) et la responsabilité parentale (art. 2.2). La succession des articles devrait suivre un ordre logique de manière à ce que le lecteur n'ait pas à se rapporter à une section subséquente du texte pour en comprendre totalement le sens¹⁴. L'agencement actuel du texte, en plaçant la responsabilité parentale devant l'intérêt de l'enfant, peut faire croire au lecteur que la première notion se comprend indépendamment de la deuxième. Il est essentiel qu'à la lecture de la loi, chacun saisisse que la responsabilité parentale doit plutôt s'exercer dans le respect des droits et de l'intérêt de l'enfant.

Conséquemment, l'actuel article 3, établissant le principe maître de la LPJ, soit le respect de l'intérêt et des droits de l'enfant, devrait se retrouver dès le début afin de souligner son importance par rapport aux autres principes. L'articulation des droits des parents en terme de responsabilité devrait se retrouver à la suite afin d'exprimer clairement que ces responsabilités doivent être assumées dans l'intérêt et le respect des droits de l'enfant. Une telle suite logique guiderait sans aucun doute les décideurs dans une interprétation conforme aux objectifs poursuivis par le législateur et permettant de conjuguer concrètement les différentes notions les unes avec les autres.

Conséquemment, le Conseil recommande :

1. Que les objectifs de la Loi sur la protection de la jeunesse soient clairement exprimés par l'ajout d'un préambule ou d'un article faisant référence à l'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant.
2. Que les premiers articles de la Loi sur la protection de la jeunesse soient réorganisés afin que l'on comprenne clairement que la notion de responsabilité parentale doit être exercée dans le respect de l'intérêt et des droits de l'enfant.

¹² *Loi d'interprétation*, L.R.Q., c. I-16, art. 40; Pierre-André Côté (1999). *Interprétation des lois*, 3^e éd., Montréal, Thémis, p. 72-75.

¹³ L.R.Q. c. S-4.2

¹⁴ Louis-Philippe Pigeon (1978). *Rédaction et interprétation des lois*, Québec, Éditeur Officiel, p. 26.

Soutenir un projet de vie permanent pour chaque enfant

Le projet de loi 125 accorde une place importante à la stabilité des liens et des conditions de vie des enfants. La famille, en tant que point d'ancrage des individus dans la société, représente normalement l'image même de la stabilité. Le caractère permanent des liens qu'on y noue, structure cette stabilité que de nombreuses études estiment essentielles au développement de comportements socioaffectifs sains.

Le problème d'instabilité du milieu de vie des enfants dont la situation est prise en charge par la Direction de la protection de la jeunesse peut se manifester de deux façons :

1. Les progrès et les échecs successifs des parents relatifs à une reprise de l'enfant font faire à ce dernier de multiples allers-retours entre les milieux de vie substituts et le domicile parental;
2. Une expérience passée difficile a prédisposé un enfant à développer des problèmes d'adaptation et d'attachement. Ce type de problème fait que l'enfant ne s'intègre pas dans bien des milieux de vie, entraînant des placements à répétition.

Les dispositions du projet de loi 125 portant sur l'élaboration d'un projet de vie permanent pour les enfants ne visent que ceux se retrouvant dans la première de ces deux situations. Le souci de stabilité du milieu de vie devrait, selon nous, s'étendre à l'ensemble des situations. De plus, le désir de continuité dans les conditions de vie doit notamment faire preuve d'une sensibilité aux repères linguistiques ou culturels des enfants lorsque celle-ci s'avère appropriée.

Des services pour les parents

Les membres du Conseil estiment que le milieu de vie le plus satisfaisant pour un enfant est généralement celui que peuvent lui offrir ses parents. Ainsi, il est primordial d'accorder aux parents connaissant des problèmes mais qui manifestent la volonté d'assumer leur responsabilité parentale toute l'aide nécessaire à cette fin. Ceux-ci ont droit à des services sociosanitaires de qualité et en quantité suffisante. Des programmes les aidant à développer leurs compétences parentales doivent également leur être offerts. À ce chapitre, le Conseil tient à souligner les résultats prometteurs obtenus par le programme « Ces années incroyables »¹⁵ mis en place au Centre jeunesse de Montréal. Miser sur les forces des parents afin de leur permettre de créer un milieu de vie sécuritaire et favorisant le développement de leur enfant, voilà le défi que doivent se donner les services aux familles en difficulté. Ultimement, ce sont les enfants qui bénéficieront d'un milieu de vie stable auprès de parents aptes à les protéger et à les accompagner dans les étapes de leur développement.

¹⁵ « Ces années incroyables » est un programme d'entraînement aux habiletés parentales qui mise sur une approche collaborative avec les parents. Les parents, clients du Centre jeunesse, assistent sur une base volontaire, à une série de seize rencontres de groupe à raison d'une par semaine. L'évaluation des résultats obtenus indique que la participation au programme améliore sensiblement les habiletés parentales à court terme.

Des choix difficiles mais nécessaires

Toutefois, il convient de souligner que le rapport au temps est différent pour un enfant et un adulte. Aussi est-il nécessaire de limiter les impacts sur les enfants des efforts de réhabilitation infructueux des parents lorsqu'ils ont pour conséquence d'allonger la période de placement. Un enfant de quelques mois ne peut attendre cinq ans qu'un adulte règle son problème d'alcoolisme ou de toxicomanie. De la même façon, un jeune de deux ans continue de se développer malgré les quelques années que pourrait passer son parent aux prises avec un problème de santé mentale sérieux. Bien qu'il soit difficilement envisageable que l'on doive parfois en venir à retirer un enfant à ses parents définitivement, une telle mesure peut s'avérer nécessaire afin de prévenir des troubles de développement importants chez un jeune enfant.

Le projet de loi à l'étude prévoit des délais maximaux de placement variables en fonction de l'âge de l'enfant. Il est important d'insister sur la qualité et l'intensité des services aux parents nécessaires pendant cette période cruciale pour l'avenir de la famille et des enfants. En ce qui concerne la durée des délais, la nécessité d'évaluer chaque situation selon ses caractéristiques particulières fait que toute norme générale sera forcément arbitraire dans son application. La triste réalité est que les délais prévus au projet de loi seront sans doute beaucoup trop courts pour que certains parents puissent reprendre le contrôle de la situation et beaucoup trop longs pour éviter que le développement de certains enfants ne soit affecté.

Bien qu'il soit favorable à ce qu'une orientation soit prise afin de fournir un milieu de vie stable pour chaque enfant, le Conseil aimerait néanmoins faire certaines observations aux membres de la Commission parlementaire concernant les formes de projets de vie privilégiées par le projet de loi 125.

Des services pour les familles adoptantes

Tout d'abord, nous pouvons prévoir que les délais maximaux de placement proposés par le projet de loi favoriseront l'adoption d'un plus grand nombre d'enfants dans les années à venir. Ces enfants bénéficient à l'heure actuelle de ressources professionnelles spécialisées dans le réseau des centres jeunesse. Le Conseil craint, qu'une fois adoptés, ces enfants et leurs familles adoptantes ne profitent pas de la même intensité de services. Le Conseil ne met pas en doute ici la bonne volonté et les compétences des familles adoptantes. Il désire seulement exprimer sa préoccupation quant au support qu'elles recevront une fois leur projet d'adoption concrétisé. Il faut bien être conscient que l'adoption ne constitue pas une panacée qui effacera les événements pénibles vécus par ces enfants. Il est essentiel que les familles adoptantes aient accès aux services requis afin de soutenir les enfants qu'ils ont décidé d'accueillir.

La tutelle subventionnée

Parallèlement à ces inquiétudes, le Conseil désire saluer l'introduction par le projet de loi d'une nouvelle possibilité quant au projet de vie des enfants. La tutelle subventionnée, par l'attribution de l'ensemble des responsabilités parentales à une personne de la famille élargie de l'enfant ou de la famille d'accueil, permettra de sécuriser à long terme la place d'un enfant dans un milieu donné. Cette nouvelle option apportera également une solution aux problèmes de nombreuses personnes qui, désirant accueillir un enfant issu de leur famille élargie, ne pouvaient le faire pour des raisons financières. De même, elle comblera en partie les problèmes liés à l'inadéquation du système d'adoption québécois avec les situations de nombreux enfants qui, en raison de leur âge, auraient besoin de garder des repères identitaires à la suite du processus d'adoption. La tutelle, sans être une adoption formelle, permettra à ceux-ci de conserver leur nom et leur histoire malgré ce que l'on pourrait appeler un « changement de parents ».

La nomination d'un tuteur entraînera la fermeture du dossier de l'enfant par la Direction de la protection de la jeunesse. Le Conseil désire donc réitérer ses observations en ce qui concerne la disponibilité des services pour ces enfants et les tuteurs.

Un choix d'options essentiel

Le Conseil estime que la nécessité de considérer la situation de chaque enfant de façon particulière exige que le choix quant à la forme du projet de vie puisse se faire entre le plus grand nombre d'options possibles. Conséquemment, il serait important d'entamer une réflexion en profondeur sur la diversité des liens formels entre un enfant et les personnes chargées de prendre soin de lui. Une telle réflexion sur des institutions comme l'autorité parentale ou l'adoption déborde, selon nous, le cadre strict du projet de loi sous étude.

Le Conseil recommande :

3. Que tous délais maximaux de placement soient accompagnés de mesures de soutien aux parents afin de les aider à reprendre en charge leurs responsabilités parentales et ce, dans le respect de l'intérêt et des droits de l'enfant.
4. Que des mesures de soutien psychosocial soient offertes aux familles adoptantes et aux tuteurs prenant en charge les enfants issus de la protection de la jeunesse.
5. Qu'une réflexion en profondeur soit amorcée sur la diversité des liens formels entre un enfant et les personnes chargées de prendre soin de lui.

L'utilisation d'approches consensuelles dans l'élaboration de l'intervention

Le Conseil a toujours préconisé une déjudiciarisation des litiges intrafamiliaux¹⁶. Que ce soit à l'occasion d'une rupture conjugale ou de l'intervention de la Direction de la protection de la jeunesse au sein d'une famille, les événements entraînant un passage au tribunal sont en général des expériences douloureuses et déstabilisantes pour les familles. La pudeur naturelle qui pousse à considérer les litiges familiaux comme privés est souvent choquée par l'exposition détaillée de ces difficultés devant un tribunal. De plus, un règlement imposé par le tribunal se heurte fréquemment au manque de collaboration des membres de la cellule familiale. À l'opposé, un règlement négocié favorise l'adhésion des parties à la solution et offre une plus grande souplesse pour résoudre les situations particulières vécues au sein de chacune des familles.

Importance des approches consensuelles

Le Conseil désire réaffirmer sa confiance dans les approches consensuelles pour régler les litiges liés à la protection de l'enfance. Il faut privilégier une approche qui vise à faire participer les parents et l'enfant dans la recherche de solutions et à la conclusion d'une entente avec la Direction de la protection de la jeunesse. Les modes alternatifs de résolution de conflits, comme la médiation et la conciliation, encouragent une responsabilisation des parents et des enfants face au problème vécu et leur adhésion à une réelle solution. Enfin, l'utilisation des approches consensuelles constitue une alternative économique sur le plan financier et moins traumatisante sur le plan humain.

Toutefois, il importe de mentionner que le recours au tribunal est parfois inévitable. La médiation implique une certaine égalité entre les parties que le médiateur a justement la responsabilité de préserver. Malgré toutes les bonnes volontés du monde, un jeune enfant ne sera jamais l'égal de ses parents dans la recherche d'une solution à un problème familial. De la même façon, l'utilisation des approches consensuelles ne doit pas permettre au coupable d'un crime commis envers un enfant d'échapper à un juste châtement.

Le Conseil est favorable au principe voulant réserver l'utilisation du système judiciaire aux seuls cas ne trouvant aucune solution par la voie consensuelle. Il est également favorable à un allègement du processus judiciaire lorsque le passage au tribunal devient nécessaire.

¹⁶ Conseil de la famille et de l'enfance (2003). *L'allègement du processus judiciaire en matière familiale : mieux soutenir les parents et les enfants lors des contentieux familiaux*, Québec, Conseil de la famille et de l'enfance, 56 p.

Une mise en œuvre à planifier

Les dispositions du projet de loi 125 permettront probablement la conclusion d'un plus grand nombre d'ententes sur mesures volontaires dans un avenir rapproché. Le Conseil désire faire certaines observations en ce qui concerne la mise en œuvre des approches consensuelles dans le cadre de la LPJ.

Les conséquences pratiques d'une ordonnance du tribunal et celles d'une entente sur mesures volontaires sont exactement les mêmes pour les familles. Aussi, est-il important que les préoccupations du tribunal pour des notions telles que les droits fondamentaux des parties ou l'intérêt de l'enfant se retrouvent également dans l'esprit des personnes négociant et appliquant les ententes sur mesures volontaires. Cet objectif peut être obtenu par la formation systématique du personnel de la Direction de la protection de la jeunesse. Il n'est pas question ici de mettre en doute la compétence et le dévouement des travailleurs du réseau des centres jeunesse. Il s'agit uniquement de mettre à leur disposition les outils nécessaires afin qu'ils puissent remplir adéquatement leur mandat.

La déjudiciarisation et l'utilisation des approches consensuelles doivent se faire au bénéfice des familles et des enfants et non à leur détriment. Conséquemment, il est primordial que tout soit mis en œuvre afin de favoriser l'atteinte des objectifs visés par une plus grande implication des familles et des enfants dans l'élaboration des interventions. La mise en œuvre des approches consensuelles nécessite une formation adéquate des intervenants ainsi qu'une allocation spécifique de ressources à ce volet de la mission de la Direction de la protection de la jeunesse.

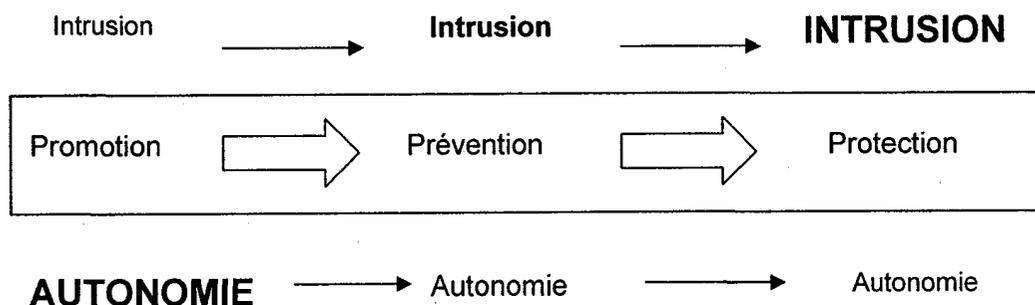
Le Conseil recommande :

- | |
|--|
| <p>6. Que les ressources et la formation nécessaires soient disponibles afin d'assurer une plus grande utilisation des approches consensuelles en privilégiant les moyens de participation active des enfants et des parents à la prise de décision et aux choix des mesures lorsque la situation le permet.</p> |
|--|

De la prévention à la protection : un continuum

Dans le cadre spécifique de la protection de l'enfance, la responsabilité de l'État envers les familles québécoises ne débute pas lorsqu'un enfant se retrouve en besoin de protection. L'intervention de l'État auprès des familles agit plutôt dans un continuum d'actions. Celui-ci débute par la promotion de comportements familiaux sains et passe par des activités de prévention auprès des familles en difficulté pour se terminer par la protection des enfants dont la sécurité ou le développement est compromis. Ces multiples facettes de l'action gouvernementale constituent autant d'étapes dans une gradation des interventions où le principe de l'autonomie des familles perd peu à peu de sa force, l'intrusion dans la vie privée se faisant de plus en plus importante.

Continuum de l'intervention de l'État auprès des familles



Le Conseil a toujours défendu le principe de l'autonomie comme étant un des aspects fondamentaux de la qualité de vie des familles. C'est pourquoi nous insistons ici pour qu'il soit accordé une importance particulière aux activités de prévention. Outre la préservation du principe de l'autonomie des familles, la prévention, par une intervention ciblée, permet également d'éviter l'évolution négative d'un grand nombre de situations problématiques. Malgré cette insistance sur la prévention, le Conseil reconnaît néanmoins l'importance de chacun des aspects de l'intervention étatique afin de répondre aux différents besoins de la société.

Au début du continuum, la promotion de comportements familiaux sains se fait, en général, par des procédés éducatifs visant la consolidation ou le changement des mentalités. L'accent est mis sur les bienfaits de certains comportements et par la responsabilisation des parents dans leurs activités quotidiennes. Cet aspect de l'intervention étatique est fort important puisqu'il s'attaque à des situations nécessitant une évolution à long terme. Le passage de la promotion à la prévention se fait lorsque certaines populations ou certains comportements précis sont ciblés. Dans le cadre de la prévention, l'intervention étatique va au-delà de l'éducation populaire, notamment par la mise en place d'une offre de services particuliers et de programmes plus spécifiques.

Coordonner les aspects de prévention et de protection

Afin d'éviter que le système de protection ne se retrouve surchargé par des situations où la prévention peut encore être utilisée efficacement et afin de permettre aux familles de redresser la situation en étant accompagnées d'une aide proportionnée à leur besoin, le Conseil recommande de coordonner et d'arrimer les activités de prévention et de protection de l'État québécois.

Vers quelles ressources sont redirigées les familles qui ne nécessitent pas de mesures de protection mais qui sont néanmoins aux prises avec un problème? Qui est responsable de la détection précoce des situations de maltraitance et de l'orientation des familles ainsi ciblées? Comment les communautés se mobilisent-elles afin d'éviter que les enfants ne se retrouvent en situation de protection? Voilà des questions auxquelles une planification d'ensemble des différents paliers d'intervention permettrait de répondre.

Dans le cadre de cet arrimage, il importe de mettre l'accent sur les activités préventives les plus sensibles et les plus efficaces. Soulignons, par exemple, que les activités de prévention misant sur la mobilisation de la communauté permettent généralement une identification rapide des situations problématiques au sein des familles. Les personnes ressources des principaux systèmes concernés, notamment le système de santé, les centres jeunesse, les centres de la petite enfance, les milieux communautaires et le réseau scolaire doivent coordonner leurs actions et mettre en commun leurs expertises.

La prévention sociale afin de réduire la maltraitance

Afin de prévenir les comportements de maltraitance dans la société québécoise, il convient de s'attaquer à certains problèmes sociaux reconnus comme ayant un impact sur la prévalence de ceux-ci. À ce titre, la lutte contre la pauvreté et l'isolement social, l'empowerment des communautés et les encouragements à la réussite scolaire constituent des champs d'intervention sensibles et déterminants.

Le fait d'avoir vécu de la maltraitance dans l'enfance constitue également un facteur de risque important pour ces enfants lorsqu'ils deviendront eux-mêmes parents. Le système doit donc poursuivre l'accompagnement des jeunes victimes de maltraitance devenus adultes. Cet aspect particulier de la prévention permettrait non seulement de favoriser une meilleure insertion des jeunes à la suite d'un passage en centre jeunesse¹⁷, mais également d'offrir des services à cette population particulièrement sensible aux comportements de maltraitance.

¹⁷ Un programme tel que le « projet qualification des jeunes » constitue une avenue intéressante face à cette problématique. Ce projet-pilote mené dans les centres jeunesse de Laval, de l'Abitibi-Témiscamingue, de l'Outaouais et Batshaw permet d'accompagner des jeunes de seize ans pendant deux ans soit jusqu'à leur sortie du centre jeunesse et même au-delà. L'objectif est de favoriser une meilleure intégration sociale des jeunes par le développement d'habiletés sociales, économiques et domestiques.

Garder le débat ouvert

Finally, it must be avoided at all costs that the door does not close on the debate of the protection of childhood as a result of the adoption of this bill. To this end, the Council welcomes the implementation of a process of monitoring the application of the LPJ in the years to come.

In addition to questions relating to intervention and legislative principles, those relating to resources available to the network must also be raised. The Council is effectively concerned to see that legislative changes are not accompanied by a reflection on the availability and distribution of resources for families in difficulty. A strengthening of the system for the prevention of situations of abuse requires that front-line services have the resources necessary to fulfil their mandate.

The Council recommends :

7. De coordonner des aspects de prévention et de protection de l'intervention de l'État au sein des familles qui vivent des difficultés.
8. Que les interventions préventives face à la maltraitance mettent l'accent sur la mobilisation de la communauté.
9. Que la prévention se concentre sur les problèmes sociaux influençant la prévalence de la maltraitance.
10. Que les services de première ligne aux familles vivant des difficultés soient renforcés de manière à disposer des ressources nécessaires à l'accomplissement de leur mandat et ce, tout en assurant une intervention diligente en réponse aux responsabilités de l'État québécois en matière de protection.

Conclusion

Par ses recommandations sur le projet de loi 125, le Conseil espère contribuer à l'objectif de mieux protéger les enfants québécois. Outre l'apport non négligeable qu'une clarification des principes de la LPJ amènerait dans la poursuite de ce but, nous nous permettons d'insister, en terminant, sur l'importance des services aux familles. Ces services se caractérisent généralement par la perspective systémique dans laquelle ils se situent. L'amélioration des services aux familles, en protection de la jeunesse comme dans tout autre domaine a des répercussions positives sur le bien-être des enfants québécois. En effet, que ce soient les familles en difficulté, les familles adoptantes ou celles qui, sans avoir besoin de l'intervention de la Direction de la protection de la jeunesse traversent néanmoins une période délicate, chacune d'entre elles profiterait d'une meilleure coordination et d'une meilleure offre de services aux familles. Ce serait une contribution importante à une véritable politique de la famille.

Recommandations

1. Que les objectifs de la Loi sur la protection de la jeunesse soient clairement exprimés par l'ajout d'un préambule ou d'un article faisant référence à l'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant.
2. Que les premiers articles de la Loi sur la protection de la jeunesse soient réorganisés afin que l'on comprenne clairement que la notion de responsabilité parentale doit être exercée dans le respect de l'intérêt et des droits de l'enfant.
3. Que tous délais maximaux de placement soient accompagnés de mesures de soutien aux parents afin de les aider à reprendre en charge leurs responsabilités parentales et ce, dans le respect de l'intérêt et des droits de l'enfant.
4. Que des mesures de soutien psychosocial soient offertes aux familles adoptantes et aux tuteurs prenant en charge les enfants issus de la protection de la jeunesse.
5. Qu'une réflexion en profondeur soit amorcée sur la diversité des liens formels entre un enfant et les personnes chargées de prendre soin de lui.
6. Que les ressources et la formation nécessaires soient disponibles afin d'assurer une plus grande utilisation des approches consensuelles en privilégiant les moyens de participation active des enfants et des parents à la prise de décision et aux choix des mesures lorsque la situation le permet.
7. De coordonner des aspects de prévention et de protection de l'intervention de l'État au sein des familles qui vivent des difficultés.
8. Que les interventions préventives face à la maltraitance mettent l'accent sur la mobilisation de la communauté.
9. Que la prévention se concentre sur les problèmes sociaux influençant la prévalence de la maltraitance.
10. Que les services de première ligne aux familles vivant des difficultés soient renforcés de manière à disposer des ressources nécessaires à l'accomplissement de leur mandat et ce, tout en assurant une intervention diligente en réponse aux responsabilités de l'État québécois en matière de protection.

Bibliographie

Loi sur le Conseil de la famille et de l'enfance, L.R.Q., C-56.2

Loi d'interprétation, L.R.Q., c. I-16

Loi sur la protection de la jeunesse, L.R.Q., c. P-34.1

Loi sur la santé et les services sociaux, L.R.Q. c. S-4.2

Loi sur la protection de la jeunesse, L.Q., 1977, c. 20

Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et autres dispositions législatives, L.Q., 1984, c. 4

Dans la situation de J.-V. V., le 8 octobre 2002, C.Q. Montréal, 525-41-006678-999, j. Durand-Brault

ASSEMBLÉE NATIONALE. COMMISSION PARLEMENTAIRE SPÉCIALE DE LA PROTECTION DE LA JEUNESSE (1982). *Rapport de la Commission parlementaire spéciale sur la protection de la jeunesse*, Québec, Direction générale des publications gouvernementales du Ministère des Communications, 649 p. (Gouvernement du Québec). (Rapport Charbonneau).

BOULAIS, Jean-François (2003). *Loi sur la protection de la jeunesse, texte annoté*, 5^e éd., Québec, Société québécoise d'information juridique, 643 p.

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE (2003). *L'allègement du processus judiciaire en matière familiale : mieux soutenir les parents et les enfants lors des contentieux familiaux*, Québec, Conseil de la famille et de l'enfance, 56 p. (Gouvernement du Québec).

COMITÉ D'EXPERTS SUR LA RÉVISION DE LA LOI SUR LA PROTECTION DE LA JEUNESSE (2004). *La protection des enfants au Québec : une responsabilité à mieux partager*, Québec, Direction générale des services à la population, ministère de la Santé et des Services sociaux, 193 p. (Gouvernement du Québec).

CÔTÉ, Pierre-André (1999). *Interprétation des lois*, 3^e éd., Montréal, Thémis, 1035 p.

GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ÉVALUATION DE LA LOI SUR LA PROTECTION DE LA JEUNESSE (1992). *La protection de la jeunesse : plus qu'une loi : rapport*, Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux; ministère de la Justice, 191 p. (Gouvernement du Québec). (Rapport Jasmin).

PIGEON, Louis-Philippe (1978). *Rédaction et interprétation des lois*, Québec, Éditeur Officiel, 70 p. (Collection Études juridiques).

Composition des membres du Conseil de la famille et de l'enfance

MEMBRES

BLAIS, Marguerite

Présidente

Conseil de la famille et de l'enfance
Québec

CHABOT, Louise

Vice-présidente

Centrale des syndicats du Québec
Montréal

Vice-présidente

Conseil de la famille et de l'enfance

AMIOT, Suzanne

Vice-présidente

Fédération des travailleurs
et des travailleuses du Québec
Montréal

COUTURE, Suzanne

Conseillère municipale de la ville de Val-d'Or
Val-d'Or

COWELL-POITRAS, Jane

Conseillère de Ville, Arrondissement de Lachine
Montréal

LABRECQUE, Huguette

Responsable du Comité de travail invisible
Association féminine d'éducation
et d'action sociale (Aféas)
Saint-Jean-Chrysostome

LABRECQUE-DUCHESNEAU, Maria

Directrice générale

Au cœur des familles agricoles
Mariville

PRUD'HOMME, Gilles

Directeur général

Entraide pour hommes de Montréal
Montréal

RIGAUD, Guerline

Directrice générale

Maison Sam X
Montréal

ROY, Josée

Adjointe au comité exécutif

Confédération des syndicats nationaux
Montréal

RYAN, Monique

Avocate

Montréal

SIOUI, Marjolaine

Coordonnatrice du secteur

de la petite enfance

Commission de la santé et des services sociaux
des Premières Nations

du Québec et du Labrador

Wendake

THÉRIAULT, Jean-Nil

Président

Association des Centres jeunesse du Québec et
responsable de la campagne de souscription
majeure de l'Université du Québec à Rimouski
Rimouski

MEMBRE DÉSIGNÉE

GAMACHE, Micheline

Sous-ministre adjointe

Ministère de la Famille, des Aînés et de la
Condition féminine

SECRÉTAIRE GÉNÉRALE

BITAUDEAU, Isabelle

Mémoire – Projet de loi n° 125
Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives

Conseil de la famille
et de l'enfance

Québec 