PROTECTEUR DU CITOYEN

PAR COURRIEL

Québec, le 5 février 2024

Monsieur Luc Provençal
Président de la Commission de la santé et des services sociaux
Hôtel du Parlement
RC, Bureau RC.111
1045, rue des Parlementaires
Québec (Québec) G1A 1A4

Objet : Projet de loi nº 37 – *Loi sur le commissaire au bien-être et aux droits des enfants*

Monsieur le Président,

Dans le cadre de son mandat, le Protecteur du citoyen prend connaissance de l'ensemble des projets de loi et de règlement présentés à l'Assemblée nationale ou publiés à la *Gazette officielle du Québec*. Lorsqu'il l'estime nécessaire, il intervient en vertu de l'article 27.3 de sa loi constitutive, qui lui confère le pouvoir d'appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires et administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général.

C'est dans cette optique que j'ai pris connaissance du projet de loi nº 37, *Loi sur le commissaire au bien-être et aux droits des enfants*, présenté par le ministre responsable des Services sociaux, M. Lionel Carmant, le 26 octobre 2023. Je remercie la Commission de la santé et des services sociaux d'avoir invité le Protecteur du citoyen à se faire entendre dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques qu'elle tient à ce sujet.

De prime abord, je tiens à souligner que j'accueille avec ouverture ce projet de loi qui institue un poste de commissaire au bien-être et aux droits des enfants. Je trouve pertinent que ce dernier soit exclusivement dédié à la cause des jeunes et des enfants. Sa vision transversale permettra sans doute de mieux adapter les services qui leur sont destinés.

Je constate que la proposition s'appuie sur l'une des recommandations phares de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse[1] (ci-après Commission Laurent) et répond à des enjeux de société contemporains.

[1] *Instaurer une société bienveillante pour nos enfants et nos jeunes – Rapport de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse*, avril 2021. (Ci-après Rapport de la Commission Laurent)

800, place D'Youville, 19e étage
Québec (Québec) G1R 3P4

Téléphone : 418 643-2688
Sans frais : 1 800 463-5070
Télécopieur : 1 866 902-7130

protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca
protecteurducitoyen.qc.ca

Ainsi, après analyse, j'estime que ce projet de loi constitue une avancée pour assurer le bien-être des enfants du Québec et le respect de leurs droits. En outre :

- L'espace spécifiquement consacré aux enfants permettra assurément d'ajuster les priorités d'action pour placer leur intérêt ainsi que la défense de leurs droits en avant-plan;
- La considération des jeunes adultes de 18 à 25 ans (dont la situation a déjà été prise en charge par la Direction de la protection de la jeunesse (DPJ) ou en vertu de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*[2] (LSJPA)) est un pas dans la bonne direction pour favoriser leur passage à la vie adulte;
- La vigie exercée sur les programmes et politiques élaborés pour les enfants contribuera à s'assurer qu'ils répondent efficacement et réellement à leurs besoins;
- La formation d'un comité consultatif composé d'enfants et de jeunes adultes m'apparaît une action novatrice pour renforcer leur pouvoir d'agir et un espace privilégié pour entendre leurs points de vue, leurs convictions et leurs vécus;
- La volonté exprimée de rendre le commissaire accessible aux enfants me semble un objectif approprié afin que sa visibilité et sa notoriété aient une résonance auprès de ces derniers;
- La sensibilisation sera sans aucun doute rehaussée par les rôles d'information et d'éducation qu'assumera le commissaire envers le public;
- La veille de tous les décès d'enfant pour lesquels une investigation ou une enquête a été effectuée en vertu de la *Loi sur les coroners*[3] favorisera une approche sentinelle pour bonifier les pratiques et ainsi éviter que de telles tragédies ne se reproduisent.

Cela étant, je souhaite attirer l'attention de la Commission sur certains enjeux qui m'interpellent particulièrement, soit parce qu'ils concernent l'exercice du mandat du Protecteur du citoyen, soit parce qu'ils sont en lien avec les pratiques en place lorsqu'il est question de proposer des lois et des règlements susceptibles d'affecter les Premières Nations et les Inuit.

1. Un enjeu anticipé dans le chevauchement des rôles et le partage de l'information

Le projet de loi nº 37 institue une nouvelle instance qui, selon le ministre responsable des services sociaux, ne traitera pas les plaintes individuelles[4], mais qui pourra tout de même « [...] 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[5]». Sa mission, bien que différente, peut être comparée à celle du Protecteur du citoyen.

En effet, dans le cadre de son mandat, le Protecteur du citoyen intervient également dans des dossiers à portée systémique concernant des enfants et des jeunes. Ainsi, à mon avis, il sera impératif d'établir une concertation efficace afin d'éviter les chevauchements dans nos interventions. L'article 11 du projet de loi aborde justement cette question :

---

[2] *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, L.C. 2002, ch. 1.
[3] *Loi sur les coroners*, RLRQ, c. C-68.01.
[4] Conférence de presse de M. Lionel Carmant, ministre responsable des Services sociaux, 26 octobre 2023.
[5] Notes explicatives du projet de loi nº 37.

> « 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 ».

Tout en reconnaissant la pertinence de cet article, je crois qu'il lui manque certains éléments pour atteindre son objectif de concertation efficace. D'abord, vu son mandat qui rejoint directement les enfants et les jeunes, j'estime qu'il serait pertinent que le Protecteur national de l'élève[6] soit aussi mentionné expressément dans cet article en tant qu'instance avec laquelle le commissaire doit coopérer.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-1 **Que** l'article 11 du projet de loi nº 37 soit modifié par l'ajout, dans l'énumération des instances avec lesquelles le commissaire coopère, du Protecteur national de l'élève.

De plus, considérant l'indépendance et les règles de confidentialité qui régissent les organismes concernés, dont le Protecteur du citoyen, j'estime nécessaire que le projet de loi prévoie une disposition visant à faciliter et à baliser la transmission de l'information qui est nécessaire à une concertation efficace. De telles dispositions prévoyant la conclusion d'ententes existent dans diverses lois[7].

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-2 **Que** l'article 11 du projet de loi nº 37 soit modifié par l'ajout d'un deuxième alinéa prévoyant que la communication de renseignements découlant des mécanismes de concertation prévus au premier alinéa s'effectue selon les conditions et modalités déterminées dans une entente entre le commissaire au bien-être et aux droits des enfants et les organismes mentionnés au premier alinéa (la Commission des droits de la personne et de la jeunesse, le Protecteur du citoyen, le Protecteur national de l'élève ou tout autre organisme public).

---

[6] Nommé en vertu de la *Loi sur le protecteur national de l'élève*, RLRQ, c. P-32.01.

[7] Par exemple, l'article 14.1 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (RLRQ, c. D-11.1) prévoit de telles ententes de communication de renseignements.

2. Commissaire associé dédié au bien-être et aux droits des enfants autochtones

Les articles 14 à 18 du projet de loi nº 37 prévoient également la nomination[8] d'un commissaire associé qui serait dédié plus spécifiquement au bien-être et aux droits des enfants membres des Premières Nations et Inuit. Selon l'article 15 du projet de loi, le commissaire associé relèverait du commissaire au bien-être et aux droits des enfants et assisterait ce dernier dans l'exercice de ses fonctions afin que les intérêts des enfants et des jeunes adultes membres des Premières Nations et Inuit soient pris en considération. Il aurait pour mandat de conseiller le commissaire pour que chacun de ses avis et chacune de ses recommandations tiennent compte des facteurs historiques, sociaux et culturels propres au contexte autochtone.

Le Protecteur du citoyen comprend que la nomination d'un commissaire associé vise à mettre en œuvre une recommandation du rapport de la Commission Laurent, visant à « 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[9] ». Je souscris pleinement à l'objectif de cette recommandation, mais je souhaite apporter certains commentaires concernant le processus et les modalités permettant de l'atteindre.

2.1 Coconstruire avec les Premières Nations et avec les Inuit

Je rappelle que le Protecteur du citoyen est actuellement engagé dans le mandat de suivi des appels à l'action de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès (Commission Viens)[10].

Dans son premier rapport de suivi, déposé à l'Assemblée nationale en octobre 2023, les principaux constats du Protecteur du citoyen concernant les relations entre les services publics visés et les instances des Premières Nations et des Inuit insistaient sur le besoin d'améliorer la collaboration et la coconstruction, notamment au moment de déployer des chantiers structurants pour la société, dont les réformes du cadre législatif en vigueur. Nous y mentionnons que « Cette démarche doit également s'appuyer sur une intention et un engagement clair de transformer la société, et ce, en gardant continuellement dans la mire l'atteinte de l'égalité réelle pour les Premières Nations et les Inuit, en tout respect de leur autonomie[11]. »

Actuellement, la surreprésentation des jeunes membres des Premières Nations et des Inuit en protection de la jeunesse est un enjeu criant et il a été maintes fois démontré que le système en place ne répond pas adéquatement à leurs besoins. Il m'apparaît alors impératif que le rôle de commissaire associé au bien-être et aux droits des enfants autochtones soit

---

[8] Ce commissaire associé serait nommé par le gouvernement, sur recommandation du commissaire après consultation des communautés autochtones (article 14 du projet de loi).

[9] Rapport de la Commission Laurent, *précité* note 1, p. 297. Dans ce rapport, le terme « adjoint » est utilisé, alors que le projet de loi nº 37 utilise le terme « associé » pour définir le titre du poste du commissaire associé au bien-être et aux droits des enfants autochtones.

[10] *Rapport final de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès*, septembre 2019.

[11] Protecteur du citoyen, *Premier rapport de suivi de la Commission Viens - Appréciation de la mise en œuvre des 142 appels à l'action de la commission d'enquête sur les relations entre les autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès*, 4 octobre 2023, p. 62.

réfléchi de pair avec les Premières Nations et les Inuit afin de s'assurer de pouvoir bien identifier les besoins, qui sont de plus en plus grands, et afin d'y répondre adéquatement. Leurs expertises, savoirs et perspectives sont absolument essentiels, dès le départ, afin que le projet de loi atteigne son but. Pensé et élaboré sans cet apport essentiel, les risques sont élevés que le projet de loi rate sa cible à cet égard et puisse même complexifier les relations, dans un contexte déjà très sensible.

Ceci m'amène à insister, une fois de plus, sur l'importance d'adopter une approche de coconstruction avec les représentants des Premières Nations et des Inuit lors de l'élaboration de tout projet de loi les concernant directement. Je me suis d'ailleurs positionné à ce propos lors de l'étude du projet de loi nº 32 sur la sécurisation culturelle[12]. Par « coconstruction », je n'entends pas seulement une étape de consultation, mais plutôt un processus par lequel les divers acteurs des Premières Nations et des Inuit concernés et le gouvernement collaborent, sur un pied d'égalité, à l'atteinte d'un but commun. De ma perspective, cette manière de faire comporte des avantages substantiels. Elle permet notamment de concevoir et de développer efficacement les projets, d'enrichir nos relations de nation à nation, et d'aller chercher l'adhésion et la compréhension de toutes les parties.

Or, selon les informations portées à mon attention, le présent projet de loi n'aurait pas été élaboré dans un processus de coconstruction qui aurait permis de prendre en compte les préoccupations et les propositions des représentants des Premières Nations et des Inuit dès les prémices du projet. Le Protecteur du citoyen a constaté que, bien qu'il y ait eu des consultations avec des représentants des Premières Nations et des Inuit, l'appréciation de la validité de ce processus n'est pas la même de part et d'autre. Des déceptions perdurent concernant les méthodes utilisées et des constats de notre suivi de la Commission Viens se répètent. Le mécanisme même de collaboration doit être pensé par l'ensemble des parties. Il importe de savoir comment les représentants des Premières Nations et des Inuit aimeraient discuter de ce projet, en démontrant l'ouverture à faire les choses autrement.

Aussi, plusieurs éléments mériteraient d'être approfondis, de pair avec les représentants des Premières Nations et des Inuit. Parmi ceux-ci, je note l'importance de préciser le rôle et les fonctions du commissaire associé, ainsi que les ressources dont il disposera pour accomplir son mandat. L'utilisation des données concernant les enfants membres des Premières Nations et Inuit, un sujet très sensible, de même que la nature et les modalités des interactions entre le commissaire et les gouvernements et institutions des Premières Nations et des Inuit doivent aussi être discutés.

Devant cet état de fait, je suis d'avis que les dispositions qui concernent le commissaire associé (articles 14 à 18 du projet de loi) ne devraient pas être mises en vigueur dès l'entrée en fonction du commissaire, comme actuellement prévu à l'article 32 du projet de loi. Dans ma perspective, la personne qui sera éventuellement désignée comme commissaire devrait, dans une optique de coconstruction, d'abord bonifier les consultations entreprises avec les représentants des Premières Nations et des Inuit. Il leur reviendrait ensuite, au terme de cette démarche, d'évaluer à quel moment et à quelles conditions il leur paraîtrait approprié que le gouvernement mette en vigueur ces dispositions. Au préalable, le commissaire

[12] Protecteur du citoyen, Lettre du Protecteur du citoyen à la Commission des institutions sur le projet de loi nº 32 – *Loi instaurant l'approche de sécurisation culturelle au sein du réseau de la santé et des services sociaux*.

pourrait recommander de procéder à toute modification législative qui lui paraîtrait nécessaire pour bonifier la proposition actuelle.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-3 **Que** le projet de loi nº 37 soit modifié afin de prévoir que les dispositions qui concernent le commissaire associé dédié au bien-être et aux droits des enfants membres des Premières Nations et Inuit (articles 14 à 18 du projet de loi) soient mises en vigueur à une date ultérieure, fixée par le gouvernement sur recommandation du commissaire à la suite d'une démarche de consultation jugée satisfaisante par ce dernier et par les représentants des Premières Nations et des Inuit.

2.2 Le droit à l'autodétermination

Je rappelle que le Protecteur du citoyen soutient le droit à l'autodétermination des Premières Nations et des Inuit.

La Commission Viens et la Commission Laurent ont aussi clairement identifié l'autodétermination des Premières Nations et des Inuit comme une condition essentielle à la lutte contre la discrimination systémique et comme déterminant de leur bien-être.

Plus spécifiquement en lien avec le projet de loi nº 37, au moment de formuler sa recommandation de mise en place d'un commissaire adjoint et d'une équipe consacrée exclusivement aux enjeux entourant les enfants membres des Premières Nations et Inuit, la Commission Laurent précise dans son rapport l'esprit dans lequel cette recommandation s'inscrit :

> *« 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.*
>
> *« Si les différentes nations ou communautés autochtones décidaient de se doter d'une telle institution, le Commissaire au bien-être et aux droits des enfants devra leur offrir son soutien et sa collaboration, selon les besoins exprimés*[13]*. »*

Or, la reconnaissance formelle de la capacité des peuples autochtones à décider de leurs propres lois et politiques en matière de protection de la jeunesse et à veiller au bien-être de leurs enfants paraît absente du projet de loi. À mon sens, dans une matière aussi sensible que le bien-être et le respect des droits des enfants et des jeunes, on ne peut occulter le respect des droits particuliers des Premières Nations et des Inuit, notamment les droits et les dispositions de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois et le droit à l'autodétermination, tel que reconnu dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Dans cette optique, le préambule du projet de loi devrait consacrer

[13] Rapport de la Commission Laurent, *précité* note 1, p. 295.

la responsabilité du commissaire au bien-être et aux droits des enfants de soutenir et collaborer avec les institutions des Premières Nations et des Inuit, dans le sens souhaité par la Commission Laurent.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-4 **Que** le préambule du projet de loi nº 37 soit modifié afin d'y indiquer que le commissaire au bien-être et aux droits des enfants offrira son soutien et sa pleine collaboration aux différentes nations autochtones qui auraient décidé de se doter d'une institution indépendante veillant au bien-être et aux droits des enfants membres des Premières Nations et Inuit.

2.3 Terminologie différenciée

Je note également que le terme « autochtone » est utilisé tout au long du projet de loi nº 37. Tous les travaux du Protecteur du citoyen en lien avec les instances des Premières Nations et des Inuit nous confirment qu'il est plus juste de respecter les spécificités entre les différentes nations en utilisant les termes « Premières Nations et Inuit ». Je note d'ailleurs que le Secrétariat aux relations avec les Premières Nations et les Inuit (auparavant nommé Secrétariat aux affaires autochtones) a récemment changé de nom, reflétant sans aucun doute cette même préoccupation.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-5 **Que** le projet de loi nº 37 adopte la terminologie « Premières Nations et Inuit » en remplacement du mot « autochtone ».

3. Rapport sur la mise en œuvre de la loi

L'article 30 du projet de loi nº 37 prévoit que le commissaire doit, au plus tard 5 ans suivant la date de l'entrée en vigueur de la loi, faire à l'Assemblée nationale un rapport sur la mise en œuvre de celle-ci. Bien qu'il soit prévu que le rapport soit déposé à l'Assemblée nationale par son président dans les 30 jours suivants, aucun suivi de ce rapport n'est prévu.

J'estime que ce rapport devrait être étudié par la commission parlementaire pertinente. Celle-ci analyserait l'opportunité de modifier la loi et pourrait entendre à ce sujet les représentations des personnes et des organismes intéressés. D'autres lois prévoient d'ailleurs que leur rapport de mise en œuvre déposé à l'Assemblée nationale soit étudié par la commission parlementaire pertinente[14].

[14] Par exemple, la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, RLRQ, c. A-2.1, la *Loi sur le tabac*, RLRQ, c. T-0.01, ainsi que la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, RLRQ, c. D-11.1.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-6 **Que** l'article 30 du projet de loi soit modifié par l'ajout d'un 3e alinéa précisant que le rapport doit être transmis, pour étude, à la commission parlementaire pertinente.

* * * * *

En conclusion, je réitère que j'accueille avec ouverture le projet de loi nº 37. La création d'un organisme indépendant, entièrement dédié à la cause des jeunes et des enfants et bénéficiant d'une vision transversale, peut constituer une avancée pour le bien-être et le respect des droits des enfants et des jeunes.

Les recommandations du Protecteur du citoyen visent à bonifier ce projet de loi, notamment sur le plan de la concertation entre les différents organismes concernés et sur le suivi de la mise en œuvre du projet de loi.

Elles visent aussi à ce que les dispositions concernant le commissaire associé dédié aux enfants membres des Premières Nations et Inuit soient pensées et mises en œuvre dans une véritable démarche de coconstruction avec les principaux intéressés. Il s'agit là d'une condition essentielle si l'on souhaite atteindre les objectifs de la Commission Laurent à cet égard.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée.

Le protecteur du citoyen,

Marc-André Dowd

c. c. M. Lionel Carmant, ministre responsable des Services sociaux
M. Ian Lafrenière, ministre responsable des Relations avec les Premières Nations et les Inuit
M. Simon Jolin-Barrette, leader parlementaire du gouvernement
M. Monsef Derraji, leader parlementaire de l'opposition officielle
M. Alexandre Leduc, leader parlementaire du deuxième groupe d'opposition
M. Paul St-Pierre Plamondon, chef du troisième groupe d'opposition
M. Daniel Paré, sous-ministre de la Santé et des Services sociaux
M. Patrick Lahaie, secrétaire général associé chargé du Secrétariat aux relations avec les Premières Nations et les Inuit
Mme Stéphanie Pinault-Reid, secrétaire de la Commission de la santé et des services sociaux
M. Philippe Brassard, secrétaire de la Commission des institutions