

Mémoire du Barreau du Québec

**Projet de loi n° 37 — *Loi sur le commissaire au bien-être
et aux droits des enfants***



Janvier 2024

Mission du Barreau du Québec

Le Barreau du Québec assure la protection du public, contribue à une justice accessible et de qualité, et défend la primauté du droit.

Remerciements

Le Barreau du Québec remercie les membres de ses Groupes d'experts en droit de la jeunesse et du droit en regard des peuples autochtones :

M^e Marie-Josée Ayoub
M^e Marie-Eve Berardino
M^e Nathalie Houde
M^e Audrey Lajoie
M^e Mylène Leblanc Lacombe
M^e Véronique Lemire
M^e Roxanne Martel
M^e Anne Martin
M^e Sophie Papillon
M^e Dominique Trahan

M^e Caroline Briand
M^e Marie-Andrée Denis-Boileau
M^e Daphnée Drouin
M^e Éric Gingras
M^e Alexandra Hebert
M^e Marc-Alexandre Hudon
M^e Stéphanie Lisa Roberts
M^e Elisabeth Patterson
M^e Simon Picard
M^e Geneviève Richard
M^e Wina Sioui
M^e Kateri Vincent
M^e Francis Walsh

Le secrétariat de ces Groupes d'experts est assuré par le Secrétariat de l'Ordre et Affaires juridiques du Barreau du Québec :

M^e Charlotte Adams, M^e Sylvie Champagne et M^e Fanie Pelletier

Édité en janvier 2024 par le Barreau du Québec

ISBN (PDF) : 978-2-925336-11-2

Dépôt légal — Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2024

Dépôt légal — Bibliothèque et Archives Canada, 2024

Table des matières

INTRODUCTION	1
1. PRÉAMBULE.....	2
2. COMMISSAIRE AU BIEN-ÊTRE ET AUX DROITS DES ENFANTS	3
2.1 Fonctions et pouvoirs	3
2.2 Accès au service	6
2.3 Recommandations.....	6
2.4 Rôle d'assistance	6
3. COMMISSAIRE ASSOCIÉ DÉDIÉ AU BIEN-ÊTRE ET AUX DROITS DES ENFANTS AUTOCHTONES.....	6
3.1 Indépendance et mode de nomination.....	7
3.2 Soutien aux communautés	8
3.3 Rôle et responsabilités	8
CONCLUSION	8

INTRODUCTION

Le 26 octobre 2023, le ministre responsable des Services sociaux, monsieur Lionel Carmant, a présenté à l'Assemblée nationale le projet de loi n° 37 intitulé *Loi sur le commissaire au bien-être et aux droits des enfants* (ci-après le « projet de loi »).

Le projet de loi prévoit la nomination par l'Assemblée nationale d'un commissaire au bien-être et aux droits des enfants qui a pour fonctions de promouvoir le bien-être et le respect des droits des enfants et de veiller à la protection de l'intérêt de l'enfant. Plus particulièrement, le projet de loi :

- ✓ Prévoit la nomination, par le gouvernement, d'un commissaire associé dédié au bien-être et aux droits des enfants autochtones, qui assiste et conseille le commissaire afin que les intérêts des enfants et des jeunes adultes autochtones soient pris en considération;
- ✓ Octroie au commissaire le pouvoir de faire toute enquête qu'il juge utile à l'évaluation de la mise en œuvre des programmes et de la prestation des services des organismes publics qui sont destinés aux enfants;
- ✓ Prévoit que le commissaire coopère avec la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, le Protecteur du citoyen ou, lorsqu'il l'estime nécessaire, tout organisme public afin de prévoir des mécanismes de concertation visant à assurer l'harmonisation de leurs interventions à l'égard des enfants et des jeunes adultes.

De prime abord, nous appuyons toutes les initiatives visant à protéger les droits fondamentaux des enfants du Québec.

Depuis plusieurs années, le Barreau du Québec a soulevé l'enjeu important de l'insuffisance, voire d'une absence des ressources de première et de deuxième ligne amplifiée par des disparités régionales importantes ainsi que la situation particulière en milieu autochtone.

De plus, il y a encore malheureusement de nombreux délais tant dans le traitement des signalements au niveau judiciaire qu'en matière de protection de la jeunesse qui méritent une attention immédiate.

Bien que les objectifs poursuivis par le projet de loi semblent répondre à l'une des recommandations de la Commission Laurent¹, le Barreau du Québec se doit de faire certains commentaires concernant le modèle proposé.

Nous formulons ainsi certaines observations afin de le bonifier et d'offrir au législateur de meilleurs outils pour assurer la protection des enfants. Par la même occasion le Barreau du Québec offre toute sa collaboration afin que les modifications nécessaires au projet de loi, pour qu'il atteigne son objectif, soient apportées sans délai.

¹ RAPPORT DE LA COMMISSION LAURENT, *Instaurer une société bienveillante pour nos enfants et nos jeunes*, Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse, avril 2021, en ligne : <https://bit.ly/3RJH6hU>.

1. PRÉAMBULE

Préambule du projet de loi

CONSIDÉRANT que le Québec s'est déclaré lié par la Convention relative aux droits de l'enfant par le décret no 1676-91 du 9 décembre 1991;

CONSIDÉRANT que le Québec est une société bienveillante pour les enfants, qui fait de leur bien-être une préoccupation centrale;

CONSIDÉRANT que les droits des enfants sont protégés au Québec par la loi, notamment par le Code civil du Québec;

CONSIDÉRANT qu'il est primordial de prendre en compte l'intérêt des enfants dans les politiques gouvernementales qui touchent à leur bien-être;

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

CONSIDÉRANT qu'une approche spécifique doit être privilégiée pour tenir compte des facteurs historiques, sociaux et culturels qui sont propres aux enfants autochtones;

CONSIDÉRANT qu'il est nécessaire qu'une personne soit vouée exclusivement à la promotion du bien-être et du respect des droits des enfants;

Nous croyons que le Préambule proposé pourrait être amélioré afin de refléter adéquatement l'intention du législateur de promouvoir le bien-être et le respect des droits de tous les enfants et de veiller à la protection de leur intérêt. Nous proposons de le bonifier comme suit :

Préambule modifié du projet de loi

CONSIDÉRANT que le Québec s'est déclaré lié par la Convention relative aux droits de l'enfant par le décret no 1676-91 du 9 décembre 1991;

CONSIDÉRANT que le Québec est une société bienveillante pour les enfants, qui fait de leur bien-être une préoccupation centrale;

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

CONSIDÉRANT qu'il est primordial de prendre en compte l'intérêt **et l'avis des enfants** dans les politiques gouvernementales qui touchent à leur bien-être;

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

CONSIDÉRANT qu'une approche spécifique doit être privilégiée pour tenir compte des facteurs historiques, sociaux et culturels qui sont propres aux enfants autochtones;

CONSIDÉRANT qu'il est nécessaire qu'une personne soit vouée exclusivement à la promotion du bien-être et du respect des droits de **tous les** enfants; (Nos ajouts en gras)

2. COMMISSAIRE AU BIEN-ÊTRE ET AUX DROITS DES ENFANTS

2.1 Fonctions et pouvoirs

Article 5 du projet de loi

5. Le commissaire a pour fonctions de promouvoir le bien-être et le respect des droits des enfants et de veiller à la protection de l'intérêt de l'enfant.

À ces fins, il doit notamment :

1° mettre en place des moyens pour recueillir les préoccupations et les opinions des enfants, entre autres en ce qui a trait aux enjeux de société;

2° analyser l'état de bien-être des enfants au Québec et réaliser annuellement un portrait de cet état;

3° analyser les impacts des politiques gouvernementales sur le bien-être des enfants;

4° informer le public au sujet du bien-être et des droits des enfants et le sensibiliser aux questions qui s'y rapportent, notamment par des programmes d'information et d'éducation;

5° soutenir les enfants dans l'exercice de leurs droits en les dirigeant vers les ressources appropriées et en les accompagnant lorsque nécessaire dans leurs démarches;

6° évaluer la mise en œuvre des programmes et la prestation des services qui sont destinés aux enfants et qui relèvent des organismes publics;

7° effectuer une veille de tous les décès d'enfants pour lesquels une investigation ou une enquête a été effectuée en vertu de la Loi sur les coroners (chapitre C-68.01);

8° former un comité consultatif composé d'enfants et de jeunes adultes afin d'obtenir leurs avis sur toute question concernant une matière relevant de ses fonctions;

9° lorsqu'il le juge nécessaire ou sur demande de l'Assemblée nationale, du gouvernement ou de tout ministre, leur fournir les avis et les recommandations qu'il estime appropriés sur toute question concernant une matière relevant de ses fonctions.

Le paragraphe 6 doit être lu conjointement avec les articles 6, 10 et 11 du projet de loi :

Article 6, 10 et 11 du projet de loi
6. Le commissaire exerce ses fonctions en respectant les responsabilités autrement dévolues à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse par la Charte des droits et libertés de la personne (chapitre C-12) et la Loi sur la protection de la jeunesse (chapitre P-34.1).
10. Le commissaire peut d'office faire toute enquête qu'il juge utile à l'exercice de ses fonctions visées au paragraphe 6° du deuxième alinéa de l'article 5. Il peut également faire une telle enquête à la demande de l'Assemblée nationale. Il produit un rapport à la suite de toute enquête ainsi effectuée. Le commissaire et toute personne qu'il autorise spécialement à enquêter sont, aux fins de l'enquête, investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37), sauf du pouvoir d'ordonner l'emprisonnement.
11. Le commissaire coopère avec la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, le Protecteur du citoyen ou, lorsqu'il l'estime nécessaire, tout organisme public afin de prévoir des mécanismes de concertation visant à assurer l'harmonisation de leurs interventions à l'égard des enfants et des jeunes adultes.

À cet égard, il faut rappeler que la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (ci-après la « CDPDJ ») a le mandat de veiller aux respects des droits garantis par la *Charte des droits et libertés de la personne*² pour les enfants et les jeunes adultes ainsi qu'un pouvoir d'intervention en matière de protection de la jeunesse. À ce sujet, l'article 23 de la *Loi sur la protection de la jeunesse*³ prévoit ce qui suit :

« **23.** La Commission exerce les responsabilités suivantes, conformément aux autres dispositions de la présente loi :

a) elle assure, par toutes mesures appropriées, la promotion et le respect des droits de l'enfant reconnus par la présente loi et par la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents (Lois du Canada, 2002, chapitre 1);

b) sur demande ou de sa propre initiative, elle enquête sur toute situation où elle a raison de croire que les droits d'un enfant ou d'un groupe d'enfants ont été lésés par des personnes, des établissements ou des organismes, même si, au moment de l'enquête,

² RLRQ, c. C-12.

³ RLRQ, c. P-34.1.

l'intervention en vertu de la présente loi a pris fin, à moins que le tribunal n'en soit déjà saisi;

c) elle prend les moyens légaux qu'elle juge nécessaires pour que soit corrigée la situation où les droits d'un enfant sont lésés;

d) elle élabore et applique des programmes d'information et d'éducation destinés à renseigner la population en général et les enfants en particulier sur les droits de l'enfant;

e) elle peut, en tout temps, faire des recommandations notamment au ministre de la Santé et des Services sociaux, au ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, au ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie et au ministre de la Justice;

f) elle peut faire ou faire effectuer des études et des recherches sur toute question relative à sa compétence, de sa propre initiative ou à la demande du ministre de la Santé et des Services sociaux et du ministre de la Justice. »

Le Barreau du Québec s'interroge sur le modèle proposé visant à permettre tant au commissaire au bien-être et aux droits des enfants (ci-après le « commissaire ») et à la CDPDJ de soutenir les enfants dans l'exercice de leurs droits et de mener des enquêtes sur les services offerts aux enfants par des établissements ou des organismes publics.

Actuellement, le système est composé de nombreux organismes comme la CDPDJ, la Directrice nationale de la protection de la jeunesse, le Protecteur de l'élève, le Protecteur du citoyen et les commissaires locaux aux plaintes de surveillance. Ces organismes arrivent tous au même constat que celui du Barreau du Québec, à savoir que la situation ne s'est pas améliorée depuis le rapport de la Commission Laurent sur le manque de services de première ligne et le manque de services de deuxième ligne, sans compter les délais afin d'obtenir de tels services.

L'ajout d'un autre organisme proposé par le projet de loi nous porte à craindre que, même si le commissaire devra respecter les champs de compétences de la CDPDJ, il y ait un fort risque qu'il y ait en pratique des enquêtes parallèles.

Nous trouvons malheureux qu'un seul organisme n'obtienne pas un mandat complet afin d'obtenir une vue d'ensemble sur tous les enfants, y compris ceux dont la sécurité ou le développement est ou peut être compromis. De plus, considérant la situation actuelle de pénurie de main-d'œuvre et les objectifs d'une saine gestion des finances publiques, il apparaît judicieux d'éviter de dupliquer les mandats octroyés à de tels organismes.

D'ailleurs, la Commission Laurent avait bien cerné ces enjeux dans sa recommandation sur la création du commissaire en précisant ce qui suit :

« Transférer au Commissaire les pouvoirs et responsabilités assumés par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse prévus à la LPJ, avec les ressources afférentes. »⁴

⁴ Préc., note 1, p. 82.

Pour toutes ces raisons, le Barreau du Québec est d'avis qu'un seul organisme devrait avoir comme fonction de s'occuper de tous les enfants.

2.2 Accès au service

Une autre préoccupation de la Commission Laurent était l'accès de tous les enfants à ce service :

« Prévoir des moyens pour être accessible aux enfants dans tout le Québec et des modalités adaptées pour les rejoindre et les représenter. »⁵

Nous notons que le projet de loi ne prévoit pas d'obligation précise à ce sujet.

2.3 Recommandations

L'article 10 du projet de loi prévoit que le commissaire peut d'office ou à la demande de l'Assemblée nationale faire enquête dans l'exercice de ses fonctions et produire un rapport à cette fin.

Nous sommes d'avis que l'article 10 du projet de loi pourrait être bonifié en précisant que le commissaire peut faire des recommandations au ministre lorsqu'il enquête sur « la mise en œuvre des programmes et la prestation des services qui sont destinés aux enfants et qui relèvent des organismes publics ».

2.4 Rôle d'assistance

Enfin, nous portons à votre attention une situation particulière qui mérite réflexion. Le besoin de protection des enfants devrait aussi toucher la protection de leur patrimoine, particulièrement les enfants dont la situation est prise en charge par la DPJ. Plusieurs fois par année, les avocats sont consultés sur le rôle de la DPJ dans les situations d'enfants dont un parent décède et l'autre tuteur n'est pas impliqué pour s'assurer de la protection de leurs intérêts patrimoniaux. Il y a plusieurs embûches pour gérer ces dossiers. Nous proposons que le commissaire puisse se voir confier ce rôle d'assister les enfants se retrouvant dans cette situation.

3. COMMISSAIRE ASSOCIÉ DÉDIÉ AU BIEN-ÊTRE ET AUX DROITS DES ENFANTS AUTOCHTONES

Le chapitre III du projet de loi prévoit la nomination et les responsabilités d'un commissaire associé dédié au bien-être et aux droits des enfants autochtones.

Article 14, 15, 16 et 18 du projet de loi

14. Le gouvernement nomme un commissaire associé dédié au bien-être et aux droits des enfants autochtones parmi les personnes recommandées par le commissaire après consultation des communautés autochtones. [...]

⁵ *Id.*

15. Le commissaire associé relève du commissaire et l'assiste dans l'exercice de ses fonctions afin que les intérêts des enfants et des jeunes adultes autochtones soient pris en considération.

Il conseille également le commissaire afin que chacun de ses avis et chacune de ses recommandations tiennent compte des facteurs historiques, sociaux et culturels qui leur sont propres.

16. Dans le cadre de ses responsabilités, le commissaire associé consulte les communautés autochtones afin de recueillir leurs préoccupations et leurs opinions.

18. Le commissaire associé réalise annuellement un portrait de l'état de bien-être des enfants autochtones au Québec. [...]

3.1 Indépendance et mode de nomination

La Commission Laurent avait recommandé la création d'un poste de commissaire adjoint au bien-être et aux droits des enfants autochtones⁶.

Cependant, la Commission préconisait l'**indépendance** de ce commissaire adjoint par rapport au commissaire au bien-être et aux droits des enfants⁷, alors que l'article 15 du projet de loi prévoit plutôt un assujettissement du commissaire associé au commissaire.

Dans le même esprit que la Commission Laurent et dans la lignée de nos positions antérieures quant au soutien et à la promotion de l'autodétermination des peuples autochtones, nous préconisons de prévoir un poste indépendant de commissaire dédié au bien-être et aux droits des enfants autochtones⁸.

Pour ce faire, le mode de nomination prévu à l'article 14 du projet de loi doit être revu.

Conformément au principe d'autodétermination, il convient de prévoir un processus de nomination autodéterminé par les communautés autochtones elles-mêmes, par le biais par exemple, des organisations ou des entités de gouvernance autochtones.

Nous invitons le législateur à saisir cette opportunité pour revoir, avec les interlocuteurs autochtones pertinents, le processus de consultation et de nomination autodéterminé qui pourra, le cas échéant, être prévu à l'éventuelle *Loi sur le commissaire au bien-être et aux droits des enfants*.

⁶ Préc., note 1, p. 297. La recommandation se lit comme suit : « 2.4 Instaurer un poste de commissaire adjoint et une équipe consacrée exclusivement aux enjeux entourant les enfants autochtones avec le Commissaire au bien-être et aux droits des enfants. ».

⁷ *Id.*, p. 295. L'extrait pertinent se lit comme suit : « Soucieux de soutenir jusqu'au bout le désir des peuples autochtones de décider pour eux-mêmes, nous appuyons la mise en place éventuelle d'un commissaire autochtone aux droits des enfants autochtones, mais indépendant du Commissaire au bien-être et aux droits des enfants. »

⁸ Au sujet du titre du poste, la Commission Laurent a retenu le titre de « commissaire adjoint » bien que des personnes ayant témoigné à la Commission avaient demandé la création d'un « commissaire indépendant autochtone ».

3.2 Soutien aux communautés

La Commission Laurent prévoyait également le devoir pour le commissaire de soutenir les communautés ou les nations autochtones qui souhaiteraient se doter d'une institution dédiée au bien-être et aux droits des enfants autochtones⁹. En plus d'être respectueuse du principe d'autodétermination, cette possibilité permet en principe une meilleure prise en compte des réalités et besoins potentiellement distincts des 11 nations et 41 communautés autochtones du Québec, un défi inhérent à l'éventuel poste de commissaire autochtone prévu au projet de loi.

Le projet de loi ne contient aucun mécanisme de soutien dédié aux communautés souhaitant établir leur propre commissaire autochtone. Il serait souhaitable d'ajouter au projet de loi, après consultation auprès des interlocuteurs autochtones, les modalités de la nomination éventuelle d'un ou plusieurs commissaires autochtones, accompagnées d'une garantie de soutien, notamment financier, pour les communautés ou les regroupements souhaitant se prévaloir de cette option.

3.3 Rôle et responsabilités

Enfin, les responsabilités du commissaire associé prévues aux articles 15 à 18 du projet de loi sont limitées à un rôle d'assistance, de conseil et de consultation.

Afin que le rôle du commissaire dédié au bien-être et aux droits des enfants autochtones soit pleinement utile, il doit aller au-delà d'assurer la « prise en considération des intérêts des enfants et des jeunes adultes autochtones », comme de prévoir une rétroaction de ses travaux auprès des communautés autochtones. Encore une fois, le rôle et les responsabilités du commissaire dédié pourront faire l'objet de discussions avec les interlocuteurs autochtones. Au minimum, nous recommandons d'ajouter aux responsabilités du commissaire dédié le recensement annuel du nombre d'enfants autochtones assujettis à la *Loi sur la protection de la jeunesse*, une recommandation issue du rapport de la Commission Viens¹⁰.

CONCLUSION

En conclusion, le Barreau du Québec salue le dépôt de ce projet de loi qui vise à créer un poste de commissaire au bien-être et aux droits des enfants et un poste de commissaire au bien-être et aux droits des enfants autochtones qui a pour fonctions de promouvoir le bien-être et le respect des droits des enfants et de veiller à la protection de l'intérêt de l'enfant.

Nous formulons toutefois certains commentaires afin de le bonifier et d'offrir au législateur de meilleurs outils pour assurer la protection des enfants.

Nous offrons toute notre collaboration pour que les modifications nécessaires au projet de loi pour qu'il atteigne son objectif, soient apportées rapidement.

⁹ Préc., note 7.

¹⁰ COMMISSION VIENS, *Rapport final de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès*, 2019, en ligne : <https://bit.ly/4arg3PH>, appel à l'action n° 126, p. 477.