

DE : MONSIEUR LIONEL CARMANT
Ministre responsable des Services sociaux

Le 26 avril 2024

TITRE : Amendements au projet de loi n° 37 : Loi sur le commissaire au bien-être et aux droits des enfants

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Le 26 octobre 2023, le ministre responsable des Services sociaux a déposé à l'Assemblée nationale du Québec le projet de loi n° 37 « Loi sur le commissaire au bien-être et aux droits des enfants ». Ce projet de loi prévoit la nomination par l'Assemblée nationale d'un commissaire au bien-être et aux droits des enfants (ci-après « CBEDE ») qui a pour fonctions de promouvoir le bien-être et le respect des droits des enfants et de veiller à la protection de l'intérêt de l'enfant.

En suivi des consultations particulières devant la Commission de la santé et des services sociaux qui se sont tenues du 6 au 8 février 2024 et des mémoires déposés par certains groupes intéressés, il est souhaité apporter des amendements au projet de loi n° 37.

De plus, l'étude détaillée de ce projet de loi a été entamée les 20, 21 et 22 février 2024. En suivi de certains échanges tenus lors de ces journées, des amendements au projet de loi n° 37 sont proposés.

Le présent mémoire vise à présenter ces amendements.

2- Raison d'être de l'intervention

Les amendements proposés visent principalement à tenir compte des commentaires entendus en commission parlementaire dans le cadre des consultations particulières et de l'étude détaillée. Après analyse, il apparaît pertinent de donner suite à certaines propositions qui y ont été formulées.

3- Objectifs poursuivis

Les amendements proposés visent à bonifier le projet de loi à la lumière de certaines propositions formulées dans le cadre des consultations particulières et de l'étude détaillée. Plus spécifiquement, ils visent à :

- élargir la fonction de veille des décès du CBEDE;
- retirer la nomination d'un commissaire associé dédié au bien-être et aux droits des enfants autochtones qui assiste le CBEDE dans l'exercice de ses fonctions;

- introduire une forme de collaboration entre le CBEDE et les représentants des communautés autochtones;
- remplacer l'utilisation de l'expression « autochtones » par l'expression « Premières Nations et Inuit »;
- prévoir la nomination d'un commissaire adjoint pour assister le CBEDE dans l'exercice de ses fonctions.

4- Proposition

4.1. Élargissement de la fonction de veille des décès

Il est proposé d'amender le paragraphe 7° du deuxième alinéa de l'article 5 du projet de loi. Cette proposition prévoit un élargissement de la fonction de veille qui est dévolue au CBEDE. En plus d'effectuer une veille de tous les décès d'enfants, le CBEDE aurait pour fonction de réaliser une veille de tous les décès de personnes âgées entre 18 et 25 ans inclusivement pour lesquels une investigation ou une enquête a été effectuée en vertu de la Loi sur les coroners (chapitre C-68.01). L'élargissement proposé est donc circonscrit aux situations qui suscitent une intervention du coroner.

Par concordance, l'article 29 du projet de loi, lequel modifie l'article 99 de la Loi sur les coroners, serait également amendé. L'article 29 prévoirait que le coroner ou le coroner en chef transmet au CBEDE une copie de tout rapport d'investigation concernant le décès d'une personne âgée de 25 ans ou moins.

4.2. Premières Nations et Inuit

Lors des consultations particulières sur le projet de loi n° 37, l'Assemblée des Premières Nations du Québec-Labrador (ci-après « APNQL »), la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (ci-après « CSSSPNQL ») et la Société Makivik ont exprimé leurs préoccupations et leur désaccord avec la proposition que le gouvernement nomme un commissaire associé dédié au bien-être et aux droits des enfants autochtones relevant du CBEDE. Cette proposition ne répond pas à leur demande que le commissaire associé dédié au bien-être et aux droits des enfants autochtones soit indépendant et relève plutôt des Premières Nations et des Inuit.

Il est donc d'abord proposé de retirer les dispositions qui concernent la nomination d'un commissaire associé dédié au bien-être et aux droits des enfants autochtones. En contrepartie, il est proposé que le CBEDE puisse, conformément à la Loi sur le ministère du Conseil exécutif (chapitre M-30), conclure une entente de collaboration portant sur toute matière relevant de ses fonctions, lesquelles sont prévues à l'article 5 du projet de loi, avec les Premières Nations ou les Inuit représentés par l'ensemble des conseils de bande ou des conseils des villages nordiques des communautés qui les constituent, avec la Société Makivik, avec le Gouvernement de la nation crie, avec une communauté des Premières Nations ou des Inuit représentée par son conseil de bande ou par le conseil du village nordique, avec un regroupement de communautés ainsi représentées ou avec tout autre regroupement des Premières Nations ou des Inuit. Une

telle entente serait visée par l'article 3.48 de la Loi sur le ministère du Conseil exécutif et devrait, par conséquent, être approuvée par le gouvernement et être signée par le ministre responsable des Relations avec les Premières Nations et les Inuit, à moins qu'un décret d'exclusion ne trouve application.

À titre d'exemples, une telle entente de collaboration pourrait porter sur :

- les moyens permettant de recueillir les préoccupations et les opinions des membres des Premières Nations ou des Inuit, notamment en ce qui concerne les facteurs historiques, sociaux et culturels qui leur sont propres;
- l'analyse de l'état de bien-être des enfants des Premières Nations et des Inuit, notamment par la réalisation du portrait de cet état;
- les moyens d'information au sujet du bien-être et des droits des enfants des Premières Nations et des Inuit;
- la veille des décès des enfants des Premières Nations et des Inuit;
- l'accompagnement des enfants des Premières Nations et des Inuit vers les ressources appropriées.

Plus particulièrement, l'APNQL et la CSSSPNQL avaient soulevé une préoccupation dans leur mémoire quant à la collaboration future entre le CBEDE et les instances des Premières Nations dans le cadre de la veille des décès des enfants issus des Premières Nations. Ces groupes ont estimé que la collaboration serait nécessaire.

Une entente de collaboration pourrait être conclue avec une communauté ou un autre regroupement des Premières Nations ou des Inuit, sans égard à la volonté de cette communauté ou de ce regroupement de créer une instance similaire au CBEDE. Cela dit, si une telle communauté ou un tel regroupement souhaitait créer sa propre instance, il est proposé que l'entente de collaboration puisse prévoir un mécanisme de concertation visant à assurer l'harmonisation des interventions du CBEDE et de cette future instance.

Enfin, l'amendement propose que le CBEDE transmette au président de l'Assemblée nationale une telle entente de collaboration afin qu'elle y soit déposée.

Par ailleurs, plusieurs groupes entendus lors des consultations particulières sur le projet de loi n° 37 recommandaient que l'expression « autochtones » soit remplacée par l'expression « Premières Nations et Inuit » afin que le mandat du CBEDE soit ancré dans une approche fondée sur les distinctions. Ainsi, il est également proposé d'utiliser le terme « Premières Nations et Inuit » pour répondre à cette recommandation et ainsi mettre en exergue les spécificités qui leur sont propres. Afin d'harmoniser le texte du projet de loi n° 37, il est enfin proposé de modifier le préambule pour y remplacer l'expression « autochtones » par « Premières Nations et Inuit ».

4.3. Commissaire adjoint

Il est proposé de modifier le projet de loi afin de prévoir la nomination par le gouvernement d'un commissaire adjoint sur recommandation du CBEDE pour assister celui-ci dans l'exercice de ses fonctions. Le gouvernement déterminerait la rémunération, les avantages sociaux et les autres conditions de travail du commissaire adjoint. La durée de son

mandat serait d'au plus cinq ans, mais il demeurerait en fonction à l'expiration de celui-ci jusqu'à ce qu'il soit nommé de nouveau ou remplacé. Il pourrait être destitué avant la fin de son mandat, par le gouvernement, mais uniquement pour cause.

Il est proposé que le CBEDE détermine les fonctions et les pouvoirs du commissaire adjoint.

En cas d'absence ou d'empêchement du CBEDE ou de vacance de son poste, le commissaire adjoint assurerait l'intérim. Dans la mesure où le commissaire adjoint serait également absent ou empêché d'agir ou en cas de vacance de son poste, il est proposé que le gouvernement puisse nommer temporairement une personne à cette fin.

Il est enfin proposé que le commissaire adjoint possède les mêmes immunités que celles du CBEDE pour l'exercice de ses fonctions.

Dans le mémoire du 16 février 2024, plusieurs amendements au projet de loi étaient proposés en lien avec les fonctions du CBEDE. Par exemple, le CBEDE a pour responsabilité d'informer le public sur son rôle et sur les principes et les dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant, d'effectuer une veille de tous les décès d'enfants du Québec et de former un comité consultatif national et des comités consultatifs régionaux, composés d'enfants et de jeunes adultes. À cela s'ajoute un élargissement de la veille des décès de certaines personnes âgées de 18 à 25 ans inclusivement. Compte tenu de ce qui précède et du retrait de la nomination d'un commissaire associé dédié au bien-être et aux droits des enfants autochtones, il apparaît important que le CBEDE puisse compter sur l'appui d'un commissaire adjoint dans l'exercice de ses fonctions.

Le modèle proposé s'inspire des dispositions qui se trouvent dans la Loi sur le Protecteur du citoyen (chapitre P-32) concernant la nomination des vice-protecteurs du citoyen.

5- Autres options

Concernant la nomination d'un commissaire associé dédié au bien-être et aux droits des enfants autochtones, deux autres options ont été envisagées.

La première consistait à suspendre l'entrée en vigueur du chapitre III et de donner le mandat au CBEDE de poursuivre les consultations avec les représentants des Premières Nations et des Inuit. Cette option ne répond toutefois pas à leur demande que le commissaire associé dédié au bien-être et aux droits des enfants autochtones soit indépendant et relève plutôt des communautés autochtones.

La deuxième option consistait à nommer un commissaire dédié au bien-être et aux droits des enfants des Premières Nations et des Inuit indépendant. L'option présente toutefois des enjeux. Lors des consultations particulières, les groupes entendus ont formulé des commentaires et des recommandations qui ne sont pas tout à fait convergents les uns avec les autres. Les divergences entre ces commentaires et recommandations nécessiteraient de poursuivre les analyses et les échanges à l'égard de cette option.

6- Évaluation intégrée des incidences

Les propositions n'auront pas d'incidence significative sur les citoyens et sur les dimensions sociale, économique, environnementale, territoriale et de gouvernance.

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

Des échanges ont eu lieu avec le ministère de la Justice et le Bureau du coroner. Le Bureau du coroner a affirmé qu'envoyer systématiquement les rapports concernant les décès des personnes âgées de 18 à 25 ans inclusivement, en plus de ceux concernant les personnes de moins de 18 ans, ne présenterait aucune difficulté supplémentaire. Les échanges avaient également pour objectif de mieux cerner les enjeux liés à l'élargissement de la fonction de veille des décès qui incombe au CBEDE sur le plan de la volumétrie et des besoins au niveau des effectifs.

Des échanges ont été menés avec des délégués des Premières Nations et des Inuit en vue d'examiner leurs positions concernant les modifications proposées au projet de loi.

Ces échanges ont porté sur la possibilité pour le CBEDE de conclure une entente de collaboration avec une communauté des Premières Nations ou des Inuit ou avec un autre regroupement de telles communautés.

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.

Le CBEDE doit, au plus tard trois ans suivant la date de l'entrée en vigueur de la loi, faire rapport à l'Assemblée nationale sur la mise en œuvre de celle-ci. Il transmet ce rapport à la présidence de l'Assemblée nationale qui le dépose dans les 30 jours de sa réception ou, si elle ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise des travaux. La commission compétente de l'Assemblée nationale étudie ce rapport dans les trois mois suivant le dépôt.

9- Implications financières

Le présent mémoire ne modifie pas le mémoire initial relativement à cette section.

10- Analyse comparative

Une analyse comparative a été réalisée en lien avec le travail du Protecteur au Manitoba des enfants et des jeunes afin de mieux cerner la fonction de veille des décès des personnes âgées de 18 à 25 ans inclusivement.

Le ministre responsable des
Services sociaux,

LIONEL CARMANT