

**COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI N° 67,
*LOI MODIFIANT DIVERSES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES EN MATIÈRE DE SANTÉ***

M^e Claire Bernard, conseillère juridique
Direction de la recherche et de la planification

Document adopté à la 534^e séance de la Commission,
tenue le 10 avril 2008, par sa résolution COM-534-5.1.2

Original signé par :

Jacinthe Gagnon
Secrétaire de la Commission

Collaborations

Diane Archambault, représentante régionale
Louise Sirois, conseillère à l'évaluation préliminaire
Direction de la protection et de la défense des droits

Daniel Ducharme, chercheur
M^e Karina Montminy, conseillère juridique
Direction de la recherche et de la planification

M^e Lysiane Clément-Major, conseillère juridique
Direction du contentieux

Jocelyne Gervais, secrétaire-adjointe
Secrétariat

Traitement de texte

Chantal Légaré
Direction de la recherche et de la planification

Édition pour le site Web de la Commission

Le présent document a été édité par la Direction des communications de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, à partir du texte officiel, en vue de répondre à des besoins pratiques.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1 LES MODIFICATIONS RELATIVES À LA LOI SUR LA PROTECTION DE LA JEUNESSE	1
1.1 L'exclusivité des responsabilités du directeur de la protection de la jeunesse.....	1
1.2 Le statut de la Commission devant le tribunal.....	3
1.3 L'avis à la Commission concernant l'hébergement d'un enfant dans une unité d'encadrement intensif.....	3
2 LES MODIFICATIONS EN MATIÈRE DE SANTÉ PUBLIQUE	4
2.1 La vigie sanitaire.....	4
2.2 Le registre de vaccination.....	5
2.3 Le Comité d'éthique de santé publique.....	6
CONCLUSION	6

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a pour mission de veiller au respect des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne*¹ par toutes les mesures appropriées, y compris l'examen de la conformité des textes législatifs aux principes contenus dans la Charte². Elle doit également veiller à la protection de l'intérêt de l'enfant et au respect des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse*³.

C'est dans le cadre de cette double mission que la Commission présente ses commentaires sur le Projet de loi n° 67, *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière de santé*. Nos observations porteront sur deux aspects de ce projet de loi omnibus, soit en premier lieu, des modifications relatives à la *Loi sur la protection de la jeunesse* et en deuxième lieu, des modifications en matière de santé publique.

1. LES MODIFICATIONS RELATIVES À LA LOI SUR LA PROTECTION DE LA JEUNESSE

1.1 L'exclusivité des responsabilités du directeur de la protection de la jeunesse

Tout d'abord, le projet de loi propose de créer une exception au principe de l'exclusivité des responsabilités du directeur de la protection de la jeunesse, défini par l'article 32. Actuellement, seuls le directeur de la protection de la jeunesse et les membres de son personnel qu'il autorise à cette fin ont le droit de procéder à l'évaluation de la situation et des conditions de vie de l'enfant et de décider si sa sécurité ou son développement est compromis⁴.

Le projet de loi propose de permettre au directeur d'autoriser une personne qui n'est pas membre de son personnel à procéder à l'évaluation de la situation et des conditions de vie de l'enfant :

« 5. L'article 32 de la Loi sur la protection de la jeunesse (L.R.Q., chapitre P-34.1), modifié par l'article 10 du chapitre 34 des lois de 2006, est de nouveau modifié par l'insertion, après le premier alinéa, des suivants :

“Malgré le premier alinéa, le directeur peut, s'il estime que la situation le justifie, autoriser, par écrit et dans la mesure qu'il indique, une personne qui n'est pas membre de son personnel à procéder à l'évaluation de la situation et des conditions de vie de l'enfant prévue au paragraphe b du premier alinéa pourvu qu'elle se retrouve parmi les personnes suivantes :

- a) un membre du personnel d'un établissement qui exploite un centre de protection de l'enfance et de la jeunesse;
- b) un membre du personnel d'un établissement qui exploite un centre de réadaptation pour les jeunes en difficulté d'adaptation;
- c) un membre du personnel d'une communauté autochtone désigné par le directeur dans le cadre d'une entente convenue entre un établissement qui exploite un centre de protection de l'enfance et de la jeunesse et la communauté autochtone.

Le directeur peut mettre fin en tout temps à cette autorisation.” »

¹ L.R.Q., c. C-12, ci-après « Charte ».

² Charte, art. 57, al. 1 et 2; art. 71, al. 1 et 2 (6).

³ Charte, art. 57, al. 2; *Loi sur la protection de la jeunesse*, L.R.Q., c. P-34.1, ci-après « L.P.J. », art. 23.

⁴ L.P.J., art. 32, al. 1 (b).

Il faut souligner que le directeur de la protection de la jeunesse demeurerait responsable de décider si la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis. Ce principe est essentiel aux yeux de la Commission car le directeur doit demeurer imputable de la décision.

La Commission appuie la reconnaissance, par l'adoption du paragraphe c), du droit des communautés autochtones de partager la responsabilité du bien-être de leurs enfants, conformément à la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*. Par ailleurs, la Commission est consciente que les modifications à l'article 32 tentent de régler certains problèmes de manque de ressources qui ont pour effet de nuire à l'accès aux services.

Néanmoins, elle ne peut approuver ce virage sans faire état de ses inquiétudes et proposer des restrictions à cette proposition. La Commission a en effet eu l'occasion d'observer, au cours de ses interventions, que l'évaluation de la situation et des conditions de vie de l'enfant tant par les intervenants à la prise en charge que, dans les communautés autochtones, par les intervenants communautaires est déjà une réalité dans certaines régions. Elle a donc pu constater les difficultés que suscite actuellement cette pratique. Tout d'abord, l'évaluation par l'intervenant à la prise en charge l'expose à une situation de conflit d'intérêt potentielle, en particulier s'il assure déjà le suivi de la famille. S'il travaille auprès de parents qu'il juge être sur la bonne voie, on pourrait se demander si son évaluation de la situation rapportée dans un signalement ne pourrait pas être altérée par ses propres perceptions. La Commission considère que l'évaluation de l'enfant par un intervenant de la prise en charge est une option qui comporte des risques, particulièrement pour les signalements concernant la négligence sur le plan de la santé, les abus sexuels et les abus physiques. Rappelons que les situations visées par ces motifs de signalement font l'objet d'une entente multisectorielle qui exige la concertation de plusieurs partenaires, dont la police⁵.

La Commission a également constaté que les intervenants communautaires dans les communautés autochtones n'ont souvent pas la formation suffisante pour procéder à l'évaluation de la situation de l'enfant. De plus, il peut aussi arriver qu'ils soient en situation de conflit d'intérêt s'ils doivent évaluer des membres de la famille élargie ou des connaissances.

Considérant l'ensemble de ces préoccupations, la Commission recommande que l'article 5 du projet de loi soit amendé en intégrant les éléments qui suivent.

Afin qu'il soit clair que l'autorisation doit rester exceptionnelle, il y aurait lieu que le nouvel alinéa de l'article 32 prévoie que le directeur peut autoriser une personne qui n'est pas membre de son personnel à procéder à l'évaluation de la situation et des conditions de vie d'un enfant, plutôt que de l'enfant.

La Commission recommande que l'évaluation des signalements concernant la négligence sur le plan de la santé, les abus sexuels et les abus physiques soit obligatoirement faite par un membre du personnel du directeur de la protection de la jeunesse.

En outre, dans tous les cas, l'évaluation de la situation et des conditions de vie de l'enfant doit constituer une activité professionnelle réservée, conformément à l'article 37.1 du *Code des professions*, tel qu'il serait modifié par l'adoption de l'article 5 du projet de loi n° 50, qui est présentement devant la Commission des institutions de l'Assemblée nationale⁶.

⁵ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Entente multisectorielle relative aux enfants victimes d'abus sexuels, de mauvais traitements physiques ou d'une absence de soins menaçant leur santé physique*, 2001.

⁶ *Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives dans le domaine de la santé mentale et des relations humaines*, Projet de loi n° 50, 1^{re} session, 38^e législature, (Qué.), 2007. Consulter à cet égard les commentaires de la Commission : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le Projet de loi n° 50, Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives dans le domaine de la santé mentale et des relations humaines*, décembre 2007.

De plus, la Commission recommande que soit balisée par règlement la décision du directeur de la protection de la jeunesse de déléguer à une personne autre qu'un membre de son personnel la responsabilité d'évaluer la situation et les conditions de vie d'un enfant. Ce règlement devrait notamment déterminer le type de situations visées et le type de personnes pouvant être autorisées.

Finalement, la mise en application de ce pouvoir de délégation devrait faire l'objet d'un bilan annuel déposé auprès du conseil d'administration de l'établissement, afin que celui-ci puisse s'assurer que la délégation respecte les droits reconnus aux enfants par la *Loi sur la protection de la jeunesse*, notamment leur droit à des services sociaux adéquats.

1.2 Le statut de la Commission devant le tribunal

Par ailleurs, le projet de loi propose de modifier le statut de la Commission devant la Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec afin que la Commission puisse intervenir d'office à l'enquête et à l'audition comme si elle y était partie :

« 6. L'article 81 de cette loi, modifié par l'article 62 du chapitre 34 des lois de 2005 et par l'article 49 du chapitre 34 des lois de 2006, est de nouveau modifié par le remplacement du deuxième alinéa par les suivants :

“L'enfant, ses parents et le directeur sont des parties.

La Commission peut, d'office, intervenir à l'enquête et à l'audition comme si elle y était partie.” »

Avant l'adoption des dispositions actuelles, la Commission pouvait intervenir d'office à l'enquête et à l'audition comme si elle y était partie⁷. Depuis juillet 2007, la Commission est partie à l'instance, au même titre que l'enfant, ses parents et le directeur de la protection de la jeunesse⁸.

Le projet de loi propose de revenir à la situation antérieure à 2007 afin que la Commission retrouve un statut d'intervenant d'office, un statut qui lui permet de réaliser son mandat en matière de surveillance des droits des enfants tout en étant moins lourd sur le plan administratif. La modification proposée est conforme à la position que la Commission a présentée en 2005 dans son mémoire sur le projet de loi n° 125⁹. Étant donné que la Commission ne serait plus automatiquement partie à l'instance, il ne serait plus nécessaire de lui signifier toutes les requêtes introductives d'instance, mais uniquement celles qui soulèvent une lésion de droits, conformément au cinquième alinéa de l'article 76.

1.3 L'avis à la Commission concernant l'hébergement d'un enfant dans une unité d'encadrement intensif

La Commission note que le projet de loi ne propose aucune modification de l'article 63 de la *Loi sur la protection de la jeunesse*.

Depuis novembre 2007, lorsqu'un enfant est hébergé dans une unité d'encadrement intensif conformément à l'article 11.1.1 de la loi, le directeur général de l'établissement qui maintient cette unité doit transmettre sans délai un avis à la Commission en vertu de l'article 63. Cet avis doit contenir les informations suivantes : (i) le nom de l'enfant, (ii) la date du début de l'hébergement en unité d'encadrement intensif et

⁷ Avant juillet 2007, le deuxième alinéa de l'article 81 se lisait comme suit : « Le directeur, la Commission ou le procureur général peuvent intervenir à l'enquête et à l'audition comme s'ils y étaient parties; [...] »

⁸ Article 81, alinéa 2 (tel que modifié par la *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 2006, c. 34, art. 49) : « L'enfant, ses parents, le directeur et la Commission sont des parties. »

⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le Projet de loi n° 125, Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives*, décembre 2005, p. 58.

(iii) la décision ou l'ordonnance du tribunal, lorsque celui-ci a été saisi de la décision du directeur général de cet établissement d'envoyer l'enfant dans une unité d'encadrement intensif.

Il est indispensable que la Commission dispose d'informations supplémentaires pour pouvoir évaluer la portée des récentes dispositions relatives à l'hébergement d'un enfant dans une unité d'encadrement intensif, notamment dans le cadre de la nouvelle responsabilité qui lui incombe en vertu de l'article 156.1 de la Loi :

« La Commission doit, au plus tard le 9 juillet 2010 et par la suite à tous les cinq ans, faire au gouvernement un rapport sur la mise en oeuvre de la présente loi et, le cas échéant, sur l'opportunité de la modifier.

Ce rapport est déposé devant l'Assemblée nationale par le ministre de la Justice ou par le ministre de la Santé et des Services sociaux dans les 30 jours de sa réception par le gouvernement ou, si l'Assemblée ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux. »

La date de naissance et le sexe de l'enfant constituent des exemples de renseignements essentiels qui permettraient d'analyser les caractéristiques et les situations des enfants soumis à cette mesure extrêmement restrictive. Par ailleurs, la Commission ne dispose actuellement d'aucune information portant sur la durée de l'hébergement et la fréquence des révisions.

Sans informations supplémentaires, il sera beaucoup plus difficile à la Commission d'assurer le respect des droits des enfants dans le cadre de sa mission.

2. LES MODIFICATIONS EN MATIÈRE DE SANTÉ PUBLIQUE

Le projet de loi propose de modifier la *Loi sur la santé publique*¹⁰, notamment en ce qui a trait à la vigie sanitaire et au registre de vaccination, ainsi que la *Loi sur l'Institut national de santé publique du Québec*¹¹, afin d'y intégrer le Comité d'éthique de santé publique.

a. La vigie sanitaire

La *Loi sur la santé publique* contient quelques dispositions assez générales concernant la vigie sanitaire¹². Elles en définissent l'objectif mais non le mécanisme :

« 2. Certaines mesures édictées par la présente loi visent à permettre aux autorités de santé publique d'exercer une vigie sanitaire au sein de la population et à leur donner les pouvoirs pour intervenir lorsque la santé de la population est menacée.

Dans la présente loi, on entend par une menace à la santé de la population la présence au sein de celle-ci d'un agent biologique, chimique ou physique susceptible de causer une épidémie si la présence de cet agent n'est pas contrôlée.

Les autorités de santé publique visées par la présente loi sont le ministre de la Santé et des Services sociaux, le directeur national de santé publique nommé en vertu de la Loi sur le ministère de la Santé et des Services sociaux (chapitre M-19.2) et les directeurs de santé publique nommés en vertu de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (chapitre S-4.2) ou de la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris (chapitre S-5).

¹⁰ L.R.Q., c. S-2.2.

¹¹ L.R.Q., c. I-13.1.1.

¹² *Loi sur la santé publique*, art. 2 et 8.

8. Le programme national de santé publique doit comporter des orientations, des objectifs et des priorités en ce qui concerne:

1° la surveillance continue de l'état de santé de la population de même que de ses facteurs déterminants;

2° la prévention des maladies, des traumatismes et des problèmes sociaux ayant un impact sur la santé de la population;

3° la promotion de mesures systémiques aptes à favoriser une amélioration de l'état de santé et de bien-être de la population;

4° la protection de la santé de la population et les activités de vigie sanitaire inhérentes à cette fonction.

[...] »

Le projet de loi n° 67 ajoute une disposition :

« 19. Le ministre peut, afin de permettre aux autorités de santé publique d'exercer une vigie sanitaire au sein de la population, exiger des directeurs de santé publique les renseignements nécessaires à l'exercice de cette vigie. Ces renseignements sont transmis sous une forme anonyme. »

On ne prévoit cependant aucune disposition précisant la nature et l'étendue de ces renseignements permettant de mieux encadrer le caractère nécessaire de ceux-ci, conformément à l'article 64 de la Loi sur l'accès¹³ :

« Nul ne peut, au nom d'un organisme public, recueillir un renseignement personnel si cela n'est pas nécessaire à l'exercice des attributions de cet organisme ou à la mise en oeuvre d'un programme dont il a la gestion. »

Par ailleurs, bien que la transmission des renseignements soit sous une forme anonyme, il faudra s'assurer que la diffusion d'informations sensibles résultant de l'analyse des données recueillies n'entraîne pas d'effet stigmatisant sur certains groupes de population.

b. Le registre de vaccination

Des dispositions concernant la création et la tenue d'un registre provincial de vaccination ont été adoptées en 2001¹⁴ mais n'ont pas encore été mises en vigueur. Elles prévoient que les vaccinations reçues par les individus seraient inscrites dans ce registre, avec le consentement écrit de la personne¹⁵. Ainsi, il est prévu que l'inscription au registre se fasse sur une base volontaire et que la personne inscrite puisse se retirer du registre ou exclure certains vaccins.

Le projet de loi n° 67 propose d'abroger les dispositions en matière de consentement¹⁶, ce qui représente une brèche importante au droit au respect de la vie privée, un droit fondamental garanti par l'article 5 de la Charte. Pourtant, le principe du consentement n'avait pas fait l'objet de contestation au moment de l'adoption des dispositions en 2001¹⁷ et semblait toujours faire consensus quelques années après :

¹³ *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, L.R.Q., c. A-2.1.

¹⁴ *Loi sur la santé publique*, L.Q. 2001, c. 60, art. 61 et suiv.

¹⁵ *Id.*, art. 62 à 65.

¹⁶ Projet de loi n° 67, art. 12 à 14 et 17 à 18.

¹⁷ Voir ASSEMBLÉE NATIONALE, Commission permanente des affaires sociales, *Journal des débats*, cahier n° 39, 28 novembre 2001.

« Le consentement général à l'inscription des vaccins au Registre semble rencontrer peu d'opposition parmi les répondants. En effet, la majorité considère qu'un consentement écrit de portée générale, valable pour tous les vaccins qui seront administrés ultérieurement, est satisfaisant en autant qu'on offre la possibilité de se retirer du Registre en tout temps. »¹⁸
(nos soulignés)

L'Ordre des infirmières et infirmiers du Québec partageait cette position : « L'inscription au registre se fera évidemment avec le consentement de la personne [...] »¹⁹ (nos soulignés)

Lors de l'adoption de principe du projet de loi en mars dernier, le ministre de la Santé et des Services sociaux a évoqué des motifs fondés sur la protection de la santé publique pour justifier le retrait de l'obligation d'obtenir le consentement des personnes²⁰. La Commission engage le législateur à s'assurer que des motifs sérieux et légitimes justifient une telle atteinte au droit à la protection des renseignements personnels et qu'il n'existe pas de mesures moins attentatoires au droit au respect de la vie privée. Les dispositions législatives devraient à tout le moins mieux baliser le recours au registre.

c. Le Comité d'éthique de santé publique

Le projet de loi propose de transférer à l'Institut national de santé publique du Québec le Comité d'éthique de santé publique et complète ce processus par quelques dispositions dont l'une concerne la composition du comité d'éthique²¹. On y indique que la composition du comité d'éthique est déterminée par l'Institut mais qu'il doit cependant minimalement comprendre les personnes suivantes :

« 1° un éthicien;

2° deux représentants de la population qui n'ont aucun lien professionnel avec le réseau de la santé et des services sociaux;

3° un directeur de santé publique;

4° un professionnel oeuvrant dans un établissement du réseau de la santé et des services sociaux. ».

La Commission recommande que s'ajoute à cette liste un avocat, afin que le comité puisse faire respecter les normes juridiques qui encadrent l'application de la *Loi sur la santé publique*.

CONCLUSION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a examiné le projet de loi n° 67 à la lumière des droits reconnus à toute personne par la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec et à l'enfant par la *Loi sur la protection de la jeunesse*, conformément à son mandat. Ayant pour objectif un plus grand respect des droits des personnes en cause, elle formule plusieurs propositions.

En ce qui concerne le pouvoir du directeur de la protection de la jeunesse d'autoriser, selon certaines conditions, une personne qui n'est pas membre de son personnel à procéder à l'évaluation de la situation

¹⁸ Christian BOUDREAU, Monica TREMBLAY, Bernard DUVAL et Nicole BOULIANNE, « L'utilité d'un registre de vaccination provincial et la gestion du consentement. Le cas du Québec », (2005) 96(4) *Revue canadienne de santé publique* 269, 270.

¹⁹ *Le Journal*, mai / juin 2002, vol. 9 n° 5.

²⁰ ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats*, cahier n° 40, 13 mars 2008, Philippe Couillard, ministre de la Santé et des Services sociaux.

²¹ Projet de loi n° 67, art. 3, introduisant l'article 19.4.

et des conditions de vie de l'enfant, la Commission recommande que l'article 5 soit amendé afin que le nouvel alinéa de l'article 32 prévoise que le directeur peut autoriser une personne qui n'est pas membre de son personnel à procéder à l'évaluation de la situation et des conditions de vie « d'un enfant » et que cette autorisation exceptionnelle ne puisse pas s'appliquer aux signalements concernant la négligence sur le plan de la santé, les abus sexuels et les abus physiques. De plus, la Commission recommande que la décision du directeur soit balisée par un règlement et que la mise en application de cette pratique fasse obligatoirement l'objet d'un mécanisme de surveillance, par le dépôt d'un bilan annuel auprès du conseil d'administration de l'établissement.

La Commission recommande que l'article 63 de la *Loi sur la protection de la jeunesse* soit modifié afin qu'elle puisse disposer d'informations supplémentaires.

Enfin, la Commission appuie la modification à l'article 81 en vertu duquel elle retrouverait un statut d'intervenant d'office devant la Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec.

En ce qui concerne les modifications proposées en matière de santé publique, la Commission considère que des dispositions devraient encadrer la collecte et l'utilisation des renseignements dans le cadre de la vigie sanitaire.

Elle conclut également que l'abrogation des dispositions relatives au consentement entourant le registre de vaccination constitue une brèche importante au droit au respect de la vie privée. La Commission engage le législateur à s'assurer que des motifs sérieux et légitimes justifient une telle atteinte au droit à la protection des renseignements personnels et qu'il n'existe pas de mesures moins attentatoires au droit au respect de la vie privée. Les dispositions législatives devraient à tout le moins mieux baliser le recours au registre.

Finalement, la Commission recommande d'ajouter un avocat à la liste minimale des personnes qui composeront le Comité d'éthique de santé publique.