

Les centres de protection de l'enfance et de la jeunesse

Les centres de protection de l'enfance et de la jeunesse ont pour mission d'offrir, dans la région, des services de nature psychosociale, y compris des services d'urgence sociale requis par la situation d'un jeune en vertu de la loi, ainsi qu'en matière de placement d'enfants, de médiation familiale, d'expertise à la Cour supérieure sur la garde d'enfants, d'adoption et de recherche des antécédents biologiques.

Nature des plaintes

Plaintes examinées par le Protecteur du citoyen

CPEJ						
En examen au 1 ^{er} avril 2007	Reçues	Examinées*				En examen au 31 mars 2008
		Réorientées	Interrompues	Non fondées	Fondées	
88	81	2	3	81	16	55

* Sont exclues les demandes d'assistance et les demandes de services non complétées par l'utilisateur.

Résultat de l'examen des plaintes

Catégories	Demandeurs*	Plaintes*	Non fondées	Fondées	Nombre de mesures correctives
Aspects cliniques	48	76	64	12	22
Aspects financiers	2	2	1	1	2
Environnement et milieu de vie	5	5	3	2	8
Programmes et services	9	14	13	1	1

* À l'exclusion des plaintes dont le traitement a été réorienté ou interrompu.

En 2007-2008, le Protecteur du citoyen a examiné 66 plaintes concernant l'intervention du personnel agissant sous l'autorité immédiate des directeurs de la protection de la jeunesse (DPJ), ou l'intervention du personnel des centres de protection de l'enfance et de la jeunesse (centres jeunesse) appelé à mettre en application les mesures convenues entre les directeurs de la protection de la jeunesse et les parents ou les mesures ordonnées par le tribunal.

La grande majorité des plaintes se rapportent aux dimensions cliniques de l'intervention. Les personnes qui s'adressent au Protecteur du citoyen remettent surtout en question l'évaluation faite de leur situation familiale par le Directeur de la protection de la jeunesse quand cette évaluation va dans le sens d'un retrait de l'enfant du milieu familial. Dans ces cas, ils contestent souvent les conditions et les limitations qui sont apportées à l'exercice de leur droit de contact avec leurs enfants. Ces conditions leur seraient expliquées de façon expéditive, ce qui ne leur permettrait pas de s'approprier véritablement ce qui est attendu d'eux.

Les parents qui bénéficient d'une mesure d'aide, de conseil et d'assistance – ordonnée par le tribunal ou à laquelle ils ont volontairement adhéré – se plaignent quant à eux du fait que cette assistance n'a pas l'intensité et la continuité voulues, en particulier quand plusieurs établissements sont concernés.

En conséquence, ils allèguent que cette assistance ne leur permettra pas de remédier efficacement à des situations familiales complexes, et que cela pourra entraîner le placement définitif de leur enfant, ce qu'ils ne souhaitent pas.

État de la situation

En janvier 2008, le ministère de la Santé et des Services sociaux a publié les *Orientations relatives aux standards d'accès, de continuité, de qualité, d'efficacité et d'efficience - Programme-services Jeunes en difficulté - Offre de service 2007-2012*. Voici la description qu'en fait le Ministère.

«Ce Programme-services Jeunes en difficulté regroupe les services destinés aux jeunes, depuis la petite enfance jusqu'à l'âge adulte, qui présentent des problèmes de développement ou de comportement, ou qui ont des difficultés d'adaptation sociale (délinquance, violence, suicide). Ce programme s'adresse également aux jeunes qui ont besoin d'une aide appropriée pour assurer leur sécurité et leur développement (abus, négligence) ou pour éviter que ceux-ci ne soient compromis. Ce programme comprend aussi des services destinés aux familles des jeunes qui sont concernés.»

L'importance de ce document d'orientation est grande, puisqu'il est appelé à servir de référence commune à tous les intervenants appelés à offrir des services aux jeunes en difficulté. Rappelons que les centres de santé et de services sociaux se sont vu confier la responsabilité d'organiser, de concert avec leurs partenaires, les services pour les jeunes en difficulté sur leur territoire respectif.

Le Protecteur du citoyen voit dans ces orientations ministérielles une volonté de faire du bien-être et de la protection des enfants une responsabilité collective, ce qui devra permettre de limiter l'intervention du Directeur de la protection de la jeunesse aux situations exceptionnelles. Il note également que le Programme-services comporte une note nettement préventive: les conditions doivent être mises en place au sein de chaque milieu afin d'éviter que la sécurité et le développement des enfants et des adolescents ne soient compromis.

Suivi et actions du Protecteur

D'autres situations ont trait à des problématiques moins récurrentes, ce qui ne diminue pas l'importance des conséquences néfastes que peuvent avoir les lacunes de l'intervention sur la vie des familles. Les situations qui suivent en constituent une bonne illustration.

Appuyer le parent qui veut assumer ses responsabilités

Un enfant est placé en famille d'accueil jusqu'à sa majorité. En octobre 2005 le tribunal modifie l'ordonnance de 2002 et ajoute des droits d'accès au père, dont la paternité est maintenant reconnue. Tout en précisant que le père avait droit de maintenir des contacts et d'être informé de l'évolution de son enfant avec régularité, le jugement laissait au Directeur de la protection de la jeunesse la responsabilité de déterminer les modalités de ces liens.

Le père se plaint de délais indus quant à l'actualisation de ses droits. Plus spécifiquement, il n'aurait pas eu de réponse lorsqu'il a fait des demandes relatives à l'évolution de son fils, comme ses bulletins scolaires, des photographies, des informations médicales. Il considère que l'information ne lui a été donnée qu'après beaucoup d'insistance de sa part. Il indique également ne pas avoir en mains un calendrier des contacts incluant les téléphones et les rencontres avec son fils.

L'analyse a démontré que le centre jeunesse n'a pas respecté certains éléments du jugement prononcé en 2005. Les délais pour donner les informations que le père demandait ont été, dans certains cas, excessifs. Par exemple, une demande relative à la photo et au bulletin scolaire de l'enfant est restée sans réponse durant plus d'un an.

Concernant les contacts entre le père et son enfant, l'analyse a démontré qu'il y en a eu deux, une fois en 2005 et une fois en 2006. C'est sur recommandation du pédopsychiatre que les contacts avec les parents ont été coupés afin de permettre à l'enfant, qui souffrait de peurs importantes en lien avec des angoisses d'atteinte à son intégrité personnelle, de se stabiliser.

Le Protecteur a recommandé que le centre jeunesse prenne les mesures appropriées afin que le droit du père de recevoir l'information au sujet de son fils soit respecté et que les modalités de transmission de l'information soient déterminées et inscrites dans le plan d'intervention.

Concernant les contacts, le Protecteur considère que le jugement aurait dû être suivi d'un plan d'intervention qui en aurait précisé les modalités. Celles-ci auraient dû être déterminées et expliquées à l'enfant et à ses parents, conformément aux dispositions de la Loi sur la protection de la jeunesse.

Le Protecteur a recommandé que la situation soit corrigée et que les contacts, de même que les informations transmises aux parents au sujet de leur enfant, fassent partie du plan d'intervention au bénéfice de l'enfant. L'établissement a suivi les deux recommandations formulées par le Protecteur du citoyen.

Le DPJ retire l'enfant de la famille sans lui offrir le soutien professionnel nécessaire

Un citoyen demande une intervention en urgence parce que le Directeur de la protection de la jeunesse, à la suite de son évaluation de la situation, a obligé un couple d'adoptants à remettre son enfant pour ensuite le placer dans une autre famille d'adoptants. Le citoyen demandait au Protecteur du citoyen de prendre les moyens requis afin que l'enfant soit réintégré au sein de sa famille d'origine.

Le Protecteur du citoyen est intervenu à la fois auprès du DPJ et du Secrétariat à l'adoption internationale. Le Secrétariat est désigné par le ministre de la Santé et des Services sociaux comme autorité centrale en matière d'adoption internationale au Québec.

Les faits démontrent qu'il y a eu des manquements sérieux de coordination et de communication entre les organismes, tant privés que publics, ayant participé à cette démarche d'adoption internationale. Des divergences d'opinion sur le partage de responsabilités et d'imputabilité ont aussi été à l'origine du problème. Notre enquête a aussi fait ressortir que les ressources spécialisées en matière d'adoption internationale n'ont pas été consultées afin de bien évaluer le problème d'attachement à son enfant que semblait vivre l'un des parents adoptants et, en conséquence, de déterminer les moyens d'y remédier.

En conséquence, le Protecteur du citoyen a recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux de produire un cadre de référence en matière d'adoption internationale qui respecte les droits de l'enfant et qui précise notamment les responsabilités de chacun des dispensateurs de service concernés. De plus, vu les circonstances et compte tenu de son rôle de ministre responsable de l'adoption internationale – par l'intermédiaire du Secrétariat à l'adoption internationale – et de ministre responsable de l'application de la Loi sur la protection de la jeunesse, le Protecteur du citoyen lui a recommandé de rembourser, en toute équité, le montant de 21 000 \$ qui représente les dépenses assumées par le couple d'adoptants dans ses démarches.

Enfin, le Protecteur a recommandé au centre jeunesse de prendre les moyens afin de coordonner son intervention avec les autres dispensateurs de service, lorsque des problèmes particuliers surviennent.

Une enfant très vulnérable en attente de services

Une enfant de neuf ans est hébergée dans une des ressources résidentielles du centre jeunesse. Ses comportements sont particulièrement difficiles et elle est référée en pédopsychiatrie. Au terme d'un suivi médical de plusieurs mois, qui inclut un séjour en observation en milieu hospitalier, le médecin pose un diagnostic de « trouble envahissant du développement (TED) ». Son hébergement dans une ressource spécialisée devient alors nécessaire. Le père de l'enfant indique que le centre jeunesse a tardé à faire la demande d'admission de sa fille dans une ressource en déficience intellectuelle, puisque le diagnostic a été fait trois mois avant que la demande soit acheminée vers le centre de réadaptation en déficience intellectuelle.

L'examen a démontré que la demande d'admission dans cette ressource a effectivement été faite trois mois après le diagnostic médical, même si l'enfant faisait régulièrement des crises et se livrait à des agressions sur les membres du personnel du centre jeunesse. Ce comportement entraînait même l'utilisation répétée de mesures de contention et d'isolement.

Pourtant, il existait un protocole de collaboration entre le centre jeunesse et le centre de réadaptation en déficience intellectuelle, qui offre aussi des services aux enfants atteints d'un TED de la même région. Le protocole prévoit même que si l'intervenant du centre jeunesse constate l'urgence d'agir, il peut communiquer avec le centre de réadaptation en déficience intellectuelle et demander un soutien particulier, en attente d'admission. Cela n'a pas été fait dans le cas présent.

L'examen de la plainte a également démontré que le centre jeunesse a entrepris l'élaboration d'un plan d'intervention et d'un plan de services individualisés au bénéfice de l'enfant 15 semaines après la date du diagnostic médical. Le Protecteur du citoyen a recommandé au centre jeunesse de réviser son protocole de collaboration avec le centre de réadaptation en déficience intellectuelle, en tenant compte du nouveau cadre de référence de l'Association des centres jeunesse du Québec, établi dans le but de faciliter l'accès aux services et une meilleure coordination. Il a également recommandé que l'établissement s'assure que les plans d'intervention et les plans de services individualisés soient élaborés conformément aux dispositions de la loi.

L'établissement a donné suite aux deux recommandations du Protecteur du citoyen.

Un manquement aux règles de confidentialité

Dans le cadre de l'évaluation d'un signalement pour abus physique sur le fils de la plaignante, un membre du personnel du Directeur de la protection de la jeunesse a communiqué avec la mère à son travail, par téléphone. Il désirait l'informer, tel que le veut le protocole en vigueur, qu'on avait retiré son fils de la garderie dans le but de lui faire subir un examen médical.

Lors de l'appel, devant l'hésitation de la réceptionniste à mettre l'intervenante en communication avec le superviseur de la mère, le membre du personnel du Directeur de la protection de la jeunesse s'est alors identifié, en indiquant qu'il était à l'emploi du centre jeunesse. La plaignante indique que ce n'était pas nécessaire et que cela constituait un bris de confidentialité qui pouvait lui causer des préjudices face à son employeur.

L'examen a révélé que la procédure en vigueur au centre jeunesse veut qu'en pareilles circonstances on indique qu'il s'agit d'une situation de force majeure et que c'est une communication personnelle. Cependant, dans des situations particulières, l'intervenant peut s'identifier. D'ailleurs, les coordonnées du centre jeunesse n'apparaissent pas sur l'afficheur. Évidemment, l'urgence de la situation justifie le moyen utilisé.

Bien que l'examen ait démontré qu'il s'agissait d'une situation d'urgence et que les parents devaient être avisés sans délai afin qu'ils se présentent au bureau du centre jeunesse, le Protecteur du citoyen estime que l'intervenant n'avait pas à dévoiler immédiatement son

identité à l'employeur. En effet, le fait de dévoiler un renseignement personnel concernant une famille constitue un bris de confidentialité selon l'article 72.5 de la Loi sur la protection de la jeunesse.

L'établissement a reconnu qu'il y avait eu bris de confidentialité. Son comité de gestion s'est par ailleurs engagé à effectuer un rappel à l'ensemble du personnel. Un article est paru dans le journal interne, rappelant les règles de confidentialité. Ce rappel a également été effectué lors des réunions de chacune des équipes de travail.

Les constats

Avant tout, l'examen des plaintes portées à l'attention du Protecteur du citoyen fait ressortir l'immense détresse de parents qui se voient séparés de leur enfant en raison de décisions habituellement prises après quelques tentatives visant à maintenir l'enfant dans son milieu familial.

Les propos suivants en témoignent :

« Ils n'ont pas pris le temps de m'écouter, ils n'ont pas vérifié avec les personnes-ressources que j'ai suggérées, ils m'ont menacé de faire intervenir la police, ils sont de connivence avec mon ex contre moi, ils ont déformé mes propos, le rapport psychosocial est plein de faussetés, mon enfant a été interrogé au poste de police sans ma présence. »

« Ils ne viennent jamais vérifier à mon domicile, je n'ai aucune nouvelle de mon enfant, je n'ai pas été informé de l'accident de ma fille, je ne reçois aucune aide concernant le développement de mes compétences parentales, je n'ai pas de rencontres à la DPJ, mon fils n'a pas eu accès aux services psychologiques, je ne savais pas ce que la DPJ attendait de moi. »

L'examen des plaintes montre pourtant que dans la plupart des cas, le parent a reçu un minimum d'informations et d'explications de la part du personnel du centre jeunesse. Cela ne signifie pas pour autant qu'on ait mis en place toutes les conditions qui auraient permis une « participation active » des parents, tel que le préconise la Loi sur la protection de la jeunesse.

En effet, le personnel des centres jeunesse est souvent contraint d'agir à l'intérieur de délais brefs, procédant à des consultations rapides qui ne laissent pas aux parents le temps de réfléchir et d'adhérer aux moyens qui mèneraient à une amélioration de leur situation familiale.

Ces contraintes, souvent liées à la charge de travail, font en sorte que le personnel des centres jeunesse n'est pas toujours en mesure de s'assurer que les parents ont « compris les informations et les explications qui doivent leur être données », ce que prévoit la Loi sur la protection de la jeunesse, particulièrement quand vient le temps d'élaborer un plan d'intervention ou un plan de services, ou encore de réviser la situation d'un enfant.

On aura toutefois compris qu'il s'agit là d'un défi très particulier puisque que dans la plupart des cas, l'intervention du Directeur de la protection de la jeunesse repose sur ce que le parent perçoit être une dénonciation de son mode de vie. Les parents y perçoivent aussi un jugement négatif sur une composante essentielle de l'estime de soi, la capacité d'être un parent, plutôt que de voir cette intervention comme une façon de protéger l'enfant.

En 2005, le ministre de la Santé et des Services sociaux a rendu public un document normatif qui vise à guider toute décision en matière de retrait du milieu familial des enfants et des jeunes et à susciter la contribution de tous les partenaires du réseau dans l'optique d'une contribution au maintien de l'enfant dans son milieu familial. Le document, produit à l'intention des intervenants et des établissements des divers secteurs du réseau de la santé et des services sociaux, préconise notamment l'obligation de recourir à des outils cliniques adaptés et validés. Or, l'examen, par le Protecteur du citoyen, de plaintes relatives à l'intervention en centres jeunesse fait ressortir que de tels outils demeurent peu utilisés.

Priorités d'intervention du Protecteur du citoyen

L'aide aux jeunes en difficulté ainsi que la protection des enfants et des adolescents dont la sécurité ou le développement est compromis constituent des champs d'intervention appelés à une évolution continue pour les années à venir. Ils devront être plus étroitement coordonnés, en application de la législation qui exige de réserver l'intervention d'autorité au sein de la vie familiale à des situations exceptionnelles.

L'examen des plaintes ainsi que l'exercice d'une veille plus générale permettent au Protecteur du citoyen d'identifier dès maintenant certaines zones de fragilité quant à l'atteinte de ces objectifs. Au cours de visites dans les établissements et de rencontres avec les dirigeants de quelques centres jeunesse ou de leur association, la protectrice du citoyen a consulté les personnes appelées à mettre en application la nouvelle loi. À maintes reprises, on lui a signalé les inquiétudes des professionnels chargés de planifier les services au bénéfice des jeunes parents atteints de troubles mentaux. Elle a été en mesure d'apprécier autant la complexité des responsabilités dévolues au personnel des centres jeunesse que le caractère profondément humain des problématiques auxquelles ils font face.

Le retrait du milieu familial

En de nombreuses circonstances, la difficile décision qui consiste à maintenir un enfant dans son milieu familial ou à l'en retirer constitue la pierre d'achoppement d'une intervention d'autorité, faite dans le but de permettre l'exercice du droit à la protection reconnue à l'enfant. En matière de maintien ou de retrait du milieu familial, toute erreur est susceptible d'entraîner des conséquences négatives à vie pour le parent, pour son enfant et pour la famille entière.

Le Protecteur du citoyen rappelle les normes ministérielles prescrites en 2005 en matière de retrait du milieu familial, en particulier la norme qui suit :

« Tous les établissements appelés à effectuer des retraits du milieu familial devront adopter, avant janvier 2006, une politique formelle prévoyant notamment des normes quant à la formation des intervenants, des mesures spécifiques d'encadrement, un examen des solutions de remplacement au retrait et l'utilisation d'outils cliniques recommandés³³ ».

L'examen des plaintes qui lui sont adressées permet de constater que ces normes ne sont pas appliquées dans chacun des établissements. Aux yeux du Protecteur du citoyen, cette situation est préoccupante, en raison notamment de la complexité de enjeux associés à certaines situations familiales.

L'intervention en situation de crise : concertation essentielle entre les services et entre les réseaux

La problématique de l'intervention en situation de crise, particulièrement celle qui est faite au bénéfice des adolescents et des adolescentes, retient aussi l'attention du Protecteur du citoyen. On se rappellera que les modifications apportées à la Loi sur la protection de la jeunesse ont restreint la notion de troubles de comportement « sérieux ».

Les situations visées sont maintenant décrites ainsi :

« Lorsque l'enfant, de façon grave ou continue, se comporte de manière à porter atteinte à son intégrité physique ou psychologique ou à celle d'autrui et que ses parents ne prennent pas les moyens nécessaires pour mettre fin à la situation ou que l'enfant de 14 ans et plus s'y oppose. »

Faire en sorte que ces jeunes soient le plus possible maintenus dans leur famille, avec l'aide de ressources de leur milieu, plutôt que d'en être retiré, apparaît l'objectif recherché : l'expérience a démontré que l'hébergement en situation de crise comporte des conséquences importantes, même lorsqu'il est de courte durée. Que ce soit en raison de la mixité des clientèles que ces hébergements comportent en mettant en contact des adolescents et des adolescentes en grande détresse et présentant des problématiques très différentes, ou que ce soit en raison du retrait du milieu de vie, l'hébergement de crise est en lui-même un événement bouleversant.

On peut d'ores et déjà affirmer qu'une implantation réussie de cette disposition repose sur une délicate et étroite coordination des ressources disponibles dans les centres de santé et de services sociaux, dans les milieux scolaires et dans les centres jeunesse.

Cette nécessité de coordination s'avère tout aussi fondée en regard des situations les plus graves, celles où l'intégrité physique ou psychologique des personnes est effectivement en cause. Dans ces cas, une coordination réussie visera tout autant les services en santé mentale, les services psychosociaux courants, les services donnés par les centres jeunesse et, parfois, les services donnés par les centres de réadaptation en déficience intellectuelle.

Le Protecteur du citoyen estime qu'une action visant à promouvoir cette coordination est requise afin d'éviter que des adolescents et des adolescentes se retrouvent, sans nécessité, hébergés dans une unité d'encadrement intensif à la suite d'une mesure de protection immédiate prise par le Directeur de la protection de la jeunesse.

³³ Le retrait du milieu familial des enfants et des jeunes – Normes relatives à la pratique à l'intention des établissements et des intervenants du secteur de la santé et des services sociaux, 2005, 34 p.

Les enfants de six à onze ans hébergés dans des unités de vie

Le Protecteur du citoyen a été alerté au sujet des conditions de vie offertes aux enfants âgés de six à onze ans qui se retrouvent dans la situation suivante :

- Leur développement psychosocial est sérieusement compromis pour des motifs complexes et ils manifestent des troubles de comportement d'une gravité exceptionnelle.
- Leur milieu familial n'est pas en mesure d'offrir des conditions de vie appropriées à leurs besoins, même avec une assistance de la part du personnel des centres de santé et de services sociaux ou des centres jeunesse.
- Leur placement dans une famille d'accueil spécialisée est contre-indiqué pour des motifs clinique. On allèguera, par exemple, que certains de ces enfants sont incapables de tolérer la proximité d'adultes appelés à jouer un rôle de substitut parental.

Deux options : le foyer de groupe ou l'unité de vie au sein d'un centre de réadaptation pour les jeunes en difficulté d'adaptation. Ces options sont utilisées de façon très variable selon les régions, il arrive que certaines ne disposent d'aucune ressource de type foyer de groupe, alors que dans une région en particulier, près de 90 % de ces enfants en bénéficient.

La situation particulière de ce groupe d'enfants a été signalée au Protecteur du citoyen à deux reprises dans un passé récent. En 2007, le Protecteur du citoyen a examiné une plainte portant sur les conditions de vie d'une enfant de neuf ans, hébergée pour plusieurs mois en foyer de groupe puis dans une unité de vie pour adolescentes, où elle a été victime d'agression sexuelle de la part d'une adolescente de 16 ans. L'examen de la plainte a démontré l'incapacité de l'établissement de répondre adéquatement à ses besoins et l'enfant a été tréballée de foyer de groupe en unité de vie à plusieurs reprises.

En février 2008, le Protecteur du citoyen a été informé de la situation d'un groupe d'enfants de six à onze ans hébergés dans une unité de vie d'un centre de réadaptation pour jeunes en difficulté d'adaptation. Leurs conditions de vie ne seraient pas appropriées, selon une personne qui s'est rendue dans ce lieu à quelques reprises : enfermement qui prend l'allure d'une prison, punitions répétées et excessives, enfants traumatisés par une séparation prolongée de leur milieu familial.

Confrontée à ces événements, la protectrice a mis en marche une opération touchant quelques régions du Québec, dans le but de dresser un portrait valable de la situation, d'identifier les meilleures pratiques et, le cas échéant, de recommander les correctifs appropriés aux situations qui seraient inacceptables à l'endroit du respect des enfants et de leurs droits.

Recommandations 2007-2008

Considérant que le ministère de la Santé et des Services sociaux a prescrit des normes en matière de retrait du milieu familial en 2005 ;

Considérant que tous les établissements appelés à effectuer des retraits du milieu familial devaient adopter, avant 2006, une politique formelle à cet égard ;

Considérant que l'examen des plaintes par le Protecteur du citoyen permet de constater que les normes prescrites en 2005 ne sont pas appliquées dans chacun des établissements ;

LE PROTECTEUR DU CITOYEN RECOMMANDE :

Que le ministère de la Santé et des Services sociaux dresse le bilan de la mise en œuvre de l'obligation faite aux centres jeunesse d'adopter une politique formelle concernant les retraits du milieu familial.

Qu'il fournisse ce bilan au Protecteur du citoyen, au plus tard le 15 décembre 2008.

Commentaires du Ministère

Voici les commentaires du Ministère, transmis par son sous-ministre :

«Le Ministère va dresser le bilan demandé, et ce, au plus tard le 15 décembre 2008.»