

**LES INSTITUTIONS DE DÉFENSE DES DROITS DE L'ENFANT :
UNE MESURE DE PROTECTION EFFECTIVE DES DROITS
DES ENFANTS ET DES JEUNES**

M^e Céline Giroux
Vice-présidente
Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse

Allocution prononcée le 19 novembre 2004 au nom de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec et du Conseil canadien des organismes provinciaux de défense des droits des enfants et des jeunes.

Conférence internationale « *La mise en œuvre des droits de l'enfant : perspectives nationales et internationales* » (18-20 novembre 2004, Montréal), organisée par le Bureau international des droits des enfants, en partenariat, notamment, avec la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec.

Qui ne rêve de vivre dans une société où les droits de la personne sont respectés. Le Canada est un pays reconnu pour en être un.

Demain, ce sont les 15 ans de ce traité international que nous allons célébrer. Ce texte confère aux enfants de partout des droits essentiels qui touchent leur santé, leur bien-être, leur éducation et leur protection.

Je dis « aux enfants de partout », car c'est le sens et l'objectif de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, de reconnaître les enfants comme personnes à part entière, qui ont des droits bien à eux et ne forment pas une seconde classe de citoyens. Nous savons, cependant, qu'une telle reconnaissance et protection de leurs droits est loin d'être un fait acquis, pas même dans les pays où existe un système de protection développé. Certains problèmes sont universels, ils traversent les frontières.

Cette double réalité est bien évoquée d'ailleurs par les affiches produites pour souligner cette conférence. A ma demande, l'artiste Marie-Denise Douyon devait traduire en image la réalité dont se préoccupent les textes et traités établissant les droits des enfants.

Pourtant que de droits brimés ! C'est d'eux dont on parle. Ça les concerne. Qu'ont-ils à dire ? Qu'ont-ils à nous apprendre, que désirent-ils ? Écoutons les. Donnons-leur la parole. Ils ne demandent que ça et c'est normal.

- *Et puis Marie-Denise, dites-moi ? Ce rouge, pourquoi ?*
- *Pour l'urgence madame Giroux*
- *Et ce jaune ?*
- *Pour l'espoir.*

Voilà le double contexte de notre action.

Écouter l'enfant, l'informer, le consulter, le faire participer. Respecter sa dignité et surtout le protéger. Voilà le signe sous lequel je voulais placer ma contribution à cette conférence, au nom, à la fois, de mes collègues de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec et du Conseil canadien des organismes provinciaux de défense des droits des enfants et des jeunes.

Les défenseurs des droits des enfants au Canada

Par ailleurs, tous les droits reconnus aux enfants par la Convention doivent trouver application. Afin de les mettre en œuvre, les États signataires doivent, d'après la Convention, établir des politiques et des programmes, adopter les législations nécessaires et créer des mécanismes de surveillance du respect de ces droits. Le Canada, un État fédéral, ne dispose pas d'un tel mécanisme de surveillance à l'échelle nationale.

Huit provinces ont toutefois institué un défenseur ou un protecteur des droits des enfants, sous différents vocables : « Children's Advocate, Child and Youth Officer, Children's Ombudsman ». Ce sont l'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan, l'Alberta, la Colombie-Britannique, la Nouvelle-Écosse, Terre-Neuve-et-le Labrador. Et au Québec, c'est la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse qui joue ce rôle. Un neuvième défenseur devrait être institué au Nouveau-Brunswick en 2005.

Ces organismes se sont associés pour former, en 2001, le Conseil canadien des organismes provinciaux de défense des droits des enfants et des jeunes.

Les mandats et les pouvoirs de chacune de ces institutions sont définis par leur loi habilitante. Tous, à tout le moins, s'occupent des enfants les plus vulnérables de notre société, soit ceux pris en charge par les services de protection de l'enfance, c'est-à-dire les enfants maltraités, abandonnés, négligés ou qui ont des troubles de comportement sérieux. Dans certaines provinces s'ajoutent les jeunes contrevenants ou encore les enfants recevant des services administrés par l'État dans le domaine de la santé, de l'éducation, de la sécurité publique, par exemple. Au total, il s'agit d'une population de plus de 100 000 enfants et jeunes au Canada. Ces institutions sont chargées de voir à ce que les droits de ces enfants dont l'État s'occupe soient respectés.

Notre rôle est d'aider ces jeunes et leurs familles à avoir accès aux services pertinents, examiner l'état de ces services et à conseiller nos gouvernements respectifs sur les mesures à prendre pour les améliorer. Les défenseurs s'inscrivent, pour ce faire, dans une perspective globale de promotion et de défense des droits des enfants. Ce qui signifie : placer l'intérêt supérieur de l'enfant comme considération primordiale dans toutes les interventions le concernant

Nous sommes investis de différents pouvoirs pour remplir notre mission. Nous pouvons utiliser la médiation, réaliser des enquêtes individuelles et systémiques, faire des études et des recherches, formuler des avis et des recommandations à nos gouvernements et à notre assemblée législative, sensibiliser le public à ces droits et à leur application. Nous devons produire des rapports annuels de nos activités et ces rapports sont publics.

Par notre regroupement et par l'éventail de nos mandats et pouvoirs, nous sommes dans une position unique pour avoir une vision globale du réseau de protection de l'enfance au Canada, et dans chacune de nos provinces.

La Commission québécoise des droits de la personne et des droits de la jeunesse est membre de ce Conseil canadien. Elle seule dispose du pouvoir exceptionnel de saisir la Cour de la situation d'un enfant dont les droits reconnus dans la *Loi sur la protection de la jeunesse* sont lésés et d'utiliser les moyens légaux sur toute question relevant de sa compétence.

La Commission exerce aussi un mandat différent sur les droits des enfants, du fait qu'elle est en même temps une commission des droits de la personne. À ce titre, sa mission vise l'ensemble des droits reconnus par la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec à toute personne, quel que soit son âge. Elle détient le pouvoir d'enquêter sur toute forme de discrimination les concernant et de voir à faire corriger toute atteinte discriminatoire.

Si aucun des défenseurs des droits des enfants canadiens n'a de mandat général sur l'application de l'ensemble des droits reconnus à la Convention, tous se consacrent néanmoins, comme je l'ai dit plus haut, à la promotion de ses principes, qui servent souvent de fondement à leurs actions et prises de position.

L'indépendance requise

Deux remarques ont par ailleurs été faites au Canada, au sujet de ces institutions, par le comité des droits de l'enfant de l'ONU.

Il a d'abord rappelé que l'indépendance d'un organisme, particulièrement à l'égard du pouvoir exécutif, est une caractéristique essentielle devant lui permettre de défendre efficacement les droits de la personne. Cette garantie dépend du statut de l'organisme. À l'heure actuelle, certains des défenseurs des droits des enfants canadiens relèvent directement de leur assemblée législative, d'autres d'un ministère, ce qui peut affecter leur liberté d'action.

Ce Comité a aussi déploré l'absence d'une institution chargée d'assurer la surveillance des droits des enfants au palier fédéral. Plusieurs champs de compétence fédérale au Canada touchent pourtant des aspects de la vie des enfants. Qu'on pense à la justice pénale, à la justice familiale dans le contexte du divorce, à la citoyenneté et à l'immigration, aux collectivités autochtones ou aux télécommunications.

L'action du Conseil canadien des organismes provinciaux de défense des droits des enfants et des jeunes

Mais revenons au Conseil canadien de ces organismes qui, en plus d'être un lieu d'échange d'information, d'expertise, un porte-parole et un outil de promotion pour les enfants, est aussi un lieu d'action sur plusieurs plans. En voici quelques exemples.

Sur le plan judiciaire, le Conseil et la Commission sont intervenus à deux reprises devant les tribunaux, en 2003, à propos de législations de compétence fédérale.

Premièrement, devant la Cour suprême, le Conseil et la Commission ont contesté la validité constitutionnelle de l'utilisation du châtiment corporel dans la discipline des enfants. Des balises ont été formulées.

Deuxièmement, devant la Cour d'appel du Québec, où le débat a porté sur l'incompatibilité avec la *Convention relative aux droits de l'enfant* du Projet de loi C-7 sur le système de justice pénale pour les adolescents. Nous attendons toujours les ajustements à apporter.

Ensuite, des membres du Conseil siègent sur plusieurs comités nationaux tels que le Comité directeur du Centre d'excellence pour la protection et le bien-être des enfants et le Comité directeur du Conseil canadien d'agrément pour l'établissement de standards au niveau des services à l'enfance. Ils participent à une étude pancanadienne pour analyser, les services donnés aux jeunes contrevenants. D'autres membres sont très actifs dans des travaux spécifiques aux enfants autochtones. Nous collaborons avec les coroners et les médecins légistes du Canada pour mieux baliser les méthodes d'enquêtes sur les décès d'enfants.

Sur le plan international, le Conseil a participé à la délégation canadienne au Sommet des enfants organisé par les Nations Unies à New York. Il a aussi fait des représentations auprès de l'Association des ombudsmans des enfants européens pour la création d'une association internationale des défenseurs des droits des enfants. Nous recevons chaque année des délégations des autres pays intéressées par nos législations et notre système.

Enfin, des instances internationales ont sollicité l'expertise de membres du Conseil qui coopèrent actuellement à la consultation nord-américaine que mènent les Nations Unies sur la violence faite aux enfants à travers le monde. Et ainsi de suite....

Maintenant parlons des institutions elles-mêmes. Quelles leçons ces institutions ont-elles tirées de leur action ?

Les leçons tirées de l'action

Il est important de comprendre comment les leçons qui se dégagent de la défense des droits en général, et plus particulièrement de celle des enfants, ont fait progresser le travail qu'accomplissent aujourd'hui les membres du Conseil.

Chaque organisme a d'abord multiplié ses actions pour donner une voix à ces jeunes, soit en les représentant ou en les aidant à se représenter eux-mêmes. Ils ont assuré la défense des droits des enfants en agissant comme catalyseurs de changements. Leur crédibilité s'est acquise. D'ailleurs, il est intéressant de noter que les plaignants qui se sont adressés à eux ont varié avec les années : ce furent d'abord des jeunes et des familles, bien sûr, mais ensuite se sont ajoutés des juges, des avocats, des médecins, des instituteurs, des travailleurs communautaires et même des éducateurs employés par des centres de protection de l'enfance. Les médias ont aussi régulièrement sonné des alarmes.

Certains changements ont été lents à venir. Il a fallu agir pour que les mentalités et la culture des institutions se transforment, faire corriger les politiques, pointer le manque de ressources et de certains types de services, faire modifier les pratiques établies, tout en s'assurant que les enfants qui faisaient appel à nos organismes ne subissent pas de représailles.

Il a fallu, dans bien des cas, faire face à des résistances. Il a fallu se mobiliser tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'appareil gouvernemental, créer des alliances avec d'autres groupes de défense des droits des enfants et avec les intervenants eux-mêmes. La plupart des interventions réussies sont attribuables à la combinaison des pressions internes et externes exercées sur l'ensemble des décideurs.

Une orientation fondamentale a guidé les membres du Conseil dans leurs interventions : faire comprendre – cela est essentiel – que l'accès et la qualité des services sont en rapport direct avec le respect des droits des enfants. Ce n'est qu'en considérant l'enfant comme personne humaine entière et en créant un lien de confiance avec lui qu'il devient possible d'établir des rapports d'aide qui soient personnalisés et efficaces.

Les enquêtes générales ont néanmoins mis en évidence la persistance de certains problèmes systémiques dans l'organisation et l'attribution des services.

Les dirigeants et le personnel des organismes provinciaux sont conscients que la tâche est lourde pour les responsables du réseau de protection, à tous les niveaux. Les besoins se sont complexifiés et sont multiples. Plusieurs enfants présentent des difficultés extrêmes. Il faut aussi s'occuper davantage des jeunes de la rue et des jeunes autochtones, deux populations où la détresse est la plus forte et où le taux de suicide est le plus élevé. Et ces jeunes échappent au système actuel, les services tels que conçus sont à être adaptés puisque inopérants.

Simultanément, bien que les connaissances aient évolué, la formation, la qualité clinique et les ressources humaines et financières ne suivent pas suffisamment. Il faut agir rapidement sur des standards de pratique et mieux outiller les intervenants, les assister, les superviser, eux dont l'investissement énorme dans leur travail ne parvient pas à éviter des ratés qui lèsent les droits des enfants.

Et surtout, les modifications à apporter doivent en tout temps tenir compte de ce que disent les jeunes qui reçoivent des services de l'État ? Comment les perçoivent-ils ?

Car malgré les efforts que nous avons déployés, on ne peut ignorer...

...ce que disent encore plusieurs jeunes des services qu'ils reçoivent

Plusieurs disent se sentir exclus de la société. Ils racontent qu'ils vivent la prise en charge avec le sentiment d'être différents et d'être traités différemment des autres jeunes. Ils voient dans la vie beaucoup d'arbitraire et d'ambiguïtés. Ils n'ont généralement aucun lien avec le processus décisionnel qui oriente leur vie et n'exercent donc aucune influence sur celui-ci. Leur attachement à l'école et aux autres institutions sociales est ténu. Ils n'ont souvent de lien significatif ni avec leur famille ni avec d'autres adultes. En somme, ces jeunes se sentent anonymes, à la dérive, et ils se ferment.

Les services, pour être améliorés, doivent être repensés à partir d'eux, de leurs besoins humains, disent-ils. Ils doivent être conçus dans la perspective, non simplement de les tenir à l'écart de dangers, mais surtout de les préparer à vivre de façon autonome. Ce qui implique aussi de développer des services de soutien à leur retour dans la société.

Une double exclusion vécue par des jeunes en difficulté

Il y a une autre forme d'exclusion dont il faut s'occuper. Il n'est, en effet, pas possible de parler des enfants et de leurs droits sans aller au fond des choses et parler de la pauvreté. Car elle est souvent un facteur qui intervient dans la négligence et le développement de la délinquance. Pour bien des jeunes, elle produit des effets néfastes sur leur santé physique et mentale, leur apprentissage, leur intégration à la société, leurs compétences professionnelles.

C'est dans ce sens qu'au Québec, la Commission a recommandé au gouvernement et à l'Assemblée nationale de conférer aux droits économiques et sociaux – déjà présents dans la Charte québécoise – une primauté sur les autres lois québécoises.

Une priorité gouvernementale et collective

Il importe de dire, maintenant, que notre rappel des changements nécessaires ne s'inscrit pas dans le contexte d'un pays où les services à l'enfance en difficulté seraient entièrement négligés. Plusieurs enfants et jeunes ont bénéficié de bons services et le reconnaissent. Le Conseil et la Commission sont conscients du fait que l'on dispose ici d'instruments de protection des droits des enfants et des jeunes et de surveillance des services qui feraient, à juste titre, l'envie de défenseurs des droits dans de nombreux pays.

L'expérience enseigne cependant de ne jamais perdre de vue ce sentiment d'urgence évoqué tout à l'heure et qui commande des actions pour assurer cet espoir de changement. Je suis heureuse de nous voir tous rassemblés aujourd'hui pour trouver des solutions.

Pour l'heure, la vigilance et l'espoir se traduisent, pour le Conseil et la Commission, en préoccupations et fortes suggestions pour le développement des institutions actuelles.

Le développement des institutions actuelles

Et je conclus sur ces points.

Les services aux enfants en difficulté doivent être une priorité tant gouvernementale que collective. Des droits, même codifiés, resteront lettre morte si leur reconnaissance n'est pas valorisée. Les protecteurs des enfants et les défenseurs de leurs droits ne peuvent agir seuls.

Leur rôle est de pousser la société à lever ces obstacles et à réaliser les changements politiques nécessaires à l'atteinte de ces objectifs.

Au palier fédéral, comme il fut dit, les actions du Conseil canadien restent forcément limitées. Un vacuum persiste. Une coordination et un suivi à exercer lors de l'implantation du plan d'action canadien sur la protection des enfants seront nécessaires. Plusieurs lois et politiques sont encore non conformes à l'esprit et aux principes de la Convention.

Une institution de surveillance du respect des droits des enfants et des jeunes dans les champs de compétence fédérale serait fort utile. Elle devrait, en outre, disposer d'un statut lui conférant la capacité juridique de produire au Comité des droits de l'enfant de l'ONU un rapport indépendant de celui du gouvernement fédéral.

Le Conseil continue par ailleurs de faire des pressions pour que chaque province et territoire se dote d'un défenseur des droits des enfants, disposant d'un statut et de pouvoirs permettant une intervention en pleine indépendance.

Dans la même perspective, et au-delà des responsabilités en matière de droits des enfants et de surveillance des services qui lui incombent déjà en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse*, la Commission prépare, quant à elle, des propositions tout à fait avant-gardistes pour faire enchâsser dans la Charte québécoise les droits reconnus par la *Convention relative aux droits de l'enfant*. Elle devrait ainsi pouvoir continuer à faire la promotion de ces droits, mais aussi en assurer le respect.

Des décisions politiques allant dans ce sens représenteront un espoir, car elles permettront de mieux travailler en aval le curatif et en amont le préventif.

Mais cet espoir implique qu'il ne suffit pas de parler au nom des enfants et des jeunes. Il faut aussi parler **avec** eux, les aider à s'exprimer eux-mêmes, leur fournir une éducation sur leurs droits et les faire participer aux décisions qui les concernent.

C'est pourquoi il me fait plaisir de donner maintenant la parole à Sheilagh Roxbourg, qui a accepté de parler d'eux avec nous. Écoutons-la.

Merci.