

**NOTES POUR LA PRÉSENTATION DE LA COMMISSION DES DROITS
DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE**

devant

le Comité permanent de la justice et des droits de la personne
de la Chambre des communes

à l'occasion de

L'ÉTUDE DU PROJET DE LOI N° C-4 INTITULÉ

*LOI MODIFIANT LA LOI SUR LE SYSTÈME DE JUSTICE PÉNALE POUR LES ADOLESCENTS
ET APPORTANT DES MODIFICATIONS CONNEXES ET CORRÉLATIVES À D'AUTRES LOIS*

Ottawa, le 8 juin 2010

La version prononcée prévaut

Monsieur le président,
Mesdames et messieurs les députés,

Je suis Sylvie Godin, vice-présidente de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec et je suis accompagnée de M^e Claire Bernard, conseillère juridique à la Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications.

En vertu de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec¹ et de la *Loi sur la protection de la jeunesse*², la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec est chargée de veiller à la protection de l'intérêt de l'enfant et d'assurer, par toutes mesures appropriées, la promotion et le respect des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse* et par la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*³. À ce titre, la Commission est investie de la mission de s'assurer que les modifications introduites à la législation relative au système de justice pénale applicable aux adolescents sont conformes aux droits qui leur sont reconnus. La Commission assume notamment sa mission en veillant à ce que soient respectés les engagements internationaux que le Canada a contractés en matière de droits des enfants⁴, en vertu de la *Convention relative aux droits de l'enfant*⁵ et des autres traités applicables⁶.

¹ L.R.Q., c. C-12, art. 57.

² L.R.Q., c. P-34, art. 23.

³ L.C. 2002, c. 1.

⁴ Selon les Principes de Paris régissant les institutions publiques de promotion et de protection des droits, les institutions telles que la nôtre doivent « [p]romouvoir et veiller à l'harmonisation de la législation, des règlements et des pratiques nationaux avec les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, auxquels l'État est partie, et à leur mise en oeuvre effective » : *Principes concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme*, adoptés par l'Assemblée générale de l'ONU, rés. A/RES/48/134 du 20 décembre 1993, par. 3b). Ces Principes ont été repris par le Comité des droits de l'enfant dans son observation générale concernant le rôle des institutions publiques chargées de la promotion et la protection des droits de l'enfant : COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 2 : Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits* (... suite)

L'analyse que fait la Commission du projet de loi n° C-4 s'appuie sur la Convention, ainsi que sur les recommandations que le Comité des droits de l'enfant a adressées au Canada en 2003, lors de l'examen du deuxième rapport du Canada sur la mise en œuvre de la Convention⁷, et sur l'observation générale que le Comité a rendue publique en 2007 concernant le système d'administration de la justice applicable aux mineurs⁸.

Le Comité des droits de l'enfant a recommandé que le Canada « intègre pleinement dans sa législation, dans ses politiques et dans sa pratique les dispositions et les principes de la Convention, en particulier ses articles 3, 37, 40 et 39 [dont les dispositions visent respectivement le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, les mesures relatives à la privation de liberté, les droits de l'enfant suspecté, accusé ou convaincu d'infraction à la loi pénale et la réadaptation et la réinsertion], ainsi que les autres normes internationales applicables dans ce domaine, telles que l'Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing), les Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile (Principes directeurs de Riyad), les Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté et les Directives relatives aux enfants dans le système de justice pénale. »⁹

de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant, Doc. N.U. CRC/GC/2002/2, 15 novembre 2002, par. 19e).

⁵ 20 novembre 1989, 1577 R.T.N.U 3, [1992] R.T. Can. n° 3. Le Canada a ratifié la Convention le 13 décembre 1991.

⁶ Tel que le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 16 décembre 1966, 999 R.T.N.U 171, [1976] R.T. Can. n° 47, dont l'article 10 prescrit la détention séparée des enfants et des adultes.

⁷ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 44 de la Convention, Observations finales : Canada*, Doc. N.U. CRC/C/15/Add.215, 27 octobre 2003, [En ligne]. [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CRC.C.15.Add.37.Fr?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CRC.C.15.Add.37.Fr?OpenDocument)

⁸ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale n° 10 : Les droits de l'enfant dans le système de justice pour mineurs*, Doc. N.U. CRC/C/GC/10, 25 avril 2007, [En ligne]. http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.10_fr.pdf

⁹ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 44 de la Convention, Observations finales : Canada*, préc., note 7, par. 57. À la différence de la Convention, les ensembles de règles ne sont pas contraignants en soi. Toutefois, certaines ont acquis une valeur obligatoire dans la mesure où elles ont été reprises aux articles 37 et 40 de la *Convention relative aux droits* (... suite)

Plus précisément, le Comité invitait « instamment » le Canada à :

- « a) Veiller à ce qu'aucun individu de moins de 18 ans ne soit jugé comme un adulte, quelles que soient les circonstances ou la gravité de l'infraction commise;
- b) Garantir que les opinions des enfants soient dûment prises en considération et respectées dans toutes les procédures judiciaires les intéressant;
- c) Veiller à ce que le droit au respect de la vie privée de tous les enfants en conflit avec la loi soit pleinement respecté, conformément à l'article 40, paragraphe 2 b) vii) de la Convention;
- d) Prendre les mesures qui s'imposent (par exemple des mesures de substitution à la privation de liberté ou la libération conditionnelle) pour réduire considérablement le nombre d'enfants en détention et veiller à ce que la détention ne soit imposée qu'en dernier ressort et pour une période aussi brève que possible et à ce qu'en tout état de cause, les enfants soient toujours détenus séparément des adultes. »¹⁰

D'autre part, dans son observation générale de 2007, le Comité des droits de l'enfant adressait des directives et recommandations à tous les États parties à la Convention, afin que leur système d'administration de la justice applicable aux mineurs soit conforme à la Convention.

Nos commentaires porteront sur les modifications proposées par les articles 3, 4, 7, 25, 8, 20 et 21 du projet de loi.

Le projet de loi propose de modifier l'article 3 de la Loi afin de faire de la protection du public l'objectif prioritaire de la Loi. Le Comité des droits de l'enfant reconnaît que « la préservation de la sécurité publique est un but légitime du système de justice »¹¹. Cependant, il « estime que le meilleur moyen d'y parvenir consiste à respecter et appliquer pleinement les principes

de l'enfant. D'autre part, la Convention réfère dans son Préambule aux Règles de Beijing. Les Règles pour la protection des mineurs privés de liberté ont quant à elles été adoptées après l'adoption de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, mais on constate qu'elles développent ou explicitent des éléments formulés plus généralement dans la Convention. Par conséquent, ces ensembles de règles complètent et doivent servir de guide normatif à l'application des droits reconnus par la Convention, conformément à l'interprétation du Comité des droits de l'enfant.

¹⁰ *Id.*, par. 57.

¹¹ *Observation générale n° 10*, préc., note 8, par. 14.

conducteurs et généraux relatifs au système de justice pour mineurs tels qu'ils sont énoncés dans la Convention. »¹² D'ailleurs, le Canada lui-même a récemment fait valoir, dans le cadre de sa contribution à un rapport produit par le Conseil des droits de l'homme sur l'administration de la justice, que la loi pénale canadienne applicable aux mineurs garantit que la détention est une mesure de dernier recours et que la réadaptation et la réintégration doivent faire partie de toute décision¹³. Les principes de réadaptation et de réintégration doivent constituer des objectifs prioritaires de la Loi, et non seulement des moyens, tel que le propose le projet de loi.

L'article 4 du projet de loi propose d'élargir les possibilités de recourir à la détention avant procès. La Commission rappelle que, selon les droits garantis aux enfants en droit international, la détention doit être une mesure de dernier recours et sa durée doit être aussi courte que possible. À cet égard, le Comité des droits de l'enfant a souligné fermement, dans son observation générale, que « le système de justice pour mineurs devrait offrir de vastes possibilités de traiter les enfants en conflit avec la loi en recourant à des mesures d'ordre social et/ou éducatif, et restreindre rigoureusement le recours à la privation de liberté, en particulier à la détention avant jugement, en tant que mesure de dernier ressort »¹⁴.

L'article 7 du projet de loi propose d'introduire deux nouveaux principes aux principes de détermination de la peine, la dénonciation et la dissuasion¹⁵. Bien qu'il ne s'agisse plus d'inscrire

¹² *Id.*

¹³ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Report of the High Commissioner for Human Rights on human rights in the administration of justice, including juvenile justice*, A/HRC/C/14/35, 21 April 2010, par. 16. Voir aussi : par. 7, [En ligne].
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.35.pdf>

¹⁴ *Observation générale n° 10*, préc., note 8, par. 28.

¹⁵ Projet de loi n° C-4, art. 7 :

« Le paragraphe 38(2) de la même loi est modifié par adjonction, après l'alinéa e), de ce qui suit :

f) sous réserve de l'alinéa c), la peine peut viser :

(i) à dénoncer un comportement illicite,

(ii) à dissuader l'adolescent de récidiver. »

un principe de dissuasion générale, visant tous les adolescents, comme dans le projet de loi n° C-25¹⁶, il n'en demeure pas moins que les objectifs de dénonciation et de dissuasion spécifique contredisent les objectifs de réadaptation et de réinsertion qui doivent rester au cœur du système de justice pénale pour les adolescents. Selon le Comité des droits de l'enfant, afin de respecter le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, « les objectifs traditionnels de la justice pénale, comme la répression/rétribution, doivent céder la place à des objectifs de réadaptation et de justice réparatrice dans le traitement des enfants délinquants. Cela est conciliable avec le souci d'efficacité dans le domaine de la sécurité publique. »¹⁷ D'ailleurs, plusieurs études concluent que les mesures visant la dissuasion s'avèrent inefficaces¹⁸.

L'article 25 du projet de loi propose d'obliger les corps de police à tenir un dossier à l'égard des mesures extrajudiciaires prises à l'endroit de tout adolescent. Du point de vue du respect des règles de droit international, cette modification ne pose pas de problème en soi, à condition toutefois que les dispositions régissant l'accès à ce registre¹⁹ et l'utilisation des informations qu'il contient ne soient pas modifiées.

Or, une modification proposée par un autre article du projet de loi, l'article 8, vise justement l'utilisation de l'information concernant une catégorie de mesures extrajudiciaires, les sanctions

¹⁶ *Loi modifiant la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, projet de loi n° C-25, 2^e sess., 39^e légis. (Can.), art. 2 :

« Le paragraphe 38(2) de la même loi est modifié par adjonction, après l'alinéa e), de ce qui suit :

f) sous réserve de l'alinéa c), la peine peut viser :

(i) à dénoncer le comportement illégal,

(ii) à dissuader l'adolescent, et tout autre adolescent, de commettre des infractions. »

¹⁷ *Observation générale n° 10*, préc., note 8, par. 10.

¹⁸ Voir : Raymond R. CORRADO, Karla GRONSDAHL, David MACALISTER and Irwin COHEN, « Should Deterrence Be a Sentencing Principle Under the Youth Criminal Justice Act? », (2006) 85 *Can. Bar. Rev.* 539; Carla CESARONI and Nicholas BALA, « Deterrence as a Principle of Youth Sentencing: No Effect on Youth, but a Significant Effect on Judges », (2008) 34(1) *Queen's Law Journal* 447.

¹⁹ *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, préc., note 3, art. 118-119.

extrajudiciaires. Le tribunal pourrait dorénavant imposer une peine de placement sous garde à un adolescent en tenant compte des sanctions extrajudiciaires antérieures, alors qu'actuellement il ne peut prendre en compte que les déclarations de culpabilité antérieures²⁰. Cette modification irait à l'encontre d'une directive formulée à ce sujet par le Comité des droits de l'enfant, dans son observation générale. Le Comité des droits de l'enfant a insisté sur le fait que l'aveu donné par un enfant dans le contexte de mesures de déjudiciarisation ne doit pas être « exploité à son détriment dans une éventuelle poursuite judiciaire »²¹. Il ajoutait :

« Le respect par l'enfant de la mesure de déjudiciarisation jusqu'à son terme doit se solder par un classement total et définitif de l'affaire. Même si des archives confidentielles concernant cette mesure de déjudiciarisation peuvent être conservées à des fins administratives ou de réexamen, elles ne sauraient être considérées comme un « casier judiciaire » et un enfant ayant bénéficié d'une mesure de déjudiciarisation ne saurait être considéré comme ayant fait l'objet d'une condamnation antérieure. Si l'événement est consigné, l'accès à cette information doit être réservé exclusivement et pour une durée limitée, par exemple un an au maximum, aux autorités compétentes habilitées à traiter les enfants en conflit avec la loi. »²²

En vertu de l'article 20 du projet de loi, il reviendrait au procureur général de convaincre le tribunal d'autoriser la publication de renseignements permettant d'identifier les adolescents condamnés à des peines pour adolescents, selon certains critères définis. Si cette modification améliore dans une certaine mesure la portée de la protection du droit à la vie privée, la catégorie d'adolescents dont le nom pourrait être divulgué serait par contre élargie. En effet, la nouvelle disposition viserait l'adolescent déclaré coupable d'une « infraction avec violence », une infraction dont la portée est plus large que l'actuelle « infraction désignée »²³. Par conséquent, on élargirait la catégorie d'adolescents qui pourraient être privés du droit au respect de leur vie privée. Cette protection vise à prévenir toute stigmatisation, ce qui

²⁰ *Id.*, art. 39 (1)c).

²¹ *Observation générale n° 10*, préc., note 8, par. 27.

²² *Id.*

²³ Voir l'article 2 du projet de loi.

contribue à réaliser un objectif prioritaire du régime juridique distinct mis en place pour traiter la délinquance juvénile, soit la réinsertion sociale de l'adolescent, comme l'a souligné le Comité des droits de l'enfant :

« Le droit de l'enfant au plein respect de sa vie privée à tous les stades de la procédure fait écho au droit à la protection de la vie privée que consacre l'article 16 de la Convention. L'expression «à tous les stades de la procédure» signifie que la vie privée doit être respectée dès le premier contact avec les forces de l'ordre (par exemple lors d'une demande d'information et d'identification) jusqu'à ce qu'une autorité compétente prenne une décision finale ou que l'enfant soit relâché (qu'il ait été placé en surveillance, en garde à vue ou en détention). Dans ce contexte précis, il s'agit d'éviter de porter préjudice à l'enfant par une publicité inutile et par la qualification pénale. Aucune information pouvant conduire à l'identification de l'enfant délinquant ne doit être publiée car elle pourrait aboutir à sa stigmatisation, l'empêcher d'avoir accès à l'éducation, au travail ou au logement ou compromettre sa sécurité. »²⁴

En vertu de l'article 21 du projet de loi, un adolescent âgé de moins de 18 ans ne pourrait plus purger sa peine dans un établissement pour adultes, même lorsqu'il est condamné à purger une peine applicable aux adultes. Cependant, d'autres exceptions contenues à la Loi, telles que celle visant la détention avant procès, ne seraient pas modifiées et continueraient donc de pouvoir s'appliquer. Par conséquent, le Canada continuerait à ne pas pouvoir se conformer à l'obligation de détenir les enfants séparément des adultes.

Rappelons que la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse est intervenue à plusieurs reprises depuis 1996, tant devant le Parlement²⁵ que devant le

²⁴ *Observation générale n° 10*, préc., note 8, par. 64.

²⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire présenté au Comité permanent de la justice et des questions juridiques portant sur l'étude concernant les modifications et l'application de la Loi sur les jeunes contrevenants (Étape II)*, septembre 1996, rés. COM-404-3.1, [English version: *Brief presented to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs concerning the study of amendments and application of the Young Offenders Act (Stage II)*]; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire de la Commission au Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes sur le Projet de loi C-3, Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, décembre 1999, rés. COM-446-4.1.1 [English version: *Commission's brief to the Standing Committee on Justice and Human Rights of the House of Commons on Bill C-3, Youth Criminal Justice Act*; Témoignage lors des (... suite)

gouvernement fédéral²⁶, afin de faire valoir les droits reconnus par la *Convention relative aux droits de l'enfant* et par les autres normes des Nations Unies applicables au système de justice pénale des mineurs. C'est également sur la base, entre autres, des droits reconnus en droit international aux enfants aux prises avec le système de justice pénale que la Commission s'est jointe aux autres défenseurs des droits des enfants et des jeunes du Canada pour s'opposer, en mai 2008, aux modifications à la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* proposées dans le projet de loi n° C-25²⁷.

Par ailleurs, la Commission est intervenue au renvoi présenté par le gouvernement du Québec devant la Cour d'appel²⁸, afin d'appuyer la position du Procureur général du Québec, en particulier sur l'incompatibilité de certaines dispositions de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* avec les dispositions de la *Convention relative aux droits de l'enfant* et du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. La Cour d'appel s'est appuyée sur les principes de droit international pour conclure que les dispositions de la Loi relatives à la présomption d'assujettissement à une peine applicable aux adultes des adolescents accusés d'une « infraction désignée » et à la présomption de publication étaient inconstitutionnelles. La Cour suprême a confirmé l'interprétation de la Cour d'appel, en 2008 dans l'affaire *R. c. D.B.*²⁹, en se fondant également sur la Convention et sur les autres normes internationales pertinentes.

audiences du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles sur le Projet de loi C-7, *Loi concernant le système de justice pénale pour les adolescents, et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence*, 24 octobre 2001.

²⁶ Participation à la Table ronde sur l'examen de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, organisée par le ministère de la Justice du Canada, Montréal, 26 juin 2008.

²⁷ *Loi modifiant la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, projet de loi n° C-25, préc., note 16.

²⁸ Voir : *Dans l'Affaire du décret du Gouvernement du Québec concernant le renvoi relatif au projet de loi C-7 sur le système de justice pénale pour les adolescents (numéro 1021-2001)*, [2003] R.J.Q. 1118 (C.A.), 2003 CanLII 52182 sub nom. Québec (*Ministre de la Justice*) c. Canada (*Ministre de la Justice*).

²⁹ 2008 CSC 25.

En conclusion, la Commission exhorte le Législateur à respecter les dispositions et les principes de la *Convention relative aux droits de l'enfant*. Elle l'engage à cet effet à tenir compte, dans l'examen du projet de loi n° C-4, des recommandations et directives formulées par le Comité des droits de l'enfant. Le Comité souligne un élément qui nous semble fondamental quand on considère certaines motivations exprimées pour justifier plusieurs des modifications proposées dans le projet de loi n° C-4 :

« [L]a réinsertion exige l'absence de tout comportement susceptible d'entraver la pleine participation de l'enfant à la vie de sa communauté, tel que la stigmatisation, l'isolement social ou le dénigrement de l'enfant. Traiter un enfant en conflit avec la loi de manière à promouvoir sa réinsertion exige que toutes les actions concourent à l'aider à devenir un membre à part entière et constructif de la société. »³⁰

Notes préparées par
M^e Claire Bernard, conseillère juridique
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

/cl

³⁰ *Observation générale n° 10*, préc., note 8, par. 29.