

DE : Monsieur Lionel Carmant
Ministre responsable des Services sociaux

Le 3 octobre 2023

TITRE : **Projet de loi sur le commissaire au bien-être et aux droits des enfants**

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Le 30 mai 2019, le gouvernement du Québec prenait le décret numéro 534-2019 afin de constituer la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse (ci-après « Commission Laurent »), sous la présidence de madame Régine Laurent. La Commission Laurent avait pour mandat général d'examiner les dispositifs de protection de la jeunesse, dans les différents réseaux d'intervention concernés, de manière à définir les enjeux et les obstacles et à formuler des recommandations sur les améliorations à apporter.

Le 30 novembre 2020, la Commission Laurent déposait un rapport préliminaire faisant état de ses principaux constats et orientations. Le 3 mai 2021, elle rendait public son rapport final « Instaurer une société bienveillante pour nos enfants et nos jeunes » et présentait une série de recommandations au gouvernement, lequel s'est engagé à y répondre.

Le chantier « S'engager pour nos enfants » a donc été mis en place pour donner vie à ces recommandations. Cette mise en œuvre s'articule autour de cinq axes et se décline en trois phases de réalisation qui s'échelonnent jusqu'à l'année 2027. Le ministère de la Santé et des Services sociaux (ci-après « MSSS ») et le ministère de la Justice (ci-après « MJQ ») se sont penchés en priorité sur les recommandations formulées par cette commission au regard des modifications législatives à apporter à la Loi sur la protection de la jeunesse (ci-après « LPJ »). Ainsi, le projet de loi modifiant la LPJ a été présenté le 1^{er} décembre 2021 et a été sanctionné le 26 avril 2022.

La première recommandation de la Commission Laurent consistait à instituer un Commissaire au bien-être et aux droits des enfants. La Commission Laurent demandait au gouvernement d'assurer l'indépendance de cette nouvelle instance, en ce qui concerne notamment sa nomination, la durée de son mandat, son budget et sa reddition de comptes. Elle insistait alors sur le fait qu'une société bienveillante pour ses enfants doit désigner une haute autorité pour promouvoir leur bien-être, leur donner une voix dans l'espace public et s'assurer que leurs droits soient respectés. De plus, elle recommandait que soit nommé un Commissaire adjoint destiné aux enfants autochtones, suivant les suggestions des autorités autochtones.

En 2021, le ministère de la Famille (ci-après « MF ») a réalisé des travaux préliminaires pour instaurer le poste de Commissaire au bien-être et aux droits des enfants et évaluer

la pertinence d'élaborer une Charte des droits des enfants. À cette fin, un comité stratégique et un comité de réalisation dirigés par le MF ont été mis en place pour réaliser les travaux. Le MSSS et le MJQ ont participé aux échanges de ces comités. Enfin, depuis décembre 2022, le MSSS veille à la réalisation des travaux menant au dépôt d'un projet de loi visant à créer cette nouvelle instance.

2- Raison d'être de l'intervention

Dans son rapport final, la Commission Laurent soulève plusieurs éléments qui sont manquants dans l'écosystème québécois afin de représenter de façon impartiale les droits des enfants. Elle souligne notamment qu'au Québec, il n'existe pas d'institution vouée exclusivement aux enfants qui soit pleinement indépendante et, d'ailleurs, qu'aucune instance n'a la responsabilité formelle de faire entendre la voix des enfants, y compris celle des enfants autochtones.

2.1 Un Commissaire dédié exclusivement aux enfants

Le Comité des droits de l'enfant, organe international investi de veiller à l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant, estime que tant les adultes que les enfants ont besoin d'institutions indépendantes chargées de protéger leurs droits. Cela dit, de nombreux facteurs militent pour que les enfants bénéficient d'une attention particulière. Ceux-ci ne bénéficient pas d'une tribune pour que leur voix soit entendue et ont un accès limité aux instances habilitées à protéger leurs droits.

Au Canada, la majorité des provinces et territoires ont mis en place des instances dédiées exclusivement à la promotion et à la défense des droits des enfants. On compte quelques exceptions, soit l'Ontario, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et le Québec. Dans ces quatre provinces, la responsabilité de promouvoir et de faire respecter les droits des enfants et des jeunes est assurée à travers la réalisation d'un mandat plus large de défense des droits des personnes. Or, dans son rapport final, la Commission Laurent met en lumière le faible taux de demandes reçues directement des enfants par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (ci-après « CDPDJ ») ainsi que par le Protecteur du citoyen. Ce constat amène la Commission Laurent à conclure que les mécanismes mis en place pour promouvoir et défendre les droits des enfants au Québec leur sont inconnus. Ainsi, elle recommande au gouvernement de mettre en place une instance indépendante exclusivement vouée aux enfants.

La Commission Laurent recommande également d'octroyer un large mandat de promotion et de défense du bien-être et des droits des enfants au Commissaire au bien-être et aux droits des enfants, à l'image de ce qui se fait dans le reste du Canada. À l'heure actuelle, nul organisme québécois n'assume pleinement cette mission. En effet, la CDPDJ intervient principalement en situation de discrimination et d'exploitation en vertu de la Charte des droits et libertés de la personne et lorsqu'elle a raison de croire qu'un droit est lésé en vertu de la LPJ. Quant au Protecteur du citoyen, il intervient notamment lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une personne ou un groupe de personnes a été lésé ou peut vraisemblablement l'être, par l'acte ou l'omission d'un organisme public, de son dirigeant, de ses membres ou du titulaire d'une fonction, d'un emploi ou d'un office qui relève de ce dirigeant.

Selon la Commission Laurent, une instance consacrée exclusivement à la promotion et à la défense du bien-être et des droits des enfants est en meilleure posture pour réaliser sa mission auprès des enfants que lorsque cette mission est intégrée au sein d'une institution ayant un mandat plus large.

2.2 Un Commissaire pleinement indépendant

L'indépendance est la pierre angulaire des institutions chargées de promouvoir et de défendre les droits des enfants puisqu'elle leur permet d'agir indépendamment du gouvernement et de tout autre pouvoir susceptible d'influer sur leur action. Une façon de garantir cette indépendance passe par le processus de nomination du Commissaire afin que celui-ci relève directement de l'Assemblée nationale. Ainsi, dans son rapport final, la Commission Laurent exhortait le gouvernement d'octroyer au Commissaire au bien-être et aux droits des enfants un statut analogue à celui du Protecteur du citoyen et du Vérificateur général du Québec — deux entités désignées par l'Assemblée nationale et qui ne relèvent d'aucun ministère.

2.3 Une tribune pour les enfants

Au Québec, aucune instance n'a la responsabilité formelle de faire entendre la voix des enfants. Pourtant, ces derniers sont des membres à part entière de la société et ont le droit de faire entendre leur opinion.

Selon le Comité des droits de l'enfant, les institutions chargées de promouvoir et de défendre les droits des enfants doivent établir une interaction directe avec les enfants, les impliquer et les consulter. À son avis, la création de conseils composés d'enfants appelés à servir d'organe consultatif à ces organisations peut constituer un moyen d'assurer la participation des enfants.

Dans son rapport final, la Commission Laurent recommandait que le Commissaire au bien-être et aux droits des enfants veille à ce que les préoccupations et les opinions des enfants soient entendues et qu'elles soient prises en considération. Elle recommandait également que le Commissaire intègre formellement la voix des enfants dans sa propre organisation en mettant sur pied un conseil consultatif composé d'enfants aux profils diversifiés pour le conseiller sur ses orientations, son programme de travail et sur toute question relative à son mandat. Pour ce faire, il importe que les enfants appelés à faire partie du conseil consultatif soient outillés et accompagnés, et ce, tout au long du processus.

2.4 Un Commissaire concertateur

Au Québec, plusieurs instances ont des attributions à l'endroit des enfants, sans pour autant qu'elles soient dédiées uniquement à cette catégorie de citoyens. Certains organismes publics ainsi que la CDPDJ et le Protecteur du citoyen font partie de ces instances. Elles peuvent mener des enquêtes et formuler des recommandations pour améliorer les services ou corriger des lésions de droits. Or, le fait que de multiples acteurs soient aptes à mener des enquêtes sur les enfants génère parfois des défis de cohérence importants. Les mesures correctrices proposées pour améliorer la situation des enfants ne sont pas toujours concertées et peuvent même être contradictoires, selon l'angle sous

lequel l'enquête est menée. Il est donc nécessaire que la création de la nouvelle entité proposée agisse à titre de concertateur avec ces instances pour qu'elles soient davantage concertées, et ce, dans l'intérêt de tous les enfants du Québec.

2.5 Un Commissaire associé dédié aux enfants autochtones

Dans son rapport final, la Commission Laurent réitère les conclusions de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès rendues publiques en 2019. Elle exprimait alors que le manque de confiance des Autochtones envers les institutions québécoises constitue une embûche à l'amélioration des services pour les jeunes autochtones. Lors des audiences de la Commission Laurent, les représentants autochtones réclamaient donc la création d'un poste de Commissaire au bien-être et aux droits des enfants autochtones. Cette possibilité a été évaluée par les membres de la Commission Laurent, mais n'a finalement pas été retenue. Les commissaires sont plutôt arrivés à la conclusion qu'un Commissaire au bien-être et aux droits des enfants se doit d'être compétent pour veiller sur tous les droits des enfants du Québec, et ce, jusqu'à ce que les communautés autochtones qui le souhaitent soient en mesure de se prévaloir d'un commissaire autonome.

Dans son rapport final, la Commission Laurent recommandait alors d'instaurer un poste de commissaire adjoint et une équipe dédiée aux enjeux entourant les enfants autochtones au sein de l'organisation du Commissaire au bien-être et aux droits des enfants.

3- Objectifs poursuivis

La présente proposition vise à répondre à une recommandation phare de la Commission Laurent, soit la nomination d'un Commissaire au bien-être et aux droits des enfants. Plus spécifiquement, elle vise notamment à :

- introduire un préambule;
- prévoir la nomination d'un Commissaire au bien-être et aux droits des enfants par l'Assemblée nationale;
- prévoir les conditions d'exercice permettant de garantir son indépendance;
- déterminer ses fonctions, ses pouvoirs et ses immunités;
- prévoir la nomination d'un Commissaire associé dédié au bien-être et aux droits des enfants autochtones;
- déterminer le modèle organisationnel du Commissaire au bien-être et aux droits des enfants;
- prévoir la formation d'un comité consultatif composé d'enfants et de jeunes adultes;
- permettre au Commissaire de coopérer avec différentes instances afin de prévoir des mécanismes de concertation.

4- Proposition

4.1 Introduction d'un préambule

Il est proposé d'introduire un préambule comprenant les éléments visant à expliquer l'objet et la portée du projet de loi. Ceux qui ont été identifiés comme essentiels sont les suivants :

- l'importance de la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies;
- le mieux-être des enfants est une préoccupation centrale pour le Québec qui est une société bienveillante à leur égard;
- les droits de l'enfant sont protégés au Québec par la loi, notamment le Code civil du Québec;
- l'intérêt de l'enfant comme considération primordiale qui doit être prise en compte dans les politiques gouvernementales qui touchent à son bien-être;
- la volonté d'agir de manière préventive afin d'améliorer le bien-être des enfants et de faciliter l'exercice de leurs droits;
- l'attention spécifique à porter aux enfants autochtones;
- la nécessité qu'une personne soit vouée exclusivement à la promotion du bien-être et du respect des droits des enfants.

4.2 Nomination d'un Commissaire au bien-être et aux droits des enfants

En réponse au besoin d'une instance uniquement dédiée aux enfants, la présente proposition repose sur la nomination d'un Commissaire au bien-être et aux droits des enfants qui aura comme fonction de promouvoir le bien-être et le respect des droits des enfants à l'échelle de la province et de veiller à la protection de l'intérêt de l'enfant.

Le Commissaire au bien-être et aux droits des enfants serait dédié uniquement aux enfants âgés de moins de 18 ans et aux jeunes adultes âgés d'au moins 18 ans et d'au plus 25 ans dont la situation a déjà été prise en charge par le directeur de la protection de la jeunesse ou qui a déjà fait l'objet d'une mesure de garde ou de surveillance en vertu de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents (Lois du Canada, 2002, chapitre 1).

4.2.1. Nomination visant à garantir l'indépendance du Commissaire

Afin de garantir l'indépendance du Commissaire, il est proposé que sa nomination soit faite par l'Assemblée nationale sur proposition du premier ministre et avec l'approbation des deux tiers des membres de l'Assemblée, au même titre que le Commissaire à l'éthique et à la déontologie, le Commissaire à la langue française, le Commissaire au lobbying, le Directeur général des élections, le Protecteur du citoyen et le Vérificateur général.

La personne proposée par le premier ministre doit avoir une expérience de travail en matière de promotion du bien-être et du respect des droits des enfants, ainsi qu'une connaissance approfondie en cette matière.

Le Commissaire est nommé pour un mandat de cinq ans qui ne peut être renouvelé qu'une seule fois. Sa rémunération, ses avantages sociaux et ses autres conditions de travail seraient déterminés par l'Assemblée nationale. Il prête serment devant le président de l'Assemblée nationale. Il ne peut être destitué que par une résolution de l'Assemblée approuvée par les deux tiers de ses membres.

Cette proposition octroie le plus haut degré d'indépendance à cette nouvelle instance. Cette proposition est non seulement conforme avec la recommandation de la Commission Laurent, mais s'inspire également des bonnes pratiques constatées dans le reste du Canada. Sur le plan budgétaire, l'indépendance du Commissaire serait également garantie puisque ses crédits seraient pris à même ceux de l'Assemblée nationale.

4.2.2 Fonctions

À la lumière des recommandations de la Commission Laurent, le projet de loi propose que le Commissaire au bien-être et aux droits des enfants ait pour fonction de promouvoir le bien-être et le respect des droits des enfants et des jeunes. Il veille également à la protection de l'intérêt de l'enfant.

Pour accomplir sa mission, il doit notamment :

- 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;
- analyser l'état de bien-être des enfants au Québec et réaliser annuellement un portrait de cet état;
- analyser les impacts des politiques gouvernementales sur le bien-être des enfants et des jeunes;
- informer et sensibiliser le public sur le bien-être et les droits des enfants et des jeunes, notamment par des programmes d'information et d'éducation;
- soutenir les enfants et les jeunes adultes dans l'exercice de leurs droits en les dirigeant vers les ressources appropriées et en les accompagnant lorsque nécessaire dans leurs démarches;
- évaluer la mise en œuvre des programmes et la prestation de services qui sont destinés aux enfants et aux jeunes adultes et qui relèvent des organismes publics;
- exercer 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) ;
- 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;
- lorsqu'il le juge nécessaire ou sur demande de l'un d'entre eux, fournir à l'Assemblée nationale, au gouvernement ou à tout ministre les avis et les recommandations qu'il estime appropriés sur toute question concernant une matière relevant de ses fonctions.

Il est également proposé de prévoir que le commissaire exerce ses fonctions en respectant les responsabilités autrement dévolues à la CDPDJ par la Charte des droits et libertés de la personne (chapitre C-12) et la LPJ. Ainsi, la proposition évite de créer un chevauchement entre les responsabilités de la CDPDJ et les fonctions du commissaire.

Cette proposition répondrait à certains des enjeux et des recommandations identifiés dans le rapport Laurent pour répondre adéquatement aux besoins non répondus des enfants et porter leur voix.

4.2.3. Pouvoirs

Pour l'accomplissement de ses fonctions, le projet de loi propose d'accorder au Commissaire différents pouvoirs, notamment :

- recevoir et entendre les observations de personnes ou de groupes;
- effectuer ou faire effectuer les analyses, les études et les recherches qu'il juge nécessaires;
- avoir recours à des experts externes afin de lui faire rapport sur un ou plusieurs points précis qu'il détermine;
- détacher ses employés ou un expert qu'il mandate auprès d'un organisme public et exiger que celui-ci fournisse les locaux et l'équipement qu'il estime nécessaires;
- produire, en tout temps, un rapport sur toute affaire relevant de sa compétence.

De plus, le projet de loi propose de permettre au Commissaire d'exiger de certains organismes publics des registres, des rapports, des documents ou des renseignements, quelle qu'en soit la forme, relatifs à ses travaux en vertu de la loi, et de lui fournir tout renseignement et toute explication s'y rapportant.

Il est également proposé que le Commissaire puisse faire toute enquête qu'il juge utile à ses fonctions d'évaluation de la mise en œuvre des programmes et de la prestation de services qui sont destinés aux enfants et aux jeunes adultes et qui relèvent des organismes publics. 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.

Enfin, il est proposé que le Commissaire doive produire annuellement, dans les quatre mois de la fin de l'année financière, un rapport de ses activités dans lequel il peut signaler, tout sujet ou tout cas qui, d'après lui, mérite d'être porté à l'attention de l'Assemblée nationale. Il y fait aussi état, le cas échéant, des difficultés rencontrées dans ses enquêtes. Il y intègre également le portrait de l'état de bien-être des enfants au Québec, lequel vise à analyser l'état de bien-être des enfants.

Les pouvoirs du Commissaire que propose le projet de loi sont nécessaires afin de lui permettre d'être en mesure de réaliser ses fonctions. Ces pouvoirs s'inspirent par ailleurs, en partie, des recommandations de la Commission Laurent.

4.2.4 Immunités

Le projet de loi propose d'octroyer au Commissaire et à ses employés certaines immunités, notamment celle empêchant qu'ils puissent être poursuivis en justice en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

Ces immunités sont nécessaires afin de conférer toute l'indépendance requise par le Commissaire pour l'accomplissement de ses fonctions.

4.3 Organisation

Tous les éléments proposés dans la présente sous-section du mémoire s'inspirent de règles existantes dans le corpus législatif québécois eu égard notamment à d'autres personnes désignées par l'Assemblée nationale.

4.3.1 Absence ou empêchement du Commissaire ou vacance de son poste

Il est proposé qu'en cas d'absence ou d'empêchement du Commissaire ou de vacance de son poste, celui-ci est remplacé par une personne nommée temporairement à cette fin par le gouvernement qui détermine, s'il y a lieu, la rémunération, les avantages sociaux et les autres conditions de travail de cette personne.

4.3.2 Personnel

Il est proposé que les membres du personnel du Commissaire soient nommés suivant la Loi sur la fonction publique. De plus, le Commissaire établit ses politiques de gestion des ressources humaines en matière de planification, d'organisation et de développement. Enfin, sous réserve des crédits accordés par le Parlement, le Commissaire prévoit les effectifs dont il a besoin pour l'exercice de ses fonctions et détermine leur répartition ainsi que le niveau de leur emploi.

4.3.3 Cadre administratif et financier

Il est proposé de rendre applicable au Commissaire la Loi sur l'administration publique (chapitre A-6.01), à l'exception de certaines dispositions qui ne trouveraient application vu son statut. Le président de l'Assemblée nationale dépose à l'Assemblée le plan stratégique du Commissaire visé à l'article 8 de la Loi sur l'administration publique.

De plus, le projet de loi prévoit que le Commissaire prépare ses prévisions budgétaires annuelles et les soumet au Bureau de l'Assemblée nationale (BAN) qui les approuve avec ou sans modification. Lorsqu'en cours d'exercice financier le Commissaire s'attend à devoir excéder les prévisions budgétaires approuvées par le BAN, il prépare des prévisions budgétaires supplémentaires et les remet au BAN qui les approuve avec ou sans modification. Les dispositions de la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6.001) applicables aux organismes budgétaires s'appliquent à la gestion des ressources financières du Commissaire, à l'exception de celles des articles 30 et 31 de cette loi.

Enfin, il est proposé de permettre au Commissaire de déterminer, par règlement, les conditions des contrats qu'il peut conclure. Ce règlement doit être approuvé par le BAN pour entrer en vigueur.

Ces règles sont identiques à celles applicables à d'autres personnes désignées par l'Assemblée nationale.

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

La proposition prévoit que soit nommé par le gouvernement 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. Le Commissaire associé doit avoir une expérience de travail auprès d'une communauté autochtone. Il est également proposé que le Commissaire associé possède une connaissance approfondie en matière de promotion du bien-être et du respect des droits des enfants autochtones.

Il est proposé que 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. De plus, il conseille 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.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit que le Commissaire associé, dans le cadre de ses responsabilités, consulte les communautés autochtones afin de recueillir leurs préoccupations et leurs opinions.

Le projet de loi propose également que le Commissaire associé réalise annuellement un portrait de l'état du bien-être des enfants autochtones au Québec, lequel est intégré au rapport annuel du Commissaire.

Cette proposition est conforme en grande partie aux recommandations de la Commission Laurent.

4.5 Mesures de coopération et de concertation

Afin de permettre au Commissaire de remplir ses fonctions liées à la veille des décès d'enfants pour lesquels une investigation ou une enquête a été effectuée en vertu de la Loi sur les coroners, le projet de loi propose que le coroner ou le coroner en chef transmette au Commissaire une copie du rapport d'investigation ou d'enquête sur le décès de toute personne âgée de moins de 18 ans.

De plus, le projet de loi 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, avec 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. Cette proposition vise à permettre au Commissaire de mettre en place, entre autres, des procédures de communication avec d'autres institutions qui agissent auprès des enfants et des jeunes, et ce, afin de faciliter l'exercice de certaines de ses fonctions et de tenter d'harmoniser certaines interventions. Par exemple, un tel mécanisme pourrait être mis en place afin de permettre au Commissaire de diriger plus efficacement et rapidement un enfant ou un jeune adulte qui l'interpelle vers une ressource appropriée.

Les mesures proposées par le projet de loi répondent au besoin de coopération et de concertation des différents acteurs impliqués en matière d'enfance et de jeunesse. Ces mesures rejoignent l'intention que le Commissaire joue également un rôle de concertateur.

5- Autres options

Lors des travaux menés par le MF en 2021, trois autres modèles ont été réfléchis en vue de l'instauration d'un Commissaire au bien-être et aux droits des enfants. L'un d'eux fait l'objet de la présente proposition, soit la nomination d'un commissaire ayant pour fonction de promouvoir le bien-être et le respect des droits des enfants. Cette proposition est notamment bonifiée par l'ajout d'une fonction de veiller à la protection de l'intérêt de l'enfant et d'un pouvoir d'enquête dans l'évaluation de la mise en œuvre de programmes et la prestation de services qui sont destinés aux enfants et aux jeunes adultes et qui relèvent des organismes publics.

Les options alternatives examinées intégraient elles aussi un niveau d'indépendance élevé et l'instauration d'un Commissaire associé dédié au bien-être et aux droits des enfants autochtones.

Alternative 1 : Nouvelle entité ayant pour mission de promouvoir le bien-être et le respect des droits des enfants avec le transfert des pouvoirs de la CDPDJ prévus dans la LPJ

Il s'agit du modèle recommandé par la Commission Laurent, puisqu'il prévoit que le Commissaire au bien-être et aux droits des enfants récupère les fonctions, les responsabilités et les pouvoirs de la CDPDJ prévus par la LPJ. Il énoncerait également un mandat clair et intégré et permettrait la mise en œuvre d'un guichet unique, où les enfants pourraient invoquer leurs droits et préoccupations. Ce scénario comporte toutefois des inconvénients. En effet, la structure de ce modèle serait alourdie en raison de l'ajout de pouvoirs qui impliquent notamment de mener des enquêtes sur les cas potentiels de lésion de droit et de saisir les tribunaux en la matière.

Alternative 2 : Mission de promotion du bien-être et du respect des droits des enfants intégrée à la mission actuelle de la CDPDJ

Ce scénario est à l'opposé du précédent. Il vise à élargir le mandat de la CDPDJ afin que soit ajoutée la mission de promouvoir le bien-être et le respect des droits des enfants à ses attributions actuelles. Bien qu'il réponde à plusieurs recommandations de la Commission Laurent, ce scénario ne correspond pas au modèle privilégié par cette dernière. En effet, la Commission Laurent recommandait qu'une entité distincte soit créée et que les pouvoirs de la CDPDJ soient transférés à celle-ci. Ce scénario permettrait cependant une mise en œuvre rapide des travaux. Toutefois, cette alternative projetterait un changement moins visible dans l'espace public. Le Commissaire associé dédié au bien-être et aux droits des enfants autochtones risquerait également d'être dilué dans une grande structure déjà existante et nuirait à la représentation des communautés autochtones. De plus, la CDPDJ est la seule institution au Canada à ne pas relever de son assemblée législative puisque ses crédits budgétaires dépendent du MJQ.

6- Évaluation intégrée des incidences

Le projet de loi vise à instaurer un Commissaire au bien-être et aux droits des enfants. Une analyse d'impact réglementaire n'est pas requise puisque les modalités visent le citoyen et ne concernent pas les entreprises et n'ont pas d'impact sur celles-ci.

6.1 Incidences sur les enfants et les jeunes adultes

La présente proposition aurait des retombées positives pour les enfants et les jeunes adultes du Québec. Ceux-ci bénéficieraient d'une instance indépendante et accessible qui ferait la promotion de leur bien-être et du respect de leurs droits. Actuellement, aucune instance au Québec n'est dédiée exclusivement à l'exercice d'une telle promotion. Bien que la CDPDJ et les comités des usagers des établissements de santé et de services sociaux aient des mandats relatifs à la promotion des droits, il semble que cela constitue une faible proportion de leurs activités. La désignation d'un Commissaire au bien-être et aux droits des enfants permettrait également à ceux-ci d'avoir une tribune pour que leurs points de vue sur les enjeux qui les interpellent soient portés à la connaissance des instances concernées. Cette nouvelle entité offrirait également un soutien et un accompagnement aux enfants et aux jeunes adultes qui le demanderaient dans l'exercice de leurs droits.

6.2 Incidences sur les enfants autochtones

La proposition aurait un impact significatif pour les enfants et les jeunes adultes autochtones, car le Commissaire associé assisterait le Commissaire dans l'exercice de ses fonctions afin que les intérêts de ces enfants et de ces jeunes adultes soient pris en considération. Le fait de prévoir la nomination d'un Commissaire associé dédié au bien-être et aux droits des enfants autochtones dans la création de cette nouvelle entité et qu'il tienne compte des préoccupations et des opinions des communautés autochtones dans le cadre de ses responsabilités aurait pour objectif d'améliorer le lien de confiance des communautés autochtones envers les institutions québécoises. Leurs besoins et leur spécificité sont ainsi pris en compte en amont de la création de cette nouvelle entité.

6.3 Distinction des mandats entre les organisations gouvernementales chargées de la promotion des droits

Au Québec, il existe déjà des instances qui ont des fonctions relatives à la promotion et à la défense des droits des personnes. Les missions de ces instances peuvent parfois se recouper. Un manque de clarté est observé dans les distinctions des missions et des responsabilités attribuées à ces différentes instances. Ainsi, l'ajout d'une nouvelle structure peut avoir pour effet d'exacerber la confusion des rôles entre les organisations qui existent dans l'écosystème québécois. Cependant le projet de loi propose que le Commissaire exerce ses fonctions dans le respect des responsabilités autrement exercées par la CDPDJ au regard de la Charte des droits et libertés de la personne et de la LPJ. Il exerce donc sa fonction de promotion du respect des droits des enfants prévus dans le cadre juridique s'appliquant au Québec, que ce soit en matière d'éducation, de services de garde, d'immigration, etc. Ainsi, la proposition évite de créer un chevauchement entre les responsabilités de la CDPDJ et les fonctions du commissaire. Par ailleurs, il est également proposé que le Commissaire coopère avec la CDPDJ, le Protecteur du citoyen ou, lorsqu'il l'estime nécessaire, avec 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. Cette dernière proposition vise également à limiter, entre autres, le chevauchement des fonctions de promotion du Commissaire avec les fonctions similaires des autres instances qui agissent à l'égard des enfants et des jeunes. Enfin, une stratégie de communication efficace sera indiquée pour pallier cette incidence.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Dans le cadre des travaux préliminaires menés par le MF en 2021, plusieurs intervenants ont été questionnés et consultés. Des ressources au sein du MSSS, du MJQ et du Secrétariat aux relations avec les Premières Nations et les Inuit (ci-après « SRPNI ») ont collaboré au mandat sous la responsabilité du MF. Une présentation a eu lieu à la Table MSSS — Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador. Des consultations ont aussi été menées avec différentes institutions indépendantes du Québec et d'autres provinces, à savoir la CDPDJ, le Protecteur du citoyen, la Commissaire à la santé et au bien-être (ci-après « CSBE »), la Commission des services juridiques, le Défenseur des enfants, des jeunes et des aînés du Nouveau-Brunswick, le Representative for Children and Youth ainsi que le Deputy Representative dédié à l'« advocacy » et les relations avec les Premières Nations, les métis et les Inuit de la Colombie-Britannique.

Depuis que le MSSS a repris le chantier relatif à l'élaboration du projet de loi, des consultations additionnelles ont été menées avec le MJQ, le MF, le SRPNI, le ministère de l'Éducation, le ministère de la Sécurité publique ainsi que le Secrétariat à la jeunesse. Des échanges ont également eu lieu avec des organismes indépendants faisant partie de l'écosystème québécois, soit la CDPDJ, le Protecteur du citoyen, la CSBE, le Bureau du coroner et le Protecteur national de l'élève. Des avocates de contentieux des établissements de santé et de services sociaux ont été consultées sur certains volets couverts par le projet de loi.

Finalement, le MSSS a animé des échanges portant spécifiquement sur les propositions concernant les enfants des Premières Nations et des Inuit, auxquels ont participé les représentants de la Commission de la Santé et des Services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador, le Conseil en Éducation des Premières Nations, le Conseil de la Nation Atikamekw, le Conseil Cri, la Régie régionale de la Santé et des Services sociaux du Nunavik, l'organisme Nunavimmi Iliagiit Papatauvinga, la Société Makivvik et le Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec. Ces consultations ont été menées en concordance avec le fondement de l'action gouvernementale à l'égard des Autochtones adopté par le Conseil des ministres le 9 février 1983. Son principe numéro 14 prévoit plus particulièrement que le Québec, s'il légifère sur des sujets qui concernent les droits fondamentaux reconnus par lui aux nations autochtones, s'engage à les consulter par le truchement de mécanismes à déterminer avec elles.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

La responsabilité de la mise en œuvre du projet de loi serait confiée au Bureau de l'Assemblée nationale avec le soutien du Secrétariat aux emplois supérieurs du ministère du Conseil exécutif. Plusieurs étapes devront être franchies pour mettre en œuvre la proposition :

- nomination du Commissaire;
- mise en place des conditions et processus de travail;
- constitution de l'équipe du Commissaire;

- processus de sélection pour la nomination du Commissaire associé dédié au bien-être et aux droits des enfants autochtones.

La proposition prévoit que le Commissaire devra, au plus tard cinq ans suivant la date de l'entrée en vigueur du projet de loi, faire à l'Assemblée nationale un rapport sur la mise en œuvre de celle-ci.

Ce rapport serait déposé à l'Assemblée par le président de celle-ci dans les 30 jours de sa réception ou, si elle ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise des travaux.

9- Implications financières

Le coût total estimé de la proposition s'élève à 12 M\$.

En 2021, le MF a réalisé des estimations préliminaires pour établir les besoins en effectifs et en budget du Commissaire au bien-être et aux droits des enfants. Pour ce faire, une analyse comparée des instances québécoises de petite taille et des commissaires des autres provinces et territoires a été réalisée.

Pour assurer une accessibilité physique des enfants aux bureaux du Commissaire, il est proposé de prévoir des installations à Québec, à Montréal et à Val-d'Or. Ces bureaux seraient situés à l'extérieur des installations gouvernementales pour refléter l'indépendance du Commissaire au bien-être et aux droits des enfants.

Le budget de financement et d'effectifs devrait être suffisant pour assurer un démarrage des travaux dès la première année.

10- Analyse comparative

Toutes les provinces et tous les territoires du Canada, à l'exception des Territoires du Nord-Ouest, ont mis en place une institution qui a des attributions envers les enfants et les jeunes. Ces instances sont pour la plupart exclusivement vouées à l'enfance et à la jeunesse. On compte quelques exceptions, soit l'Ontario, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et le Québec. Dans ces quatre provinces, la responsabilité de promouvoir et de faire respecter les droits des enfants et des jeunes est assurée à travers la réalisation d'une mission plus large pour les adultes et les enfants, indistinctement.

Les institutions dans le reste du Canada sont généralement des bureaux indépendants du gouvernement qui relèvent de leur assemblée législative respective. De plus, leur mandat est consacré dans une loi habilitante :

- *Child and Youth Advocate Act* (Terre-Neuve-et-Labrador);
- *Child and Youth Advocate Act* (Île-du-Prince-Édouard);
- *Loi sur l'ombudsman* (Nouvelle-Écosse);
- *Loi sur le défenseur des enfants, des jeunes et des aînés* (Nouveau-Brunswick);
- *Loi sur l'ombudsman* (Ontario);

- *Loi sur le protecteur des enfants et des jeunes* (Manitoba);
- *Advocate for Children and Youth Act* (Saskatchewan);
- *Child and Youth Advocate Act* (Alberta);
- *Representative for Children and Youth Act* (Colombie-Britannique);
- *Loi sur le défenseur de l'enfance et de la jeunesse* (Yukon);
- *Loi sur le représentant de l'enfance et de la jeunesse* (Nunavut).

La présente proposition vise notamment à confier une mission de promotion du bien-être et du respect des droits des enfants au Commissaire à l'exemple de ce qui se voit hors Québec.

Le ministre responsable des
Services sociaux,

LIONEL CARMANT