



INVESTIR DANS L'ENFANCE

Un examen et un appel à l'urgence dans les services de protection de l'enfance au Nouveau-Brunswick

Défenseur des
enfants et de la jeunesse
du Nouveau-Brunswick



New Brunswick
Child & Youth
Advocate

Bureau du Défenseur des enfants et des jeunes

Le Bureau du défenseur des enfants et des jeunes détient les fonctions et responsabilités suivantes :

- veiller à ce que les droits et les intérêts des enfants et des jeunes soient protégés;
- veiller à ce que les opinions des enfants et des jeunes soient entendues et qu'on en tienne compte dans les forums appropriés, lorsque ces opinions ne seraient pas autrement avancées;
- veiller à ce que les enfants et les jeunes qui ont droit de recevoir des services y aient accès, et que les plaintes que les enfants et les jeunes pourraient avoir à l'égard de ces services reçoivent l'attention voulue;
- veiller à ce que de l'information et des conseils soient fournis au gouvernement, aux agences gouvernementales et aux communautés au sujet de la disponibilité, de l'efficacité, de la sensibilité et de la pertinence des services aux enfants et aux jeunes;
- agir, de façon générale, en tant que défenseur des droits et des intérêts des enfants et des jeunes.

C.P. 6000

Téléphone : 1.888.465.1100

Fredericton, N.-B. E3B 5H1

Réception : 1.506.453.2789

www.dejnbc.ca

Télécopieur : 1.506.453.5599

Comment citer ce document :

Défenseur des enfants et des jeunes, Investir dans l'enfance, Mai 2022.

Copie papier (Anglais/Français) ISBN# 978-1-4605-3103-7

Anglais version PDF ISBN# 978-1-4605-3104-4

Français version PDF ISBN# 978-1-4605-3105-1

SOMMAIRE

Le rapport, *Investir dans l'enfance*, passe en revue la législation sur la protection de l'enfance et formule cinq principales recommandations d'amélioration dans le cadre d'un nouveau cadre législatif proposé. L'enquête menée en préparation de ce rapport comprenait un examen des cas clos, des politiques existantes, des normes de pratique en matière de protection de l'enfance et des réponses aux demandes de données détaillées. De plus, plus de 200 enfants et jeunes qui ont été pris en charge ont été interrogés afin d'obtenir leurs commentaires sur le système de protection de l'enfance. Des professionnels qui travaillent au sein du système ou dans des domaines connexes ont également été interrogés sur la nécessité d'une réforme du droit dans ce domaine.

La première recommandation faite par le défenseur des enfants et des jeunes concerne une approche renouvelée de la réforme du droit fondée sur les droits et la promulgation d'une nouvelle loi sur l'enfance pour remplacer les dispositions sur le bien-être de l'enfance de la *Loi sur les services à la famille*. La *Loi sur les services à la famille* confirme actuellement certains droits fondamentaux et libertés fondamentales des enfants, mais ne satisfait pas à toutes les exigences de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CIDE). Il est proposé que la CIDE soit incorporée par renvoi dans une nouvelle *Loi sur l'enfance*. D'autres pays ont adopté des méthodes d'application nationale de la CIDE et ces pratiques exemplaires pourraient servir de modèle au Nouveau-Brunswick.

La deuxième recommandation porte sur la réforme du droit, en commençant par la consolidation des dispositions pertinentes de la *Loi sur les services à la famille* dans une nouvelle *Loi sur l'enfance*. Les dispositions relatives aux enfants dans d'autres lois devraient également être envisagées pour inclusion dans une *Loi sur l'enfance*. De plus, il est recommandé qu'une *Loi sur l'enfance* comprenne des modifications à la *Loi sur le défenseur des enfants, des jeunes et des aînés* permettant au défenseur des enfants et des jeunes d'avoir le pouvoir de : demander l'exécution de ses recommandations à la Cour du Banc de la Reine lorsque les droits d'un enfant ont été violés et la réponse aux recommandations a été retardée ou refusée, offrir des avis consultatifs et se présenter comme intervenant lorsque les droits de l'enfant sont en cause, et demander la nomination d'un avocat pour les enfants.

La troisième recommandation est formulée en réponse au document de consultation produit par le ministère du Développement social. Le défenseur des enfants et des jeunes encourage la collaboration dans le processus d'élaboration des politiques entre les députés, les enfants et les jeunes et d'autres intervenants. Cependant, le défenseur des enfants et des jeunes s'oppose à la suggestion du Ministère de réduire les critères de mise en danger des enfants, car ces changements ne respecteraient pas les obligations du pays en vertu de la CIDE.

La quatrième recommandation est qu'une *Loi sur l'enfance* dispose que la prestation de services intégrés (PSI) est le mécanisme de prestation de services mandaté pour tous les

enfants et les jeunes du Nouveau-Brunswick. Il appelle à une responsabilité au niveau du cabinet pour la coordination des services pour les enfants entre les ministères. Bien que la PSI soit en place, certains problèmes opérationnels doivent être résolus. Une *Loi sur l'enfance* devrait veiller à ce qu'un plan commun de PSI soit élaboré pour chaque enfant ayant un dossier de protection de l'enfance, qui a des contacts avec le système de justice pénale ou qui a des besoins complexes en matière de santé et d'apprentissage, car ces enfants ont le plus besoin de services intégrés.

La cinquième recommandation concerne l'adoption de procédures judiciaires adaptées aux enfants et la promotion d'une justice adaptée aux enfants qui promeut les droits de l'enfant. Cette recommandation traite de la nouvelle période cumulative de 24 mois pour le placement permanent. Il est suggéré que les normes de placement et de retrait soient clarifiées, exigeant le retrait des enfants lorsque cela est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Cette section propose également qu'une représentation juridique indépendante soit disponible pour les enfants dans les procédures de protection de l'enfance et qu'une équipe spécialisée d'avocats soit située au sein du Ministère du développement social.

La mise en œuvre des recommandations ci-dessus nécessitera une formation et une éducation pour les professionnels impliqués, ainsi qu'une réforme de la loi, afin de mettre en œuvre avec succès une approche basée sur les droits de l'enfant. Suite à la promulgation d'une *Loi sur l'enfance*, il est suggéré qu'un examen obligatoire soit effectué tous les 5 ans.

UN MESSAGE DU DÉFENSEUR DES ENFANTS ET DES JEUNES

**« Mieux vaut investir en l'enfance que de défrayer des âmes brisées. » -
Frederick Douglass (attribué)**

L'attribution de cette citation est parfois débattue, mais sa sagesse est claire. Lorsqu'un enfant est en difficulté, il n'y a aucune raison morale, éthique ou économique de perdre du temps. Les enfants ne méritent pas seulement nos conseils, ils méritent un sentiment d'urgence.

Il est facile pour le gouvernement d'attendre. On peut toujours se dire qu'une autre étude, un autre cycle budgétaire, une autre discussion est nécessaire. Les enfants ne vieillissent pas à la vitesse des études. L'enfant de cinq ans qui a du mal à lire devient très vite un enfant de neuf ans qui déteste l'école. L'enfant né dans une maison où la violence est la norme devient rapidement un enfant qui accepte la violence comme normale. L'enfant de six ans qui rebondit de famille d'accueil en famille d'accueil devient rapidement un enfant de douze ans qui a appris à ne pas attendre de soins ou d'aide de la part des adultes. Lorsqu'un enfant est en difficulté, il est temps d'agir.

Cette partie de notre examen des services de bien-être de l'enfance au Nouveau-Brunswick se penche sur cette accusation des plus urgentes. Nous avons essayé de mettre les paroles de Douglass en actions qui construiront des enfants forts plutôt que de traîner et de retarder jusqu'à ce qu'ils deviennent des adultes brisés. Nous demandons à tous les décideurs de vivre l'urgence qu'exige la construction d'enfants forts.

Dans ce rapport, nous avons fait des suggestions pour un système qui associe la promesse des droits de l'enfant à des actions concrètes. Nous décrivons un système où la planification et la collaboration se produisent automatiquement, et non dans le cadre d'un processus spécialisé. Nous appelons à une réforme du droit qui reflète l'urgence d'aider les enfants dans nos lois et processus. Par-dessus tout, nous demandons la créativité et l'imagination de tous ceux qui sont en mesure d'aider un enfant en difficulté. Il y aura toujours d'autres demandes sur notre temps, nos budgets et notre attention. Pourtant, aucune tâche ne devrait nous interpellier avec plus d'urgence. Si nous reculons devant la tâche de construire des enfants forts, nous trouverons que la tâche de réparer des adultes brisés est impossible.

Kelly A. Lamrock, c.r.

Défenseur des enfants et des jeunes du Nouveau-Brunswick

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	6
Contexte et méthodologie.....	8
PARTIE I – Une approche de la réforme du droit fondée sur les droits de l'enfant	12
PARTIE II – Un nouveau régime législatif et un nouveau mécanisme d'application des droits de l'enfant	33
PARTIE III – Recommandations en réponse au document de consultation du gouvernement ...	42
PARTIE IV – Intégration de la prestation de services intégrés dans une <i>Loi sur l'enfance</i>	49
PARTIE V – Pratique et procédure de la Division de la famille dans les questions de protection de l'enfance.....	56
Conclusion.....	69
Tableau des recommandations.....	71
Annexe I – Soumissions en réponse au document de consultation du gouvernement.....	76
Annexe II – Equipe d'Examen du Bureau du Défenseur des enfants et des jeunes.....	104



INTRODUCTION

« On ne naît pas homme, on le devient. »

Erasme, 1529

Ce que nous vivons dans l'enfance laisse une marque indélébile sur l'ensemble de notre expérience de vie. L'aphorisme d'Erasme se révèle de plus en plus vrai chaque jour, avec les progrès réalisés dans le domaine des neurosciences¹. Au Nouveau-Brunswick, comme dans de nombreuses autres régions du monde, les conversations qui ont lieu dans le milieu du bien-être de l'enfance portent maintenant sur les soins tenant compte des traumatismes. Le Dr Bruce Perry, auteur du livre *Le garçon qui fut élevé comme un chien*, et d'autres psychiatres et neuroscientifiques travaillant avec des enfants traumatisés ont pu montrer grâce à l'imagerie cérébrale les effets durables du traumatisme chez l'enfant, mais aussi l'influence salvatrice que le soutien relationnel peut offrir aux enfants².

Au moins deux règles découlent de cette observation : a) nous devons mettre fin à la violence envers les enfants; b) en cas de violence envers des enfants, nous devons offrir un soutien relationnel important pour aider les enfants à se remettre de ces mauvais traitements. Ce rapport vise avant tout à apporter les réformes législatives nécessaires pour mettre ces deux règles en vigueur de façon plus efficace dans notre province. Nous croyons qu'un nouvel engagement législatif envers l'application des droits de l'enfant est la meilleure voie à suivre pour garantir que notre histoire ne se répétera plus et qu'au Nouveau-Brunswick, nous pouvons cesser de faire passer les intérêts de la famille ou des parents avant les enfants.

Il y a trois ans, en février 2019, nous avons publié *Derrière les portes closes*³, un rapport appelant à des réformes urgentes pour mieux traiter les cas de négligence chronique durant la petite enfance. C'est l'histoire d'un ménage du Nouveau-Brunswick avec cinq enfants élevés dans des conditions de négligence chronique qui avait entraîné un appel urgent pour une réforme du droit. En moins d'un an, le ministre du Développement social avait lancé une vaste consultation et réclamé la création d'une nouvelle loi sur le bien-être de l'enfance; cette loi est en train d'être préparée en vue de sa présentation à l'Assemblée législative et de son examen. Lors de la conférence de presse au cours de laquelle le rapport du défenseur a été publié, on a demandé au ministre pourquoi le Nouveau-Brunswick était l'une des seules provinces du

¹ Wordsworth l'a exprimé de manière plus énigmatique comme «l'enfant est le père de l'homme», mais les deux auteurs capturent fondamentalement l'observation séculaire selon laquelle nos expériences d'enfance nous façonneront en adultes que nous deviendrons et que notre humanité se forge par l'éducation: Erasmus, Desiderius, *De Pueris Instituendis*, The Collected Works of Erasmus, Toronto, University of Toronto Press, 1974, 26:304.

² B. Perry, *Le garçon qui fut élevé comme un chien*, traduit de l'anglais (États-Unis) par Lou Gonse, Paris, Les Novateurs, 2020, 366 p.; M. Ungar, « Resilience, Trauma, Context, and Culture » (2013) 14:3 *Trauma, Violence and Abuse* aux pp. 255-266, en ligne : https://michaelungar.com/files/15contributions/5_Resilience%2C_Trauma%2C_Context%2C_and_Culture.pdf.

³ W. Cartwright, *Derrière les portes closes : un cas de négligence*, Fredericton, Bureau du défenseur des enfants, des jeunes et des aînés, 2019, 40 p.

Canada à ne pas avoir de loi distincte et autonome sur la protection de l'enfance. Le fait est que le Nouveau-Brunswick a été l'un des premiers gouvernements au monde à légiférer dans le domaine de la protection de l'enfance; nous avons une longue histoire législative dans ce domaine. En 1999, le ministère de la Santé et des Services communautaires, à l'initiative de Richard Quigg, alors directeur des services de protection de l'enfance pour la province, a chargé Carolyn Howlett de mener une étude qui a abouti à un examen historique exhaustif intitulé *Histoire du bien-être de l'enfance au Nouveau-Brunswick*⁴. Les parties qui prennent part aujourd'hui à la réforme du droit devraient commencer par lire cette histoire.

Cette étude nous apprend que l'actuelle *Loi sur les services à la famille* s'est inspirée d'importants rapports commandés par le gouvernement Hatfield au milieu des années 1970, dont un réalisé par Lorne MacGuigan, ancien député de Saint John Centre. Le rapport de MacGuigan appelait à une approche de la protection de l'enfance fondée sur les droits, en partant du principe que toutes les décisions prises en matière de bien-être de l'enfance devaient accorder une importance primordiale à l'effet de la décision sur l'enfant. Le rapport a établi une liste de droits universels qui devraient être accordés à chaque enfant. Le rapport concluait que la priorité doit être donnée aux droits de l'enfant. Si l'unité familiale doit être « honorée, entretenue et protégée », « l'intérêt supérieur de l'enfant doit être la principale préoccupation et la préservation de l'unité familiale doit être secondaire » [TRADUCTION]⁵. C'était en 1975. Gordon Fairweather, ancien procureur général du Nouveau-Brunswick sous le premier ministre Hugh John Flemming, allait bientôt être nommé commissaire en chef de la nouvelle Commission des droits de la personne du Canada. En 1979, les Nations Unies ont déclaré que cette année serait l'*Année internationale de l'enfant* et ont commencé à travailler sur une nouvelle Convention relative aux droits de l'enfant. Toutefois, il a fallu attendre encore dix ans avant la création du traité sur les droits universels de l'homme consacrant les principes même que MacGuigan avait réclamés. Des rapports ultérieurs du ministère des Services sociaux et de son comité interministériel sur les services à l'enfance ont proposé une réforme législative approfondie unifiant tous les services aux enfants dans un cadre législatif unique. La *Loi sur les services à la famille* a réuni toutes les lois disparates sur les services de bien-être à l'enfance dans un seul cadre législatif et a reconnu que la famille constituait l'unité fondamentale de la société et que la place de l'enfant était au sein d'une famille - pas un foyer de groupe, ni un orphelinat ou un foyer de soins spéciaux, mais une famille⁶.

Nous voyons également dans cette étude sur le bien-être de l'enfance qu'une grande partie de l'histoire de la protection de l'enfance au Nouveau-Brunswick tourne autour de la tension entre

⁴ C. Howlett, *Histoire du bien-être de l'enfance au Nouveau-Brunswick*, [Fredericton], Ministère de la santé et de services communautaires, 2002, 284 p.

⁵ C. Howlett, *supra* aux pp. 54-55.

⁶ *Ibid.* aux pp. 65-71.

la volonté de garantir la sécurité des enfants et le souhait de garder les familles ensemble. Les législateurs sont intervenus à maintes reprises pour défendre les enfants et proposer de nouvelles façons de les protéger, mais les tribunaux ont généralement été réticents à retirer les enfants de la garde de leurs parents et trouvent souvent des moyens de les renvoyer à ces derniers, même après les protestations des professionnels de la protection de l'enfance. Dans ce rapport, le défenseur des enfants et des jeunes exhorte la province à prendre des mesures législatives décisives et concluantes pour faire respecter le droit de l'enfant d'être à l'abri de toutes les formes de violence et d'avoir un environnement familial enrichissant et aidant et pour que ces droits garantis à l'échelle mondiale soient exécutoires devant nos tribunaux. Nous formulons également des recommandations à l'intention des tribunaux et du barreau de la pratique en droit de la famille pour trouver des moyens de rendre les processus judiciaires dans notre province plus accessibles, plus attentifs, plus rapides et mieux adaptés aux enfants.

Contexte et méthodologie

Le défenseur des enfants et des jeunes a donné avis d'un examen systémique des services de bien-être à l'enfance au Nouveau-Brunswick en suivi du rapport *Plus d'aide, moins de poursuites*. De nombreux rapports antérieurs du bureau du défenseur avaient traité d'éléments importants des services de protection de l'enfance. *Promesses rompues, Connexions et déconnexion, Protection des nouveau-nés vulnérables* et *Main dans la main* mettaient tous un accent important sur la protection de l'enfance, mais l'accent était généralement lié à un certain aspect de la protection de l'enfance et des Services aux enfants pris en charge, qu'il s'agisse de négligence chronique dans la petite enfance, de l'infanticide, du bien-être des enfants autochtones ou de l'intersection du bien-être de l'enfance avec les autres services à l'enfance et à la jeunesse. Aucun de ces rapports n'a entrepris un examen exhaustif du cadre juridique ou du système de bien-être de l'enfance dans son ensemble. Après avoir effectué un examen exhaustif similaire du système de justice pour enfants avec notre rapport *Plus d'aide, moins de poursuites*, nous savions que le bien-être de l'enfance avait besoin du même genre d'examen approfondi.

Les trois principaux facteurs qui motivent cette réforme sont les suivants : 1) des appels du Réseau des jeunes pris en charge réclamant une meilleure réponse à leurs conseils et à leur expérience vécue, en particulier en ce qui concerne la consommation de drogues psychotropes et l'expérience des jeunes dans les foyers de groupe; 2) des réunions avec des avocats de l'aide juridique familiale et des avocats de la Couronne des tribunaux de la famille qui ont tous deux décrit des goulots d'étranglement, des retards et des erreurs judiciaires dans les processus des tribunaux de la famille, en particulier en ce qui concerne les procédures de protection de l'enfance; 3) le travail de notre propre bureau dans le cadre de la codirection de la Stratégie quinquennale provinciale de prévention des dommages causés aux enfants et aux jeunes, ainsi

que des alertes de nos propres défenseurs de cas individuels concernant des plaintes envoyées à notre bureau où les travailleurs sociaux de la protection de l'enfance ont eux-mêmes admis les lacunes du système en ce qui a trait à la protection des enfants.

L'enquête s'est déroulée sous la direction de Gavin Kotze, directeur des enquêtes systémiques au sein de notre bureau, et de Christian Whalen, Défenseur adjoint, sur la base de la divulgation de documents importants et de l'examen de dossiers fermés, des instruments de politique existants, des normes relatives aux pratiques de protection de l'enfance, de réponses aux demandes de données détaillées et de réunions avec tous les intervenants. Notre personnel a commencé à interviewer des enfants et des jeunes qui sont pris en charge ou qui ne sont plus pris en charge en raison de leur âge, et ces entretiens se sont poursuivis pour inclure plus de 200 enfants et jeunes. Nous les avons rencontrés dans des foyers de groupe, en famille d'accueil, en milieu hospitalier, dans des milieux de soins spécialisés et dans les centres de détention pour jeunes et de garde en milieu fermé, afin de recueillir leurs commentaires sur les services de bien-être de l'enfance. Nous avons également rencontré, au cours de deux ans, des professionnels du bureau central et de diverses régions responsables des services de protection de l'enfance, des Services aux enfants pris en charge et d'autres programmes de bien-être de l'enfance, y compris les Services engagement jeunesse et les services d'adoption. Nous avons rencontré des représentants du bureau du procureur général de la Couronne en droit de la famille, des services d'aide juridique en droit de la famille, de l'éducation et de la petite enfance, de la santé publique, de la santé mentale, des soins primaires, des services de police et de la justice pénale pour les adolescents, ainsi que des membres de l'équipe enfants et jeunes de la prestation des services intégrés (PSI) et de la direction, pour recueillir leurs commentaires sur le besoin d'une réforme législative dans ce secteur. Au printemps 2019, le défenseur a également rencontré l'ancien Juge en chef du Banc de la Reine et certains juges de la Division de la famille pour recueillir leurs conseils. De plus, des associés de recherche de notre personnel ont réalisé un aperçu par administration des pratiques exemplaires au Canada et dans le monde dans le domaine du bien-être de l'enfance et ont participé à notre revue de la littérature en préparation de ce rapport.

Ce rapport est l'un des deux rapports qui font suite à *Derrière les portes closes* et offrent des recommandations plus approfondies pour éclairer l'élaboration d'une nouvelle approche en matière de protection de l'enfance et de bien-être de l'enfance, dans le cadre d'un nouveau mandat législatif. Ce rapport, *Investir dans l'enfance*, met l'accent sur la nécessité d'un nouveau cadre législatif pour le bien-être de l'enfance ainsi que sur la réforme des processus du tribunal de la famille concernant des enfants. Ce rapport vise à jeter les bases pour la mise en œuvre des droits de l'enfant au Nouveau-Brunswick et à mettre en place des systèmes de justice adaptés aux enfants. L'autre rapport, *A travers leurs yeux*, adopte une approche plus détaillée de la loi, des règlements et des normes de pratique et se concentre sur l'expérience de la vie

des enfants pris en charge - que ce soit dans la famille, en famille d'accueil, en foyer de groupe ou dans des centres de traitement spécialisés, et considère également la planification de la permanence, les services d'adoption et les soins après la tutelle.

Investir dans l'enfance est divisé en cinq parties principales. La première partie examinera la possibilité d'intégrer la *Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies* (ci-après « la Convention ») dans la loi du Nouveau-Brunswick par l'intermédiaire du processus de réforme du bien-être de l'enfance. La deuxième partie examinera le régime général de la loi et proposera des recommandations concernant les mécanismes d'application des droits de l'enfant et la manière de maintenir tous les services aux enfants réunis dans un nouveau régime législatif et liés aux services aux familles. La troisième partie du rapport se penchera plus en profondeur sur certaines des dispositions détaillées du nouveau cadre législatif, comme proposé dans le document de consultation du gouvernement et dans l'aperçu par administration et la révision de la législation qui sont en cours. Le rapport abordera certaines des principales observations du défenseur en réponse au document de consultation, mais d'autres soumissions fournies en réponse à la consultation se trouveront à l'annexe 1 du présent rapport. La quatrième partie explorera les moyens par lesquels la prestation des services intégrés et les interventions des services publics utilisant l'approche « un enfant, un dossier » peuvent être mieux soutenues par la législation. Enfin, la dernière partie du rapport examinera les processus du tribunal de la famille et réfléchira à la façon dont ceux-ci peuvent être améliorés par l'intermédiaire de la législation et les règles de procédure pour garantir un meilleur accès à la justice aux enfants du Nouveau-Brunswick, par des moyens qui soutiennent leur intérêt supérieur et offrent une justice adaptée aux enfants.

Chacune de ces cinq parties du rapport sera introduite par une ou plusieurs vignettes présentant des histoires d'enfants que nous avons observées lors de notre enquête, et qui démontrent la nécessité d'une réforme. Les noms des enfants ont été modifiés et certains faits ont été empruntés à d'autres cas pour rendre anonymes ces renseignements, mais toutes ces vignettes sont représentatives des traumatismes subis par les enfants à la fois dans les systèmes officiels de prise en charge et avant leur placement. Tout au long du rapport, nous avons également cherché à donner la parole aux jeunes que nous avons rencontrés et interviewés. Ces vignettes sur la vie des enfants et leurs récits de leur expérience vécue sont souvent difficiles et dérangeants. Nous les présentons dans ce rapport pour souligner le besoin urgent de réforme - la nécessité de faire mieux en prenant enfin les droits des enfants au sérieux et en mettant en place des mesures robustes pour dissuader et prévenir toute forme de préjudice aux enfants.

Une ébauche de ce rapport a été remise au ministère du Développement social en février 2020. Le rapport aurait été publié beaucoup plus tôt si la pandémie de COVID-19 n'avait pas frappé.

La pandémie a créé des défis nouveaux et sans précédent pour les services de protection de l'enfance et de bien-être de l'enfance. Les fonctionnaires du ministère et les fonctionnaires de justice méritent d'être félicités pour leur capacité à maintenir les services essentiels en ces temps difficiles causés par cette crise mondiale de santé publique. Nous sommes également encouragés par le fait que, malgré l'accent prioritaire mis sur la réponse à la COVID et le programme de vaccination en cours, le gouvernement va de l'avant avec son processus de réforme législative dans ce secteur. Les pressions accrues sur les services et les procédures judiciaires au cours de l'année dernière n'ont fait que souligner davantage la nécessité d'une réforme. En tant que bureau du défenseur, nous nous sommes associés à l'Université de Moncton et à d'autres bureaux de défenseurs au Canada et à l'étranger pour organiser à la fin septembre une conférence mondiale sur la protection des droits des enfants en temps de pandémie. Pour les nombreuses raisons décrites dans nos rapports, mais aussi comme mesure de la réponse à la pandémie, ce rapport est publié maintenant dans le but de persuader le gouvernement de faire un pas en avant important dans la mise en œuvre et l'application des droits de l'enfant dans notre province et de mobiliser le soutien du public en faveur de cette réforme.



PARTIE I – Une approche de la réforme du droit fondée sur les droits de l'enfant

En ces temps de pandémie mondiale, il est facile d'imaginer l'angoisse d'une mère tentant de protéger son enfant d'une maladie dévastatrice. C'est pourquoi, dans le village de Jeffrey, dans le sud du Nouveau-Brunswick, toute la communauté s'est réunie pour soutenir ses parents lorsqu'il a attrapé à l'âge de huit ans une maladie potentiellement mortelle. Jeffrey était un garçon brillant et actif qui aimait jouer au hockey. Un soir, après l'entraînement, Jeffrey a attrapé un rhume et a commencé à avoir des frissons. Ses parents l'ont emmitouflé dans son lit et l'ont laissé se reposer. Mais dans la nuit, il a recommencé à se plaindre du froid. Le matin, sa mère était tellement préoccupée par les plaintes de son fils et par la perte de sensation dans ses orteils froids qui commençaient à devenir bleus qu'elle l'a emmené à l'hôpital le plus proche, à une heure de route. À l'hôpital, l'état de Jeffrey a continué de se détériorer et, après avoir reçu un diagnostic préliminaire, Jeffrey a été transporté par avion avec sa mère le même jour au IWK Health Centre à Halifax; son père les a suivis en voiture, le plus rapidement possible. Malheureusement, malgré tous les meilleurs soins médicaux disponibles, les professionnels de la santé n'ont pas été en mesure d'arrêter la propagation rapide de la maladie ravageuse. Après des mois de traitement et deux rechutes, Jeffrey a perdu la plus grande partie de ses quatre membres lors de chirurgies d'urgence visant à sauver sa vie. Aujourd'hui, il doit s'adapter à sa nouvelle vie. Sa vie a radicalement changé, de nombreuses occasions et possibilités ont disparu, et il y a tellement de nouvelles choses à apprendre et de tâches auparavant faciles qui doivent être apprises à nouveau.

De nombreux enfants peuvent éprouver un sentiment écrasant de perte lorsque la maladie change leur vie et leurs perspectives si brusquement. Nous avons ressenti cela en lisant le dossier de Jeffrey, mais ensuite nous l'avons rencontré. Il n'a pas perdu l'étincelle en lui. Il semble être un enfant très heureux, il adore rire et aime entendre une bonne blague, il sait ce qui le rend heureux et il demeure la fierté et la joie de sa mère.

Ses parents, comme la plupart des parents confrontés à la maladie ou au handicap dévastateur d'un de leurs enfants, ont lutté avec acharnement pour répondre à ses besoins. Finalement, la pression sur leur relation était trop forte et ses parents se sont séparés. Son père offre encore son aide quand il le peut, mais Jeffrey vit maintenant seul avec sa mère, son principal soutien. À l'école, il a quelqu'un pour l'aider à se déplacer dans l'école, l'aider avec ses soins personnels et l'aider à manger, tout en l'aidant à suivre son programme éducatif. À la maison, la mère s'occupe à peu près de tout. L'une des travailleuses de soutien de l'école est une amie de longue date de la mère et l'aide autant qu'elle le peut, mais le district scolaire l'a réaffectée à un nouvel emploi à une heure de route et elle ne peut plus venir l'aider aussi souvent. La mère a vécu cela comme un énorme revers; non seulement elle a perdu la personne de confiance sur laquelle elle comptait à l'école pour savoir que son fils irait bien, mais elle a également perdu le soutien occasionnel de cette personne, physiquement et mentalement, à la maison après les heures.

La convention collective entre le gouvernement et le syndicat représentant les aides-enseignants permet à toute personne ayant plus d'ancienneté de retirer un autre membre moins ancien de son poste lorsqu'il y a des quarts de travail. Une disposition spéciale de la convention collective permet aux travailleurs qui jouent un rôle délicat d'être exemptés des règles de « supplantation » pour ancienneté⁷. Notre enquête a toutefois révélé qu'il n'y a pas de règle concernant les « rôles délicats » dans les écoles du Nouveau-Brunswick. L'employeur et le syndicat semblent convenir que c'est une bonne chose. Nous ne faisons pas. Nous pensons que la collusion des adultes pour faire échec aux droits humains des enfants vulnérables est une mauvaise chose. Nous exhortons le gouvernement à adopter une vision plus large de ses responsabilités en termes de protection des enfants et de veiller à ce que les pratiques d'emploi de la main-d'œuvre du type que nous avons rencontré dans le secteur de l'éducation soient soigneusement réévaluées pour garantir que les services à l'enfance les droits des enfants avant le confort des adultes.

Dans une approche de la protection de l'enfance fondée sur les droits de l'enfant, peu importe que le besoin de protection de Jeffrey découle de sa maladie, il recevrait tout le soutien global dont il a besoin. Cependant, au Nouveau-Brunswick aujourd'hui, la protection de l'enfance n'intervient principalement que lorsqu'un enfant est en danger en raison d'une forme de négligence ou de préjudice intentionnel dans le foyer parental. Nous voyons tant d'enfants souffrir dans les écoles et la communauté, et tant de bonnes familles tout simplement submergées par les très grands besoins de leur enfant. Oui, les parents ont la responsabilité première de l'éducation et du développement de leur enfant et oui, ils devraient toujours avoir l'intérêt supérieur de leur enfant comme préoccupation fondamentale. Mais il n'est écrit nulle part que les parents doivent porter seuls ce fardeau. La pauvreté, le handicap et la discrimination peuvent nuire aux enfants autant que la maltraitance et la négligence, et peuvent souvent déclencher ou aggraver cette maltraitance ou cette négligence. Nous avons besoin de solutions et d'interventions qui examinent avec une perspective holistique les besoins de chaque enfant dans le contexte de l'ensemble de sa situation familiale.

L'article 18 de la Convention relative aux droits de l'enfant indique clairement qu'il faut que les gouvernements « accordent l'aide appropriée aux parents... dans l'exercice de la responsabilité qui leur incombe d'élever l'enfant ». Il y a une raison pour laquelle l'article 18 et l'article 19, qui garantit le droit de l'enfant à être protégé contre toutes les formes de violence et de préjudice, sont placés l'un après l'autre dans la Convention, et sont si proches aussi de l'article 23, qui garantit à tous les enfants handicapés le droit de « mener une vie pleine et décente, dans des conditions qui garantissent leur dignité, favorisent leur autonomie et facilitent leur participation

⁷ Entente entre le Conseil du Trésor et la section locale 2745 du Syndicat canadien de la fonction publique, expirant le 28 février 2023, article 13.09 Relations délicates.

active à la vie de la collectivité ». Le lien entre ces trois droits est très étroit. C'est également le cas avec les articles 26 et 27, qui garantissent aux enfants une aide sociale de base et un niveau de vie suffisant. Le gouvernement a besoin d'un cadre juridique et d'une approche coordonnée pour garantir que tous ces droits fonctionnent ensemble et ainsi permettre aux enfants handicapés de bénéficier en toutes circonstances de la même protection et des mêmes avantages qu'offre la loi.

** * **

Jenny était l'aînée de deux filles. Elle a eu une enfance normale et était une élève brillante, mais a commencé à avoir une mauvaise conduite lorsque ses parents ont divorcé. En huitième année, elle a commencé à s'absenter souvent de l'école et à essayer beaucoup de nouvelles drogues. Elle avait la réputation d'être quelqu'un qui essaierait n'importe quoi pour se défoncer et en était fière. Finalement, son comportement est devenu si turbulent que sa mère avait peur de la garder à la maison. Un jour, elle a pris un couteau dans le tiroir de la cuisine et en a menacé sa mère. En dixième année, elle a totalement abandonné l'école et a été placée sous garde, car ses parents ne pouvaient plus s'occuper d'elle. Plusieurs placements dans des foyers de groupe et des foyers d'accueil n'ont pas pu la protéger ou améliorer la situation quant à ses dépendances, et elle a fini par vivre dans la rue dans un mauvais quartier de la ville. Elle a été emmenée deux fois à l'hôpital en raison de surdoses de drogue et a failli mourir. Elle a passé six mois à Portage pour une cure de désintoxication, mais est revenue à ses habitudes presque immédiatement après sa libération. Ses parents étaient désemparés et ne savaient pas quoi faire. Son père voulait qu'elle soit accusée d'agression contre sa mère, car il aurait préféré la voir en sécurité en prison plutôt que dans la rue. On nous a demandé d'intervenir au nom de Jenny par le procureur de la Couronne, qui était prêt à porter des accusations, mais qui estimait qu'il devrait y avoir une meilleure façon de la protéger.

Au moment de notre intervention, Jenny était dans la rue et avait été absente de son placement en famille d'accueil depuis trois semaines. Finalement, la police l'a trouvée, l'a arrêtée et le tribunal l'a envoyée à Restigouche pour une évaluation de 30 jours. À l'hôpital, comme à Portage auparavant, elle a été une patiente modèle. Là, elle a accepté d'essayer un autre séjour à Portage, et si cela ne l'aidait pas à surmonter ses dépendances, elle a accepté un placement dans un lieu sûr fait pour elle dans sa communauté qui pourrait être converti en établissement verrouillé si ses comportements et ses dépendances s'intensifiaient et la menaçaient davantage.

La Loi sur les services à la famille du Nouveau-Brunswick comprend depuis de nombreuses années une disposition, à l'article 57, permettant le placement d'un enfant dans un lieu de sûreté de la communauté, qui est une ressource de placement communautaire différente d'un foyer de groupe, d'un foyer d'accueil ou d'un foyer de soins spéciaux et qui peut offrir différents niveaux de sécurité pour les jeunes qui risquent de se faire du mal, y compris avec des chambres

verrouillées comme vous pourriez trouver dans un foyer de soins de niveau 4. Le problème, c'est que le ministère n'a jamais ouvert de tels foyers et ne dispose actuellement d'aucune ressource communautaire qui pourrait être considérée comme étant un lieu de sûreté en vertu de l'article 57. Nous avons recommandé d'en créer un pour Jenny et d'en créer au moins quatre autres dans la province. Le ministère a accepté notre recommandation et a promis de les créer, mais maintenant, plus de trois ans plus tard, il n'y en a toujours pas et le gouvernement effectue des consultations publiques sur la question de savoir si ces types d'établissements sont une bonne idée.

Nous reconnaissons qu'il existe un débat légitime sur le bon modèle de ces ressources. Cependant, ne rien faire pendant trois ans ne peut pas être la réponse à un choix politique difficile à faire. La loi prévoit de telles interventions, mais le gouvernement n'a pas suivi sa propre loi ni mis à disposition des ressources similaires dans les cas appropriés. Les enfants ne vieillissent pas à la vitesse des études gouvernementales. Trois ans, c'est assez de temps pour qu'un adolescent en crise devienne un adulte rejeté par le gouvernement. Le résultat est que lorsque les enfants courent un très grand risque de subir des préjudices dans la communauté, mais ne présentent pas de risque pour eux-mêmes ou pour autrui sur le plan de la santé mentale et ne contreviennent pas considérablement à la loi, il n'y a pas de moyen adéquat de les protéger, et souvent ils sont hospitalisés ou font l'objet d'accusations comme mesure provisoire. Nous pensons que les enfants méritent mieux et qu'ils devraient, tout comme leurs familles, avoir de véritables recours à leur disposition pour faire respecter les droits fondamentaux de chaque enfant et garantir des solutions qui tiennent compte de leur intérêt supérieur et qui trouvent un équilibre entre tous leurs droits de manière appropriée, lorsque le droit à la liberté d'un enfant entre en conflit avec son droit à la survie et à un développement optimal. Dans le domaine des soins de longue durée pour les personnes âgées et les autres adultes vulnérables, la province exige que les foyers de soins et les foyers de soins spéciaux conservent un certain nombre de lits disponibles dans toute la province pour une utilisation d'urgence. Pourquoi ne pouvons-nous pas exiger la même chose des exploitants de foyers de groupe et des foyers d'accueil? Pourquoi nos enfants les plus vulnérables ne bénéficient-ils pas des mêmes soutiens que nous offrons aux aînés et aux adultes de nos communautés? Une nouvelle approche de la protection de l'enfance au Nouveau-Brunswick fondée sur l'application des droits humains fondamentaux de chaque enfant est la bonne solution.

Ces vignettes montrent que de nombreux enfants pris en charge ou qui ont besoin de soutien au développement social ont des familles dévouées et aimantes, mais leurs comportements ou défis sont tout simplement trop lourds pour qu'un parent, ou même deux, les assument seuls. Les approches fondées sur les droits de l'enfant nous obligent à prendre en compte les besoins de la totalité de l'enfant dans le contexte de la famille, de la communauté et de la structure

sociale dans son ensemble. Il s'agit du changement structurel et holistique dans la prestation de services dont les enfants vulnérables du Nouveau-Brunswick ont besoin.

Une réforme fondamentale de la *Loi sur les services à la famille* offre à notre province une occasion unique d'améliorer considérablement la vie de tous les enfants de la province et pas seulement des enfants qui ont besoin de soins de protection. Le Nouveau-Brunswick est déjà un chef de file parmi les provinces canadiennes en ce qui a trait à l'application des droits de l'enfant, à l'intégration des services pour les enfants, aux programmes d'éducation inclusifs et, de plus en plus, sur le plan du soutien à la prise en charge par la famille élargie et des investissements dans la petite enfance. Notre *Loi sur les services à la famille*, bien que très progressiste pour l'époque, a été promulguée deux ans avant la *Loi constitutionnelle de 1982* et sa *Charte canadienne des droits et libertés*, neuf ans avant l'adoption par les Nations Unies de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, et trente ans avant l'élaboration dans cette province de la prestation des services intégrée. Il existe de nombreuses façons d'améliorer les services aux enfants par une réforme législative. Cependant, le changement le plus important et le plus fondamental requis est de consacrer dans une nouvelle *Loi sur l'enfance* tous les droits de l'enfant proclamés dans la Convention que le Canada a ratifiée il y a trente ans.

Les raisons de cette approche axée sur les droits fondamentaux sont urgentes et multiples. Dans cette première partie du rapport, nous pouvons résumer les arguments pour une réforme fondée sur les droits de l'enfant comme suit : 1) l'État de droit et notre ordre constitutionnel l'exigent; 2) les économies et les pays au premier plan en matière de bien-être de l'enfance sont déjà bien avancés dans cette voie; 3) les efforts antérieurs de réforme dans ce sens ont échoué et les violations des droits de l'enfant au Nouveau-Brunswick continuent d'exiger une telle réforme; 4) seule cette approche fondée sur des principes peut suffisamment soutenir nos efforts d'intégration des services et nous placer sur la voie d'un leadership continu et du progrès social et économique, en plaçant le bien-être des enfants au premier rang de nos priorités en tant que province.

Respect de l'état de droit

Les travaux de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (la Commission de Venise), bien qu'étant un instrument régional du Conseil de l'Europe, constituent une référence utile pour définir les critères de l'état de droit. La liste de la Commission définit les critères de l'état de droit comme étant la légalité, la sécurité juridique, la prévention de l'abus de pouvoir, l'égalité devant la loi et la non-discrimination et l'accès à la justice. Pour le critère de légalité, la Commission de Venise énumère huit principes, dont le troisième est la relation entre le droit international et le droit interne. Ce principe prévoit que l'état de droit existe là où « le système juridique interne d'un État garantit que l'État respecte ses obligations contraignantes en vertu du droit international ». Le respect du « droit relatif aux droits de l'homme, dont les décisions à

caractère contraignant des compétences internationales » et « des règles claires d'exécution de ces obligations dans le droit national » est explicitement intégré dans la norme. Dans son commentaire sur les critères, la Commission de Venise souligne que :

47. La légalité revêt en droit international la forme du principe *pacta sunt servanda* (les traités doivent être respectés). Il n'y a pas de règle en ce qui concerne la place que doit prendre le droit international coutumier ou conventionnel dans l'ordre juridique interne, mais un État « ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité » ou le non-respect du droit international coutumier.

48. L'État de droit n'impose ni le monisme ni le dualisme, mais la règle *pacta sunt servanda* s'applique, quel que soit le rapport choisi entre le droit national et international. En tout état de cause, le droit international doit être pleinement mis en œuvre dans le pays. S'il est intégré dans le droit interne, il a valeur contraignante selon les modalités qui ont été décrites à la section précédente sur la primauté du droit (II.A.2). Ce qui ne veut pas dire toutefois qu'il l'emporte toujours sur la constitution ou la législation ordinaire⁸.

Les critères de la Commission de Venise reposent sur les indicateurs de l'État de droit des Nations Unies et sur la définition de l'État de droit énoncée dans le rapport du Secrétaire général des Nations Unies au Conseil de sécurité des Nations Unies en 2004. Cette définition de l'état de droit souligne également l'importance fondamentale du respect des normes internationales relatives aux droits de l'homme pour garantir le respect de l'État de droit. La définition des Nations Unies décrite dans le Guide de mise en œuvre des indicateurs de l'État de droit établit que l'État de droit est « un principe de gouvernance en vertu duquel l'ensemble des individus, des institutions et des entités publiques et privées, y compris l'État lui-même, ont à répondre de l'observation de lois promulguées publiquement, appliquées de façon identique pour tous et administrées de manière indépendante, *et compatibles avec les règles et normes internationales en matière de droits de l'homme* »⁹(italiques ajoutés).

Le consensus qui se dégage sur la façon dont l'État de droit doit être interprété et appliqué renforce notre point de vue selon lequel lorsque l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick a affirmé les droits des enfants et des jeunes du Nouveau-Brunswick dans la *Loi sur les services*

⁸ Conseil de l'Europe, *Liste des critères de l'État de droit, adoptée par la Commission de Venise lors de sa 106^e session plénière (Venise, 11-12 mars 2016)*, mars 2016, en ligne : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-f).

⁹ Nations Unies, *Indicateurs de l'état de droit des Nations Unies : guide d'application et outils de gestion de projet*, en ligne : https://web.archive.org/web/20180920164247/https://www.un.org/fr/peacekeeping/documents/rule_of_law_indicators.pdf.

à la famille, et reconnu que ces droits sont garantis par l'État de droit et que les interventions de l'État pour affirmer ces mêmes droits sont également soumises à l'État de droit¹⁰, il a expressément reconnu ces droits comme faisant partie de la loi du Nouveau-Brunswick et reconnu les obligations de la province envers les enfants en vertu de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, comme une question relevant de notre droit interne.

Ces questions ont été expressément examinées par le procureur général de la province en 2013, lorsque le Nouveau-Brunswick a entamé le processus d'examen de toutes les politiques du Cabinet et de toutes les propositions concernant la réforme du droit au moyen d'un outil d'évaluation des répercussions sur les droits de l'enfant (ERDE). Certains avaient soutenu que, puisque la Convention n'avait pas été directement intégrée à la loi du Nouveau-Brunswick par une loi du Parlement ou de l'Assemblée législative, cet examen de nos projets de loi avec l'outil d'ERDE était inutile. Après de brèves consultations et un examen, le procureur général a convenu que le problème de l'application interne des droits établis par la Convention devant nos cours supérieures ne constituait pas une défense pour la Couronne quant à ses obligations législatives. Les principes de l'interprétation législative et de la rédaction législative insistent tous deux sur le fait que l'Assemblée législative est présumée agir conformément aux obligations juridiques internationales de l'État et que l'examen minutieux requis par l'ERDE permet uniquement de démontrer la diligence raisonnable de la part de l'État, même dans un pays dualiste comme le Canada.

Toutefois, du point de vue de l'enfant, le problème de l'application interne de leurs droits en vertu du droit international reste presque entier. Il n'est guère réconfortant pour un enfant que l'État puisse souligner l'existence de mesures et de processus rigoureux comme l'ERDE visant à garantir que ses droits sont pleinement respectés lorsque les lois sont promulguées et appliquées si la loi n'offre à l'enfant aucun recours en cas de violation de ces mêmes droits¹¹. Puisque la *Charte canadienne des droits et libertés* est la loi suprême du pays au Canada, et puisqu'elle commence par l'affirmation que « le Canada est fondé sur des principes qui reconnaissent la suprématie de Dieu et la primauté du droit », on pourrait soutenir que, étant une question de principe constitutionnel, les enfants doivent avoir accès aux recours internes nécessaires pour faire respecter les droits de l'homme universels mondialement reconnus. Cependant, pas plus tard qu'en 2007, dans *R. c. Hape*, 2007 CSC 26, la Cour suprême du Canada

¹⁰Le préambule de la *Loi sur les services à la famille*, LN-B 1980, c F-2, prévoit que : « ...il est reconnu que la règle de droit doit garantir les droits des enfants, des familles et des individus et que l'intervention de la province dans les affaires des individus et des familles pour la protection et l'affirmation de ces droits doit être régie par la règle de droit. ».

¹¹Le défaut du Canada de ratifier le troisième protocole facultatif de la Convention sur les droits de l'enfant, qui fournirait aux enfants canadiens une procédure de communication permettant de déposer des plaintes au Comité, souligne en outre la nécessité de mécanismes d'application efficaces et de recours internes.

a confirmé que la présomption de conformité des lois canadiennes aux normes juridiques internationales est assujettie au principe de la souveraineté parlementaire.

Plutôt que de s'appuyer sur les principes juridiques internationaux et les normes de la primauté du droit pour assurer la mise en œuvre des droits universels de l'enfant au Nouveau-Brunswick, la province devrait intégrer ces droits dans sa législation locale au moyen d'une mesure parlementaire claire. La voie à suivre pour garantir hors de tout doute que les droits des enfants sont protégés au Nouveau-Brunswick et devant nos tribunaux est que l'Assemblée législative proclame ces mêmes droits au moyen d'une loi. Pour les raisons décrites ci-dessous, le défenseur soutient qu'il n'y aurait pas de meilleur endroit pour le faire que dans une nouvelle loi remplaçant la *Loi sur les services à la famille*. Aucune loi de la législature n'applique déjà autant de dispositions de la Convention. En outre, d'autres droits qui ne sont pas spécifiquement couverts par ce régime législatif, comme le droit à la santé ou le droit à l'éducation, sont des droits interdépendants et concomitants aux droits fondamentaux de protection et aux droits à un environnement familial déjà inscrits dans la législation sur la protection de l'enfance. Au-delà de ce point évident, il y a la considération tout aussi évidente que le but même de la *Loi sur l'enfance* serait d'énoncer dans une loi générale, par souci de commodité, tous les droits des enfants, de manière à éclairer non seulement l'application d'une nouvelle *Loi sur l'enfance*, mais aussi de toutes les autres lois du Nouveau-Brunswick et, en fait, de la common law, lorsqu'appliquée aux enfants.

Nous reconnaissons qu'il y a toujours eu des appréhensions quant à l'incorporation d'instruments fondés sur les droits dans la législation du Nouveau-Brunswick. Nous suggérons que cela est basé sur une perception dépassée selon laquelle une telle loi serait imprévisible et ouverte. Après tout, le Canada est signataire de la Convention depuis plus de trente ans. Les tribunaux ont affirmé que les lois doivent être interprétées de manière à présumer l'intention du gouvernement de se conformer à ces obligations légales. Il serait difficile de trouver un gouvernement officiellement opposé à l'un quelconque des droits contenus dans la Convention. Une *loi sur l'enfance* qui affirme un engagement à l'égard de ces droits affirmerait simplement ce qui devrait être supposé, et cela éviterait des déchirements juridiques pour le gouvernement sur la route.

Après tout, si la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant n'est pas la norme à laquelle aspire le gouvernement, quelle alternative possible serait défendable ?

La *Loi sur les services à la famille* décrit actuellement des moyens importants de préserver et protéger les droits des enfants. L'article 6 de la *Loi* traite de la prise en compte des vœux de l'enfant et donne effet à l'article 12 de la Convention. L'article 22 de la *Loi* donne effet à l'article 25 de la Convention et prévoit l'inspection par le ministre des agences de services sociaux communautaires fournissant des services aux enfants. L'article 27 de la *Loi* prévoit un

examen similaire des ressources de placement communautaires, y compris les foyers de groupe, les foyers d'accueil ou les foyers de soins spéciaux. L'article 19 de la Convention est mis en œuvre en partie par l'obligation de signaler la maltraitance des enfants établie à l'article 30 de la *Loi* et par les pouvoirs d'enquête, d'entrée et d'appréhension du ministre établis à l'article 31 de la *Loi*, lorsque la sécurité ou le développement de l'enfant peut être en danger. L'article 32 permet au ministre de placer un enfant sous un régime de protection ou de permettre à un enfant de rester à son domicile avec le soutien des services sociaux pour fournir des soins de façon temporaire. L'article 51 de la *Loi* oblige le ministre à demander une ordonnance de la cour dans les 5 jours suivant une arrestation afin de prendre une décision quant au placement de l'enfant, mettant ainsi en œuvre les obligations de la province en vertu des articles 9 et 20 de la Convention. Cette liste n'est pas exhaustive et ne sert qu'à illustrer le respect étroit par notre régime législatif, dans le cadre de la *Loi sur les services à la famille*, des normes fondamentales de protection de l'enfance énoncées dans le droit international en vertu de la Convention.

Apprendre d'autres gouvernements de premier plan

Dans leurs récents rapports parallèles au Canada, le Conseil canadien des défenseurs des enfants et des jeunes¹² et l'Association du Barreau canadien (ABC)¹³ ont formulé des recommandations claires au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux et territoriaux, leur suggérant d'adopter une loi intégrant la Convention au droit national. Cela est cohérent avec les recommandations adressées au Canada par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies dans ses dernières observations finales en 2012; le Comité avait alors recommandé dans sa troisième recommandation que le Canada trouve « une voie constitutionnelle appropriée » vers un cadre juridique complet intégrant les dispositions de la Convention et ses protocoles à son droit interne à tous les niveaux¹⁴.

¹² Conseil canadien des défenseurs des enfants et des jeunes, *Contre-rapport du Conseil canadien des défenseurs des enfants et des jeunes aux cinquième et sixième rapports combinés du Canada sur la Convention relative aux droits de l'enfant*, Edmonton, CCDEJ, mars 2020, en ligne : http://www.cccya.ca/Images/french/FR_CCCYA_Alternative_Report_CRC_March2020.pdf.

¹³ Association du Barreau canadien, Section sur le droit des enfants, *Alternative Report to the UN Committee on the Rights of the Child*, Ottawa, ABC, février 2020, en ligne : <http://rightsofchildren.ca/wp-content/uploads/2020/03/CBA-Report-for-Review-of-Childrens-Rights-in-Canada.pdf>.

¹⁴ Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, *Observations finales sur les troisième et quatrième rapports périodiques du Canada, soumis en un seul document, adoptées par le Comité à sa soixante et unième session (17 septembre-5 octobre 2012)*, 6 décembre 2012 à la p. 2, en ligne : <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6OkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsh8%2fU426pHwccUxzN5kmnhLtdnrWm1hJzGwfirOtSF7im%2btj4%2bJ5n5CPlpIDWXA35GT9TRp%2f4buWRS%2bmORazjhBvmYvo2zBKSKvXuQqKAHC8>. Ce mémoire reprend les recommandations adressées au Canada dans les observations finales de 1995 et 2003.

L'Ontario a récemment révisé sa législation sur le bien-être de l'enfance avec une *Loi sur les services à l'enfance, à la jeunesse et à la famille*¹⁵, et la nouvelle loi soutient de manière évidente une approche fondée sur les droits en faisant référence à la Convention dans son préambule. La *Loi sur les services à la famille* du Nouveau-Brunswick a bien sûr entériné une approche fondée sur les droits dans son préambule il y a 40 ans, avant même l'adoption de la Convention. Le consensus parmi les experts canadiens et du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies est que ces mesures ne vont pas assez loin. Pour se conformer à leurs obligations découlant des traités internationaux relatifs aux droits de la personne et à l'État de droit, les gouvernements du Canada doivent prendre des mesures législatives pour faire en sorte que la Convention s'applique en vertu du droit interne. La Commission Laurent du Québec a largement consulté et a appelé à une réforme plus solide fondée sur les droits au Québec¹⁶. La probabilité d'une conférence constitutionnelle avec un accord fédéral, provincial et territorial sur la façon d'agir collectivement et à l'unisson pour l'intégration nationale des droits de l'enfant dans toutes les provinces et tous les territoires afin de mieux protéger le bien-être de tous les enfants canadiens est faible. Nous avons de meilleures chances de voir des progrès réalisés si certaines provinces donnent l'exemple et montrent la voie. Le Nouveau-Brunswick est mieux placé que quiconque pour mener une réforme du droit dans ce domaine.

L'Écosse et le Pays de Galles ont récemment adopté des mesures parlementaires pour l'application interne de la Convention dans le cadre du droit gallois et écossais. La mesure parlementaire galloise¹⁷ est la plus ancienne et peut-être la plus stricte des deux. Elle impose aux ministres gallois de la Couronne l'obligation de tenir dûment compte des enfants et des droits de l'enfant dans toutes leurs prises de décisions. Il se peut que la mesure parlementaire adoptée par le Parlement gallois soit une mesure de droit souple et qu'elle ait été promue comme une étape graduelle vers une pleine intégration, mais la loi qui sous-tend la « mesure parlementaire » est une mesure législative claire concernant la loi galloise par un parlement souverain. La « mesure parlementaire » écossaise¹⁸ a été calquée sur la mesure galloise, mais n'a pas été soutenue par un texte législatif aussi clair et le résultat manque donc également de clarté. Plus récemment, l'Écosse a introduit une nouvelle loi visant l'intégration nationale de la

¹⁵ Ontario, *Loi de 2017 sur les services à l'enfance, à la jeunesse et à la famille*, L.O. 2017, c. 14, ann. 1.

¹⁶ La Commission Laurent, aussi appelée *Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse*, doit soumettre son rapport à l'Assemblée nationale du Québec avant le 30 avril 2021.

¹⁷ Parlement gallois, *Rights of Children and Young Persons (Wales) Measure 2011*, 2011 nawm 2, en ligne : <<https://www.legislation.gov.uk/mwa/2011/2/contents>>. Voir également le Children's Rights Scheme de 2014, qui explique comment la mesure est appliquée dans l'ensemble du gouvernement gallois : <https://gov.wales/sites/default/files/publications/2020-10/childrens-rights-scheme-2014.pdf> et l'ébauche du Children's Rights Scheme de 2021, qui propose d'autres améliorations aux efforts gallois en matière d'application des droits de l'enfant : <https://gov.wales/sites/default/files/publications/2020-10/childrens-rights-scheme-2014.pdf>.

¹⁸ Parlement écossais, *Children and Young People (Scotland) Act*, 2014 asp 8, entrée en vigueur le 27 mars 2014, en ligne : <<https://www.legislation.gov.uk/asp/2014/8/introduction/enacted>>.

Convention au droit écossais¹⁹, mais elle a été contestée avec succès devant la Chambre des Lords. L'île de Jersey est l'État le plus récent à adopter une législation d'incorporation basée sur d'autres modèles britanniques²⁰. Le défenseur est d'avis que le Nouveau-Brunswick devrait suivre de près et tenir ses promesses envers les enfants conformément aux conseils du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies et aux pratiques exemplaires mondiales. La loi écossaise a été proposée en partie en réponse au Brexit pour consolider les efforts d'application des droits de l'homme alors que le Royaume-Uni se retire de l'Europe, mais aussi comme un aspect important du plan écossais de rétablissement de la COVID-19 pour les enfants. Un examen attentif des débats à Jersey, en Écosse et au Pays de Galles pour l'application des droits de l'enfant fournirait des orientations claires aux législateurs du Nouveau-Brunswick quant aux mesures tangibles, pratiques et directes que nous pourrions prendre pour mieux protéger les enfants de notre province.

Il existe un précédent clair au Nouveau-Brunswick, en particulier dans les affaires de droit de la famille, en ce qui concerne les lois de la Convention de La Haye, quant à la façon de procéder pour incorporer le droit des traités internationaux dans le droit du Nouveau-Brunswick. Nous proposons que la Convention relative aux droits de l'enfant dans son ensemble soit intégrée par renvoi dans l'une des dispositions préliminaires de la nouvelle *Loi sur l'enfance* proposée, puis que toute la Convention soit promulguée dans une annexe à la *Loi*. Il ne devrait y avoir aucune ambiguïté quant à l'intention de l'Assemblée législative, et la Convention doit être adoptée dans son ensemble, car toutes ses dispositions sont interdépendantes. Le Nouveau-Brunswick devrait expressément supprimer, aux fins du droit interne de la province, toutes les réserves que le Canada a à l'égard de l'alinéa 37 c).

Tentatives antérieures et nécessité permanente d'une réforme fondée sur les droits de l'enfant

Les services de protection de l'enfance au Nouveau-Brunswick sont régis par la *Loi sur les services à la famille* et ses règlements. La *Loi* aborde, entre autres domaines : les questions de protection de l'enfance, les dispositions relatives aux enfants sous la garde du ministre du Développement social, les services sociaux communautaires et les ressources de placement, l'adoption et la garde, le droit de visite et les obligations de soutien des parents. Elle traite également d'autres questions de droit de la famille, comme la protection des adultes qui sont victimes de violence ou de négligence. Bien que la *Loi* ne fasse aucune référence directe à la *Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies*, c'est grâce à cette loi que les droits fondamentaux des enfants du Nouveau-Brunswick sont appliqués et garantis de façon efficace.

¹⁹ Parlement écossais, *United Nations Convention on the Rights of the Child (incorporation) (Scotland) Bill*, SP Bill 80, 1 septembre 2020, en ligne :

<<https://www.parliament.scot/parliamentarybusiness/CurrentCommittees/115977.aspx>>.

²⁰ [Children \(Convention Rights\) \(Jersey\) Law 202- \(jerseylaw.je\)](#)

Le préambule de la *Loi* indique que celle-ci est appliquée dans le but de faire respecter les « droits essentiels et [les] libertés fondamentales reconnus aux enfants », pour protéger leur intérêt supérieur en tant que principale préoccupation, et pour protéger leurs droits d'être entendu et de participer aux processus qui peuvent les toucher, de n'être éloignés de leurs parents que conformément aux dispositions de la loi et de voir leurs droits garantis par l'État de droit²¹.

Comme l'illustrent les scénarios présentés dans le présent rapport, trop souvent l'application de la législation sur la protection de l'enfance est insuffisante pour garantir les droits proclamés des enfants. En vertu de la Convention, les enfants ont le droit explicite d'être protégés contre les dangers liés aux drogues, contre l'exploitation sexuelle, contre les pratiques de travail déloyales et contre d'autres formes d'exploitation. Ils sont protégés en vertu de l'article 19 contre toutes les formes de violence, que ce soit dans un établissement ou dans le domicile familial. La portée de la protection prévue par la *Loi sur les services à la famille*, compte tenu de son énumération des facteurs de mise en danger des enfants, peut à certains égards être encore plus vaste que la protection envisagée par la Convention, mais à bien d'autres égards, elle ne répond pas aux exigences de la Convention. Dans le cadre de notre expérience en tant que défenseurs, nous observons régulièrement des cas où un préjudice subi par un enfant se poursuit sans qu'il n'y ait de contrôle. Les tribunaux ont un grand pouvoir de contrôle sur les services de protection de l'enfance. Toutes les décisions concernant l'appréhension ou le retrait d'un enfant doivent être examinées par les tribunaux. Les tribunaux feront naturellement preuve d'une certaine déférence à l'égard des décisions du ministre, car la décision de retirer un enfant de sa famille n'est jamais prise à la légère. Toutefois, en fin de compte, il appartient aux tribunaux de faire appliquer la norme de diligence que le ministre doit adopter pour protéger les enfants contre les préjudices.

Notre compréhension du régime législatif est que le ministre doit être et sera zélé lorsqu'il agit pour protéger les enfants du Nouveau-Brunswick contre toutes les formes de préjudice. Le ministre a des pouvoirs exceptionnellement larges. Peu d'actions de l'État autorisent le type d'ingérence dans la liberté personnelle, la vie privée et la vie de famille que permettent les pouvoirs du ministre du Développement social en ce qui a trait à la protection de l'enfance. Cela témoigne de l'importance primordiale accordée aux préoccupations en matière de protection de l'enfance dans notre société. Le pouvoir des tribunaux dans ce dispositif législatif constitue une limite importante pour se prémunir contre le risque de tout excès d'autorité des professionnels de la protection de l'enfance. Bien que ces fonctionnaires aient tout le pouvoir et l'autorité nécessaires pour faire tout ce qui est nécessaire pour protéger les enfants contre les préjudices, ils doivent être en mesure de justifier leurs actions à tout moment devant les

²¹ *Loi sur les services à la famille*, SNB c F-2.2, préambule

tribunaux, sur la base des normes de nécessité et de l'intérêt supérieur de l'enfant. Le gouvernement ne retire un enfant de chez lui que lorsque cela est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant. L'État n'hésitera pas à le faire, mais doit toujours être prêt à ce qu'une autorité judiciaire indépendante examine ses actions.

Dans ce contexte, le rôle du défenseur est largement analogue à celui des tribunaux : c'est-à-dire que nous voulons agir comme un contrôle externe impartial sur le système et veiller à ce que les enfants ne soient pas inutilement retirés à la garde de leurs parents. Nous savons, sur la base d'années d'expérience de travail dans le domaine de la surveillance des services de protection de l'enfance, que les enfants dans les systèmes formels de prise en charge par l'État sont confrontés à toutes sortes d'adversité. Ils y sont placés pour les protéger d'un pire sort, mais les systèmes des foyers de groupe et des familles d'accueil ne sont pas toujours un jeu d'enfants pour les jeunes en difficulté. La protection de l'enfance adopte aujourd'hui une approche tenant compte des traumatismes qui reconnaît que les décisions d'appréhension et de placement des enfants sont des événements traumatisants en soi et que de telles réponses ne sont pas prises à la légère. En tant que défenseurs, nous considérons que notre rôle est d'agir en tant qu'allié pour les enfants dans ces situations de vulnérabilité et nous comprenons les appels, souvent répétés, des enfants qui veulent un foyer; il peut s'agir de leurs parents biologiques ou d'une famille d'accueil, tant qu'il s'agit d'un foyer qui offre un sentiment de stabilité et d'appartenance. C'est pourquoi, traditionnellement, en tant que défenseurs, nous avons applaudi les efforts de la province pour réduire le nombre de jeunes pris en charge. C'est pourquoi nous avons généralement noté lorsque nous observons ces taux diminuer comme ils l'ont fait depuis la création de notre bureau en 2006.

Malheureusement, les cas qui nous ont amenés à entreprendre cet examen et ceux que nous avons découverts au cours de l'examen renforcent notre opinion : en tant que défenseurs, nous devons commencer à poser des questions différentes au personnel du ministre. Notre principale préoccupation n'est plus de savoir si nous sommes allés trop loin et avons retiré inutilement les enfants de leurs foyers pour avoir recours aux systèmes officiels de prise en charge dans les situations où les familles ne sont pas en mesure de s'occuper de leurs propres enfants, ou ne sont plus dignes de confiance sur ce plan. Nos questions cherchent de plus en plus et avant tout à savoir si le système de protection de l'enfance en fait assez pour garantir la sécurité des enfants. Nous voyons de nombreux cas où des enfants se retrouvent dans des situations de violence et où nous n'avons pas été en mesure de convaincre le ministère qu'il devrait faire davantage pour protéger un enfant ou un groupe de frères et sœurs. Le plus souvent, la réponse qu'on nous donne, c'est que le ministère insiste sur le fait que les tribunaux n'approuveraient pas la décision de retirer l'enfant dans des cas qui, à nos yeux, sont des cas manifestes de mise en danger. Parfois, la norme judiciaire perçue pour le retrait ou pour une ordonnance de protection est si élevée que le ministère ne peut même pas être convaincu de

faire appel à la Division de la famille de la Cour du Banc de la Reine, de tester l'exercice de son pouvoir ou même de s'entretenir avec le bureau du procureur de la Couronne en droit de la famille.

À notre avis, ce sont des exemples de défaillance systémique du système de protection de l'enfance dans notre province. Les tribunaux estiment traditionnellement que le ministère n'hésitera pas à intervenir lorsque des préoccupations relatives à la mise en danger d'enfants lui sont signalées. Naturellement, étant donné les vastes pouvoirs dont dispose le ministre, la réponse du tribunal doit être de faire obstacle aux excès de zèle de la part des travailleurs de la protection de l'enfance, chaque fois que l'exercice de ce pouvoir dans une affaire est contestable. Notre examen a malheureusement révélé une rupture de la relation systémique entre les juges du tribunal de la famille et les professionnels de la protection de l'enfance. Dans ce scénario, le régime législatif ne remplit plus son objectif; d'une part, les professionnels de la protection de l'enfance ont trop souvent eu de mauvaises expériences lors de leurs apparitions devant le tribunal de la famille, et ils ne sont plus disposés ou capables de plaider leur cause avec assiduité devant les tribunaux afin de garantir la sécurité des enfants. Ils jouent de plus en plus le rôle de procureur, de défendeur et de juge et appliquent leur propre interprétation de la loi aux cas dont ils sont chargés et refusent de passer à l'action, sauf dans les circonstances les plus urgentes, et même alors, ils sont prudents. Plusieurs bureaux de protection de l'enfance, selon la région, recourent de plus en plus à des accords volontaires de protection de l'enfance. Cela peut aider à accélérer la gestion des cas, mais cela renonce également à un niveau plus élevé de contrôle judiciaire des décisions du ministère. Lorsque cela se produit, le droit fondamental de l'enfant à un examen par un tribunal compétent d'une décision de séparation, en vertu de l'article 9 de la Convention, est bafoué. Les accords, plutôt que les ordonnances de protection de l'enfance, deviennent la norme, des arrangements sans ordonnances ni accords sont pris par le personnel de la protection de l'enfance, et notre processus glisse de plus en plus loin d'un système régi par l'état de droit vers un système de prise en charge géré par l'État qui manque la responsabilité et les garanties institutionnelles que les enfants et les familles méritent.

Dans le même temps, nous voyons peu de preuves dans les récentes décisions rendues dans des affaires de protection de l'enfance devant la Division de la famille de la Cour du Banc de la Reine, que les juges ou les tribunaux en général sont conscients de la mesure dans laquelle leur volonté d'examiner et de corriger les responsables de la protection de l'enfance. Les décisions et les demandes de protection peuvent avoir un effet modérateur sur la capacité du Ministère à assurer la sécurité des enfants. Sur la base de notre examen, l'avocat soulève respectueusement une inquiétude quant à l'impact cumulatif sur l'ensemble du système de contrôles judiciaires moins déférents sur les actions administratives visant à assurer la sécurité des enfants, de décisions pouvant être perçues comme favorisant le regroupement familial par

rapport à l'intérêt supérieur de l'enfant, ou d'une application stricte des normes imposant au ministère de ne pas s'être acquitté de la charge de la preuve. Toutes les décisions qui en fait détournent d'une préoccupation zélée et primordiale l'intérêt supérieur de l'enfant, comme l'exige la *Loi sur les services à la famille*, risquent de renforcer la prise de décision au niveau ministériel qui pourrait laisser les enfants dans des situations de danger. Nous sommes très préoccupés par le nombre de travailleurs de première ligne qui nous admettent franchement que la «règle numéro un» dans la pratique de la protection de l'enfance est de garder les familles ensemble. Notre lecture de la *Loi sur les services à la famille* et des lois du Nouveau-Brunswick nous suggère que la «règle numéro un» doit être d'assurer la sécurité des enfants *en tenant compte en tout temps de leur intérêt supérieur*.

Il est plausible, et même compréhensible, que la nature humaine ait amené le Ministère au fil du temps à réagir de manière excessive aux expériences négatives devant les tribunaux et à devenir prudent. Ce serait compréhensible, mais aussi quelque chose à éviter consciemment. Les droits de l'enfant à la sécurité et à la protection doivent être primordiaux. Ce serait une autre bonne raison d'enchâsser les principes de la Convention dans la législation afin que le rôle légitime du Ministère soit défendu et articulé à la magistrature.

L'alternative est d'envoyer un message au personnel de première ligne que leur jugement devrait être autocensuré plutôt qu'affirmé même face au scepticisme judiciaire. Ce serait malheureux. Comme nous le détaillerons, nous préférons un état d'esprit où le Ministère est plus disposé à retirer un enfant de son foyer lorsque l'intérêt de l'enfant l'exige, et plus créatif et flexible dans le maintien et le soutien des relations parent-enfant dans les cas qui méritent le retrait. Le développement de l'enfant est trop complexe pour être réduit à un choix binaire.

Le Bureau du procureur général et la Cour d'appel ont manifestement un rôle important à jouer pour s'assurer que l'application des lois sur la protection de l'enfance au Nouveau-Brunswick demeure conforme en tout temps à la *Charte canadienne des droits et libertés* et à nos obligations juridiques internationales. Ces vérifications et contrôles externes devraient également nous permettre d'éviter de ne voir que l'arbre qui cache la forêt en ce qui concerne le rôle relatif des tribunaux et du ministère dans la protection des enfants. Notre position avantageuse à titre d'agent parlementaire chargé de la surveillance des droits des enfants au sens large nous donne cependant une perspective unique, qui nous a amenés à croire que toute tentative de réforme du droit ne réussira pas plus qu'aucune des tentatives précédentes, à moins que tous les intervenants au sein du Barreau, de la Cour du Banc de la Reine, du secteur de la protection de l'enfance et de la communauté dans son ensemble ne participent à un programme de recyclage professionnel et d'éducation qui remédiera aux préjugés historiquement favorables à la famille de nos systèmes et répondra aux besoins d'adopter des

approches fondées sur les droits de l'enfant et d'avoir une réforme de la justice adaptée aux enfants.

Notre préoccupation concernant un système de protection de l'enfance qui n'est pas rigoureux en matière de contrôle judiciaire et d'application régulière de la loi pour garantir la sécurité des enfants n'est pas uniquement illustrée qualitativement dans les scénarios présentés dans ce rapport. Les données empiriques comparant les taux de placement par les services de protection de l'enfance au Nouveau-Brunswick aujourd'hui aux dossiers historiques du Nouveau-Brunswick, ou aux données actuelles des autres provinces et territoires soutiennent également la thèse selon laquelle trop peu est fait au Nouveau-Brunswick actuellement pour garantir la sécurité des enfants. Selon *Histoire du bien-être de l'enfance au Nouveau-Brunswick*, publié en 2001, le taux provincial de placement d'enfants au Nouveau-Brunswick aujourd'hui est à peu près égal au taux de placement d'enfants dans le comté de Gloucester au milieu des années 1940²². Encore une fois, si nous comparons nos taux de placement récents aux données des autres provinces et territoires, nous constatons que nous avons environ 6,8 enfants pris en charge par 1 000 jeunes, contre 12,9 à Terre-Neuve et 33 au Manitoba²³. Les études montrent que les taux de placement ont diminué au Canada au cours de la dernière décennie et qu'il existe d'importantes différences inexplicables entre les provinces et les territoires dans les taux de placement²⁴. Il se peut que la création de bureaux des défenseurs des enfants et des jeunes à travers le Canada ait eu une certaine incidence sur cette tendance générale, et nous continuons de voir cette tendance comme étant positive, tant que les enfants sont en sécurité. Nous ne recommandons pas l'approche du Manitoba, avec une augmentation dramatique du taux de placement comme solution, mais nous constatons que les taux de placement considérablement plus faibles au Nouveau-Brunswick corroborent les observations découlant des cas examinés dans cette étude, qui laissent entendre que les tribunaux et les professionnels de la protection de l'enfance de notre province n'en font pas assez pour protéger les enfants de la violence.

Aucun des responsables de ministères que nous avons rencontrés n'accepterait ou ne serait d'accord avec la suggestion selon laquelle des préoccupations budgétaires pourraient sous-tendre la pratique indiquant une baisse spectaculaire des taux de placement d'enfants dans des systèmes formels de prise en charge ces dernières années. D'autres membres du personnel que nous avons rencontrés soutiennent que les services aux enfants pris en charge ne manquent

²² C. Howlett, *supra* à la p. 15.

²³ M. Saint-Giron, N. Trocmé, T. Esposito et B. Fallon, *Children in Out-of-Home Care in Canada in 2019* (en ligne), Montréal, Portail canadien de la recherche en protection de l'enfance, novembre 2020, « Information Sheet », n° 211E à la p. 4, en ligne : <https://cwrp.ca/sites/default/files/publications/Children%20in%20out-of-home%20care%20in%20Canada%20in%202019_0.pdf>.

²⁴ *Ibid.* aux pp. 5-6.

pas de soutien financier, que les enfants pris en charge reçoivent tout ce dont ils ont besoin pour s'épanouir et prospérer. Un gestionnaire a déclaré avec insistance que dans des cas individuels, les décisions de retirer ou de demander une ordonnance de surveillance ne sont jamais influencées par des contraintes de ressources. Et pourtant, nous avons également entendu du personnel de première ligne soutenir que le manque d'options de placement entrave sérieusement leur capacité à intervenir, même en cas de danger évident. Même après le rapport de George Savoury, qui a appelé à davantage de soutien pour les travailleurs de première ligne²⁵, dans certaines régions, on demande aux travailleurs de la protection de l'enfance de limiter le temps consacré aux interventions des travailleurs de soutien visant à aider les familles à développer leur capacité parentale, que le ministère ne couvrira plus les frais de taxi ou de transport en commun pour amener les familles aux audiences, et que ces réductions de leur capacité de fournir ces programmes de soutien doivent être acceptées sans broncher, car après tout, tout le monde a reçu un téléphone cellulaire. Les travailleurs de première ligne préféreraient continuer à payer pour leurs téléphones et disposer des outils dont ils ont besoin pour soutenir les familles. Ils ne comprennent pas pourquoi dans le milieu de la protection de l'enfance, on donne d'une main pour reprendre de l'autre. Nous sommes d'accord. De nouveaux investissements sont nécessaires maintenant, à la fois pour mieux soutenir les enfants pris en charge, mais aussi pour créer des opportunités de placement en toute sécurité des enfants dans des environnements familiaux alternatifs. Nous devons également commencer à suivre attentivement les dépenses annuelles en protection de l'enfance d'année en année pour garantir que cet argent soit reçu par les enfants et les familles, et ne fasse partie d'aucun tour de passe-passe.

En tant que défenseurs, nous restons préoccupés par le fait que dans le climat fiscal actuel, où les dépenses de santé et d'éducation sont toujours favorisées au détriment de tout le reste, les affectations aux services de protection de l'enfance font l'objet de contraintes budgétaires systémiques qui influencent les décisions de manière subtile, mais dommageable, et contribuent aux situations préoccupantes que nous dénonçons dans ce rapport. Le budget de 2020 a constitué une heureuse exception à la règle, avec la promesse de nouveaux investissements en matière d'aide sociale, mais l'essentiel des nouvelles dépenses a été affecté directement à l'accroissement des taux d'aide au revenu. Cela soulagera le fardeau sur les familles et pourrait indirectement contribuer à protéger certains enfants vulnérables, mais la protection de l'enfance et les autres services de soutien aux familles ont également besoin de nouveaux investissements. Nous soutenons que les services de protection de l'enfance doivent être rigoureusement maintenus en tant que priorité de tous les gouvernements de cette

²⁵ G. Savoury, *Examen de l'efficacité du système de protection de l'enfance du Nouveau-Brunswick*, s.l., Savoury Consulting Ltd., 29 novembre 2018, 193 p. aux pp. 9-11 et s., en ligne : <https://www2.gnb.ca/content/dam/gnb/Departments/sd-ds/pdf/Protection/Child/ExamenDeLefficaciteDuSystemeDeProtectionDeLenfanceDuNouveauBrunswick.pdf>.

province. Il faut absolument investir davantage dans ce secteur. Notre bien-être économique et notre prospérité en tant que société en dépendent.

De nombreuses études confirment le rendement du capital investi dans les interventions et les programmes de soutien dans le domaine de la petite enfance²⁶. Les interventions ciblées auprès des familles connues de la protection de l'enfance devraient avoir un rendement encore plus élevé, car ces jeunes sont les plus à risque plus tard dans leur vie d'avoir des complications de santé chroniques, d'avoir besoin de l'aide sociale et du soutien du revenu ou d'avoir des démêlés avec le système de justice pénale. Cependant, l'échec des interventions de protection de l'enfance peut également exacerber les pressions sur les dépenses de protection sociale en traumatisant à nouveau les jeunes dans d'autres milieux de soins ou pire encore, en laissant les enfants pris dans un cercle vicieux de violence, de retrait, de placement et de violence. En tant que défenseurs, nous plaidons toujours pour des solutions qui protègent l'intérêt supérieur de chaque enfant, en adoptant une approche basée sur le cycle de vie et les droits dans notre défense de leurs intérêts. Au niveau systémique, bien sûr, les décideurs doivent rester attentifs au fait que la raison pour laquelle les gouvernements du monde entier se sont engagés à mettre en œuvre ce programme d'application des droits fondamentaux de l'enfant est en grande partie parce qu'ils se rendent compte que notre prospérité économique et notre développement social en dépendent²⁷.

Nous prévoyons que la récente réforme tant attendue, qui annonce des changements en vertu de la *Loi sur les services à la famille* afin de faciliter le recours aux placements dans la famille élargie, permettra de réinvestir dans les mesures de soutien au bien-être de l'enfance et offrira un nouveau volet de soutiens pour garantir la sécurité des enfants. Nous insistons sur le fait que ces placements, comme toute innovation, devront être surveillés de près pour garantir que les enfants bénéficient réellement de ces développements et ne sont pas inutilement exposés à de nouveaux risques dans ces environnements de prise en charge. Un inconvénient de cette réforme pour lequel les praticiens du tribunal de la famille nous ont prévenu est l'incidence que les processus de placement dans la famille élargie auront sur les registres du tribunal de la famille, qui s'efforcent déjà de rendre justice en temps opportun pour répondre aux demandes en vertu de la *Loi sur les services à la famille*, comme nous le verrons plus bas, dans la partie V du présent rapport.

²⁶ C. Alexander, K. Beckman, A. Macdonald, C. Renner et M. Stewart, *Ready for Life: A Socio-Economic Analysis of Early Childhood Education and Care*, Ottawa, Le Conference Board du Canada, 2017, 96 p. aux pp. 61-86, en ligne : <<https://www.conferenceboard.ca/e-library/abstract.aspx?did=9231>>.

²⁷ M. Sanfilippo, C. de Neuborg et B. Martorano, *The Impact of Social Protection on Children: A Review of the Literature*, Florence, Centre de recherche de l'UNICEF, « Working Paper », n° 2012-06, 42 p., en ligne : <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp_2012_06.pdf>.

En adoptant une perspective à la fois historique et comparative, nous notons que la réforme de la *Loi sur les services à la famille* du début des années 1980 était une initiative visionnaire et ambitieuse dans sa réforme du droit. Elle cherchait à moderniser la pratique de la protection de l'enfance au Nouveau-Brunswick en adoptant une approche fondée sur les droits, alors même que l'effort mondial visant à élaborer la *Convention relative aux droits de l'enfant* des Nations Unies en était à ses débuts. Elle cherchait à corriger le déséquilibre entre les préoccupations relatives à la protection de l'enfance et les préoccupations en matière de réunification familiale en imposant des limites strictes à la durée de la prise en charge temporaire d'un enfant et en insistant sur la réalisation d'une analyse de l'intérêt supérieur pour chaque affaire concernant un enfant. Cette réforme a également encouragé les professionnels de la protection de l'enfance à s'occuper des enfants dans le contexte de l'ensemble du micro et du macro-système de l'enfant en travaillant de manière préventive avec les familles. Au fil des ans, des innovations comme la concertation familiale, la prestation des services intégrés et, enfin, la prise en charge par la famille élargie ont été introduites pour renforcer ce modèle d'intervention appuyant la famille. Le problème est qu'en dépit de ces réformes progressistes, le système est revenu par lui-même à la position par défaut traditionnelle, qui juge que l'analyse de l'intérêt supérieur de l'enfant est secondaire par rapport aux préoccupations relatives à l'unité familiale. Malgré une réforme législative ciblée en 1999 pour corriger à nouveau ce déséquilibre, comme souligné dans le récent rapport Savoury²⁸, les tribunaux et le système de protection de l'enfance ont constamment agi de manière à protéger l'unité familiale avant l'intérêt supérieur des enfants. Cette situation malheureuse se répète de plus en plus souvent, au grand désavantage de nombreux enfants vulnérables de notre province, et les tribunaux sont de moins en moins informés et conscients de la pratique émergente, et incapables de l'examiner ou de l'empêcher. C'est pourquoi, en tant que défenseurs des enfants, nous appelons à une approche renouvelée de la réforme législative fondée sur les droits, et à la promulgation d'une nouvelle loi qui concerne directement les enfants et la protection et la préservation de leurs droits, et qui proclame de nouvelles procédures de justice adaptées aux enfants qui garantiront un meilleur accès à la justice pour tous les enfants du Nouveau-Brunswick confrontés à des situations de préjudice probable ou imminent.

S'appuyer sur la prestation des services intégrés et le leadership du Nouveau-Brunswick en matière de droits de l'enfant

Le défenseur des enfants et des jeunes demande à la province du Nouveau-Brunswick d'adopter une nouvelle *Loi sur l'enfance* qui remplacerait les dispositions de la *Loi sur les*

²⁸ Savoury, *supra* à la p. 15. Les modifications de 1999 ont supprimé une disposition de la loi qui prévoyait « qu'on ne devrait soustraire les enfants partiellement ou complètement, à la surveillance parentale que lorsqu'aucune autre mesure ne convient » et l'ont remplacée par « qu'on ne devrait soustraire les enfants à la surveillance parentale que conformément aux dispositions de la présente loi ».

services à la famille traitant des services aux enfants et aux jeunes et qui intégrerait tous les services gouvernementaux aux enfants et aux jeunes, en utilisant un cadre fondé sur les droits. Il s'agit de la progression naturelle des réformes qui ont été mises en œuvre au Nouveau-Brunswick au cours des 15 dernières années. Ces réformes se reflètent par exemple dans l'approche axée sur la « totalité de l'enfant » et dans l'approche « un enfant, un dossier » de la prestation des services intégrés (PSI) et par divers autres efforts depuis 2011 visant à mieux faire respecter les droits de l'enfant dans notre province.

Nous reviendrons sur le modèle de la PSI plus loin et explorerons en détail les moyens par lesquels l'effort actuel de réforme du droit peut permettre de mieux soutenir et de promouvoir cette transformation des services. Notre point principal dans cette première partie du rapport est que la PSI est une approche intersectorielle qui cherche à rassembler des experts de tous les domaines dans une pratique multidisciplinaire pour fournir des services globaux axés sur l'enfant. Il s'agit essentiellement d'une approche cherchant à « construire le village autour de l'enfant ». La législation fondée sur les droits de l'enfant est le cadre juridique le mieux adapté à ce type de changement de système. Une approche de la réforme législative fondée sur les droits de l'enfant examine les besoins de l'enfant dans son ensemble et part du principe de l'application des droits fondamentaux, qui sont interdépendants et interreliés, par exemple le droit d'être protégé du danger, le droit de connaître sa famille, le droit à la santé, le droit à l'éducation, le droit à la vie privée, le droit à une identité ou le droit à un niveau de vie suffisant. En adoptant ce cadre fondé sur les droits, nous encourageons et exigeons une pratique multidisciplinaire dans tous les secteurs des services aux enfants et aux jeunes.

Ce sera révolutionnaire, mais une telle réforme s'inscrira dans la continuité des efforts de la province visant à ce que la mise en œuvre des droits de l'enfant soit davantage fondée sur des principes. Depuis quarante ans déjà, notre *Loi sur les services à la famille* a adopté une approche fondée sur les droits et a encouragé l'adoption d'une optique fondée sur les droits et d'une approche axée sur l'intérêt supérieur de l'enfant pour les enjeux de protection de l'enfance. Nous avons été le premier gouvernement en Amérique du Nord en 2013 à adopter un outil d'évaluation des répercussions sur les droits de l'enfant pour le processus décisionnel du Cabinet, et nous avons affiné notre approche de la prestation de services fondée sur les droits de l'enfant en utilisant cet outil. En tant que province, nous publions depuis douze ans déjà un rapport sur l'état de l'enfance qui mesure les indicateurs de l'application des droits de l'enfant année après année. Certaines associations professionnelles, en particulier dans le domaine du travail social et dans la profession juridique, ont apporté des innovations à l'analyse fondée sur les droits de l'enfant et ont été des adopteurs précoces de cet outil. Nous avons un Bureau du défenseur des enfants et des jeunes, avec une législation qui offre une norme élevée pour l'application des droits de l'enfant, en ce qui a trait au mandat et à la mission du défenseur de protéger les droits de tous les enfants de la province. Enfin, depuis

près de dix ans, la province a investi considérablement dans la formation en matière de droits de l'enfant afin de renforcer notre capacité à faire respecter de manière significative les droits de l'enfant à tous les niveaux de l'administration de la province. Dans ce contexte, il n'est pas du tout exagéré d'intégrer la *Convention internationale relative aux droits de l'enfant* à notre *Loi sur l'enfance* par renvoi et d'insister pour que les pratiques de protection de l'enfance soient fondées sur les droits; il ne s'agit que d'une évolution de l'approche du Nouveau-Brunswick.

RECOMMANDATION 1

Il est recommandé que le ministère du Développement social remplace la Loi sur les services à la famille par une Loi sur l'enfance pour le Nouveau-Brunswick. Cette loi devrait reposer sur une approche fondée sur les droits de l'enfant et intégrer la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies à la loi du Nouveau-Brunswick par renvoi direct, non pas dans le préambule, mais dans les dispositions initiales de la nouvelle loi et promulguer la Convention dans une annexe distincte de la nouvelle loi. Les dispositions de la nouvelle loi devraient également indiquer clairement qu'en ce qui concerne son application au Nouveau-Brunswick, la Convention s'applique sans réserve, et que la réserve du Canada à l'égard de l'article 37c) de la Convention est expressément levée. Nous recommandons en outre que la nouvelle loi établisse et définisse le rôle ministériel dans la prestation de services intégrés pour les enfants, comme nous le définirons dans les recommandations subséquentes.



PARTIE II – Un nouveau régime législatif et un nouveau mécanisme d'application des droits de l'enfant

Il y a quelques années, deux enfants d'une communauté au Nouveau-Brunswick ont quitté leur famille et leur communauté en s'enfuyant de la ferme familiale tôt un matin. Ils se sont rendus jusqu'à un détachement de la GRC et ont cherché à obtenir une protection contre la stricte éducation religieuse de leurs parents. Les enfants ont été aidés par des professionnels de la protection de l'enfance et après avoir révélé qu'ils avaient subi de la violence, ils ont été placés en famille d'accueil; on leur a dit qu'ils n'auraient pas à rentrer chez eux. Au cours d'un placement de six mois en famille d'accueil, les jeunes ont connu une vie d'adolescent moyen, avec de nombreuses libertés qu'ils n'avaient jamais connues à 14 et 16 ans. Peu de temps après leur fuite, leurs parents ont demandé que les enfants leur soient rendus et ont fait preuve de bonne foi en respectant la loi et en promettant de modifier leurs pratiques parentales. Le Ministère a convenu avec les parents que la réunification familiale était dans l'intérêt supérieur des enfants, mais les enfants sont restés fermement opposés à ce plan. Ils étaient soutenus par des membres de leur famille vivant dans une province voisine qui doutaient que les enfants s'en sortiraient bien une fois rentrés chez eux, mais ni les enfants ni leurs proches ne pouvaient se permettre de retenir les services d'un avocat pour plaider leur cause. Notre bureau a demandé le soutien d'une clinique d'aide juridique pour au moins présenter une demande visant à interrompre le processus de réunification familiale jusqu'à ce que l'avocat des enfants puisse être nommé et que leur voix puisse être entendue et qu'une décision judiciaire puisse être prise quant à leur intérêt supérieur à ce stade. Nos efforts à cet égard ont échoué et les enfants sont rentrés chez eux.

** * **

Un autre cas survenu il y a quelques années concernait une mère qui avait elle-même été victime de violence lorsqu'elle était une jeune fille et qui avait quatre enfants de trois partenaires différents. On craignait que ses enfants soient encore menacés par un membre de la famille qui avait agressé sexuellement la mère dans son enfance. Le deuxième partenaire de la mère avait également des antécédents d'abus envers de jeunes enfants et a finalement reçu un ordre de ne pas avoir de contact et de rester éloigné des enfants. L'aînée de la famille, une fille de quatorze ans, a été retirée de la garde de sa mère et confiée à son père. Les responsables de l'école sont devenus très préoccupés par le comportement de la fille de 8 ans et de son frère de 12 ans. Ces enfants avaient par le passé été retirés de la garde de leur mère, lorsqu'elle avait fui vers une province voisine. Elle avait quitté le Nouveau-Brunswick pour éviter la surveillance de la protection de l'enfance, mais elle est revenue quelques années plus tard immédiatement après avoir retrouvé la garde des enfants grâce aux services de protection de l'enfance de la province voisine. On a communiqué avec notre bureau parce que, malgré un plan de sécurité signé à la fois par la mère et par son ancien partenaire imposant à ce dernier de ne pas avoir de contact avec les enfants, la mère avait repris sa relation avec lui; ils respectaient l'ordonnance de non-communication en insistant sur le fait qu'il vivait dans son camion dans

l'allée, mais n'avait aucun contact avec les enfants parce qu'il n'entrait jamais dans la maison. Le ministère du Développement social avait visité la maison et avait trouvé l'homme à l'intérieur, mais aucun changement n'avait été apporté au plan de sécurité. Nous avons senti que la situation exigeait des mesures plus strictes pour protéger les enfants de préjudices ou d'abus qui préoccupaient la communauté élargie et se manifestait dans le comportement des enfants. Les professionnels de la protection de l'enfance ont cependant soutenu qu'il n'y avait aucune raison d'intervenir et que les tribunaux exigeraient une preuve beaucoup plus stricte de préjudice avant d'autoriser le personnel de la protection de l'enfance à passer à l'action.

* * *

Un défi important, dans toute réforme de la *Loi sur les services à la famille* cherchant à séparer les dispositions relatives aux enfants et à la protection de l'enfance des autres dispositions de la *Loi*, est de décider de la façon de traiter et rétablir les liens avec les dispositions disparates restantes. Resteront-ils sous la forme d'une *Loi sur les services à la famille* réduite ou seront-ils divisés en lois disparates comme c'était le cas auparavant? Plus spécifiquement, ces questions doivent être posées au sujet des dispositions relatives à la protection des adultes et aux services communautaires non destinés aux enfants. Il s'agit d'une question importante que des intervenants intéressés ont portée à notre attention dans le cadre de notre mandat de défenseur des personnes âgées et des adultes vulnérables. La question ne relève cependant pas de la portée de cet examen et nous y reviendrons dans un mémoire distinct.

La portée d'une nouvelle *Loi sur l'enfance* est plus pertinente dans le cadre de notre demande. Devrait-elle englober les services de protection de l'enfance, les soutiens communautaires aux enfants ayant des besoins spéciaux, les services pour les enfants pris en charge, le soutien aux familles avant et après le placement, les services d'adoption et les soins post-tutelle avec les mesures de soutien connexes? En d'autres termes, la nouvelle loi devrait-elle traiter uniquement de la protection de l'enfance au sens strict, devrait-elle traiter de tous les services aux enfants actuellement couverts par la *Loi sur les services à la famille*, ou devrait-elle aller plus loin en traitant des aspects des services aux enfants qui ne sont pas actuellement abordés dans la *Loi sur les services à la famille*? En effet, il existe plus d'une voie par laquelle un enfant peut être reconnu comme ayant besoin de services. Les enfants qui ont besoin d'un plan d'apprentissage individualisé en vertu de la *Loi sur l'éducation*, les enfants dont les familles reçoivent des services en vertu de la *Loi sur la sécurité du revenu familial*, les enfants qui comparaissent devant les tribunaux ou les enfants ayant des besoins de santé complexes engagent tous le devoir d'agir du gouvernement. Tous ces exemples (et d'autres) devraient déclencher l'élaboration d'un plan interministériel de prestation de services intégrés (PSI) mené par le ministère responsable de l'enfance.

Comme nous l'avons suggéré dans notre analyse ci-dessus, nous croyons qu'une approche fondée sur les droits de l'enfant en matière de réforme législative exige que la province adopte la perspective la plus large possible et cherche à régler les paramètres législatifs et juridiques essentiels touchant les enfants dans un seul texte législatif. En bref, la nouvelle loi devrait être considérée comme étant une codification de la loi du Nouveau-Brunswick touchant les enfants et éclairée essentiellement par un engagement renouvelé envers l'application des droits de l'enfant.

C'est pourquoi, tout au long de cette observation, nous parlons d'une nouvelle *Loi sur l'enfance*. Une loi sur le bien-être de l'enfance aurait également une connotation plus large qu'une Loi sur la protection de l'enfance, mais sa portée serait encore plus limitée qu'une Loi sur l'enfance. Au Royaume-Uni, les services de protection de l'enfance sont régis par la loi sur l'enfance, qui fournit la base de la coordination de multiples services aux enfants au-delà des soins de protection, y compris les services éducatifs, les services de santé et les services judiciaires, tout en prévoyant qu'un défenseur (« commissaire ») doit tenir compte de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.²⁹ La tâche essentielle de la *Loi sur l'enfance* serait de faire sortir les enfants des marges de la société du Nouveau-Brunswick et de fournir une législation propre à tous les services destinés aux enfants et aux jeunes qui régit la promotion et la protection de l'intérêt supérieur des enfants, en tant que considération première pour toute décision en matière de politique publique les concernant. Cela permettrait également à un ministère de servir de centre pour les plans de prestation de services intégrés en tant que mesure proactive, plutôt que le protocole réactif actuel pour les cas complexes.

Non seulement une loi régissant la prestation de services intégrés ferait de la collaboration la norme plutôt que l'exception, mais elle permettrait au gouvernement de s'attaquer à certains des obstacles les plus tenaces à la collaboration. Les lois sur la protection de la vie privée empêchent souvent les ministères de se parler, même lorsque c'est dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Les lois du Nouveau-Brunswick régissant la protection de la vie privée n'ont jamais été entièrement harmonisées avec la prestation de services intégrés, ni n'ont été soumises à une optique des droits de l'enfant. Elles pourraient l'être. Tout comme le rôle unique des agents législatifs a créé des exceptions à la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée*, nous ne voyons aucune raison pour laquelle une *Loi sur l'enfance* ne pourrait pas prévoir des exceptions qui équilibrent les intérêts de la vie privée avec les besoins des enfants qui reçoivent des services. Un secrétariat de coordination seul peut créer un bureau où les

²⁹ *Children Act 1989*, UK Public General Acts, 1989 c. 41 <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/41/contents>; cette loi énonce toutes les dispositions pertinentes en matière de protection de l'enfance en vertu de la législation britannique, mais voir également pour toutes les dispositions relatives à la protection de l'enfance la loi de 2014 sur les enfants et les familles, les lois générales publiques du Royaume-Uni, 2014, UK Public General Acts, 2014 c. 6: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/6/contents/enacted>

informations nécessaires peuvent être coordonnées. Au-delà de cela, une loi peut créer des exceptions pour le partage d'informations à des fins authentiques liées à l'intérêt supérieur de l'enfant et à la collaboration des travailleurs de première ligne. Les lois sur la protection de la vie privée impliquent un équilibre des principes, et le droit de l'enfant à des interventions en temps opportun est un principe qui mérite d'être équilibré.

C'est aussi une tendance observée dans d'autres juridictions. Les mémoires soumis à la Commission Laurent au Québec laissent entendre que notre province voisine pourrait aller dans cette direction. En France, à la suite de l'adoption récente d'un nouveau code pénal national pour les jeunes, un appel similaire a été lancé pour la création d'un « Code de l'enfance »³⁰. Nous affirmons que cette approche serait la plus cohérente avec notre approche holistique en matière de services à l'enfance et à la jeunesse au Nouveau-Brunswick et avec un engagement ferme envers les droits de l'enfant. Les Canadiens se rappelleront qu'en 1982, lorsque nous avons adopté notre *Charte des droits et libertés*, nous avons pris des mesures spéciales pour protéger les droits des autochtones, l'engagement du Canada envers le multiculturalisme et l'égalité des hommes et des femmes. Les articles 25, 27 et 28 de notre *Charte* complètent notre engagement envers l'égalité décrit à l'article 15. Les gouvernements de chaque province et territoire et au niveau fédéral ont eu trois ans pour se préparer à la mise en œuvre de l'article 15 de la *Charte* en apportant les modifications législatives nécessaires pour mettre pleinement en œuvre cet aspect déterminant de notre loi suprême. De même, nous recommandons que la province du Nouveau-Brunswick adopte une approche progressive de la réforme du droit. La nouvelle *Loi sur l'enfance* devrait initialement se concentrer sur le regroupement de toutes les dispositions de la *Loi sur les services à la famille* applicables aux enfants dans une seule loi et veiller à ce que ces dispositions soient rédigées en utilisant des termes respectant les droits. Dans un délai de trois ans, la province devrait entreprendre un examen important de son corps des lois, de l'ensemble de ses lois et règlements, et s'assurer que ces lois sont toutes conformes à la *Convention* et que les dispositions pertinentes sont modifiées et déplacées de façon utile dans la *Loi sur l'enfance*, le cas échéant.

Un autre aspect de cet examen plus approfondi devrait être de porter attention à la nécessité de moderniser la loi et les règlements et de supprimer le langage ou les expressions archaïques qui peuvent être stigmatisants pour les jeunes. La récente réforme en Ontario en a tenu compte grâce aux activités de défense détaillées des jeunes de l'Ontario et de leurs alliés³¹. Au

³⁰Conférence de Philippe Bonfils, doyen de la faculté de droit de l'Université d'Aix-Marseille. « Convention internationale des droits de l'enfant et droit pénal », 26 novembre 2019, colloque sur La Convention internationale des droits de l'enfant 30 ans après son adoption : réalités d'hier et défis d'aujourd'hui, tenu du 26 au 29 novembre 2019, Université de Moncton.

³¹ Children in Limbo Task Force, *Modernizing the Language of the Child and Family Services Act*, Toronto, Children in Limbo Task Force, décembre 2014, 20 p., en ligne : <https://childreninlimbotaskforce.files.wordpress.com/2014/08/modernizing-the-language-submission-final2.pdf>.

Nouveau-Brunswick, par exemple, l'utilisation des termes « garde » et « tutelle » devrait peut-être être réexaminée³². Tous les efforts devraient être déployés pour rendre la loi et sa mise en œuvre aussi compatibles que possible avec une justice adaptée aux enfants.

Voici quelques exemples de dispositions nécessitant un examen et dont l'inclusion dans une *Loi sur l'enfance* pourrait être envisagée : les dispositions relatives au travail des enfants en vertu de la *Loi sur les normes d'emploi*, les dispositions en matière de santé et de sécurité applicables aux enfants en vertu de la *Loi sur l'hygiène et la sécurité au travail*, les dispositions en vertu de la *Loi sur les corporations commerciales* et de la *Loi sur les compagnies* autorisant les mineurs à détenir et à gérer les personnes morales qu'ils créent ou à participer au conseil d'administration des organisations à but non lucratif qui gèrent l'organisation des associations de jeunes, et les dispositions de toutes sortes relatives aux licences qui s'appliquent aux mineurs, mais qui pourraient être normalisées de façon utile pour être adaptées à l'évolution de la maturité de l'enfant. Dans certains cas, il peut être préférable que la disposition relative aux enfants ou aux jeunes reste dans le cadre de la législation en vigueur. Dans d'autres cas, les dispositions pourraient être transposées de manière appropriée dans la *Loi sur l'enfance*. Le travail important consistera à examiner attentivement toutes les dispositions pour garantir leur conformité à la *Convention internationale relative aux droits de l'enfant*.

Encore une fois, en tant que défenseurs des enfants et des jeunes, nous ne prévoyons pas que beaucoup de dispositions législatives aient besoin d'être modifiées, car le Canada et le Nouveau-Brunswick ont près de trente ans d'expérience dans l'application des droits de l'enfant. Néanmoins, la *Convention internationale relative aux droits de l'enfant* est un document vivant et son interprétation est en constante évolution. Dans sa récente Observation générale n° 24 sur les droits de l'enfant dans les systèmes de justice pour enfants, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a appelé les gouvernements du monde entier à cesser les poursuites contre les jeunes souffrant de retards du développement neurologique³³. En tant que gouvernement avec la compétence constitutionnelle de l'administration du droit pénal, le Nouveau-Brunswick pourrait facilement réviser ses lois dans le domaine de l'administration du système de justice pénale pour les jeunes afin de se conformer à cette directive du Comité. Nous n'avons pas besoin d'attendre que le Parlement fédéral modifie la *Loi sur le système de*

³²Cela compléterait le travail réalisé par la *Loi sur le droit de la famille*, adoptée en décembre 2020, qui remplace l'utilisation du terme « ordonnance de garde » par « ordonnance parentale » dans les procédures de divorce, reflétant ainsi les changements apportés en vertu de la *Loi sur le divorce* fédérale.

<https://www2.gnb.ca/content/dam/gnb/Departments/sd-ds/pdf/Protection/Child/ExamenDeLefficaciteDuSystemeDeProtectionDeLenfanceDuNouveauBrunswick.pdf>.

³³ Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, *Observation générale n° 24 (2019) sur les droits de l'enfant dans le système de justice pour enfants*, CRC/C/GC/24 au para. 28, en ligne : <https://undocs.org/fr/CRC/C/GC/24>.

justice pénale pour les adolescents pour respecter les droits de l'enfant dans ce domaine au Nouveau-Brunswick.

Si le Nouveau-Brunswick peut convenir d'un processus pour rendre la Convention contraignante dans la loi de la province et pour garantir que les lois du Nouveau-Brunswick respectent la Convention, notre expérience en matière de défense des enfants et des jeunes dans des cas comme ceux qui ont été décrits plus haut nous indique qu'il nous faut également de meilleurs mécanismes pour faire respecter ces droits dans les cas d'urgence. Très souvent, en tant que défenseurs, nous avons voulu intervenir plus efficacement pour les enfants, mais nos recommandations ont été refusées, ignorées ou acceptées en principe, mais sans engagement à donner suite. Trop souvent, nous sommes conscients d'une situation nécessitant une intervention urgente pour obliger le ministre à prendre des mesures de protection ou à empêcher une décision potentiellement préjudiciable, mais nous n'avons aucun moyen d'entamer une révision judiciaire.

Les défenseurs d'autres provinces ont un tel pouvoir. Au Québec, lorsque les recommandations de la Commission des droits de la personne et de la jeunesse ne sont pas suivies ou pleinement exécutées, il est possible de demander à la Chambre de la jeunesse du Québec une ordonnance pour faire appliquer l'action ou la décision nécessaire de l'État³⁴. En Alberta, l'Office of the Child and Youth Advocate gère un bureau de représentation juridique pour les jeunes, en gardant une liste d'avocats du secteur privé pouvant être embauchés pour défendre les besoins des jeunes de l'Alberta dans les systèmes officiels de prise en charge³⁵. En Ontario, le Bureau de l'avocat des enfants représente les enfants de l'Ontario³⁶, que ce soit dans les affaires de protection de l'enfance, de litiges concernant la garde familiale, de succession ou d'autres affaires au civil où l'enfant a besoin d'une représentation juridique. D'autres bureaux d'aide juridique spécialisés comme Justice for Children and Youth³⁷ fournissent également ce type de services ainsi qu'une aide juridique en matière criminelle dans les affaires relatives aux jeunes. Dans ce contexte, il est logique que la législation du défenseur empêche ce dernier d'agir à titre d'avocat pour un enfant³⁸. Au Nouveau-Brunswick, cependant, l'aide juridique familiale n'est

³⁴ *Loi sur la protection de la jeunesse*, R.S.Q., c. P-34.1, art. 25.3, en ligne : <[P-34.1 - Loi sur la protection de la jeunesse \(gouv.qc.ca\)](http://www.gouv.qc.ca)>.

³⁵ Le service de représentant légal des enfants et des jeunes de l'Alberta (Legal Representation of Children and Youth) du bureau du défenseur représente environ 2000 jeunes de l'Alberta chaque année avec 1 300 certifications de nomination : [About LRCY | Office of the Child and Youth Advocate \(alberta.ca\)](http://www.alberta.ca)

³⁶ Le Bureau de l'avocat des enfants de l'Ontario traite plus de 10 000 dossiers par année : [Le Bureau de l'avocat des enfants - Ministère du Procureur Général \(gov.on.ca\)](http://www.gov.on.ca)

³⁷ JFCY fournit des services juridiques aux jeunes de moins de 18 ans et aux jeunes itinérants de moins de 25 ans. Situés à Toronto, ils peuvent recevoir des affaires d'autres bureaux d'aide juridique de l'Ontario, et interviennent fréquemment dans des affaires en appel et devant la Cour suprême du Canada. [Justice for Children and Youth | JFCY – protéger les droits et la dignité des enfants et des jeunes.](http://www.jfcy.ca)

³⁸ *Loi sur le défenseur des enfants, des jeunes et des aînés*, L.N.-B. 2007, c. C-2.7, para. 13(2).

souvent pas offerte aux enfants. L'aide juridique en matière pénale est presque toujours fournie par un avocat de service. Même dans les affaires de protection de l'enfance, les enfants ne reçoivent pas systématiquement une représentation juridique indépendante. Le système du Nouveau-Brunswick ne dispose actuellement pas des mesures de protection dont les enfants ont besoin pour garantir que leurs droits sont convenablement promus et défendus lorsqu'ils en ont besoin.

Alors que nous prenons de nouvelles mesures législatives pour renforcer la mise en œuvre des droits des enfants, il sera nécessaire de combler ces lacunes et de fournir des mécanismes accessibles, rapides et adaptés aux enfants pour fournir des recours en cas de violation de ces droits. Parfois, certains administrateurs publics soulèvent l'argument de l'avalanche de poursuites lorsqu'on aborde le sujet des risques liés à l'élargissement des protections en matière de droits culturels, économiques et sociaux aux tribunaux. Le Bureau du défenseur des enfants et des jeunes soutient qu'il est plus que temps pour une démocratie libérale avancée comme le Canada de mettre au point de solides mécanismes d'application pour tous les droits de tous ses citoyens. Il est cependant très logique de commencer à faire respecter le droit à l'éducation et le droit à la santé, et le droit à un niveau de vie suffisant pour les enfants. Le rendement du capital investi dans ces mesures d'application des droits donnera le meilleur rendement. Nous ne pensons pas non plus que l'établissement approprié de recours utiles pour de telles violations des droits nécessite un changement global. Là encore, nous recommandons une approche progressive. Le bureau du défenseur est le mécanisme actuel de redressement pour ces plaintes, et nous effectuons des analyses fondées sur les droits de l'enfant en réponse aux plaintes à tous les niveaux d'administration depuis déjà dix ans en utilisant les pouvoirs de recommandation que nous confère notre statut d'ombudsman spécialisé pour les enfants. Cela devrait être la voie privilégiée à suivre en vertu de la *Loi sur l'enfance* pour l'application des droits de l'enfant.

La *Loi sur l'enfance* proposée devrait offrir un recours administratif accessible et gratuit auprès du défenseur provincial des enfants et des jeunes comme principal mécanisme d'application pour toute violation des droits de l'enfant, ou pour toute plainte ou tout cas de mauvaise administration concernant des services fournis en vertu de la *Loi sur l'enfance*. Le défenseur continuerait d'agir en tant qu'ombudsman spécialisé pour les enfants, en utilisant uniquement son pouvoir de recommandation pour faire progresser les droits des enfants dans les cas habituels. Cependant, la *Loi sur l'enfance* devrait inclure des modifications corrélatives à la *Loi sur le défenseur des enfants, des jeunes et des aînés* afin de renforcer davantage ce mécanisme d'application. Ces modifications, inspirées par la pratique et l'expérience au Québec, en Alberta et ailleurs, devraient accomplir trois choses : 1) le défenseur devrait avoir le pouvoir de demander l'application de ses recommandations devant la Cour du Banc de la Reine s'il constate que les droits de l'enfant ont été violés et que les mesures à prendre en réponse aux

recommandations formulées sont soit refusées, soit retardées inutilement; 2) le pouvoir du défenseur d'offrir des avis consultatifs pour orienter la jurisprudence émergente au Nouveau-Brunswick concernant l'interprétation et l'application de la Charte et de la CIDE dans les cas touchant les droits de l'enfant devrait être rendu explicite, et devrait avoir le statut légal pour pouvoir comparaître comme intervenant devant les cours et les tribunaux administratifs à tous les paliers au³⁹ Nouveau-Brunswick où la mise en œuvre de ces droits est contestée ou potentiellement en jeu; et 3) le défenseur devrait avoir le pouvoir à tout moment de demander la nomination d'un avocat pour un enfant et se voir confier la responsabilité et les ressources nécessaires pour la formation et le perfectionnement professionnel des avocats dont les services en tant que représentants légaux d'enfants ont été retenus.

Aucun des changements proposés n'est révolutionnaire, certains existent déjà dans le système de common law mais ont simplement besoin d'être définis, et ils constituent tous une évolution modeste par rapport au modèle existant d'application des droits que nous connaissons. Tous ces changements sont à notre portée et pourraient être mis en œuvre avec seulement une augmentation modeste du budget et de l'effectif du bureau du défenseur. Ces recommandations nécessitent tout simplement que le gouvernement examine attentivement ce qui fonctionne ailleurs et introduise ces changements dans la loi, au profit des enfants du Nouveau-Brunswick. Ensemble, ces changements législatifs auraient pour effet de permettre une véritable application des droits réels de chaque enfant de cette province. À la suite de ces changements, le Canada serait en mesure de reporter aux Nations Unies que le Nouveau-Brunswick prend les droits des enfants au sérieux et suit les conseils du Comité sur les droits de l'enfant des Nations Unies pour que tous ces droits soient véritablement appliqués.

³⁹ Le Comité des droits de l'enfant considère que ce pouvoir d'agir à titre d'intervenant judiciaire (et le fait de fournir une représentation juridique aux enfants) est un attribut essentiel des bureaux des commissaires à l'enfance et des défenseurs des enfants : Voir : Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, *Observation générale no 2 (2002) : Le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme dans la protection et la promotion des droits de l'enfant*, CRC/GC/2002/2 au para. 14.

RECOMMANDATION 2

Il est recommandé que la province remplace toutes les dispositions relatives aux enfants et aux jeunes de la Loi sur les services à la famille par une nouvelle Loi sur l'enfance regroupant en une seule loi toutes les lois provinciales touchant les enfants et les jeunes. Il est recommandé que ces modifications législatives soient apportées par étapes, la première phase effectuant la réforme de la Loi sur les services à la famille, et que, par la suite, de nouvelles modifications soient apportées dans les trois ans suivant un examen exhaustif des lois et des règlements du Nouveau-Brunswick pour garantir leur conformité à la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies.

Il est en outre recommandé que le mécanisme de conformité prévu par la Loi sur l'enfance pour toutes les plaintes relatives aux services à l'enfance et à la jeunesse ou pour toute violation présumée des droits garantis en vertu de la Loi sur l'enfance consiste à porter une plainte auprès du défenseur des enfants et des jeunes. Des modifications corrélatives devraient donc être apportées à la Loi sur le défenseur des enfants, des jeunes et des aînés afin de garantir que le défenseur : 1) ait le pouvoir de demander devant la Cour du Banc de la Reine l'application des recommandations formulées à la suite d'un constat de violation des droits de l'enfant lorsque celles-ci ne sont pas suivies par l'administrateur général d'un organisme public; 2) reçoive l'autorisation expresse d'offrir des avis consultatifs sur la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant au Nouveau-Brunswick et soit autorisé à comparaître dans les affaires relatives aux droits de l'enfant à titre d'intervenant devant les cours et les tribunaux administratifs ayant la compétence pour se prononcer sur de telles questions, et ce, à tous les paliers; 3) ait l'autorité expresse de demander la nomination d'un avocat par le procureur général pour tout enfant de la province, et reçoive le mandat et les ressources nécessaires pour former tous les avocats de la province dont les services en tant que représentants légaux d'enfants ont été retenus.



PARTIE III – Recommandations en réponse au document de consultation du gouvernement

Nathan a douze ans et a un retard du développement important. Ses professeurs étaient cependant préoccupés par sa mauvaise hygiène et certains signes de négligence. Ils ont fait part de leurs préoccupations à la protection de l'enfance, mais n'ont constaté aucun progrès. La protection de l'enfance a ouvert un dossier et a commencé à travailler avec la famille, mais face à l'absence de toute amélioration significative, le personnel de l'école a communiqué avec notre bureau et a demandé notre aide. À la suite de notre enquête et de plusieurs conférences de cas concernant l'enfant, il a été décidé de placer l'enfant en famille d'accueil. Après son placement, les symptômes de négligence ont disparu et on a recommencé à voir une amélioration des résultats scolaires de l'enfant.

* * *

Patrick est un enfant autiste de 11 ans qui vit dans une maison de soins spécialisés aménagée pour ses besoins, mais qui a du mal à suivre les règles. Il a souvent une mauvaise conduite et a eu quelques démêlés avec le détachement local de la GRC. Un policier a récemment dit à l'un des travailleurs sociaux chargés du cas du garçon qu'ils attendaient seulement qu'il ait 12 ans pour pouvoir l'inculper. Le travailleur social est venu nous voir et nous a demandé de l'aide; ils doivent compter sur la police lorsque Patrick se comporte mal, devient indiscipliné, ou s'enfuit, mais ils ne pensent pas qu'il devrait être inculpé, ou que le poursuivre améliorerait la situation.

Deux mois après que l'enfant a eu 12 ans, il a arraché un morceau de bardage de la maison dans laquelle il vivait et s'est enfui. Ses gardiens ont essayé de courir après lui, mais l'ont perdu et ont appelé la police à l'aide. Il a été retrouvé avec le morceau de bardage de la maison dans ses mains et a été arrêté et accusé de possession d'une arme et de tentative de voies de fait. Ni la mère de l'enfant ni ses gardiens n'ont été autorisés à être présents avec lui pendant le traitement de ses accusations. Pourquoi les enfants pris en charge devraient-ils être traités de cette manière par les forces de l'ordre? Comment pouvons-nous élaborer collectivement des réponses plus appropriées au comportement inapproprié des jeunes ayant un retard de développement?

* * *

Durant notre examen des services de bien-être à l'enfance, plusieurs développements ont précipité le mouvement pour la réforme; le principal d'entre eux était la grande couverture médiatique entourant un cas de négligence chronique, qui a donné lieu à notre rapport *Derrière les portes closes* et au rapport Savoury. Nous sommes heureux que les recommandations de ces rapports aient été bien accueillies par la ministre Shephard et le gouvernement de l'époque. Alors que nous finalisons notre analyse et terminons nos rapports découlant de notre examen plus large du bien-être de l'enfance l'an dernier, le gouvernement donnait déjà suite à son engagement quant à la réforme du droit. Le document de consultation produit par le ministère

du Développement social à propos de cette réforme pose des questions approfondies et détaillées tout en étant encourageant en ce qui a trait à l'ampleur et à la portée de la réforme. Nous avons remis au ministère nos réponses aux questions détaillées du document de consultation à la fin de février 2020; elles sont présentées dans une annexe distincte du présent rapport. Nous compléterons également ces soumissions avec la publication de *A travers leurs yeux*, le rapport complémentaire à celui-ci qui fait des recommandations spécifiques en ce qui concerne toutes les pratiques et politiques du système de protection de l'enfance.

Bien que le Ministère doive être félicité pour la rigueur de son examen et pour avoir pris le temps de mener des consultations suffisamment larges pour faire les choses correctement, nous ferons ici quelques commentaires généraux sur les questions plus larges relatives à la consultation et nous nous arrêterons également pour réfléchir à l'engagement des intervenants et au processus d'élaboration de politique.

Le point que nous soulevons concernant le processus est en partie éclairé par l'expérience novatrice au Québec, où la Commission Laurent a reçu un mandat de 18 mois pour examiner les services de protection de l'enfance et la mise en œuvre des droits de l'enfant au Québec. La Commission Laurent était composée de quatre membres de l'Assemblée nationale du Québec et de quatre experts indépendants du domaine des services à l'enfance venant de partout au Québec, qui aident deux vice-présidents et la présidente de la Commission, M^{me} Régine Laurent, ancienne présidente de la Fédération interprofessionnelle de la santé, le syndicat des infirmières et infirmiers du Québec à proposer un nouveau plan directeur pour les services de protection de l'enfance au Québec. La Commission a tenu des audiences depuis plusieurs mois et a disposé d'un secrétariat et d'un personnel de recherche professionnel. Outre le vaste mandat et l'approche fondée sur les droits de l'enfant qui ont sous-tendu le travail de la Commission, ce que nous jugeons louable à propos de ce processus, c'est son engagement à entendre tous les intervenants concernés et sa pratique novatrice de demander à des élus de tous les horizons politiques de travailler avec des experts du domaine désignés pour élaborer des propositions de réforme pour le gouvernement.

À notre avis, cela reflète le genre d'engagement multipartite envers les enfants que les habitants du Nouveau-Brunswick attendent du gouvernement et fournit un exemple rafraîchissant de la façon dont les dirigeants démocratiques peuvent travailler aux côtés d'experts non élus pour trouver les meilleures solutions pour les enfants. Nous avons rédigé un autre rapport sur le comité législatif de la Colombie-Britannique pour le bureau du protecteur de l'enfance et de la jeunesse⁴⁰ et avons accueilli favorablement ce mécanisme permettant une mobilisation régulière des élus quant aux priorités soulevées par les enfants et les jeunes de la

⁴⁰ Colombie-Britannique, Select Standing Committee on Children and Youth, *Annual Report 2012-13* à la p. ii, en ligne : <[Microsoft Word - SSC-CY-2012-2013 Annual Report-FINAL.docx \(leg.bc.ca\)](#)>.

Colombie-Britannique auprès de leur défenseur. Nous sommes convaincus que si le Nouveau-Brunswick souhaite mettre en œuvre de réels changements pour protéger les enfants, si nous voulons vraiment que la prestation des services intégrés fonctionne pour le bien de chaque enfant, si nous voulons vraiment trouver des moyens de travailler avec plusieurs systèmes et plusieurs disciplines pour garantir l'accès à une justice adaptée aux enfants, alors la collaboration dont nous parlons doit venir des élus eux-mêmes. Nous avons besoin d'un mécanisme permettant aux membres de chaque parti de travailler ensemble en tant que députés et, idéalement, avec les enfants et les jeunes eux-mêmes ainsi que d'autres intervenants pour nous assurer que nous offrons à chaque enfant du Nouveau-Brunswick le meilleur départ possible dans la vie.

Nous invitons le ministre à réfléchir aux moyens par lesquels ce processus de réforme du droit peut être le point de départ de cette nouvelle façon de faire et à prendre des mesures dans le cadre d'une nouvelle *Loi sur l'enfance* pour amorcer et soutenir cette collaboration interparlementaire pour le bien des enfants.

L'un des inconvénients des mécanismes de consultation publique plus traditionnels, par exemple l'embauche d'un consultant externe, comme cela a été habilement fait pour le rapport Savoury, est que lorsque le gouvernement réalise ce type d'examen externe d'un service gouvernemental donné, il garantit une recommandation impartiale en ce qui a trait aux pratiques exemplaires établies, mais sans examiner nécessairement les pratiques qui sont idéalement adaptées au milieu local. Nous avons des réserves, par exemple, quant à la manière dont le rapport Savoury a reconnu les grands progrès réalisés par le Nouveau-Brunswick en matière de prestation des services intégrés, au début du rapport, mais a ensuite proposé des solutions utilisées par d'autres gouvernements sans tenir compte du travail de réforme déjà en cours et des changements déjà apportés aux systèmes. Les mêmes mises en garde pourraient être exprimées en ce qui concerne les efforts déployés à ce jour par le Nouveau-Brunswick pour améliorer la mise en œuvre fondée sur les droits de l'enfant des lois relatives à la protection de l'enfance. C'est pourquoi nous revenons à ces principes importants de la réforme dans ce rapport et exhortons le gouvernement à maintenir le cap en ce qui concerne ces orientations générales.

Par ailleurs, dans le document de consultation du ministère du développement social, nous trouvons quelques exemples de suggestions en matière de réforme qui viennent clairement du ministère lui-même. À notre avis, cela témoigne du manque de ressource que ce ministère a toujours connu et du besoin urgent de personnel de première ligne pour gérer les attentes et limiter l'exposition. Une consultation sur la réforme législative davantage axée sur les enfants permettrait de commencer à partir d'autres fondements. Nous sommes bien sûr préoccupés par les suggestions du ministère de limiter les critères de mise en danger des enfants en

n'incluant pas la violence contre les enfants à l'extérieur de leur domicile familial et en supprimant spécifiquement le critère de signalement pour négligence en matière d'éducation. Nous craignons qu'un ministère mandaté pour assurer la protection de l'enfance au Nouveau-Brunswick suggère en fait ce genre de changements, et nous craignons que cela découle des pressions incroyables sous lesquelles le système fonctionne actuellement. Cependant, nous préconiserions fortement de demander ce qui doit être fait pour protéger les enfants, et non ce qui peut être fait compte tenu du manque de ressources.

De toute évidence, aucune de ces propositions de réforme ne peut résister à un examen tenant compte des droits de l'enfant. L'obligation incombant au gouvernement en vertu de l'article 19 de la Convention est de prendre « **toutes les mesures [...] appropriées** pour protéger l'enfant contre **toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales**, d'abandon ou de négligence [...] pendant qu'il est sous la garde de ses parents ou de l'un d'eux, de son ou ses représentants légaux **ou de toute autre personne** à qui il est confié »⁴¹ [caractère gras ajouté]. Nous nous opposons fermement à toute réduction du mandat du ministre en matière de protection de l'enfance dans cette province. La proposition actuelle de réforme ne doit pas être entreprise à partir d'une approche « faire plus avec moins » de rationalisation des services. Nous devons garder un engagement lucide en tant que détenteurs d'obligations envers les enfants et fournir les investissements nécessaires pour donner aux travailleurs sociaux de la protection de l'enfance les moyens de remplir pleinement leur mandat.

Le défenseur des enfants et des jeunes recommande qu'une nouvelle *Loi sur l'enfance*, conformément à la Stratégie provinciale de prévention des dommages causés aux enfants et aux jeunes⁴², adopte un cadre général de protection de l'enfant en respectant les obligations du gouvernement en vertu de l'article 19 de la Convention, comme expliqué en détail par le Comité sur les droits de l'enfant dans son Observation générale n° 13⁴³. L'Observation générale n° 13 rappelle l'obligation du gouvernement de protéger les enfants contre toutes les formes de violence et de négligence sans exception. La négligence en matière d'éducation est expressément mentionnée dans la définition de négligence ou d'abandon du Comité⁴⁴. L'Observation générale du Comité traite également de la relation cyclique entre la violence et l'abandon scolaire :

⁴¹ Assemblée générale des Nations Unies, *Convention relative aux droits de l'enfant*, A/RES/44/25, 20 novembre 1989, art. 19, en ligne : <<https://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/crc.aspx>>.

⁴² Bureau du défenseur des enfants et des jeunes du Nouveau-Brunswick, *Stratégie provinciale de prévention des dommages causés aux enfants et aux jeunes*, 2015, en ligne : < [PreventionDommagesCausesEnfantsJeunes.pdf \(cyanb.ca\)](#)>.

⁴³ Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, *Observation générale n° 13 (2011) : Le droit de l'enfant d'être protégé contre toutes les formes de violence*, CRC/C/GC/13.

⁴⁴ Voir para. 20 (d) de l'Observation générale n° 13, en ligne : <https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.13_fr.pdf>.

15). Survie et développement – les effets dévastateurs de la violence contre les enfants. La survie des enfants et leur « développement physique, mental, spirituel, moral et social » (art. 27, par. 1) sont très sévèrement entravés par la violence, comme le montrent les éléments ci-après :

...

b) Les conséquences sur le développement et le comportement (par exemple, absentéisme scolaire et comportement agressif, antisocial, autodestructeur ou destructeur) peuvent conduire, notamment, à une dégradation des relations interpersonnelles, à l'exclusion scolaire et à des violations de la loi. Il est prouvé qu'un enfant exposé à la violence est plus susceptible de devenir de nouveau victime plus tard et d'accumuler les expériences violentes, notamment la violence dans le couple.

En ce qui concerne le caractère global de l'interdiction de la violence à l'égard des enfants, le Comité s'efforce d'expliquer la portée de l'obligation de l'État de prévenir toutes les formes de violence aux paragraphes 19 à 32 de l'Observation générale et de fournir des définitions détaillées de la négligence ou de l'abandon, de la violence mentale, de la violence physique, des châtiments corporels, de la violence et de l'exploitation sexuelles, de la torture et autres peines ou traitements inhumains et dégradants, de la violence entre enfants, de l'autodestruction, des pratiques préjudiciables, de la violence dans les médias, de la violence au moyen des technologies de l'information et de la communication et de la violation des droits de l'enfant par les institutions et l'administration, qui sont tous considérés comme relevant de la portée de cette obligation. De plus, le comité donne une définition de « pourvoyeur de soins » et de l'expression « pendant qu'il est sous la garde de » :

Les « pourvoyeurs de soins », décrits au paragraphe 1 de l'article 19 comme « [les] parents ou [...] l'un d'eux, [...] son ou ses représentants légaux ou [...] toute autre personne à qui [l'enfant] est confié », sont les personnes qui ont une responsabilité juridique, professionnelle et éthique et/ou culturelle claire et reconnue s'agissant de la sécurité, de la santé, du développement et du bien-être de l'enfant, à savoir au premier chef : les parents, les parents d'accueil, les parents adoptifs, les personnes accueillant l'enfant dans le cadre de la *kafalah* de droit islamique, les tuteurs, la famille élargie et les membres de la communauté; le personnel éducatif et scolaire et le personnel chargé de la petite enfance; les personnes employées par les parents pour garder l'enfant; les animateurs de loisirs et les entraîneurs sportifs – y compris les superviseurs de groupes de jeunes; les employeurs ou les superviseurs sur le lieu de travail; le personnel des institutions (gouvernementales ou non gouvernementales) qui ont la responsabilité de l'enfant, par exemple les adultes responsables dans les établissements de soins de santé, de justice pour mineurs ou d'accueil des

enfants. Dans le cas des enfants non accompagnés, l'État est de fait responsable de la garde de l'enfant⁴⁵.

En outre, la définition des « structures de protection » donnée par le Comité est tout aussi générale et souligne l'obligation de l'État de faire bien plus que de simplement protéger les enfants contre la violence intrafamiliale :

Les structures de protection sont les cadres dans lesquels l'enfant passe du temps sous la supervision de son pourvoyeur de soins principal « permanent » (comme son parent ou son tuteur) ou d'un pourvoyeur de soins supplétif ou « temporaire » (comme un enseignant ou le responsable d'un groupe de jeunes) à court terme, à long terme, de manière répétée ou isolée. Les enfants passent généralement d'une structure à l'autre avec une grande fréquence et une grande souplesse mais leur sécurité lors du passage entre deux structures reste de la responsabilité du pourvoyeur de soins principal, soit directement, soit au moyen d'une coordination et d'une coopération avec un pourvoyeur de soins supplétif (par exemple sur le trajet entre le domicile et l'école ou lorsque l'enfant va chercher de l'eau, du bois, de la nourriture ou du fourrage pour les animaux). Les enfants sont aussi considérés comme étant « sous la garde » d'un pourvoyeur de soins primaire ou supplétif lorsqu'ils ne sont pas supervisés physiquement dans un cadre donné, par exemple lorsqu'ils jouent hors de la vue d'un adulte ou lorsqu'ils surfent sur Internet sans supervision. Les cadres de protection usuels sont le domicile familial, l'école et les autres institutions éducatives, les centres d'accueil de la petite enfance, les centres d'accueil périscolaire, les structures sportives, culturelles et récréatives, les institutions religieuses et les lieux de culte. Dans les établissements médicaux et les centres de réadaptation ou de soins, sur le lieu de travail ou dans le cadre judiciaire, les enfants sont sous la garde de professionnels ou d'acteurs de l'État qui doivent prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant et garantir son droit à la protection, au bien-être et au développement⁴⁶.

Il n'y a aucune raison pour que les nouvelles mesures de protection de l'enfance du Nouveau-Brunswick offrent moins de protection que les anciennes. Il n'y a aucune raison pour que le Nouveau-Brunswick ne puisse s'acquitter pleinement de ses obligations envers les enfants en vertu des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Les services de protection de l'enfance devront disposer des ressources nécessaires pour s'acquitter pleinement de ces responsabilités, mais les résultats tirés de ces maigres ressources supplémentaires seront transformateurs, non seulement pour les enfants et les familles dont la vie sera protégée, mais pour la société dans son ensemble.

⁴⁵ *Ibid.* au para. 33.

⁴⁶ *Ibid.* au para. 34.

RECOMMANDATION 3

Il est recommandé que le ministre du Développement social prenne des mesures pour encourager le soutien et la participation de tous les partis à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une nouvelle Loi sur l'enfance. Il est en outre recommandé que la portée de la protection de l'enfance en vertu de la nouvelle législation ne diminue pas la protection offerte aux enfants au Nouveau-Brunswick, mais la renforce, en mettant pleinement en œuvre l'obligation du gouvernement en vertu de la Convention relative aux droits de l'enfant, comme indiqué dans l'Observation générale 13 du Comité des droits de l'enfant, et que la réforme législative suive les recommandations de ce rapport et de ses annexes.



PARTIE IV – Intégration de la prestation de services intégrés dans la Loi sur l'enfance

Justin est un jeune autochtone atteint du trouble du spectre de l'alcoolisation fœtale (TSAF) qui a été pris en charge d'une façon ou d'une autre depuis l'âge de 6 ans. Il a maintenant 18 ans et vit dans un placement personnalisé loin de sa communauté natale. Il aime néanmoins garder un lien avec sa culture et un Aîné d'une Première Nation voisine a été un formidable mentor pour lui. À son foyer de groupe, cependant, il a eu des incidents répétés avec d'autres jeunes et, récemment, avec ses gardiens. Une gardienne a trouvé qu'il était trop agressif avec elle et il a été accusé de voies de fait. À la suite de ces accusations, il a été envoyé pour être évalué, puis placé en détention provisoire au Centre pour jeunes du Nouveau-Brunswick. De retour au tribunal pour plaider, il a été détenu pendant trois heures en attendant son retour au Centre. Au cours de cette période, il a eu une altercation verbale qui est devenue une altercation physique avec l'un des shérifs adjoints. Dans la bagarre qui a suivi, sept shérifs adjoints ont tenté de le maîtriser et l'agent avec qui l'altercation a commencé l'a saisi à la gorge et lui a ensanglanté le nez et la bouche. Le shérif a finalement été démis de ses fonctions, mais les poursuites engagées contre lui ont été abandonnées. Aucun autre effort n'a été fait pour indemniser le jeune pour ce préjudice. Il a continué à recevoir d'autres accusations et a été condamné à une peine d'emprisonnement en réadaptation intensive et a passé de nombreux autres mois isolé seul dans une unité dans la prison pour jeunes. Ses plans de poursuivre ses études dans un milieu adapté à ses besoins dans une école secondaire des Premières Nations et de retourner dans sa communauté ont été interrompus et il n'a pas reçu les interventions médicales nécessaires pour traiter un gros kyste au cerveau. Les interventions communautaires sur le TSAF visant à l'aider à comprendre son diagnostic et à y faire face ont également été suspendues.

** * **

Jacob a sept ans et a été élevé par sa mère et son petit ami Tom depuis l'âge de deux ans. Jacob appelle Tom « papa » et est très proche de lui. Une fin de semaine, alors qu'il était chez sa grand-mère, il a révélé à cette dernière que, quelques jours avant, Tom avait baissé son pantalon et lui avait fait sucer son pénis. La grand-mère a appelé la protection de l'enfance et ils ont veillé à ce que Jacob reste avec sa grand-mère jusqu'à ce qu'ils puissent rencontrer la mère et Tom. Tom a été arrêté, mais a nié toute faute. La mère croyait Tom plutôt que Jacob. La police a interrogé Jacob puis sa mère avec un travailleur social; la police et les professionnels de la protection de l'enfance ont cru Jacob. Le procureur de la Couronne a toutefois examiné les enregistrements des entrevues et a décidé que les accusations ne pouvaient pas être portées. La mère a décidé d'épouser Tom, et le ministère du Développement social a organisé des plans pour réunir Jacob avec ses parents. Jacob a révélé à son conseiller qu'il était content de cela parce qu'il « ne voulait pas que papa aille en prison » et que papa lui a dit que « cela ne se reproduirait plus ». Notre bureau s'est penché sur la situation lorsque le conseiller de l'enfant nous a informés du cas et nous a demandé si nous pouvions empêcher la réunification. Nous

avons fortement recommandé de ne pas réunir l'enfant avec ses parents, mais le ministère a déterminé que cette solution était dans l'intérêt supérieur de l'enfant en question.

* * *

Plus que toute autre chose, le défaut des services de protection de l'enfance d'apporter des changements significatifs dans des cas comme ceux des deux récits troublants que nous venons de présenter représente à notre avis un échec de la part de la province dans son ensemble à venir en aide aux enfants d'une manière holistique. En tant que défenseurs des enfants et des jeunes, nous sommes convaincus que dans des cas comme ceux-ci, les résultats pourraient être grandement améliorés si les services de protection de l'enfance travaillaient plus souvent au sein d'équipes avec une pratique multidisciplinaire et intégrée. Non seulement cela fournirait un meilleur appui aux travailleurs sociaux de la protection de l'enfance pour comprendre les comportements que leurs clients manifestent à l'école, dans le milieu de la santé ou dans la communauté, mais cela aiderait également tous les autres fournisseurs de services autour de l'enfant à comprendre le traumatisme que l'enfant a vécu, que ce soit dans le milieu familial où il est né, ou après son retrait et son placement. C'était le grand espoir que nous avons lorsque nous avons recommandé un modèle de pratique multidisciplinaire dans notre rapport *Connexions et déconnexion*⁴⁷. La prestation intégrée des services a finalement été déployée à l'échelle de la province en 2018, dix ans après le rapport du défenseur, grâce à l'initiative conjointe des ministères de l'Éducation et du Développement de la petite enfance, du Développement social, de la Santé et de la Justice et de la Sécurité publique.

Nous sommes convaincus que la Prestation de services intégrée fait une différence importante dans la qualité des services reçus par de nombreux enfants et leurs familles au Nouveau-Brunswick. D'autres gouvernements voient le Nouveau-Brunswick comme un chef de file en matière de pratiques collaboratives et intégrées avec les enfants et les jeunes. Cependant, notre examen des services de protection de l'enfance au cours des deux dernières années nous a également convaincus que la PSI n'atteint absolument pas les enfants ayant les besoins les plus importants, qui auraient dû être traités en priorité par les équipes enfants et jeunes locales. Plus important encore, nous constatons fréquemment qu'il y a des enfants dans le système de protection de l'enfance ou avec un dossier ouvert qui n'ont pas de plan commun de PSI. Notre impression et notre hypothèse de travail en tant que bureau du défenseur sont que la planification commune de PSI n'est pas systématiquement mise en œuvre par les travailleurs sociaux de la protection de l'enfance. C'est inacceptable.

⁴⁷ Ombudsman et défenseur des enfants et des jeunes au Nouveau-Brunswick, *Connexions et déconnexion : rapport sur la condition des jeunes à risque et des jeunes qui ont des besoins très complexes au Nouveau-Brunswick*, Fredericton, Bureau de l'Ombudsman, 2008, en ligne : <<https://cyanb.ca/images/ConnectingtheDots-f.pdf>>.

Les travailleurs sociaux de la protection de l'enfance offrent généralement leur coopération et participent aux réunions de l'équipe enfants et jeunes ou aux réunions sur le plan commun si l'enseignant ou le fournisseur de soins de santé de leur client a commencé l'établissement d'un plan commun de PSI pour l'enfant, mais l'information ne circule pas toujours dans les deux sens. De plus, souvent, les représentants du ministère du Développement social ne prennent pas l'initiative de s'assurer que la PSI sert les intérêts de leurs clients. Les travailleurs sociaux de la protection de l'enfance et d'autres travailleurs sociaux de Développement social peuvent observer les discussions de l'équipe multidisciplinaire, et ils peuvent offrir des conseils s'ils pensent que le plan s'éloigne de la décision que Développement social ou les services de protection de l'enfance ont jugé être la solution dans l'intérêt supérieur pour leur client, mais généralement, les renseignements du dossier du client ne sont pas présentés par le ministère lors de ces réunions. Nous avons assisté à des réunions relatives à un plan de PSI commun où les travailleurs sociaux de la protection de l'enfance ont refusé de transmettre des renseignements au défenseur car d'autres membres de l'équipe de la PSI étaient présents.

Le rapport *Connexions et déconnexion* de 2008 du défenseur mettait en garde contre la culture du secret qui régnait à l'époque dans les services de protection de l'enfance. On s'attendait à ce que le changement de culture vers une culture de communication de l'information et de collaboration soit plus difficile à réaliser dans les environnements de la protection de l'enfance et de services de police que dans les services de santé ou de l'éducation. Il n'est pas non plus surprenant que, depuis que la PSI a été déployée en tant que service en milieu scolaire, avec un responsable de la santé mentale communautaire, les partenaires de Développement social et de la Sécurité publique aient moins souvent participé et aient été moins susceptibles de prendre part au modèle de prestation de services que les autres intervenants et prestataires de services aux enfants. Toutefois, nous maintenons catégoriquement que les enfants ayant des démêlés avec la justice et les enfants connus des services de protection de l'enfance sont précisément les jeunes qui devraient être en haut de la liste pour les services de l'équipe enfants et jeunes de la PSI.

Développement social doit être plus proactif en s'assurant que tous les partenaires participent à la planification intégrée des cas avec les domaines scolaire, communautaire et familial. Notre rapport *Derrière les portes closes* et le rapport Savoury ont révélé que, dans le tragique cas à l'étude de négligence pendant l'enfance examiné dans ces rapport, et malgré les nombreux professionnels impliqués dans la prise en charge de la famille, aucun plan de cas intégré n'a été élaboré pour rendre tous les partenaires responsables envers les enfants. Le personnel de Développement social doit prendre les devants et être plus proactif dans la communication de l'information et l'accès à l'information du personnel scolaire et d'autres professionnels dès que possible.

C'est pourquoi nous recommandons des modifications à la *Loi sur l'enfance* proposée afin de garantir qu'un plan commun de PSI soit automatiquement élaboré pour chaque enfant ayant un casier judiciaire et chaque enfant pour lequel Développement social a ouvert un dossier de protection de l'enfance, et automatiquement pris en compte pour les enfants ayant un plan d'apprentissage personnalisé (PLP), des besoins de santé complexes, des mesures de soutien aux personnes handicapées et/ou un soutien familial de longue durée en vertu de la *Loi sur la sécurité du revenu familial*. Nous avons consulté les deux anciens directeurs de la PSI et ils ont affirmé qu'au Nouveau-Brunswick, le signalement d'enfants de cette façon par Sécurité publique ou Développement social n'a jamais été prévu. Par conséquent, ils ne bénéficient pas d'un plan commun de PSI facilitant la réadaptation et renforçant leurs liens avec la famille, la communauté et les contacts pro-sociaux au sein du milieu éducatif. Une approche en matière de prestation de services fondée sur les droits de l'enfant nécessite ce type d'intégration de services et de communication d'informations. Les tribunaux et les parents s'y attendent. Les enfants le méritent. La PSI a été développée en tenant particulièrement compte des besoins de cette clientèle vulnérable. Le fait que ces enfants, plus que tous les autres, ne bénéficient pas systématiquement des avantages de cette intervention de pratique multidisciplinaire est une grave lacune qui doit être immédiatement et efficacement corrigée.

Nous soulignons en outre l'importance d'attribuer des responsabilités au niveau du cabinet à un ministre des enfants qui est habilité à superviser et à exiger la planification des cas et le partage des ressources entre les départements. Le ministre chargé de cette responsabilité devrait avoir le pouvoir de résoudre immédiatement les conflits de financement entre les ministères et d'exiger la participation à la planification des cas. Qu'il s'agisse d'un ministre autonome ou d'une responsabilité confiée à l'un des ministres au sein des ministères existants, c'est un appel au premier ministre du jour, mais ces responsabilités sont essentielles pour réaliser le plein potentiel de la PSI.

Au cours des six dernières années, les lois sur la protection et la vie privée ont changé de façon à permettre la communication d'informations pour des programmes, des services et des activités intégrés non seulement au sein des ministères et organismes gouvernementaux, mais également avec des organismes non publics afin de faire progresser le bien-être de l'enfance. Le personnel du Développement social doit prendre l'initiative d'assurer la mise en œuvre de politiques et de pratiques intégrées en matière de protection de l'enfance. Une formation complète doit être fournie au personnel de première ligne sur l'intégration des services, les approches fondées sur les droits de l'enfant, les principes de justice adaptée aux enfants et les soins tenant compte des traumatismes pour s'assurer que le personnel de première ligne recherchera les informations nécessaires auprès des partenaires et les communiquera avec eux afin de promouvoir des solutions qui sont dans le meilleur intérêt de chaque enfant dont ils sont responsables. Les quatre ministères participants à la PSI, les autorités de la Santé et les

districts scolaires doivent être responsables et partager la responsabilité de la planification intégrée de la protection de l'enfance et de la gestion des cas.

Compte tenu de la pression permanente exercée sur le gouvernement pour qu'il soit plus efficace et efficient avec les ressources existantes, les dépassements de coûts et le cloisonnement du système de soins où les ministères n'interviennent que dans les moments de crise ne sont plus viables. Les avantages de l'intégration des services ne s'accumulent que si l'intégration se produit tôt, afin de garantir que chaque enfant dont le dossier de protection de l'enfance est ouvert bénéficie du modèle de soins holistique de la PSI. Par le passé, nous définissions les enfants comme des cas complexes, parce que de multiples systèmes ne parvenaient pas les aider, car ils ne répondaient pas à leurs besoins de manière proactive avec une approche coordonnée. Nous devons mieux travailler ensemble et de façon beaucoup plus précoce dans le processus de mise en commun des ressources, des services, des informations, des connaissances et des compétences. Travailler de façon cloisonnée n'a plus de sens. Cela n'a pour effet que de faire souffrir les enfants plus longtemps.

Nous suggérons également que non seulement des modifications législatives seront nécessaires pour mettre en œuvre ce changement, mais qu'un effort important en ce qui concerne les révisions des normes de pratique et la formation sera nécessaire pour changer la culture de pensée cloisonnée dans les services de police et la protection de l'enfance et passer à une pratique multidisciplinaire centrée sur l'enfant. La nouvelle loi devrait également prendre des mesures pour garantir que les parents qui maltraitent leurs enfants ne peuvent pas simplement éviter la participation de la PSI en refusant d'y consentir. Le consentement présumé à la communication de l'information au sein de la PSI doit être tenu pour acquis partout où des services publics sont fournis aux enfants. Nous croyons que les efforts de formation croisée sur les soins tenant compte des traumatismes, sur l'approche fondée sur les droits de l'enfant, sur le réseau d'excellence et le développement de processus collaboratifs ainsi que les efforts multisectoriels pour renouveler et réviser les protocoles provinciaux sur les enfants victimes de mauvais traitement et de négligence peuvent tous être très utiles en mettant en œuvre ce changement et en provoquant le changement de culture nécessaire. Nous restons préoccupés par la lenteur des réformes concernant le renouvellement des protocoles provinciaux pour les enfants victimes de maltraitance et de négligence⁴⁸ et souhaitons officiellement offrir l'aide du défenseur pour codiriger ce processus de renouvellement afin de garantir des révisions des protocoles qui soient opportunes et favorisent les droits des enfants.

Notre rapport de 2019 *Derrière les portes closes* fournissait quatre recommandations, dont la première appelait à une nouvelle intégration des services pour soutenir la PSI dans la petite

⁴⁸ *Protocoles relatifs aux enfants victimes de violence et de négligence*, en ligne : <https://www2.gnb.ca/content/dam/gnb/Departments/sd-ds/pdf/Protection/Child/ChildAbuseProtocols05-f.pdf>.

enfance et dans les centres d'éducation de la petite enfance. Plus important encore, la PSI doit travailler au bénéfice des nourrissons, des tout-petits et des jeunes enfants, car les traumatismes de la petite enfance sont les plus marquants et les plus durables. Cependant, les équipes de pratique multidisciplinaire de la petite enfance sont complètement différentes des professionnels qui peuvent avoir besoin de soutenir les enfants et adolescents d'âge scolaire. La PSI dans la petite enfance doit donc être abordée différemment à la base, avec le soutien supplémentaire des pédiatres, des obstétriciens-gynécologues, des professionnels de la maternité, des infirmières de la santé publique, des travailleurs et des exploitants de garderies et de nombreux autres spécialistes de la petite enfance et appuis communautaires. Nos voisins du Québec, ayant développé un modèle intéressant d'intégration de services à la petite enfance, que la Commission Laurent entend encore améliorer, auraient peut-être des conseils à nous fournir à ce sujet⁴⁹. Trois ans après la publication de notre rapport, et malgré l'acceptation de principe des recommandations par le ministre, nous sommes préoccupés par l'absence de progrès dans cette recommandation critique et d'autres recommandations émanant du rapport *Derrière les portes closes*.

Enfin, pour nous assurer que la PSI, en utilisant une approche de la prestation de services fondée sur les droits de l'enfant, devienne la nouvelle norme au Nouveau-Brunswick et non une ancienne réforme appliquée de temps à autre, nous recommandons que la PSI et le réseau d'excellence de la gouvernance soient formellement décrits dans la *Loi sur l'enfance* comme structure de gouvernance globale pour la coordination des services aux enfants et aux jeunes du Nouveau-Brunswick. À cet égard, la PSI devrait remplacer le groupe de travail interministériel sur les enfants et les jeunes récemment établi et reprendre le mandat du comité dirigé par le Bureau du Conseil exécutif (BCE) pour assurer : 1) le suivi et la formation relatifs à l'outil d'évaluation des répercussions sur les droits de l'enfant; 2) le suivi, l'évaluation, la mise en œuvre et le renouvellement de la stratégie de prévention des préjudices aux enfants et aux jeunes; 3) la coordination intergouvernementale des services aux enfants et aux jeunes. Nous recommandons en outre que ce comité soit élargi pour inclure des représentants des ministères desservant les enfants et les jeunes représentés au groupe de travail interministériel sur les enfants et les jeunes, et qu'il continue sa pratique de rotation des coprésidents parmi les ministres et sous-ministres de l'Éducation, de la Santé, de la Sécurité publique et du Développement social, en incluant également le BCE. De plus, le défenseur devrait avoir un statut d'observateur à cette table de gouvernance de la PSI et la nouvelle structure devrait être mandatée d'aider le Bureau du défenseur des enfants et des jeunes dans ses efforts de formation aux droits de l'enfant et de surveillance des données, en particulier en relation avec

⁴⁹ Services intégrés de périnatalité pour la petite enfance (SIPPE), en ligne : https://www.csdepj.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_clients/Documents_depotes_a_la_Commission/P-052_Bilan_travaux_2019_Prem_recommandACTIONS_VF.pdf.

la publication annuelle et le développement d'un portail en ligne pour le Cadre des indicateurs des droits de l'enfant et en relation avec le pilotage de l'outil de suivi des données GlobalChild et les révisions ultérieures du Cadre.

RECOMMANDATION 4

Il est recommandé que la Loi sur l'enfance comprenne une partie distincte traitant de la prestation de services intégrés (PSI). Cette partie devrait définir la PSI et prévoir que cette approche coordonnée de la communication de l'information interministérielle et de la pratique multidisciplinaire soit mandatée comme mécanisme de PSI pour tous les services aux enfants et aux jeunes de la province. Un plan commun de PSI doit être élaboré pour les jeunes contrevenants, ou les jeunes dont le comportement serait criminalisé si ce n'était de leur âge ainsi que les enfants connus des services de protection de l'enfance; les autres enfants à risques ou ayant des besoins élevés doivent être inclus lorsque c'est approprié. La Loi devrait définir la structure de gouvernance de la PSI, y compris l'autorité d'un ministre désigné, et la structure de gouvernance existante devrait être élargie de façon à inclure la composition et le mandat du groupe de travail interministériel sur les enfants et les jeunes, tout en conservant le système de rotation des présidents parmi les ministères existants participants à la PSI, avec l'ajout de Bureau du Conseil exécutif. Le défenseur des enfants et des jeunes devrait être autorisé à désigner un observateur pour faire partie de ce groupe de travail et son mandat devrait inclure l'assistance au défenseur dans le suivi des données sur les droits de l'enfant dans l'ensemble du gouvernement.

Il est en outre recommandé que le tableau de gouvernance de la PSI élabore, en consultation avec le défenseur des enfants et des jeunes, un nouveau programme intégré de prestation de services et de formation aux droits de l'enfant et d'autres programmes de formation croisée pour tous les ministères participants à la PSI (anciens et nouveaux), en relation avec les approches basées sur les droits des jeunes, les soins tenant compte des traumatismes, les nouveaux protocoles liés à la maltraitance et à la négligence envers les enfants et autres besoins de formation en PSI. Le ministère du Développement social devrait également inviter le défenseur des enfants et des jeunes à coprésider un processus renouvelé avec tous les partenaires de la PSI pour accélérer la nouvelle édition des protocoles provinciaux pour les enfants victimes de maltraitance et de négligence, en mettant particulièrement l'accent sur les nouvelles lignes directrices sur la négligence. Enfin, un groupe de travail distinct entre la gouvernance de la PSI et le bureau des défenseurs devrait être chargé de surveiller la mise en œuvre des recommandations de l'examen actuel de la protection de l'enfance ainsi que de rendre des comptes à l'Assemblée législative dans les six mois suivant la publication de ce rapport sur l'état des recommandations du rapport de 2019 Derrière les portes closes.



PARTIE V – Pratique et procédure de la Division de la famille dans les questions de protection de l'enfance

Alicia, 14 ans, a une demi-sœur de 11 ans et un demi-frère de 5 ans. Ils ont tous des pères naturels distincts, mais n'ont jamais connu d'autre parent que leur mère. La mère a maintenant 32 ans, mais lutte contre la toxicomanie depuis qu'elle a 16 ans. Les enfants ont tous eu une certaine expérience de la vie sous la garde de différentes personnes lorsque leur mère replongeait dans ses dépendances. Ils ont vécu dans de nombreux foyers différents, dans différentes provinces, essayant souvent d'éviter la surveillance de la protection de l'enfance. Le père de chaque enfant est séparé d'eux. Deux d'entre eux sont en prison pour des infractions liées aux drogues et des crimes de violence. Depuis un an, les trois enfants vivent avec leurs grands-parents maternels, mais le Ministère a élaboré un plan pour les réunir avec leur mère et Alicia est très opposée à ce plan. Elle a peur que ses frères et sœurs plus jeunes soient confiés à d'autres personnes agissant comme parents, comme elle l'était autrefois. Elle sait qu'elle peut insister pour rester avec sa grand-mère, mais elle a le sentiment que cela mettrait ses jeunes frères et sœurs en danger.

Nous sommes intervenus dans cette affaire et avons recommandé de ne pas procéder à la réunification, mais le Ministère a décidé que c'était la meilleure solution. Les plus jeunes enfants ont retrouvé leur mère et Alicia a été autorisée à rester avec sa grand-mère. Depuis, Alicia a demandé notre aide pour pouvoir rester en contact avec ses frères et sœurs, car les communications se sont pratiquement interrompues entre elle et sa mère, et entre sa mère et sa grand-mère.

** * **

Jayden, Lisa et Alex sont de jeunes frères et sœurs dont la famille est soutenue par des travailleurs sociaux du ministère du Développement social depuis l'adolescence de leur mère. Michelle, la mère des enfants, a commencé à recevoir des services dans le cadre du programme Services d'engagement jeunesse de Développement social à l'âge de 17 ans, car elle était enceinte, sans abri et aux prises avec une dépendance à l'alcool et diverses autres drogues. À 18 ans, elle était mère de Jayden et ne savait pas trop comment prendre soin d'un bébé, mettant souvent en danger le bien-être physique et émotionnel de son jeune fils. La relation de Michelle avec le père de Jayden, Kevin, était assez instable, car elle a été victime de violence conjugale à plusieurs reprises. Kevin trouvait également les exigences du rôle de parent très difficiles et perdait souvent son sang-froid au son des pleurs du jeune Jayden. Cette relation fragile a été encore plus endommagée par les crises imprévisibles de Kevin, liées à des problèmes de santé mentale conduisant parfois à des hospitalisations après des tentatives de suicide.

Alors qu'il était âgé d'un peu moins d'un an, Jayden a été pris en charge par Développement social, car Michelle avait ignoré le plan de sécurité qui consistait à ne pas permettre à Kevin d'accéder sans surveillance à Jayden, qui a subi des blessures mineures à la suite d'un accident qu'aucun des deux parents ne pouvait expliquer. À ce stade, le dossier de la famille a été transféré des Services d'appui à la famille au programme de Protection de l'enfance, car il était clair que leurs besoins étaient devenus plus criants. Jayden est resté en famille d'accueil au cours des deux années suivantes, car plusieurs ordonnances de garde et prolongations ont été accordées sans qu'aucun des parents ne démontre beaucoup de progrès ou de coopération par rapport au plan d'intervention. Deux ans plus tard, le Ministère a décidé de demander une ordonnance de tutelle de Jayden. Le raisonnement derrière cette

décision a été étayé par une évaluation de la capacité parentale de Michelle, qui a été sérieusement mise en doute.

Pendant ce temps, la sœur cadette de Jayden, Lisa, est née. Le Ministère prévoyait d'inclure Lisa dans la demande d'ordonnance de tutelle, mais les procureurs de la Couronne en droit de la famille l'ont empêché de le faire, pour motif que chaque enfant est une ardoise vierge. Par conséquent, la seule solution qui restait était de demander une ordonnance de garde simultanée de 6 mois de Lisa en même temps que la demande de tutelle de Jayden. En fin de compte, le juge n'a formulé aucune ordonnance et les deux enfants ont été réunis avec leurs parents en raison d'une ordonnance de surveillance de 6 mois, ce qui signifie qu'ils pouvaient vivre avec leurs parents tant que la famille acceptait de collaborer avec un travailleur social de la Protection de l'enfance. Cette décision du tribunal n'était pas ce que la superviseure avait prédit, car elle estimait que la demande d'ordonnance de garde contenait des preuves accablantes contre la réunification. Les tribunaux sont-ils mieux placés pour déterminer le risque de mise en danger de l'enfant que les professionnels chargés de la protection de l'enfance et qui travaillent avec la famille depuis des mois? Le résultat a-t-il été influencé par un changement de dernière minute dans la prise en charge du dossier par le procureur de la Couronne en droit de la famille? Le fait que les enfants fassent l'objet d'ordonnances distinctes est-il incompatible avec la tutelle ou la garde temporaire? Le Ministère s'est retrouvé avec de nombreuses questions et est demeuré très préoccupé pour cette famille.

Six mois plus tard, Michelle a donné naissance à son troisième enfant, Alex. À l'âge de 3 mois, Alex a subi une grave blessure à la tête nécessitant un transport aérien vers le Centre de santé IWK, où un suivi médical intensif et spécialisé a conclu qu'un traumatisme contondant, accidentel ou intentionnel, en était la cause. Comme lorsque Jayden a été blessé à la suite d'un accident alors qu'il était enfant, aucun des parents ne pouvait expliquer ce qui s'était passé. La police a enquêté, a trouvé des preuves contradictoires des deux parents concernant les causes de la blessure, mais s'est retrouvée avec une enquête non concluante et aucune accusation n'a été portée. Une fois de plus, Jayden et Lisa ont été placés en famille d'accueil. Alex les a rejoints une fois sorti de l'hôpital.

Dans cette plus récente affaire avec la protection de l'enfance, Michelle et Kevin ont suivi le plan d'intervention. Les dépendances ont été gérées, les conseils de parentage ont été suivis et la qualité globale de leurs visites avec les enfants s'est améliorée grâce à une affection et une supervision accrues. Pour ces raisons, les trois frères et sœurs ont depuis été réunis avec leurs parents en vertu d'une ordonnance de surveillance. Nous espérons que les traumatismes que ces enfants ont subis dans leur jeune vie ont enfin pris fin. L'affaire soulève cependant des questions troublantes sur l'ampleur du traumatisme que les jeunes nourrissons auront à subir. Y a-t-il un fardeau de la preuve plus important dans les dossiers de protection de l'enfance en ce qui concerne les nourrissons? Si le fardeau de la preuve varie selon les cas, ne devrait-elle pas être moindre pour les enfants en bas âge? Est-ce que chaque décision de réunir cette famille était justifiée par une analyse de l'intérêt supérieur de chaque enfant? Quel est le coût de ces placements répétés en familles d'accueil pendant la petite enfance? La famille sera-t-elle suffisamment soutenue pour éviter de nouvelles perturbations ou interventions de la protection de l'enfance?

* * *

Comme nous l'avons mentionné au début de notre rapport, l'un des principaux motifs de notre examen du bien-être de l'enfance a été les préoccupations qui nous ont été communiquées de manière informelle lors de discussions avec des membres du barreau de la famille, concernant les retards du tribunal de la famille et la judiciarisation des questions de protection de l'enfance. Le juge Guerette a présidé un groupe de travail sur le tribunal de la famille⁵⁰ il y a une dizaine d'années, mais ce processus, auquel le défenseur a participé, n'était pas le forum approprié pour faire progresser les arguments en faveur d'une représentation juridique indépendante des enfants, ni les préoccupations des avocats impliqués dans les questions de protection de l'enfance. La plupart des membres du barreau plaident au tribunal de la famille sont régulièrement ou exclusivement engagés dans des litiges en matière de divorce, de garde et de biens matrimoniaux et les problèmes de protection de l'enfance concernent malheureusement des enfants orphelins dans ce domaine de pratique. C'est pourquoi l'Association du Barreau canadien⁵¹, toujours à l'initiative du Nouveau-Brunswick, a récemment créé des sections sur le droit des enfants et des adolescents où ces domaines de pratique, ainsi que d'autres préoccupations en matière de droit des enfants et des adolescents, peuvent être traités de manière plus approfondie.

Notre examen du bien-être de l'enfance n'a pas permis d'aborder ce sujet de façon aussi approfondie qu'il le faudrait et nous recommandons que le ministère du Développement social et le Bureau du procureur général, en consultation avec notre Bureau, la Commission d'aide juridique, le comité de procédure du tribunal ainsi que des représentants de la Division de la famille entreprennent un processus d'examen plus vaste pour assurer un accès à la justice rapide et adapté pour tous les enfants du Nouveau-Brunswick. Dans l'intervalle, nous proposons cinq recommandations dans quelques domaines prioritaires nécessitant une réforme urgente et nous encourageons toutes les intervenants à relever le défi sur la base des points de discussion et des recommandations exposés ci-dessous.

Au cours de notre examen par administration, nous avons constaté et été impressionnés par la qualité et la quantité de travail effectué en Europe pour faire progresser une justice adaptée aux enfants. Depuis de nombreuses années déjà, l'UNICEF, Terre des Hommes, Save the Children, Défense des enfants – International et d'autres organisations internationales et ONG pour les enfants ont repris le flambeau du Comité des droits de l'enfant afin de rendre les salles d'audience et les procédures judiciaires plus accessibles et plus ouvertes aux enfants. Depuis 2008, le Secrétaire général des Nations Unies a établi une note d'orientation sur l'approche des Nations Unies en matière de justice pour les enfants⁵². En 2010, le Conseil de l'Europe a établi ses propres lignes directrices, qui étaient beaucoup plus détaillées, et a proposé un plan réaliste

⁵⁰ <<https://cfcj-fcjc.org/inventory-of-reforms/new-brunswick-family-court-pilot-project/>>.

⁵¹ <<https://www.cba.org/Sections/Child-and-Youth-Law-Section?lang=fr-ca>>.

⁵² <https://www.un.org/ruleoflaw/files/RoL_Guidance_Note_UN_Approach_Justice_for_Children_FINAL.pdf>.

sur la manière dont les systèmes de justice, les services de police et les services sociaux pourraient tous s'unir pour adapter leurs services de manière à répondre aux enfants là où ils se trouvent et leur donner un accès rapide et efficace à la justice⁵³. Ces lignes directrices ont donné lieu à d'importants changements de politiques et de pratiques au niveau national dans de nombreux États européens. En 2015, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne a réalisé pour le Conseil de l'Europe une évaluation des changements. Son rapport, tiré d'entretiens avec des professionnels de dix États membres de l'UE pour évaluer la pratique d'une justice adaptée aux enfants, résume le chapitre sur le droit de l'enfant d'être entendu en partie comme suit :

La participation est un principe fondamental des *Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants*. La participation significative des enfants nécessite que des procédures adaptées aux enfants soient développées dans un système conçu à l'origine pour les adultes. Les autorités compétentes doivent créer un environnement sûr et convivial et utiliser des méthodes d'interrogatoire appropriées pour déterminer et prendre en compte les besoins spécifiques des enfants. Ils doivent également les protéger, afin d'éviter que les enfants, en particulier ceux qui ont été victimes ou témoins d'un crime, ne subissent d'autres traumatismes psychologiques. Les autorités doivent les respecter et les responsabiliser, tout en veillant à leur bien-être, ce qui est un élément important à prendre en compte étant donné le stress et le traumatisme liés aux procédures judiciaires⁵⁴.

Nous aimerions voir un processus similaire avoir lieu ici au Nouveau-Brunswick pour développer des pratiques de justice adaptées aux enfants, basées sur ces modèles européens et onusiens.

Notre préoccupation initiale en tant que défenseurs a toujours été le phénomène de porte tournante dans la protection de l'enfance. Trop de cas qui se présentent à notre bureau concernent des enfants qui ont peut-être passé toute leur enfance à intégrer des milieux de garde et à en sortir. La *Loi sur les services à la famille* impose une limite stricte au nombre de mois pendant lesquels les enfants peuvent demeurer dans une famille d'accueil temporaire, reconnaissant le besoin de permanence de l'enfant.

⁵³ Conseil de l'Europe, *Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2010, en ligne :

<<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804b92f6>

>

⁵⁴ FRA, *Child Friendly Justice: Perspectives and Experiences of Professionals on Children's Participation in Civil and Criminal Judicial Proceedings in 10 EU Member States*, Vienne, Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2015, en ligne : <https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2015-child-friendly-justice-professionals_en.pdf>.

Un enfant qui atteint l'âge de 12 ans après avoir été placé et sorti d'un dispositif de prise en charge temporaire a été privé d'une enfance et d'une chance égale dans la vie, mais il existe des cas où le Ministère continue de laisser l'enfant dans l'incertitude tout en traitant le parcours du parent comme sa principale préoccupation, au lieu de celui de l'enfant. Il doit arriver un moment où la perte de stabilité pour un enfant devient une préoccupation urgente et pressante.

Malheureusement, parce que la loi a été interprétée comme exigeant 24 mois consécutifs de prise en charge avant qu'un enfant doive être placé de façon permanente, les enfants sont souvent renvoyés dans leur famille pour une tentative de réunification, après 18 ou 20 mois. Ensuite, si le projet de regroupement familial échouait à nouveau, il y avait un nouveau placement et le délai de 24 mois était reculé. Pendant les périodes de placement, les enfants ayant des problèmes de comportement peuvent avoir vécu deux ou quatre placements ou plus. C'est pourquoi les enfants vivent une perte de connexion avec toute vraie famille et disent qu'on leur a volé leur enfance, qu'ils n'ont jamais connu de milieu familial permanent, de personne ou de famille importante avec qui partager leurs joies ou leurs peines et d'être seuls au monde pour leurs anniversaires ou leurs vacances de Noël. Aujourd'hui, la loi a changé de façon à ce que les 24 mois soient clairement interprétés comme 24 mois cumulatifs et non consécutifs, et cela nécessitera des ressources et des ajustements comme nous le verrons ci-dessous. Notre argument ici est que l'interprétation plus stricte exigée par les tribunaux est une illustration classique de la façon dont la jurisprudence du Nouveau-Brunswick a traditionnellement protégé l'unité familiale au détriment de l'intérêt supérieur des enfants, même lorsque la loi exige clairement le contraire. L'un des défis de la réforme législative proposée sera d'insister sur les moyens par lesquels les juges pourront entendre directement les enfants et les jeunes parler de leur expérience vécue et également de s'assurer que les juges, comme toutes les autres intervenants, bénéficient de la formation sur les droits de l'enfant et sur la justice adaptée aux enfants qui doit accompagner la réforme législative.

La réforme récente qui concerne le calcul des 24 mois entraînera l'apparition de nombreux nouveaux cas, tout comme le développement de la prise en charge par la famille élargie. Les services d'aide juridique nationaux ont estimé que jusqu'à 150 nouvelles affaires étaient en attente en raison de seulement certains de ces changements. Plus d'un an après le début des nouvelles réformes, le défenseur s'inquiète de l'adoption des nouvelles dispositions et de son impact sur des dossiers déjà encombrés. En outre, nous sommes préoccupés par le fait que la vraie réforme qui s'impose ne tient pas simplement à savoir comment calculer la période de 24 mois, mais si la période de 24 mois est déjà trop longue. Dans certaines compétences, une période de 12 mois est la règle, reconnaissant que les enfants ont un besoin urgent de

permanence⁵⁵. De plus, que le temps soit calculé de manière consécutive ou cumulative, le problème de la porte tournante continuera, bien que potentiellement avec des périodes de retrait ou de placement plus courtes. Une règle véritablement adaptée aux enfants pourrait consister à dire aux parents que la règle des 24 mois doit être comptée chronologiquement. Si les problèmes de protection de l'enfance ne sont pas définitivement résolus dans les 24 mois suivant un placement initial, le retrait sera demandé. Il y aura toujours des exceptions qui peuvent être couvertes par la discrétion ministérielle, mais la présomption devrait exister que la permanence pendant qu'un enfant est encore assez jeune pour en bénéficier devrait être la norme.

Il devrait également être possible de raccourcir la période pendant laquelle un parent a des antécédents de renvois et de renvois. Traiter chaque nouvel enfant né d'un parent comme une « table rase », comme le montre l'histoire d'Alicia, revient à importer une sensibilité au droit pénal (dans laquelle les droits procéduraux du parent sont prioritaires) dans un contexte de droit de la famille (où l'intérêt supérieur de l'enfant est primordial). L'une de nos principales préoccupations est que la règle des 24 mois ne protège pas suffisamment les nourrissons contre la négligence et les mauvais traitements chroniques. La négligence dans la petite enfance, comme nous l'avons déjà dit, est souvent plus nuisible que la maltraitance. Mais notre système de protection de l'enfance a tendance à donner aux parents toute la marge de manœuvre dont ils ont besoin pour échouer à plusieurs reprises jusqu'à ce que l'enfant soit assez vieux pour dénoncer les préjudices, et même dans ce cas, le système n'écouterait pas toujours. C'est insensé, surtout maintenant que la neuroscience établit clairement les impacts permanents des traumatismes dans la petite enfance. Nous demandons que le système judiciaire réagisse de manière plus proactive dans les dossiers de protection de l'enfance concernant des nourrissons. Nous préférons une règle qui donne la priorité à tout enfant de moins de sept ans impliqué dans une affaire de protection de l'enfance de bénéficier d'un avocat indépendant. En outre, nous encourageons la magistrature et le barreau à s'intéresser activement aux cas d'allégation de négligence pendant la petite enfance et à être plus attentifs aux besoins de ces enfants.

Rien de tout cela ne doit diminuer la considération légitime de l'unité familiale ou des liens avec les parents biologiques, même ceux qui ne peuvent pas s'occuper pleinement de leur enfant. Comme nous l'avons recommandé dans la première partie de ce rapport, cet équilibre peut être atteint au mieux en élargissant les options de contact avec la famille en dehors de la question du placement. Par exemple, à l'heure actuelle, le Ministère laisse souvent un enfant dans l'incertitude du placement lorsqu'un parent passe des années à lutter contre la

⁵⁵En Ontario, il existe une approche progressive selon laquelle la loi fixe un maximum de 12 mois pour la garde provisoire des enfants de moins de 6 ans et de 24 mois pour les enfants de plus de six ans.

toxicomanie et est incapable d'assurer la sécurité de cet enfant pendant de longues périodes. Pourtant, bien qu'il soit lent à prendre une décision de placement permanent, le Ministère peut également être incroyablement rigide en refusant tout contact parental pendant le placement temporaire, refusant parfois même un contact parental supervisé lorsqu'un parent échoue à un test de dépistage de drogue ou semble ivre. Cela peut être considéré comme le pire des deux mondes - refuser la permanence de l'enfant et limiter les contacts avec le seul parent permanent. Une meilleure approche, selon nous, consiste à accorder plus rapidement à l'enfant un placement permanent, mais à laisser au ministre et aux tribunaux une gamme d'options pour maintenir le contact parental, comme c'est dans l'intérêt de l'enfant.

Tous les efforts de réforme devront être soutenus par un solide programme d'éducation et de formation à l'intention des membres de la magistrature, du barreau, des professionnels de la protection de l'enfance et de la communauté au sens large afin de veiller à ce que les approches fondées sur les droits des enfants, la pratique multidisciplinaire intégrée, la justice adaptée aux enfants et l'intérêt supérieur des enfants soient compris et entièrement mis en œuvre dans chaque dossier.

D'autres préoccupations que les praticiens du droit de la protection de l'enfance et les travailleurs sociaux de la protection de l'enfance nous ont soulevées concernent les retards dans les tribunaux de la famille. Les enfants vivent bien sûr le temps différemment des adultes, mais les avocats nous disent que les tribunaux rendent maintenant des ordonnances provisoires « provisoires », parce que les affaires ne peuvent pas être réglées dans les délais prescrits par la loi. Parfois, une ordonnance provisoire qui n'est censée durer que six mois prend six mois à être programmée. Cela va à l'encontre à la fois de l'équité procédurale en vertu de l'article 7 de la *Charte des droits et libertés* et de l'intérêt de l'enfant. C'est un anathème pour le type de planification réfléchi que chaque cas mérite. Espérons que ce sont des cas flagrants, mais ils témoignent de la frustration que le barreau éprouve à l'égard des procédures de protection de l'enfance étant donné la congestion des rôles des tribunaux. Bien sûr, les affaires de protection de l'enfance sont accélérées et cela cause du chagrin pour les parties dans d'autres affaires familiales qui peuvent voir leurs dates d'audience repoussées à l'occasion pour faire place à une audience de protection de l'enfance. Dans certaines compétences, les affaires des tribunaux de la famille sont actuellement fixées pour des dates éloignées de près de deux années, ce qui a conduit à des cas d'incertitude où l'affaire devant le tribunal de la famille est à jamais bousculée par le renouvellement des arrêtés ministériels tous les six mois et l'absence de résolution du dossier familial devient une raison pour laquelle l'enfant ne peut pas être placé définitivement. Si ces retards existaient dans d'autres affaires civiles, l'économie s'arrêterait. En tant que société, nous devrions nous préoccuper davantage des préjudices émotionnels et du coût de tels retards pour les familles et les enfants du Nouveau-Brunswick. Le coût d'une justice retardée est sans doute plus élevé dans les contextes

familiaux que dans les affaires pénales ou d'autres affaires civiles, compte tenu des changements qu'un enfant peut subir, sur le plan du développement, en deux ans. Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse, parmi d'autres provinces, ont récemment conclu une entente avec le gouvernement fédéral pour augmenter le nombre de juges du tribunal de la famille dans ces compétences⁵⁶. Bien que le Nouveau-Brunswick ait été une compétence pionnière en matière de processus de la Cour unifiée de la famille, il faudrait envisager de nommer d'autres membres de la Division de la famille de la Cour du Banc de la Reine, en reconnaissant le coût humain et social du retard de justice dans ces affaires.

Une partie de la cause du retard est liée au fardeau de la preuve croissant dans les procédures de protection de l'enfance et à la durée de ces audiences dans certains cas. Récemment, des avocats ont été interpellés pour des contre-interrogatoires excessivement longs en matière de protection de l'enfance. Des experts sont retenus pour faire entendre la voix des enfants dans les rapports, qui prennent du temps et n'offrent pas aux juges les informations ou le rapport qualité-prix escomptés. Ce qui était exigé par la loi comme contrôle judiciaire d'une décision administrative prise pour protéger un enfant se transforme en un véritable procès. Et pourtant, tout au long du processus, la voix de l'enfant est perdue.

Nous avons également appris dans le cadre de notre examen que les tribunaux de Moncton nommeraient fréquemment un représentant juridique indépendant pour les enfants, mais que dans de nombreuses autres juridictions, les enfants n'ont souvent pas accès à leur propre avocat. Certaines compétences réussissent avec les conférences judiciaires à réduire les problèmes, à accélérer les dossiers et à mieux gérer le rôle du tribunal, mais la pratique n'est pas très répandue dans toute la province. Nous avons également entendu dire que les règles de procédure ne fournissent pas suffisamment d'indications en ce qui concerne les questions familiales en général ou les questions de protection de l'enfance en particulier, de sorte que la pratique dans ce domaine du droit varie fréquemment d'un district judiciaire à l'autre et qu'une consolidation de la pratique est requise. Des lignes directrices à l'intention des avocats représentant des enfants, et en particulier des enfants plus jeunes, pourraient utilement être élaborées, comme cela a été fait dans d'autres juridictions.

Enfin, notre préoccupation de premier plan tout au long du présent rapport a été de susciter des inquiétudes quant à ce que nous considérons comme un dysfonctionnement inhérent au régime législatif, qui donne au ministre tous les pouvoirs nécessaires pour protéger les enfants et compte sur les tribunaux pour se prémunir contre tout excès du ministre. Le problème avec

⁵⁶Trente-neuf nouveaux postes de juges au tribunal de la famille ont été créés à la suite du budget fédéral de 2018 en Alberta, en Ontario, en Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve : <https://www.canada.ca/fr/ministere-justice/nouvelles/2018/05/le-gouvernement-du-canada-annonce-de-nouvelles-mesures-pour-ameliorer-et-moderniser-la-justice-familiale.html>

cette approche est de trop facilement pencher par défaut en faveur de la protection de l'unité familiale avant l'intérêt supérieur des enfants. Cependant, lorsque le ministre reçoit ces vastes pouvoirs, mais que le mandat n'est pas soutenu par des ressources suffisantes, il en découle des problèmes comme ceux que nous avons aujourd'hui. Les professionnels de la protection de l'enfance peuvent s'éloigner de leur obligation légale et recourir de plus en plus à des ententes de garde privée, ce qui réduira le contrôle judiciaire des affaires de protection de l'enfance. Par conséquent, le système est à court d'argent et laisse les enfants, et en particulier les jeunes enfants, dans des situations de risque réel, puis recourt à la dernière heure au retrait et à un placement non supervisé de l'enfant en accord avec les membres de la famille, où les risques pour l'enfant ne sont pas pleinement atténués et où il ne bénéficie pas pleinement la surveillance judiciaire que le retrait de la famille justifie.

Pour éviter tout dérapage supplémentaire à cet égard, nous croyons que le procureur général devrait avoir des procureurs ministériels au sein de Développement social pour donner régulièrement des conseils sur la prise de décisions ministérielles, superviser la préparation des affidavits, assurer la liaison avec la Couronne en droit de la famille en ce qui concerne les requêtes au tribunal et veiller à ce que tous les enfants abandonnés ou retirés de la garde de leurs parents bénéficient d'un juste accès aux bénéfices de la loi, à la protection qui en découle et à ce que leurs droits soient respectés. Récemment, pendant de nombreuses années, le ministère des Transports a bénéficié d'un avocat interne pour l'aider dans l'important travail de procureur qu'exige l'entretien et l'administration des routes. Le procureur général devrait accorder aux enfants du Nouveau-Brunswick le même respect, voire une plus grande priorité que nos routes. Le fait d'avoir des avocats du procureur général intégrés au ministère du Développement social, même à titre transitoire lorsque la nouvelle loi entre en vigueur, serait un excellent moyen d'améliorer les résultats et la procédure régulière en matière de protection de l'enfance.

Nous pensons qu'une nouvelle *Loi sur l'enfance* offrira l'occasion d'établir de nouvelles règles de base, mais que les tribunaux doivent également établir de nouvelles règles de base qui leur sont propres pour éviter de retomber dans les situations précises dénoncées dans notre rapport. À notre avis, l'enjeu porte sur l'approche de la Cour concernant sa norme de contrôle en matière de protection de l'enfance. Les professionnels de la protection de l'enfance doivent savoir qu'ils ont à tout moment l'autorité requise pour exercer pleinement leur mandat et pour protéger les enfants, par le retrait et le placement si nécessaire, chaque fois qu'un enfant est en danger et que son intérêt supérieur l'exige. Le tribunal de révision peut avoir un point de vue différent de celui des professionnels de protection de l'enfance sur la question de savoir si le retrait de la famille était nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant, mais nous devons tous avoir une compréhension commune de la norme de retrait et un vaste consensus sur ce qu'elle signifie. La Cour d'appel et le Bureau du procureur général ont un rôle à jouer dans la

clarification des normes applicables en matière de retrait et de révision de ces décisions et la réforme du droit en soi devrait grandement aider. Des directives pratiques et des conseils des tribunaux faciliteraient encore plus les choses. Cet examen nous a toutefois permis d'adopter une perspective historique et de noter que l'équilibre entre l'intérêt supérieur de l'enfant et les considérations d'unité de la famille est un problème séculaire que les législateurs ont abordé à maintes reprises, mais sans succès.

Le processus de réforme du droit devrait s'accompagner d'un processus indépendant dirigé par la Cour et le comité de procédure, impliquant tous les intervenants nécessaires pour consolider les règles de pratique dans la Division de la famille. D'autres mécanismes doivent cependant être envisagés. Le juge en chef pourrait aborder les défis liés au retard ou à la sur-judiciarisation de ce processus de contrôle judiciaire des mesures administratives ou à la déférence ou au respect dus au ministre ou aux professionnels de la protection de l'enfance au moyen de notes de pratique ou de directives à la magistrature ou au barreau. Notre pratique pourrait devenir plus conviviale pour les enfants en instituant des interrogatoires judiciaires des enfants, comme cela se fait couramment dans de nombreuses compétences américaines⁵⁷, ou en instituant des rapports d'audience de l'enfant de type *Hear the Child* au moyen de services juridiques spécialisés, comme cela se fait en Colombie-Britannique⁵⁸. Nous pourrions innover et améliorer l'accès à une représentation juridique pour les enfants grâce à une liste de praticiens du droit de la famille bénévoles, comme cela a été fait il y a plus de dix ans en Saskatchewan, ou dans le plus récent programme de liste d'avocats des enfants administré par le Tuteur et curateur public⁵⁹. Nous pouvons tirer des leçons de l'expérience de l'Ontario, lorsqu'elle a incorporé il y a près de vingt ans un calendrier de gestion des cas dans les règles en matière de droit de la famille avec des délais plus courts que ceux prévus par la loi. Des juges chargés de la gestion des cas ont été mis en place pour garantir la continuité du contrôle judiciaire et rendre tous les défenseurs plus responsables de l'avancement du processus. Les défis auxquels font face les enfants et les familles du Nouveau-Brunswick lors des audiences du tribunal de la famille et de la protection de l'enfance ne sont pas uniques à notre province. Il existe une multitude de bonnes pratiques sur lesquelles nous pouvons nous appuyer pour trouver des solutions locales qui nous aideront à surmonter le coût humain et social d'un accès différé à la justice dans le droit de la famille.

⁵⁷ N. Bala, R. Birnbaum *et al.*, « Children's Voices in Family Court: Guidelines for Judges meeting Children » (automne 2013) 47:3 *Family Law Quarterly* 379-408.

⁵⁸ Les pratiques d'entrevue non évaluative de l'enfant sont proposées par des avocats et des conseillers qualifiés pour aider les tribunaux et autres décideurs à déterminer l'intérêt supérieur des enfants en leur offrant une participation significative et des occasions de faire entendre leur point de vue. <https://hearthechild.ca/the-society/>

⁵⁹ <https://pubsaskdev.blob.core.windows.net/pubsask-prod/82294/82294-Counsel_for_Children_and_Youth_Program_Manual_-_January_2016.pdf>.

À notre avis, l'article 9 de la Convention résume bien cette norme mondiale en matière de retrait de la famille et est actuellement reflété dans les dispositions de notre *Loi sur les services à la famille*. Il ne servira à rien de s'engager dans de longs débats sur ce que devraient être les critères de détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant. L'essentiel est de reconnaître que nous ne procédons au retrait de l'enfant que lorsque cela est nécessaire, mais n'hésitons jamais à le faire lorsque l'intérêt supérieur de l'enfant l'exige. Nous encourageons le Ministère à consolider le libellé des dispositions de la *Loi sur l'enfance* proposée régissant les décisions de placement et de retrait en fonction des deux normes de nécessité et d'intérêt supérieur, comme indiqué à l'article 9 de la Convention. Le critère de nécessité exige que la Couronne s'acquitte de son fardeau de la preuve concernant le danger pour l'enfant et que la détermination de l'intérêt supérieur implique nécessairement un examen attentif des points de vue et des opinions de l'enfant. La mise en œuvre réussie de la nouvelle législation exigera d'importants efforts d'éducation et de formation, de préférence interdisciplinaires, où les tribunaux, le barreau et les professionnels de la protection de l'enfance seront en mesure de se familiariser avec la nouvelle législation et de parvenir à un consensus sur l'orientation des réformes.

La tâche de la Cour est importante en raison de la nature des droits en jeu. Tant de choses sont en jeu dans cette procédure, pour les enfants concernés et bien sûr pour leurs parents et leurs proches. C'est en raison de la nature invasive des procédures de protection de l'enfance et de leur impact sur les droits qu'un contrôle judiciaire est nécessaire. Cependant, ce contrôle judiciaire ne peut se faire au prix de retards excessifs, faute de quoi les droits mêmes que la loi cherche à protéger sont bafoués. Nous devons revenir à une nouvelle norme en matière de protection de l'enfance où les professionnels de la protection de l'enfance travaillent dans le cadre de processus et de procédures juridiques plutôt que par le biais d'accords informels et de contournements, où ils plaident en faveur de la protection de l'enfance avec assiduité et professionnalisme, sachant qu'une certaine déférence sera accordée à leur jugement professionnel. À l'avenir, la fonction de surveillance judiciaire devrait être exercée efficacement et rapidement, en grande partie sur la base d'un examen du dossier écrit, en gardant toujours à l'esprit l'intérêt supérieur de l'enfant comme considération primordiale.

RECOMMANDATION 5

Il est recommandé que la province consulte le juge en chef du Banc de la Reine et la division du tribunal de la famille pour engager pleinement le Banc en ce qui concerne le projet de loi sur l'enfance et l'initiative de réforme du droit et travaille en collaboration avec le défenseur des enfants et des jeunes et d'autres intervenants sur le développement de services de justice adaptés aux enfants, en particulier pour renforcer les droits des enfants, l'application du

principe de l'intérêt supérieur et la voix de l'enfant ainsi que leur participation aux décisions qui les concernent. À cette fin, nous recommandons que :

- I. Le gouvernement et la magistrature travaillent en collaboration avec le Bureau du défenseur des enfants et des jeunes à l'élaboration d'un programme complet d'éducation et de formation pour tous les intervenants du système de protection de l'enfance, axé sur l'initiative de réforme de la Loi sur l'enfance et abordant les approches fondées sur les droits de l'enfant et les principes d'une justice adaptée aux enfants, la détermination de l'intérêt supérieur et les soins tenant compte des traumatismes;*
- II. Le ministère du Développement social et le Bureau du procureur général prennent des mesures immédiates et efficaces pour améliorer la représentation juridique indépendante des enfants dans les procédures de protection de l'enfance, en particulier dans les affaires impliquant des enfants en bas âge, soit de moins de 8 ans; pour les enfants plus âgés, d'autres mécanismes, tels que les entrevues judiciaires des enfants ou les rapports Hear the Child, qui existent en Colombie-Britannique, devraient être élaborés pour améliorer la participation des enfants aux décisions les concernant;*
- III. Le ministère du Développement social et le Bureau du procureur général prennent des mesures immédiates pour améliorer la qualité de la préparation des dossiers et le traitement des demandes de tutelle afin d'assurer de meilleurs résultats dans chaque cas, en particulier : i) en affectant un défenseur ministériel permanent à l'administration centrale de Développement social sous la direction du Bureau du procureur de la Couronne à la famille, jouant le rôle de liaison avec la Couronne à la famille pour les questions de tutelle; et ii) élaborant un processus interne de détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant pour guider la prise de décisions ministérielles dans le processus de planification des cas et jeter les bases de requêtes au tribunal plus fructueuses.*
- IV. Enfin, que le ministère de la Justice mette en place, en consultation avec la magistrature, son comité de procédure, le ministère du Développement social et le Bureau du défenseur, un groupe de travail chargé d'entreprendre un examen complet des services du tribunal de la famille concernant les enfants, qui commencera cette année avec la participation de tous les intervenants concernés; en outre, les solutions devraient être accélérées en ce qui concerne les éléments suivants :*

- i) les nouvelles dispositions relatives à la prise en charge par un proche et le nouveau calcul du délai en relation avec la règle des 24 mois devraient être suivis de mesures visant à réduire tout retard concomitant dans la division de la famille déjà surchargée de la Cour du Banc de la Reine;*
- ii) des mesures supplémentaires doivent être prises pour réduire les délais au sein de la Division de la famille en général et en particulier pour garantir que les questions de protection de l'enfance se déroulent rapidement, conformément aux exigences légales établies en vertu de la Loi sur l'enfance proposée; ces mesures peuvent inclure, entre autres :*
 - a. un recours accru aux conseillers-maîtres,*
 - b. une discrétion judiciaire pour joindre les affaires familiales et de protection de l'enfance;*
 - c. un pouvoir discrétionnaire élargi dans la Loi permettant aux juges de considérer des parties autres que les parents biologiques pour le placement dans des affaires de protection de l'enfance ;*
 - d. un pouvoir discrétionnaire dans la Loi pour le tribunal de définir le contact parental lors de l'octroi d'un placement permanent;*
 - e. des conférences judiciaires et d'autres systèmes de gestion des cas tout en travaillant à de nouvelles approches pour rationaliser la surveillance par les tribunaux en matière de protection de l'enfance, tout en gardant à l'esprit qu'il s'agit d'un exercice de contrôle judiciaire des mesures administratives requises uniquement par la nature des droits en jeu;*
- vi) Les procédures et la pratique de la Division de la famille devraient être consolidées dans tous les districts judiciaires au moyen de nouvelles règles de procédure et de directives de pratique pour créer plus d'uniformité dans les procédures en matière familiale en général, et en particulier pour faciliter et garantir le strict respect des délais établis en vertu de la nouvelle Loi sur l'enfance;*
- vii) La réforme de la Loi sur l'enfance proposée devrait refléter étroitement les dispositions de l'article 9 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant en établissant des lignes directrices claires pour garantir que toutes les décisions d'éloignement et de placement d'enfants bénéficient d'un contrôle judiciaire et sont prises sur la base de la nécessité et de l'intérêt supérieur de l'enfant.*



CONCLUSION

La possibilité de retravailler ou de réviser complètement une mesure législative importante comme la *Loi sur les services à la famille* ne se présente pas très souvent. C'est un point positif, mais cela souligne l'importance de bien faire les choses, car de tels changements ne peuvent se produire qu'une seule fois par génération. C'est en partie la raison pour laquelle nous encourageons le Ministère à s'engager dans un processus de réforme législative et d'examen législatif dans le domaine du bien-être de l'enfance, ce qui garantirait un processus d'amélioration continue. Nous suggérons que la *Loi* contienne une disposition exigeant un examen obligatoire de la *Loi sur l'enfance* tous les cinq ans.

Notre principale préoccupation a cependant été de signaler les domaines où le système de protection de l'enfance est faible, les cas où les recours disponibles pour les enfants ont échoué, d'essayer de plaider en faveur d'une réforme en profondeur fondée sur les droits de l'enfant comme proclamés dans la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et ratifiée par le Canada dans la décennie qui a suivi l'adoption de la *Loi sur les services à la famille*.

En élaborant une nouvelle *Loi sur l'enfance* qui incorpore officiellement les principes et les droits contenus dans la Convention dans la législation du Nouveau-Brunswick et offre aux enfants un recours exécutoire en cas de violation de leurs droits, nous respecterons nos obligations légales en vertu du droit international d'assurer la sécurité des enfants et de tenir nos promesses envers les enfants. Tout aussi important, nous respecterons l'obligation éthique qui a inspiré la Convention en premier lieu et les objectifs politiques judiciaires consistant à garantir que nous répondons aux besoins des enfants pendant qu'ils sont encore des enfants. Les cas qui ont attiré notre attention au cours des dix dernières années nous disent que c'est la bonne approche, l'approche vers laquelle les autres compétences tendent maintenant et la meilleure façon pour notre province de tirer parti de son leadership dans le domaine de la mise en œuvre des droits de l'enfant.

Au-delà de ces éléments fondamentaux, nous pensons qu'il est d'une importance cruciale que la nouvelle loi adopte une approche globale de la violence à l'égard des enfants et protège les enfants de tout type de préjudice, qu'il s'agisse de préjudice institutionnel, de prédation ou d'intimidation par leurs pairs ou entraîneurs, ou de violence au sein de leurs maisons familiales. Nous pensons que la nouvelle loi doit également consacrer la pratique multidisciplinaire et l'approche collaborative des services aux enfants et aux jeunes que la province a lancées avec la prestation de services intégrés. Enfin, nous avons recommandé quelques ajustements préliminaires pour faciliter le fonctionnement des affaires de la Division de la famille, en particulier en ce qui concerne les procédures de protection de l'enfance devant la Cour du Banc de la Reine, reconnaissant que ces changements bénéficieraient d'un processus de réforme plus soutenu impliquant tous les intervenants concernés.

Nous avons présenté dans une annexe ci-dessous des suggestions de réforme en réponse au document de consultation du Ministère. Nous aurons également des recommandations et des suggestions beaucoup plus détaillées à faire, notamment en relation avec l'expérience vécue par les enfants pris en charge, dans le rapport qui accompagne le présent rapport, *A travers leurs yeux*. Si nous pouvons faire une dernière recommandation aux législateurs alors qu'ils envisagent ces réformes, c'est qu'ils devraient prendre des précautions supplémentaires avec cette initiative de réforme du droit pour être très attentifs aux voix des enfants et des jeunes du Nouveau-Brunswick. Ils connaissent la souffrance et savent ce qu'il faut faire pour y remédier.

TABLEAU DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Il est recommandé que le ministère du Développement social remplace la Loi sur les services à la famille par une Loi sur l'enfance pour le Nouveau-Brunswick. Cette loi devrait reposer sur une approche fondée sur les droits de l'enfant et intégrer la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies à la loi du Nouveau-Brunswick par renvoi direct, non pas dans le préambule, mais dans les dispositions initiales de la nouvelle loi et promulguer la Convention dans une annexe distincte de la nouvelle loi. Les dispositions de la nouvelle loi devraient également indiquer clairement qu'en ce qui concerne son application au Nouveau-Brunswick, la Convention s'applique sans réserve, et que la réserve du Canada à l'égard de l'article 37c) de la Convention est expressément levée. Nous recommandons en outre que la nouvelle Loi établisse et définisse le rôle ministériel dans la prestation de services intégrés pour les enfants, comme nous le définirons dans les recommandations subséquentes.

RECOMMANDATION 2

Il est recommandé que la province remplace toutes les dispositions relatives aux enfants et aux jeunes de la Loi sur les services à la famille par une nouvelle Loi sur l'enfance regroupant en une seule loi toutes les lois provinciales touchant les enfants et les jeunes. Il est recommandé que ces modifications législatives soient apportées par étapes, la première phase effectuant la réforme de la Loi sur les services à la famille, et que, par la suite, de nouvelles modifications soient apportées dans les trois ans suivant un examen exhaustif des lois et des règlements du Nouveau-Brunswick pour garantir leur conformité à la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies. Cela devrait également inclure une considération explicite de la façon dont les lois sur la protection de la vie privée devraient être adaptées pour soutenir, et non entraver, la prestation de services intégrés.

Il est en outre recommandé que le mécanisme de conformité prévu par la Loi sur l'enfance pour toutes les plaintes relatives aux services à l'enfance et à la jeunesse ou pour toute violation présumée des droits garantis en vertu de la Loi sur l'enfance consiste à porter une plainte auprès du défenseur des enfants et des jeunes. Des modifications corrélatives devraient donc être apportées à la Loi sur le défenseur des enfants, des jeunes et des aînés afin de garantir que le défenseur : 1) ait le pouvoir de demander devant la Cour du Banc de la

Reine l'application des recommandations formulées à la suite d'un constat de violation des droits de l'enfant lorsque celles-ci ne sont pas suivies par l'administrateur général d'un organisme public; 2) reçoive l'autorisation expresse d'offrir des avis consultatifs sur la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant au Nouveau-Brunswick et soit autorisé à comparaître dans les affaires relatives aux droits de l'enfant à titre d'intervenant devant les cours et les tribunaux administratifs ayant la compétence pour se prononcer sur de telles questions, et ce, à tous les paliers; 3) ait l'autorité expresse de demander la nomination d'un avocat par le procureur général pour tout enfant de la province, et reçoive le mandat et les ressources nécessaires pour former tous les avocats de la province dont les services en tant que représentants légaux d'enfants ont été retenus.

RECOMMANDATION 3

Il est recommandé que le ministre du Développement social prenne des mesures pour encourager le soutien et la participation de tous les partis à l'élaboration et à la mise en œuvre de la nouvelle Loi sur l'enfance. Il est en outre recommandé que la portée de la protection de l'enfance en vertu de la nouvelle législation ne diminue pas la protection offerte aux enfants au Nouveau-Brunswick, mais la renforce, en mettant pleinement en œuvre l'obligation du gouvernement en vertu de la Convention relative aux droits de l'enfant, comme indiqué dans l'Observation générale 13 du Comité des droits de l'enfant, et que la réforme législative suive les recommandations de ce rapport et de ses annexes.

RECOMMANDATION 4

Il est recommandé que la Loi sur l'enfance comprenne une partie distincte traitant de la prestation de services intégrés (PSI). Cette partie devrait définir la PSI et prévoir que cette approche coordonnée de la communication de l'information interministérielle et de la pratique multidisciplinaire soit mandatée comme mécanisme de PSI pour tous les services aux enfants et aux jeunes de la province. Un plan commun de PSI doit être élaboré pour les jeunes contrevenants, ou les jeunes dont le comportement serait criminalisé si ce n'était de leur âge ainsi que les enfants connus des services de protection de l'enfance; les autres enfants à risques ou ayant des besoins élevés doivent être inclus lorsque c'est approprié. La Loi devrait définir la structure de gouvernance de la PSI, y compris l'autorité d'un ministre désigné, et la structure de gouvernance existante devrait être élargie de façon à inclure la composition et le mandat du groupe de travail interministériel sur les enfants et les jeunes, tout en conservant le système de rotation des présidents parmi les ministères existants participants à la PSI, avec l'ajout de Bureau du Conseil exécutif. Le défenseur des enfants et des jeunes devrait être

autorisé à désigner un observateur pour faire partie de ce groupe de travail et son mandat devrait inclure l'assistance au défenseur dans le suivi des données sur les droits de l'enfant dans l'ensemble du gouvernement.

Il est en outre recommandé que le tableau de gouvernance de la PSI élabore, en consultation avec le défenseur des enfants et des jeunes, un nouveau programme intégré de prestation de services et de formation aux droits de l'enfant et d'autres programmes de formation croisée pour tous les ministères participants à la PSI (anciens et nouveaux), en relation avec les approches basées sur les droits des jeunes, les soins tenant compte des traumatismes, les nouveaux protocoles liés à la maltraitance et à la négligence envers les enfants et autres besoins de formation en PSI. Le ministère du Développement social devrait également inviter le défenseur des enfants et des jeunes à coprésider un processus renouvelé avec tous les partenaires de la PSI pour accélérer la nouvelle édition des protocoles provinciaux pour les enfants victimes de maltraitance et de négligence, en mettant particulièrement l'accent sur les nouvelles lignes directrices sur la négligence. Enfin, un groupe de travail distinct entre la gouvernance de la PSI et le bureau des défenseurs devrait être chargé de surveiller la mise en œuvre des recommandations de l'examen actuel de la protection de l'enfance ainsi que de rendre des comptes à l'Assemblée législative dans les six mois suivant la publication de ce rapport sur l'état des recommandations du rapport de 2019 Derrière les portes closes.

RECOMMANDATION 5

Il est recommandé que la province consulte le juge en chef du Banc de la Reine et la division du tribunal de la famille pour engager pleinement le Banc en ce qui concerne le projet de loi sur l'enfance et l'initiative de réforme du droit et travaille en collaboration avec le défenseur des enfants et des jeunes et d'autres intervenants sur le développement de services de justice adaptés aux enfants, en particulier pour renforcer les droits des enfants, l'application du principe de l'intérêt supérieur et la voix de l'enfant ainsi que leur participation aux décisions qui les concernent. À cette fin, nous recommandons que :

- I. Le gouvernement et la magistrature travaillent en collaboration avec le Bureau du défenseur des enfants et des jeunes à l'élaboration d'un programme complet d'éducation et de formation pour tous les intervenants du système de protection de l'enfance, axé sur l'initiative de réforme de la Loi sur l'enfance et abordant les approches fondées sur les droits de l'enfant et les principes d'une justice adaptée aux enfants, la détermination de l'intérêt supérieur et les soins tenant compte des traumatismes;**

- II. Le ministère du Développement social et le Bureau du procureur général prennent des mesures immédiates et efficaces pour améliorer la représentation juridique indépendante des enfants dans les procédures de protection de l'enfance, en particulier dans les affaires impliquant des enfants en bas âge, soit de moins de 8 ans; pour les enfants plus âgés, d'autres mécanismes, tels que les entrevues judiciaires des enfants ou les rapports Hear the Child, qui existent en Colombie-Britannique, devraient être élaborés pour améliorer la participation des enfants aux décisions les concernant;**
- III. Le ministère du Développement social et le Bureau du procureur général prennent des mesures immédiates pour améliorer la qualité de la préparation des dossiers et le traitement des demandes de tutelle afin d'assurer de meilleurs résultats dans chaque cas, en particulier : i) en affectant un défenseur ministériel permanent à l'administration centrale de Développement social sous la direction du Bureau du procureur de la Couronne à la famille, jouant le rôle de liaison avec la Couronne à la famille pour les questions de tutelle; et ii) élaborant un processus interne de détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant pour guider la prise de décisions ministérielles dans le processus de planification des cas et jeter les bases de requêtes au tribunal plus fructueuses.**
- IV. Enfin, que le ministère de la Justice mette en place, en consultation avec la magistrature, son comité de procédure, le ministère du Développement social et le Bureau du défenseur, un groupe de travail chargé d'entreprendre un examen complet des services du tribunal de la famille concernant les enfants, qui commencera cette année avec la participation de tous les intervenants concernés; en outre, les solutions devraient être accélérées en ce qui concerne les éléments suivants :**
- i) les nouvelles dispositions relatives à la prise en charge par un proche et le nouveau calcul du délai en relation avec la règle des 24 mois devraient être suivis de mesures visant à réduire tout retard concomitant dans la division de la famille déjà surchargée de la Cour du Banc de la Reine;**
- ii) des mesures supplémentaires doivent être prises pour réduire les délais au sein de la Division de la famille en général et en particulier pour garantir que les questions de protection de l'enfance se déroulent rapidement, conformément aux exigences légales établies en vertu de la Loi sur l'enfance proposée; ces mesures peuvent inclure, entre autres :**
- a. un recours accru aux conseillers-maîtres,**

- b. une discrétion judiciaire pour joindre les affaires familiales et de protection de l'enfance;**
- c. un pouvoir discrétionnaire élargi dans la Loi permettant aux juges de considérer des parties autres que les parents biologiques pour le placement dans des affaires de protection de l'enfance ;**
- d. un pouvoir discrétionnaire dans la Loi pour le tribunal de définir le contact parental lors de l'octroi d'un placement permanent;**
- e. des conférences judiciaires et d'autres systèmes de gestion des cas tout en travaillant à de nouvelles approches pour rationaliser la surveillance par les tribunaux en matière de protection de l'enfance, tout en gardant à l'esprit qu'il s'agit d'un exercice de contrôle judiciaire des mesures administratives requises uniquement par la nature des droits en jeu;**
- vi) Les procédures et la pratique de la Division de la famille devraient être consolidées dans tous les districts judiciaires au moyen de nouvelles règles de procédure et de directives de pratique pour créer plus d'uniformité dans les procédures en matière familiale en général, et en particulier pour faciliter et garantir le strict respect des délais établis en vertu de la nouvelle Loi sur l'enfance;**
- vii) La réforme de la Loi sur l'enfance proposée devrait refléter étroitement les dispositions de l'article 9 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant en établissant des lignes directrices claires pour garantir que toutes les décisions d'éloignement et de placement d'enfants bénéficient d'un contrôle judiciaire et sont prises sur la base de la nécessité et de l'intérêt supérieur de l'enfant.**

ANNEXE I

RÉPONSES DU DÉFENSEUR DES ENFANTS ET DES JEUNES AU DOCUMENT DE DISCUSSION SUR L'EXAMEN DE LA *LOI SUR LES SERVICES À LA FAMILLE*

1. Questions générales

Question 1 a)

Selon vous, quels éléments fonctionnent bien dans la *Loi sur les services à la famille* en ce qui concerne les services de bien-être à l'enfance et à la jeunesse?

La *Loi sur les services à la famille* était une tentative de regrouper toutes les dispositions juridiques relatives aux familles dans un cadre législatif unique, partant du principe que la famille est l'élément fondamental de la société. Ceci est louable en tant que prémisse fondamentale et place les services de protection de l'enfance dans l'enveloppe des appuis familiaux dont les enfants ont besoin. La prémisse a bien servi la province pendant près de 40 ans, mais une approche plus centrée sur l'enfant a été recommandée dans l'*Examen de l'efficacité du système de protection de l'enfance du Nouveau-Brunswick* de 2018⁶⁰. Cet examen s'est concentré uniquement sur les services de protection de l'enfance (et presque entièrement sur les rôles des travailleurs sociaux). Les services de protection de l'enfance représentent une proportion extrêmement importante mais faible de l'ensemble du système de protection de l'enfance. L'actuelle *Loi sur les services à la famille* comprend, par exemple, des dispositions visant les enfants placés et adoptés. Celles-ci devraient demeurer et être complétées par d'autres aspects impératifs du bien-être de l'enfance dans une nouvelle *Loi sur l'enfance* plus globale.

Le défenseur recommande une approche de principe à cette tâche en reconnaissant que le bien-être de l'enfance est une responsabilité essentielle de l'État, conformément à la ratification du Canada et aux obligations du Nouveau-Brunswick en vertu de la *Convention relative aux droits de l'enfant* des Nations Unies.

Ce qui fonctionne bien pour le moment, c'est le travail et les efforts de la concertation familiale grâce à une médiation précoce pour empêcher les enfants d'être pris en charge. Toutefois, à l'heure actuelle, le pendule a trop basculé dans cette direction et une correction s'impose. La séparation des Services d'appui à la famille et des services de protection de l'enfance était peut-être bien intentionnée, mais elle a été mal exécutée et a créé une division supplémentaire du travail dans un environnement de travail sous-financé, entraînant une confusion des rôles et des résultats médiocres pour les familles. Cependant, la nécessité pour les services de protection de

⁶⁰ G. Savoury, *Examen de l'efficacité du système de protection de l'enfance du Nouveau-Brunswick*, s.l., Savoury Consulting Ltd., 29 novembre 2018, en ligne : <<https://www2.gnb.ca/content/dam/gnb/Departments/sd-ds/pdf/Protection/Child/ExamenDeLefficaciteDuSystemeDeProtectionDeLenfanceDuNouveauBrunswick.pdf>>.

l'enfance dans leur ensemble de travailler de manière plus préventive ne peut être suffisamment soulignée.

Question 1 b)

Quelles modifications devrait-on apporter à la *Loi sur les services à la famille* en ce qui concerne les services de bien-être à l'enfance et à la jeunesse?

La nouvelle législation doit avoir un accent solide sur la prévention, la collaboration et les droits de l'enfant. Cela nécessite une réflexion approfondie sur la manière dont la loi peut aider à *prévenir* les dommages causés aux enfants, comment elle peut aider à *fournir* à tous les enfants les éléments de base nécessaires à leur développement optimal, en particulier lorsque les enfants doivent être pris en charge par le gouvernement, et comment elle peut garantir que les *droits de tous les enfants sont respectés*. La participation des enfants au processus de réforme devrait être facilitée et bienvenue et devrait éclairer toutes les prises de décisions les concernant en vertu de la nouvelle législation.

Il est important de revoir la façon dont les autres provinces abordent leur législation en matière de protection de l'enfance et d'adapter les pratiques pour qu'elles correspondent à la structure actuelle du bien-être de l'enfance du Nouveau-Brunswick, mais cela ne permet pas de remédier adéquatement à la situation. Le Nouveau-Brunswick ne doit pas simplement choisir parmi les dispositions législatives des autres provinces, mais doit se tourner vers les compétences du monde entier et aussi faire preuve de créativité dans son propre contexte, afin de faire beaucoup plus pour fournir un soutien holistique aux enfants qui ont besoin de protection. Le centre de recherche Innocenti de l'UNICEF a produit un rapport mondial recensant les meilleures pratiques du monde entier sur la réforme législative pour l'application des droits de l'enfance en 2008 et cette étude demeure une référence utile⁶¹.

Les meilleurs conseils proviennent cependant de l'Observation générale n^o 13 du Comité qui fournit des orientations claires à la province sur la façon de mettre en œuvre un système de protection de l'enfance complet et préventif⁶². En règle générale, la province devrait tenir compte du fait que pour chaque dollar dépensé dans la protection de l'enfance et les services de garde d'enfants, un dollar ou plus devrait être investi dans des mesures de prévention, dans le soutien familial et communautaire, la formation et l'éducation ainsi que la surveillance des données. Un système de protection de l'enfance qui suppose que ces investissements dans la prévention relèvent de la responsabilité du ministère de l'Éducation et du Développement de la

⁶¹ Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, *Réforme législative et application de la Convention relative aux droits de l'enfant*, Florence, CRI, 2008, 148 p., en ligne : <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/law_reform_crc_imp_fre.pdf>.

⁶² Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, *Observation générale n^o 13 (2011) : Le droit de l'enfant d'être protégé contre toutes les formes de violence*, 18 avril 2011, CRC/C/GC/13, en ligne : <https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.13_fr.pdf>.

petite enfance, ou de la Santé, ou encore, du logement ou de l'aide au revenu, n'est pas du tout un système de protection de l'enfance.

Le Comité s'est vivement prononcé en faveur de solides mesures de prévention et ses conseils sont instructifs alors que la province aborde ce programme de réforme et méritent d'être exposés en détail :

46. **La prévention.** Le Comité souligne dans les termes les plus énergiques que la protection de l'enfance doit commencer par une prévention proactive de toutes les formes de violence et interdire explicitement toutes les formes de violence. Les gouvernements ont l'obligation d'adopter toutes les mesures nécessaires pour garantir que les adultes responsables de la prise en charge, de l'orientation et de l'éducation des enfants respectent et protègent les droits des enfants. La prévention comprend la santé publique et d'autres mesures visant à promouvoir de manière positive une éducation respectueuse des enfants, sans violence, pour tous les enfants et à cibler les causes profondes de la violence au niveau de l'enfant, de la famille, de l'auteur, de la communauté, de l'institution et de la société. L'accent mis sur la prévention générale (primaire) et ciblée (secondaire) doit rester primordial à tout moment dans l'élaboration et la mise en œuvre des systèmes de protection de l'enfance. Les mesures préventives offrent le meilleur rendement à long terme. Cependant, l'engagement en faveur de la prévention ne réduit pas les obligations des gouvernements de réagir efficacement à la violence lorsqu'elle se produit.

47. Les mesures de prévention comprennent, sans s'y limiter :

a) *Pour tous les intervenants :*

- (i) Contester les attitudes qui perpétuent la tolérance et le cautionnement de la violence sous toutes ses formes, y compris le sexe, la race, la couleur, la religion, l'origine ethnique ou sociale, le handicap et autres déséquilibres de pouvoir;
- (ii) Diffuser des informations sur l'approche holistique et positive de la Convention en matière de protection de l'enfant par le biais de campagnes publiques créatives, d'écoles et d'éducation par les pairs, d'initiatives éducatives familiales, communautaires et institutionnelles, de professionnels et de groupes professionnels, d'ONG et de la société civile;
- (iii) Développer des partenariats avec tous les secteurs de la société, y compris les enfants eux-mêmes, les ONG et les médias;

b) *Pour les enfants :*

- (i) Enregistrer tous les enfants pour faciliter leur accès aux services et aux procédures de recours;
- (ii) Aider les enfants à se protéger eux-mêmes et à protéger leurs pairs grâce à la sensibilisation à leurs droits et au développement de compétences sociales ainsi que des stratégies d'autonomisation adaptées à leur âge;
- (iii) Mettre en œuvre des programmes de « mentorat » qui engagent des adultes responsables et de confiance dans la vie des enfants identifiés comme ayant besoin d'un soutien supplémentaire au-delà de celui fourni par leurs pourvoyeurs de soins;

c) *Pour les familles et les communautés :*

- (i) Aider les parents et les tuteurs à comprendre, adopter et mettre en œuvre une bonne éducation des enfants, basée sur la connaissance des droits de

l'enfant, du développement de l'enfant et des techniques de discipline positive afin de soutenir la capacité des familles à fournir des soins aux enfants dans un environnement sûr;

- (ii) Fournir des services prénataux et postnataux, des programmes de visites à domicile, des programmes de développement de la petite enfance de qualité et des programmes générateurs de revenus pour les groupes défavorisés;
- (iii) Renforcer les liens entre les services de santé mentale, le traitement de la toxicomanie et les services de protection de l'enfance;
- (iv) Offrir des programmes de répit et des centres de soutien aux familles confrontées à des circonstances particulièrement difficiles;
- (v) Fournir des abris et des centres de crise aux parents (principalement des femmes) qui ont été victimes de violence à la maison ainsi qu'à leurs enfants;
- (vi) Fournir une assistance à la famille en adoptant des mesures qui favorisent l'unité familiale et garantissent aux enfants le plein exercice et la jouissance de leurs droits dans un cadre privé, en s'abstenant de s'ingérer indûment dans les relations privées et familiales des enfants, selon les circonstances.

20

d) *Pour les professionnels et les institutions (gouvernement et société civile) :*

- (i) Déterminer les occasions de prévention et éclairer les politiques et les pratiques sur la base d'études de recherche et de collecte de données;
- (ii) Mettre en œuvre, par le biais d'un processus participatif, des politiques et procédures de protection de l'enfant fondées sur les droits et des codes d'éthique professionnelle et des normes de soins;
- (iii) Prévenir la violence dans les établissements de soins et de justice, notamment en développant et en mettant en œuvre des services communautaires afin de ne recourir à l'entrée en établissement et à la détention qu'en dernier ressort et uniquement si c'est dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

Nous imaginons un système où les services de protection de l'enfance offriraient des programmes permettant : de fournir des soins de répit aux enfants et aux familles en situation de pauvreté, de financer et soutenir correctement des programmes de grands frères et de grandes sœurs pour chaque enfant victime de violence, de soutenir des comités des droits des enfants et des jeunes à l'aide de centres de pédiatrie sociale en communauté, de financer correctement un réseau de centres de traitements et de diagnostics intégrés comme le Centre Boreal pour tous les enfants victimes de violence, de financer correctement des campagnes médiatiques à grande échelle pour encourager les parents d'accueil à se manifester, de promouvoir la parentalité positive et lutter contre la violence aux enfants, tout comme nous avons promu les services d'adoption par le passé, de travailler avec, initier et diriger des comités intersectoriels collaboratifs sur la réforme des programmes pour lutter contre l'intimidation et le racisme, la violence sur Internet envers les enfants, et enfin, de créer des groupes de collaboration et des politiques locales permettant de créer des villes amies des enfants. Pourquoi tout cela relève-t-il toujours de la Santé et de l'Éducation? Pourquoi le

Développement social ne devrait-il pas soutenir les enfants et assurer la protection des enfants de manière proactive et préventive?

Question 1 c)

Quelles valeurs et quels principes devraient servir de fondation pour les nouvelles mesures législatives?

Du point de vue du défenseur des enfants et des jeunes, les principes suivants doivent jeter les bases d'une nouvelle législation.

1. Il doit s'agir d'une loi centrée sur l'enfant, fondée sur les droits et holistique.
 - a. Il devrait y avoir une incorporation complète de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.
 - b. Il faudrait envisager d'incorporer les domaines des services aux enfants et aux jeunes dans une seule loi, y compris la *Loi sur la garde et la détention des adolescents*, la *Loi sur le consentement des mineurs aux traitements médicaux*, les dispositions relatives aux normes de travail pour les enfants de la *Loi sur les normes d'emploi* et peut-être la *Loi sur les services à la petite enfance* ainsi que la *Loi sur l'éducation*.
 - c. Les pratiques de collaboration y compris la prestation de services intégrés et les interventions des services publics « un enfant, un dossier » doivent être imposées par la loi;
2. La nouvelle législation doit être plus complète afin de protéger adéquatement les enfants du Nouveau-Brunswick et de mieux protéger tous leurs droits :
 - a. Nous ne pouvons plus nous permettre de protéger uniquement les enfants de la violence dans leurs foyers. La protection de l'enfance doit se préoccuper de protéger les enfants placés en établissement, ceux qui sont exposés au risque de prédation ou de harcèlement au sein de leurs communautés, ainsi que de protéger tous les enfants contre les nombreux risques auxquels ils peuvent être exposés sur Internet.
 - b. Le droit de l'enfant à la protection ne peut être pleinement concrétisé si le droit de l'enfant à la santé, à l'éducation, à un niveau de vie suffisant ou à son droit de jouer est compromis. Tous les droits sont interdépendants et la législation visant à assurer la sécurité des enfants au Nouveau-Brunswick doit garantir fondamentalement tous leurs droits. Les professionnels de la protection de l'enfance doivent agir dans les cas appropriés en tant que garants et premiers défenseurs au sein du gouvernement de tous les droits

de l'enfant. Cela nécessite un changement fondamental de philosophie, et de passer d'une réflexion réactive dans une perspective d'évaluation fondée sur les risques à une réflexion proactive basée sur une optique d'application fondée sur les droits.

- c. En fin de compte, ce qui garantirait une approche globale, multidisciplinaire et holistique est une nouvelle loi qui unifie tous les services aux enfants dans un cadre législatif unique.
3. Il faut mettre l'accent sur la prévention et le soutien précoce.
 4. Les enfants devraient bénéficier de garanties de procédure régulière renforcées.
 - a. Des dispositions spécifiques sur la manière dont la voix de l'enfant est entendue dans toutes les questions le concernant – à la fois administratives et judiciaires – devraient être incluses. Les processus et mécanismes devraient être inscrits dans la loi, y compris le droit de l'enfant d'être représenté devant un tribunal et de faire appel de toute décision administrative concernant son éducation, sa protection, ses soins ou son adoption.
 - b. Les approches du système de justice adapté aux enfants (y compris le soutien aux enfants par le biais des procédures judiciaires) devraient être inscrites dans la loi.
 5. Il ne devrait y avoir aucun changement à la législation sur la protection de l'enfance sans une large consultation des enfants et des jeunes pris en charge.
 6. Il doit y avoir des dispositions juridiques spécifiques pour les enfants dans tout type de statut de garde, au-delà de la généralité des droits consacrés dans la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies. Ces dispositions doivent inclure les droits des enfants placés en famille d'accueil, en foyer de groupe, en situation de placement spécialisé et des enfants pris en charge par la famille élargie.
 7. Pour terminer, nous rappellerons les hypothèses et observations fondamentales relatives à la violence contre les enfants énoncées par le Comité des droits de l'enfant dans son Observation générale n° 13 :
 - a) « Aucune violence à l'encontre des enfants ne peut se justifier; toute violence à l'encontre des enfants peut être prévenue »;
 - b) L'adoption d'une approche de la prise en charge et de la protection des enfants fondée sur les droits de l'enfant suppose un changement de paradigme qui consiste à respecter et promouvoir la dignité humaine et l'intégrité physique et psychologique des enfants en tant qu'individus

titulaires de droits plutôt que de considérer ceux-ci avant tout comme des « victimes »;

- c) Le concept de dignité signifie que chaque enfant est reconnu, respecté et protégé en tant que titulaire de droits et en tant qu'être humain unique et précieux doté d'une personnalité propre, qui a des besoins et des intérêts distincts et qui a le droit au respect de sa vie privée;
- d) Le principe de l'état de droit devrait s'appliquer totalement aux enfants de la même manière qu'aux adultes;
- e) Le droit des enfants d'être entendus et de voir leurs opinions dûment prises en considération doit être systématiquement respecté dans tous les processus décisionnels et leur autonomisation et leur participation devraient être au centre des stratégies et programmes de prise en charge et de protection;
- f) Le droit des enfants à ce que leur intérêt supérieur soit une considération primordiale dans toutes les décisions qui les concernent ou les touchent, en particulier lorsqu'ils sont victimes de violence, ainsi que dans toutes les mesures de prévention doit être respecté;
- g) La prévention primaire de toutes les formes de violence, au moyen de la santé publique, de l'éducation, des services sociaux et d'autres approches, est essentielle;
- h) Le Comité reconnaît que la famille, y compris la famille élargie, est en première position en ce qui concerne la prise en charge et la protection de l'enfant et la prévention de la violence. Néanmoins, il constate que la majorité des actes de violence ont lieu dans le contexte familial et qu'il est donc nécessaire d'intervenir et d'apporter une aide lorsque l'enfant est victime de difficultés et de souffrances touchant la famille ou générées par elle;
- i) Le Comité est également conscient de l'ampleur et de l'intensité de la violence exercée contre les enfants dans les institutions publiques et par des entités publiques, y compris à l'école ou à la crèche, dans les foyers pour enfants, pendant la garde à vue et dans les institutions judiciaires, violence qui peut relever de la torture et aller jusqu'au meurtre de l'enfant; il a aussi conscience que les groupes armés et les forces armées des États recourent souvent à la violence contre les enfants.

2. Critères d'intérêt supérieur de l'enfant

Question 2 a)

Comment devrait-on mettre à jour les critères relatifs à l'« intérêt supérieur de l'enfant »?

Premier

Immédiatement après la section des définitions et les articles incorporant la Convention par renvoi dans le droit interne, la loi devrait commencer par une disposition exigeant que toutes les décisions concernant un enfant, prises en vertu de toute loi de la législature, soient prises dans

l'intérêt supérieur de l'enfant. Cela lie ainsi non seulement les décisions de justice mais toutes les décisions administratives. Cette disposition devrait également prévoir que « l'objet primordial de cette loi est de promouvoir l'intérêt supérieur, la participation, la protection et le bien-être des enfants »⁶³. Il convient également de préciser que dans tous les cas où l'intérêt supérieur de l'enfant et celui des adultes sont en conflit, ce conflit doit toujours être résolu en faveur des droits et de l'intérêt supérieur de l'enfant, qui doivent être interprétés de façon juste, large et libérale. En outre, cette disposition devrait prévoir que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être interprété d'une manière qui reflète et aborde l'évolution des capacités de l'enfant, et ce, conformément aux règles et normes internationales relatives aux droits de l'enfant.

Second

À titre de recommandation générale supplémentaire, les facteurs d'intérêt supérieur de l'enfant devraient être distincts à diverses fins en vertu de la *Loi* ou de la législation connexe. Par exemple, il devrait y avoir des critères d'intérêt supérieur de l'enfant différents pour le retrait d'un enfant d'un domicile, la garde ou la tutelle ordonnée par le tribunal, les décisions prises pour les enfants placés et l'adoption. De même, les facteurs d'intérêt supérieur de l'enfant peuvent varier et être adaptés dans les domaines de l'éducation, de la petite enfance, de l'immigration, de la justice pour enfants, etc. Le danger de la disposition antérieure de la *Loi sur les services à la famille* est qu'elle invite à une vision trop rigide de ce qui peut être un facteur d'intérêt supérieur et de ce qui ne l'est pas, plutôt que d'insister sur un processus de détermination de l'intérêt supérieur qui prend en considération tous les facteurs de décision pertinents qui entrent en jeu.

Troisième

Les facteurs d'intérêt supérieur de l'enfant doivent refléter les orientations du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, spécifiquement dans l'Observation générale n° 14 sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale⁶⁴.

- Par exemple, la prise en compte de toute situation unique de vulnérabilité telle que le handicap, le statut de réfugié, le statut de non-citoyen ou l'itinérance devrait être incluse dans les déterminations de l'intérêt supérieur de l'enfant. L'importance du développement potentiel maximal doit être notée en tant que facteur, tout comme le droit à l'éducation. En ce qui concerne « l'héritage culturel et religieux de l'enfant », dans la définition actuelle de l'intérêt supérieur de l'enfant de la *Loi sur les services à la famille*, il convient de noter que « l'identité culturelle ne peut excuser ou justifier la perpétuation par les décideurs et les autorités de traditions et de valeurs culturelles qui refusent à l'enfant ou aux enfants les droits garantis par la Convention »⁶⁵.

⁶³ Adapté de la *Loi de 2017 sur les services à l'enfance, à la jeunesse et à la famille*, L.O. 2017, c. 14, ann. 1, en ligne : <<https://canlii.ca/t/6c8q3>>.

⁶⁴ Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, *Observation générale n° 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale* (art. 3, par. 1), 29 mai 2013, CRC/C/GC/14.

⁶⁵ *Ibid.*

Quatrième

Le principe d'intérêt supérieur de l'enfant devrait être incorporé dans la législation en tant que concept à trois volets et les trois aspects devraient être pleinement reflétés dans la législation, comme suit.

- i. L'intérêt supérieur de l'enfant est un droit substantiel. Il doit être une considération primordiale dans toutes les décisions et actions prises concernant l'enfant. Dans ce contexte, le but de l'intérêt supérieur de l'enfant est d'assurer le développement optimal et global de l'enfant. Cela nécessite une approche fondée sur les droits qui tient compte de toutes les dispositions de la Convention pertinentes à la situation particulière d'un enfant; l'intérêt supérieur de l'enfant doit donc être déterminé au cas par cas en tenant compte du contexte personnel de chaque enfant, conformément à tous ses droits.
- ii. L'intérêt supérieur de l'enfant est un principe interprétatif. Lorsqu'une disposition juridique est ouverte à plus d'une interprétation, l'interprétation qui sert le plus efficacement l'intérêt supérieur de l'enfant l'emporte.
- iii. L'intérêt supérieur de l'enfant est un droit procédural. Les décisions doivent être prises en temps opportun en raison des effets négatifs bien connus que les retards ou la prolongation de la prise de décision ont sur le développement de l'enfant. Les aspects procéduraux du principe d'intérêt supérieur de l'enfant peuvent exiger une représentation juridique lorsque l'intérêt supérieur de l'enfant doit être déterminé par les tribunaux ou les organes administratifs. Les aspects procéduraux de l'intérêt supérieur de l'enfant comprennent également le droit de recevoir des raisons claires sur la manière dont une décision a été prise, quels facteurs ont été pris en considération dans la décision et comment les opinions de l'enfant ont été prises en compte.

Cinquième

Les facteurs d'intérêt supérieur de l'enfant énumérés dans divers instruments juridiques doivent être pris en compte. Cela comprend non seulement la législation provinciale et la législation fédérale, mais également la législation des États américains et d'autres lois étrangères. Des contextes autres que le bien-être de l'enfance (par exemple la loi en matière d'immigration) devraient être étudiés pour déterminer si des facteurs dans ces contextes devraient être appliqués à la protection de l'enfance.

Voici quelques exemples :

- La *Loi sur les services à l'enfance, à la jeunesse et à la famille* de l'Ontario comprend des considérations telles que « l'importance de préserver l'identité culturelle de l'enfant et ses liens avec la communauté en reconnaissance du caractère unique que revêtent la culture, le patrimoine et les traditions propres aux Premières Nations, aux Inuits et aux

Métis », « la diversité de sa famille, son sexe, son orientation sexuelle, son identité sexuelle et l'expression de son identité sexuelle ». Il fournit également des critères distincts pour des questions telles que l'accès à un enfant pris en charge (par exemple « si le droit de visite compromettra les possibilités futures d'adoption de l'enfant ») et pour l'adoption (par exemple « les relations et les liens affectifs de l'enfant avec un parent, un frère ou une sœur, un membre de sa parenté, un membre de sa famille élargie ou un membre de sa communauté »)⁶⁶.

- La *Loi sur le divorce* fédérale récemment modifiée comprend, en ce qui concerne les ordonnances parentales et les ordonnances de contact, l'« historique des soins apportés » à l'enfant⁶⁷.
- Le *Children's Code* du Colorado inclut comme disposition qu'il est dans l'intérêt supérieur d'un enfant qui a été retiré de son propre foyer de ne pas être déplacé sans discernement d'un foyer d'accueil à un autre foyer d'accueil⁶⁸. Un examen complet des dispositions législatives des États américains fournirait une multitude de facteurs importants à prendre en compte⁶⁹.

Sixième

Le principe d'intérêt supérieur de l'enfant doit être déterminé conformément à la compréhension scientifique des besoins de développement de l'enfant, y compris les données neuroscientifiques générales ainsi que les déterminations faites par les professionnels de la santé en ce qui concerne chaque enfant⁷⁰.

Ceci est conforme à la détermination de la Cour suprême du Canada selon laquelle « ce n'est pas seulement une option pour les tribunaux d'accorder à l'opinion de l'enfant un poids de plus en plus grand au fur et à mesure du développement de sa maturité, c'est par définition dans l'intérêt supérieur de l'enfant qu'ils respectent et favorisent son autonomie lorsque sa maturité le commande »⁷¹.

⁶⁶ *Loi de 2017 sur les services à l'enfance, à la jeunesse et à la famille*, L.O. 2017, c. 14, ann. 1, en ligne : <<https://canlii.ca/t/6c8q3>>.

⁶⁷ *Loi sur le divorce*, L.R.C. 1985, c. 3 (2^e suppl.), en ligne : <<https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/d-3.4/TexteComplet.html>>.

⁶⁸ Colorado Revised Statutes Title 19. Children's Code § 19-1-102, en ligne : <<https://codes.findlaw.com/co/title-19-childrens-code/co-rev-st-sect-19-1-102.html>>.

⁶⁹ Child Welfare Information Gateway, *Determining the Best Interests of the Child*, Washington, D.C., U.S. Department of Health and Human Services, Children's Bureau, 2016, en ligne : <<https://www.childwelfare.gov/topics/systemwide/laws-policies/statutes/best-interest/>>.

⁷⁰ Marit Skivenes et Line Marie Sørnsdal, « The Child's Best Interest Principle across Child Protection Jurisdiction », dans A. Falch-Eriksen et E. Backe-Hansen, dir., *Human Rights in Child Protection: Implications for Professional Practice and Policy*, s.l., Palgrave MacMillan, 2018, ISBN 978-3-319-94800-3, en ligne : <<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-319-94800-3.pdf>>.

⁷¹ *A.C. c. Manitoba (Directeur des services à l'enfant et à la famille)*, 2009 CSC 30, [2009] 2 R.C.S. 181 au para. 88.

Septième

Bien que les critères actuels de la *Loi sur les services à la famille* soient relativement complets et ne devraient pas être abandonnés en bloc, le libellé doit être rendu non sexiste.

Question 2 b)

Comment les critères relatifs à l'« intérêt supérieur de l'enfant » peuvent-ils être mis à jour pour insister sur le caractère primordial de la sécurité de l'enfant?

Le défenseur déconseille toute détermination progressive ou hiérarchisée des critères d'intérêt supérieur de l'enfant. L'intérêt supérieur de l'enfant doit être déterminé par une analyse de tous les droits applicables à chaque enfant au cas par cas. La sécurité n'a pas toujours préséance sur la liberté, la participation des enfants, le droit de jouer, l'éducation ou d'autres aspects fondamentaux de l'enfance. La sécurité doit guider la détermination de l'intérêt supérieur en tenant compte de tous les autres droits en jeu, sinon ce n'est plus une analyse de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Encore une fois, nous pensons que cette question soulève une inquiétude quant à un biais possible de la part des services de protection de l'enfance dans la réforme. Vue globalement, du point de vue des intervenants de l'éducation ou des services de santé, par exemple, la question pourrait même ne jamais être posée. Ce que nous devons faire, c'est favoriser des approches intersectorielles qui encouragent tous les fournisseurs de services à voir leur prestation de services du point de vue du client, en tenant compte de tous les droits de l'enfant.

Question 2 c)

Si la partie VII de la *Loi* devient une loi autonome, les critères de « l'intérêt supérieur » devraient-ils être les mêmes en vertu de notre législation sur la protection de l'enfance et de la *Loi sur le divorce*? [La partie VII de la *Loi sur les services à la famille* contient des dispositions concernant les obligations de pension alimentaire, la garde et le droit de visite, et ne fera probablement pas partie de la nouvelle loi sur la protection de l'enfance et de la jeunesse. Le ministère de la Justice et du Procureur général examine la partie VII pour déterminer si elle doit refléter le libellé et les principes de la *Loi sur le divorce* du Canada entrant en vigueur le 1^{er} juillet 2020. Les critères de « l'intérêt supérieur de l'enfant » de la *Loi sur les services à la famille* s'appliquent également à la partie VII.]

Nous recommandons de ne pas adopter de législation autonome pour la partie VII de la *Loi*. Ces dispositions devraient être conservées dans le cadre de la nouvelle *Loi sur l'enfance*. Bien que les dispositions du Nouveau-Brunswick relatives à la garde, au droit de visite et à la pension alimentaire doivent refléter le plus fidèlement possible la *Loi sur le divorce*, les critères de l'intérêt supérieur de l'enfant pour ces dispositions devraient être conçus de façon à s'adapter aux circonstances particulières de rupture de la famille et des familles reconstituées, en adoptant

la même approche spécifique au contexte pour déterminer les critères d'intérêt supérieur de l'enfant, comme cela a été suggéré ci-dessus.

Question 2 d)

Quelles sont les répercussions possibles si les critères relatifs à l'« intérêt supérieur de l'enfant » ne sont pas les mêmes dans notre loi relative au bien-être à l'enfance et dans la *Loi sur le divorce*?

Comme indiqué ci-dessus, les critères d'intérêt supérieur de l'enfant devraient être adaptés à des parties distinctes de la législation, telles que la protection de l'enfance, l'enfant pris en charge, l'adoption ou la séparation de la famille. Il n'y a aucun effet nuisible potentiel lié aux critères d'intérêt supérieur de l'enfant qui diffèrent dans la nouvelle législation provinciale sur la protection de l'enfance à des fins différentes. Toute contradiction entre les critères d'intérêt supérieur de l'enfant de la *Loi sur le divorce* et d'une nouvelle *Loi sur l'enfance* devrait être minimisée dans la mesure du possible, mais il se pourrait très bien que les nouvelles dispositions aillent plus loin que la législation fédérale. En 2018, lorsque les modifications à la *Loi sur le divorce* adoptées par le projet de loi C-78 ont été présentées, les sections de droit de la Famille et de droit de l'Enfant et de la jeunesse de l'ABC ont présenté un mémoire conjoint sur les propositions de réforme. Le défenseur adopte les recommandations de l'ABC concernant les critères d'intérêt supérieur de l'enfant pour les procédures en vertu de la *Loi sur le divorce* et recommanderait d'inclure un libellé similaire dans les nouvelles dispositions du Nouveau-Brunswick en vertu de la *Loi sur l'enfance*⁷².

3. Quand un enfant ou un jeune a-t-il besoin de protection?

Le paragraphe 31(1) de la *Loi* établit les 12 circonstances selon lesquelles un enfant ou un jeune peut avoir besoin de protection :

31(1) La sécurité ou le développement d'un enfant peuvent être menacés lorsque

- a) l'enfant est privé de soins, de surveillance ou de direction convenables;
- b) l'enfant vit dans des conditions inappropriées ou inconvenantes;
- c) l'enfant est à la charge d'une personne qui ne peut ou ne veut pas lui assurer les soins, la surveillance ni la direction convenables;
- d) l'enfant est à la charge d'une personne dont la conduite menace sa vie, sa santé ou son équilibre affectif;

⁷² <<https://www.cba.org/CMSPages/GetFile.aspx?guid=b409fada-56a3-424f-b3bf-d90a1e39be79>>.

- e) l'enfant est victime de sévices ou d'atteintes sexuelles, de négligence physique ou émotionnelle ou d'exploitation sexuelle, ou est menacé de tels traitements;
- f) l'enfant vit dans une situation marquée par des actes de violence conjugale;
- g) l'enfant est à la charge d'une personne qui néglige ou refuse de lui fournir ou d'obtenir pour lui les soins ou traitements médicaux, chirurgicaux ou thérapeutiques appropriés, nécessaires à sa santé et à son bien-être, ou qui refuse d'autoriser que ces soins ou traitements lui soient fournis;
- h) l'enfant échappe à la direction de la personne qui se charge de lui;
- i) l'enfant, par son comportement, son état, son entourage, ou ses fréquentations, risque de nuire à sa personne ou à autrui;
- j) l'enfant est à la charge d'une personne qui n'a pas de droit de garde à son égard, sans le consentement d'une personne ayant ce droit;
- k) l'enfant est à la charge d'une personne qui néglige ou refuse de veiller à ce qu'il fréquente l'école; ou
- l) l'enfant a commis une infraction ou si l'enfant est âgé de moins de douze ans, a posé une action ou a fait une omission qui aurait constitué une infraction pour laquelle l'enfant pourrait être déclaré coupable si l'enfant eut été âgé de douze ans ou plus.

Question 3 a)

Les circonstances décrites ci-dessus décrivent-elles adéquatement des situations où un enfant ou un jeune peut avoir besoin de protection?

Elles ne sont pas assez complètes. Une évaluation de l'incidence sur les droits de l'enfant de la disposition existante montrerait qu'elle ne porte pas sur le droit de l'enfant d'être protégé contre le danger des drogues tel que garanti par l'article 33 de la Convention, ni sur le droit de l'enfant d'être protégé contre l'exploitation économique ou le travail dangereux (article 32). Les dispositions existantes ne protègent pas non plus adéquatement les droits de l'enfant au titre des articles 34 et 35, ou du deuxième protocole facultatif en ce qui concerne la pornographie mettant en scène des enfants, la prostitution des enfants ou la traite des enfants.

Nous renvoyons également le Ministère à l'Observation générale n° 13 du Comité des droits de l'enfant pour une définition complète de l'étendue de la protection qui devrait être envisagée dans cette section. Les mesures de protection de l'enfance seront complètes et suffisantes lorsque nous commencerons à penser à la protection de l'enfance en relation avec les articles 5, 9, 18 et 27 de la Convention. Les parents sont les principaux dispensateurs de soins de leurs enfants, mais les enfants ne doivent pas être complètement abandonnés à la garde de leurs parents. Les parents doivent être soutenus par le gouvernement pour s'acquitter de leurs obligations en matière d'éducation des enfants. Nous ne devons pas attendre par anticipation que des préjudices surviennent. Nous devons travailler avec toutes les familles, et en particulier

avec les enfants des familles vulnérables, à tout moment, pour nous assurer qu'ils vivent sans violence et qu'ils bénéficient du soutien adéquat pour jouir d'un niveau de vie convenable. La *Loi sur l'enfance* s'appliquant à l'intégralité du mandat du ministère du Développement social et appuyant d'autres ministères au service de l'enfance et de la jeunesse sera en mesure d'améliorer les services de protection de l'enfance et de se conformer pleinement aux obligations des provinces en vertu du droit international.

L'analyse interjuridictionnelle suggérera également de nombreux autres risques auxquels les enfants sont exposés et qui pourraient être traités plus spécifiquement. Pour ne prendre qu'un exemple, la législation de l'Ontario comprend des facteurs tels que les suivants :

- l'enfant a été victime de maltraitance sexuelle ou exploité sexuellement par une autre personne et la personne responsable de l'enfant connaît ou devrait connaître la possibilité de maltraitance ou d'exploitation sexuelle et ne protège pas l'enfant;
- l'enfant a besoin d'un traitement pour guérir, prévenir ou soulager des dommages physiques ou des souffrances et le parent de l'enfant ou la personne qui est responsable de l'enfant ne fournit pas le traitement ni l'accès au traitement;
- l'enfant a subi un préjudice émotionnel et le parent de l'enfant ne fournit ni services, ni traitement, ni accès aux services ou traitement;
- l'enfant souffre d'une maladie mentale, émotionnelle ou développementale qui, si elle n'est pas corrigée, pourrait nuire gravement au développement de l'enfant et le parent de l'enfant ou la personne qui est responsable de l'enfant ne fournit pas de traitement ou ne fournit pas l'accès au traitement;
- l'enfant a moins de 12 ans et a tué ou gravement blessé une autre personne ou causé des dommages graves aux biens d'une autre personne et des services ou des traitements sont nécessaires pour empêcher une récidive et le parent de l'enfant ne fournit pas de services ou de traitement ou l'accès aux services ou au traitement;
- l'enfant a moins de 12 ans et a, à plusieurs reprises, blessé une autre personne ou causé une perte ou des dommages aux biens d'une autre personne, avec l'encouragement de la personne qui a la charge de l'enfant ou en raison du défaut ou de l'incapacité de cette personne de surveiller l'enfant adéquatement.

De plus, le manque d'exhaustivité des circonstances dans lesquelles un enfant a besoin de protection, telles qu'énumérées actuellement dans la *Loi sur les services à la famille*, n'est pas la seule préoccupation. Une question tout aussi importante est que les dispositions de la *Loi sur les services à la famille* sont ignorées dans la pratique.

Par exemple, la circonstance où « l'enfant est sous la garde d'une personne qui néglige ou refuse de s'assurer que l'enfant aille à l'école » n'est presque jamais considérée comme un problème de protection de l'enfance par les services de protection de l'enfance. En outre, lorsqu'on lui a demandé quand le refus de fournir une éducation aux enfants devient une situation de négligence de sorte que le Développement social doive agir, un ancien directeur a répondu « jamais ».

Nos préoccupations ici font écho aux conclusions globales du Comité des droits de l'enfant dans l'Observation générale n° 13 :

Le Comité prend note et se félicite des nombreuses mesures prises par les gouvernements et d'autres acteurs en vue de prévenir et de réprimer la violence contre les enfants. Malgré ces efforts, les mesures existantes sont généralement insuffisantes. Dans la majorité des États parties, les cadres juridiques en place n'interdisent toujours pas toutes les formes de violence contre les enfants et, quand les lois existent, elles sont souvent mal appliquées. Des attitudes et des pratiques sociales et culturelles largement répandues font que la violence est tolérée. Les effets des mesures prises sont limités parce que la violence contre les enfants et ses causes profondes sont mal comprises et qu'on manque de connaissances et de données sur ce phénomène, parce que les mesures prises en réaction mettent plus l'accent sur les symptômes et les conséquences que sur les causes, et parce que les stratégies sont fragmentées au lieu d'être globales. En outre, les ressources allouées à la lutte contre ce problème sont insuffisantes.

Question 3 b)

Quelles circonstances du paragraphe 31(1) de la *Loi* devraient être ajoutées ou supprimées?

Afin de déterminer les circonstances importantes à inclure, une recherche approfondie des meilleures pratiques en matière de législation nationale et internationale est nécessaire. Le défenseur met cependant en garde contre toute suppression des préjudices actuellement déterminés, à moins que la disposition ne soit remplacée par un moyen plus complet de saisir le même préjudice. À notre avis, la liste est sous-inclusive, mais pas trop inclusive. La meilleure façon d'assurer une réforme globale et efficace fondée sur les droits est de suivre les directives de la Convention relative aux droits de l'enfant dans ses Observations générales.

Question 3 c)

Comment ces circonstances peuvent-elles reconnaître les répercussions cumulatives de la maltraitance et de la négligence sur l'enfant au fil du temps? Le préjudice cumulatif est défini comme les effets de plusieurs épisodes de maltraitance ou de négligence vécus par un enfant, au fil du temps, qui ont amoindri le sentiment de sécurité, de stabilité et de bien-être de l'enfant.

Une section devrait être ajoutée. Par exemple, si l'intention était uniquement de modifier l'actuelle *Loi sur les services à la famille*, un nouveau paragraphe 31(1.1) serait ajouté à cet effet :

Pour déterminer si la sécurité ou le développement de l'enfant peuvent être en danger en vertu du paragraphe 31(1), il faut tenir compte des effets cumulatifs d'un modèle de conduite, de comportement ou d'inaction de la personne responsable de l'enfant.

Plus largement, cette question souligne la préoccupation du défenseur quant à la nécessité d'une approche préventive de la réforme actuelle. Nous avons besoin de dispositions dans la nouvelle loi qui mettent en œuvre le programme proactif de prévention recommandé par la Convention relative aux droits de l'enfant dans son observation générale aux paragraphes 46 et 47 énoncée en détail ci-dessus dans notre réponse à la question 1 b).

Question 3 d)

On étudie la possibilité de modifier deux des circonstances du paragraphe 31(1) de la *Loi* :

Dans l'ensemble des provinces et des territoires du Canada à l'exception du Nouveau-Brunswick, les circonstances dans le cadre desquelles un enfant ou un jeune pourrait avoir besoin de protection sont limitées à l'action ou à l'omission par le parent, tuteur ou personne ayant la charge ou la garde de l'enfant. Les mesures législatives du Nouveau-Brunswick sont plus vastes : la sécurité ou le développement d'un enfant ou d'un jeune peut être mis en danger par l'action ou l'omission de toute personne. Cela signifie qu'un enfant ou un jeune pourrait devenir le sujet d'une enquête en matière de protection de l'enfance sans que le parent soit au courant ou y consente, même lorsque l'allégation est contre une personne autre que le parent.

Veillez décrire vos préoccupations si le pouvoir d'intervenir du gouvernement pour protéger un enfant était limité aux actions ou aux omissions du parent ou tuteur de l'enfant. Cela signifierait que si un enfant était blessé par une personne autre que le parent, il s'agirait d'une question d'ordre criminelle et non d'ordre de protection de l'enfance, à moins qu'il y ait une indication que le parent ait échoué à protéger l'enfant contre la personne ayant commis le préjudice.

Du plus haut niveau du ministère du Développement social, on nous dit que ces questions ne sont pas des questions de protection de l'enfance. Là encore, la législation et la pratique divergent. À notre avis, il est impératif que les services de protection de l'enfance participent à ces questions – les services de protection de l'enfance ne devraient pas être et ne devraient pas être perçus comme l'épouvantail qui prend les enfants aux parents; les enfants en situation de maltraitance de la part de quiconque devraient amener les services de protection de l'enfance à se saisir de l'affaire pour assurer un soutien approprié à la famille et à l'enfant, ainsi que pour assurer la protection des autres enfants si l'adulte n'est pas condamné ou prend des mesures de rechange et reste dans une situation où il peut nuire à l'enfant à nouveau.

De plus, le seuil d'action est plus élevé dans le contexte pénal que dans le contexte de la protection de l'enfance. La suppression de cette disposition entraînerait incontestablement des circonstances dans lesquelles des accusations ne sont pas portées ou sont abandonnées, et par conséquent, aucun casier judiciaire n'existerait et, en raison du manque de participation du Ministère, il n'y aurait aucun dossier ministériel. Cela laisserait l'agresseur libre de travailler dans une garderie, une école, un foyer de groupe, être un parent d'accueil, etc.

Une analyse de notre statut et d'autres lois canadiennes fondée sur les droits de l'enfant suggère que la pratique de la protection de l'enfance au Canada laisse une large lacune dans l'application des droits de l'enfant en ne s'intéressant qu'à la violence intrafamiliale. Le problème est que cette approche permet à des gens comme Karl Tofts et Donny Snook au Canada de perpétrer des préjudices à répétition à des enfants au fil des ans. S'ils sont attrapés quelque part, ils courent souvent et se cachent, puis recommencent. C'est un modèle que nous connaissons bien et auquel la nouvelle loi doit mettre fin. Nos obligations en matière de droits humains envers les enfants nous obligent à le faire. Ce n'est pas une réponse pour les législateurs du Nouveau-Brunswick de dire : « mais l'Ontario ne le fait pas ». Nos enfants méritent mieux. Parfois, le tort est au niveau de la communauté et cela est profondément dérangeant pour les communautés et elles ont dit au défenseur qu'elles voulaient de meilleures lois, mais parfois la violence envers les enfants se

produit pendant qu'ils sont placés dans des établissements publics. Les enfants sont victimes de violence dans les prisons, dans les hôpitaux, dans les écoles et même dans les foyers de groupe ou les centres de traitement sous la responsabilité du ministre chargé de les protéger. Pourquoi l'État devrait-il avoir un seuil de prise en charge plus bas, ou un niveau de protection plus bas pour les préjudices qui sont aux mains mêmes du gouvernement, que lorsque la violence se produit au domicile d'un enfant?

Question 3 e)

Parmi toutes les provinces et tous les territoires du Canada, seuls le Nouveau-Brunswick et le Québec mentionnent actuellement le défaut d'un enfant de fréquenter l'école comme motif d'intervention des services de protection de l'enfance dans leur législation.

Veuillez décrire vos inquiétudes si le Nouveau-Brunswick supprimait le fait de ne pas aller à l'école comme raison d'intervention des services de protection de l'enfance.

La charge de travail du défenseur des enfants et des jeunes en ce qui concerne les dossiers de protection de l'enfance indique une situation où les critères d'intervention des services de protection de l'enfance fournissent déjà un seuil d'intervention inadéquat. En supprimer un serait aller dans le sens contraire des progrès nécessaires. Comme l'indique un article du Portail canadien de la recherche en protection de l'enfance : « La négligence en matière d'éducation est une forme grave de maltraitance des enfants qui peut avoir des conséquences dévastatrices⁷³. » Les données de l'Étude ontarienne sur l'incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants de 2013 sont analysées dans l'article, où l'on constate que les enfants qui faisaient l'objet d'enquêtes sur la négligence scolaire étaient plus susceptibles de présenter des problèmes d'intériorisation et des déficiences développementales ou autres, comparativement aux enquêtes sur d'autres formes de négligence. » Cette vulnérabilité accrue nécessite l'inclusion de la négligence en matière d'éducation comme raison de l'intervention de la protection de l'enfance. En outre, on constate dans l'article que « les enquêtes sur la négligence en matière d'éducation sont plus susceptibles de mettre en évidence les facteurs de risque des soignants tels que les problèmes de santé mentale et le peu de soutien social ainsi que les problèmes de fonctionnement de l'enfant comme les problèmes d'intériorisation et les troubles du développement.

Le défenseur des enfants et des jeunes se sent obligé, dans ces circonstances, d'affirmer qu'un problème récurrent des mesures de protection juridique au Nouveau-Brunswick pour les enfants est que cette province a tendance à être la dernière au pays à apporter des modifications à ses législations et lorsqu'elle le fait, de façon à s'harmoniser avec le monde moderne, les meilleures pratiques ne sont pas mises en œuvre et l'on se satisfait du strict minimum.

La *Loi sur l'éducation* a été modifiée il y a longtemps pour obliger les responsables scolaires à déclarer l'absentéisme chronique à l'école comme une forme de négligence. Le problème est que lorsque de tels rapports sont faits, ils sont rarement suivis d'actions. Le problème est que les

⁷³ B. Fallon et M. Van Wert, *Educational Neglect in Ontario*, Toronto, Portail canadien de la recherche en protection de l'enfance, 2017, « CWRP Information Sheet », n° 183E, en ligne : <https://cwrp.ca/sites/default/files/publications/en/183e.pdf>.

agents de surveillance de l'absentéisme ont tous été remerciés par les districts scolaires et les services de protection de l'enfance n'ont jamais eu les ressources nécessaires pour s'acquitter de cette tâche et ils ont hésité depuis. Peu importe ce que dit la *Loi sur l'éducation* ou ce que dit la *Loi sur les services à la famille*, ces fonctionnaires sont simplement trop occupés à traiter de questions plus importantes que d'examiner un rapport d'absentéisme scolaire. Le problème avec ce point de vue est qu'il ne tient pas compte de la preuve que la négligence en matière d'éducation est un problème grave et qu'il ignore la loi. Changer la loi d'une manière qui ignore les preuves ne résout rien. Cela ne fait qu'enterrer le problème et donne à la bureaucratie une victoire finale sur la primauté du droit au détriment du bien-être de l'enfance. Nous sommes convaincus que les législateurs du Nouveau-Brunswick peuvent trouver une meilleure voie à suivre.

4. Services et soutiens

Question 4 a)

Quels types de services et de soutiens à domicile et communautaires devraient être fournis par le gouvernement et être accessibles aux enfants et aux familles afin d'aider à rétablir leur fonctionnement?

Le maintien et l'expansion des aides familiales pour les enfants handicapés sont d'une importance cruciale. Le programme pourrait fournir un modèle d'intervention pour tous les enfants et familles connus du ministère du Développement social. Que ce soit en raison de leur situation de prise en charge, de leur expérience de traumatisme, de leur besoin de logement social ou d'aide au revenu, tous les enfants ayant ces besoins ont en commun un désavantage avec les enfants handicapés. Le Ministère devrait les soutenir tous dans la même mesure et la norme ou le seuil d'investissement devrait être relevé. C'est ainsi que nous parviendrons à des règles du jeu équitables pour tous les enfants, conformément aux aspirations du légendaire programme Chances égales de la province. Le Ministère doit aller radicalement au-delà de la simple formation des capacités parentales, des secours à domicile, de l'aide aux travailleurs de soutien et des interventions correctives. Il doit également développer une gamme de services d'intervention préventive pro-sociale, comme indiqué ci-dessus à la question 1b). L'objectif doit être d'aller au-delà de l'objectif d'aider les familles à retrouver un « fonctionnement rétabli », mais plutôt à une situation où nous pouvons voir les enfants s'épanouir.

Ces investissements ne doivent pas être assumés uniquement par Développement social. Idéalement, les programmes seraient des mesures de soutien pilotées par la PSI, avec un accent sur la prestation de services de santé publique. Tirer parti de l'investissement de Développement social dans ces types de soutien aux programmes serait un autre bon moyen de s'assurer que le personnel du Ministère est un partenaire égal et pleinement investi dans les approches de la PSI.

Question 4 b)

Combien de temps les services et les soutiens devraient-ils être fournis aux enfants et aux familles par le gouvernement?

Le défi dans la présente situation est d'être optimiste quant à notre capacité à soutenir les familles sans être trop avares. En tant que défenseurs, nous constatons souvent l'impact de la suppression des soutiens aux familles une fois que « la fonction familiale est rétablie ». Dans la plupart des cas, les familles peuvent retomber dans un dysfonctionnement dès que les mesures de soutien disparaissent. Nous devons reconnaître l'incidence des traumatismes et admettre que les familles devront être stabilisées pendant un certain temps avec le soutien adéquat de l'État. Cela est pleinement conforme à nos obligations au titre des articles 19 et 27 de la Convention. Les inconvénients pour l'État d'une autre approche sont mesurés en termes d'abandon scolaire, d'implication dans la criminalité, d'intimidation et de victimisation accrues, prolongeant ainsi un cycle de violence intergénérationnel. Nous ferions mieux de maintenir les mesures de soutien en place. Une période de stabilisation de 12 mois après le rétablissement des objectifs de fonctionnement devrait être la norme et il devrait y avoir une flexibilité dans le système pour permettre une cessation progressive des mesures de soutien, et leur prolongation si nécessaire, selon le cas.

Question 4 c)

Dans quelles circonstances une personne (enfant, jeune ou adulte) qui est légalement apte a-t-elle le droit de refuser des services?

Dans son avis consultatif formulé dans l'évaluation des répercussions sur les droits de l'enfant MEFDS18-01, le défenseur a longuement commenté cette question. Nous ne sommes pas favorables au maintien de l'article 29.2 de la *Loi sur les services à la famille* dans une nouvelle *Loi sur l'enfance*, ni à l'appliquer au-delà de la partie III actuelle de la *Loi*. Nous croyons que le Ministère devrait assumer toutes ses obligations en matière de protection de l'enfance à l'égard de chaque enfant jusqu'à l'âge de la majorité. Une analyse de l'intérêt supérieur de l'enfant selon sa situation permettra et exigera un examen significatif des opinions de l'enfant et la grande majorité des cas pourront être résolus par le dialogue et des interventions fondées sur les droits et l'intérêt supérieur de l'enfant. Les services de protection de l'enfance ne devraient pas pouvoir simplement affirmer que l'enfant a refusé les services. C'est une échappatoire qui place la barre trop bas pour une autorité publique. Les parents ne s'en tireraient pas en agissant de la sorte. Pourquoi l'État le pourrait-il?

Question 4 d)

Le tribunal devrait-il avoir le pouvoir d'ordonner à un enfant ou à un adolescent de se rendre dans un établissement de traitement sécurisé contre son gré pendant une période déterminée pour traiter des problèmes de santé mentale, de toxicomanie ou d'autres problèmes cernés?

Oui. Là encore, ce qu'il faut, ce sont des processus solides de détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant qui respectent pleinement les opinions de l'enfant ou de l'adolescent et qui explorent toutes les solutions de rechange possibles à une mesure protectrice contraignante. Cependant, d'après notre expérience, il existe des circonstances exceptionnelles

où une analyse de l'intérêt supérieur de la situation d'un enfant justifierait un placement involontaire dans un établissement de traitement sécurisé en tant que lieu sûr désigné comme le prévoit actuellement l'article 57 de la *Loi sur les services à la famille*. À notre avis, ces placements pourraient être effectués par le directeur provincial de la protection de l'enfance sur la base de preuves médicales ou psychosociales satisfaisantes et ils devraient être soumis à un processus d'approbation du tribunal en l'espace d'une semaine. Le défenseur des enfants et des jeunes doit être informé de tous ces placements.

5. Savoir-faire culturel, sécurité et sensibilité

Les critères de l'intérêt supérieur de l'enfant incluent « l'héritage culturel et religieux de l'enfant ». Au Nouveau-Brunswick, il y a trois peuples distincts des Premières Nations : les Mi'gmaq, les Wolastoqey et les Peskotomuhkati, ainsi qu'une population croissante de nouveaux arrivants et de réfugiés, dont beaucoup pourraient être classés comme des personnes issues de cultures minoritaires.

Question 5 a)

Comment les services de bien-être à l'enfance et à la jeunesse peuvent-ils être fournis d'une manière qui respecte la diversité culturelle tout en assurant le respect des normes de base en matière de sécurité et de développement sain de l'enfant?

Le défenseur apprécie les recommandations formulées dans le rapport Savoury à l'origine de cette série de questions dans le document de consultation et soutient fermement le développement de la compétence, de la sécurité et de la sensibilité culturelles dans tout le système de protection de l'enfance, tant par les services provinciaux que par les services gérés par la bande. Nous sommes à un stade du processus de la Commission de vérité et de réconciliation (CVR) où il y a beaucoup d'apprentissages à réaliser dans ce domaine. En même temps, les Néo-Brunswickois peuvent être fiers du fait que les communautés des Premières Nations participant à ce processus ont été parmi les premières au pays à assurer l'administration par la bande de ces services au sein de la communauté, et que depuis le rapport Main dans la main de 2010, on a cherché par des efforts continus à améliorer l'administration de ces services, à élargir le rôle des familles du Nouveau-Brunswick en tant qu'outil de gestion de cas et à rationaliser les services, par exemple, grâce à la récente création par les chefs et les conseils mi'kmaq d'une agence de services à l'enfance et à la famille mi'kmaq.

Les nouveaux développements dans ce secteur doivent être abordés en tenant compte du rôle primordial que les communautés des Premières Nations auront en vertu du projet de loi C-92 pour façonner leur propre avenir en matière de services de protection de l'enfance. Le point de vue des défenseurs est qu'au-delà de ces considérations, la pleine adhésion aux droits et principes de la Convention et de la Déclaration des droits des peuples autochtones devrait être la pierre angulaire des développements législatifs et pratiques dans ce domaine.

Considérant la question sous l'angle plus large de la diversité culturelle, nous exhortons également le gouvernement à être proactif et à mettre en place des logements pour les minorités linguistiques et culturelles qui rendront les normes et services de protection de l'enfance

facilement accessibles à ces communautés également et faciliteront leur pleine participation et l'intégration dans la société canadienne.

Question 5 b)

Comment pouvons-nous veiller à ce que les enfants et les jeunes qui sont pris en charge par le ministre continuent d'avoir la possibilité de participer à leur patrimoine culturel, à leur identité et à leurs traditions, si cela est dans leur intérêt supérieur?

Nous ne pouvons imaginer une situation où toute perturbation de la capacité d'un enfant à participer à son patrimoine culturel, à son identité et à ses traditions serait contraire à son intérêt supérieur. Le retrait de la famille en tant que mesure de protection de l'enfant ne devrait jamais avoir pour effet de priver un enfant de son patrimoine, de sa culture, de sa langue ou de son identité. Les critères de l'intérêt supérieur de l'enfant devraient refléter et renforcer les droits des enfants appartenant à des minorités, tels que garantis par l'article 30 de la Convention. Les services de protection de l'enfance devraient travailler assidûment et proactivement pour promouvoir des placements culturellement appropriés, pour favoriser les services aux parents d'accueil au sein des communautés minoritaires afin de promouvoir le multiculturalisme et encourager le maintien de liens linguistiques et culturels lorsque la séparation des familles pourrait autrement mettre ces soutiens en péril. Les normes de pratique pour la protection de l'enfance devraient clairement refléter cela et les enfants pris en charge devraient être informés de leurs droits, en particulier de tous les droits pertinents liés à l'identité des minorités dans le cadre de la Convention et des droits des Autochtones dans le cadre de la Déclaration des droits des peuples autochtones.

Question 5 c)

Comment pouvons-nous nous assurer que les traumatismes historique et générationnel découlant des pensionnats et de la rafle des années 1960 soient reconnus et abordés en travaillant avec les enfants, les jeunes et les familles autochtones?

Encore une fois, dans la mesure où les services à l'enfance et à la famille dans les réserves du Nouveau-Brunswick sont gérés par des organismes autonomes de bandes et de conseils, le défenseur s'en remettra à ces organismes et à leurs directeurs sur cette question. Cependant, la question la plus pertinente dans notre esprit est de savoir comment doter les travailleurs sociaux de la protection de l'enfance et les travailleurs de la PSI des systèmes de soins provinciaux de la formation et des connaissances requises en relation avec le passé colonial du Canada afin de bien servir les enfants et les familles autochtones vivant hors réserve. Cette tâche devrait être entreprise immédiatement et elle devrait être dotée de ressources importantes pour garantir que la formation offerte fournisse un personnel suffisant dans toutes les régions pour répondre aux demandes de services telles qu'elles se présentent.

Question 5 d)

Comment le système judiciaire peut-il mieux servir les enfants, les jeunes et les familles autochtones?

Un rapport Gladue adapté aux jeunes contrevenants est élaboré dans le cadre des processus émanant de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*. À ce jour cependant, l'expérience du Nouveau-Brunswick avec les facteurs Gladue a été très médiocre par rapport aux pratiques d'ailleurs. Dans le même temps, le processus de rapport Gladue dans le système de justice pénale peut servir de modèle au second examen objectif dont les services judiciaires de la Division de la famille peuvent avoir besoin pour répondre correctement aux besoins des enfants et des familles autochtones. Le Nouveau-Brunswick doit prendre des mesures pour réduire considérablement le nombre d'enfants des Premières Nations qui sont pris en charge. Cela devra être réalisé en grande partie par un soutien plus important aux familles des Premières Nations, par le biais des appels à l'action de la CVR, des appels à la justice du rapport sur les Meurtres et disparitions de femmes autochtones, de l'ordonnance du Tribunal des droits de la personne de l'APN et de la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada. Cependant, la formation des juges et le développement de processus spécialisés tels que les rapports de type Gladue dans un cadre de protection de l'enfance, pour adapter aux Autochtones les systèmes de justice coloniaux peuvent être un aspect de la solution.

6. Voix de l'enfant

Question 6 a)

Quelles dispositions devraient être incluses dans les nouvelles mesures législatives afin de veiller à ce qu'elles soient axées sur les enfants et les jeunes?

Le défenseur soutient qu'une approche de la réforme fondée sur les droits de l'enfant renforcera considérablement le caractère centré sur l'enfant de la nouvelle loi. L'incorporation de la Convention dans notre droit interne aidera à terme les enfants à accéder à la justice dans des services judiciaires adaptés aux enfants. Le travail à faire pour élaborer ces approches au Nouveau-Brunswick est important, mais les modèles européens sont très clairs et reflètent à bien des égards les pratiques émergentes au Nouveau-Brunswick et dans d'autres régions du Canada. Ce qu'ils font, c'est nous fournir un modèle théorique et un cadre de responsabilisation pour mesurer nos engagements envers les enfants. Le Nouveau-Brunswick est également très engagé dans cette voie, compte tenu de son travail à ce jour sur la surveillance des droits de l'enfant et dans le développement de GlobalChild.

Question 6 b)

Quelle est la meilleure façon de comprendre de manière significative les vœux de l'enfant et de veiller à ce que sa voix soit entendue dans toutes les questions qui ont des répercussions sur lui? Comment comprendre les vœux des très jeunes enfants ou de ceux qui ont des besoins complexes qui peuvent ne pas être capables de s'exprimer ou de comprendre les choix qui s'offrent à eux? [La Convention relative

aux droits de l'enfant des Nations Unies établit le droit de l'enfant à prendre part à toutes les décisions qui ont une incidence sur sa vie. La *Loi sur les services à la famille* prévoit que « les vœux de l'enfant, s'ils peuvent être exprimés et si l'enfant est capable de comprendre la nature d'un choix qui s'offre à lui, doivent être pris en considération pour déterminer les intérêts et préoccupations de l'enfant... »].

Nous avons recommandé ci-dessus un processus visant à fournir à chaque enfant de moins de sept ans une représentation juridique indépendante dans tous les cas impliquant d'éventuelles décisions de retrait ou de placement les concernant. Nous avons également recommandé des entretiens judiciaires avec les enfants et des rapports de type Hear the Child pour les enfants plus âgés. Les rapports de type Hear the Child sont disponibles depuis plusieurs années en Colombie-Britannique par l'entremise de membres du Barreau de la famille spécialement formés pour préparer ces rapports. L'avantage de former des avocats à faire ce travail est qu'ils peuvent généralement préparer des rapports qui traitent et éclairent les questions clés devant le tribunal tout en étant fidèles à la voix et aux paroles de l'enfant. Nous recommandons également de donner au défenseur le pouvoir et les ressources nécessaires pour demander au tribunal la nomination d'un défenseur pour un enfant dans tous les cas qu'il juge nécessaires et de se voir attribuer un mandat et des ressources pour former le barreau et la magistrature en ce qui concerne pratiques de participation des enfants. Nous croyons que ces mesures, combinées à un solide programme de développement de systèmes de justice adaptés aux enfants, basés sur des modèles européens, placeront le Nouveau-Brunswick sur la voie de la transformation où nous deviendrons les chefs de file dans ce domaine en Amérique du Nord. Déjà, d'autres compétences se tournent vers nous et nous demandent du matériel de formation et des présentations concernant nos processus d'évaluation de l'impact des droits de l'enfant. Les récentes propositions de financement de la recherche devraient aider le Nouveau-Brunswick à améliorer ce début et à développer des pratiques portant sur le processus d'évaluation de l'impact des droits de l'enfant encore plus robustes, complétées par des processus de participation des enfants.

Question 6 c)

Quelles dispositions devraient être incluses dans les nouvelles mesures législatives afin de diminuer les formalités et d'augmenter la souplesse des procédures judiciaires concernant les enfants et les jeunes?

Nos contributions sur ce point sont décrites dans la partie V du rapport *Nous sommes ce que nous vivons* ci-dessus. C'est un point d'une importance cruciale que les tribunaux devront eux-mêmes aborder. Ici encore, les modèles de pratique de la justice pénale pour les adolescents peuvent fournir un bon point de départ où une grande partie de la prise de décision peut être orientée vers des modèles de conférence de cas. La Nouvelle-Zélande a eu un grand succès dans ce domaine, où son processus de conférences familiales sert en fait de processus de tribunal de la famille et évite la nécessité de longues procédures du tribunal de la famille. Le Nouveau-Brunswick a connu un succès considérable avec les conférences familiales, mais nous avons évité d'engager des processus judiciaires avec ce genre de réflexion qui sort de l'ordinaire. Les tribunaux du Canada et du Nouveau-Brunswick connaissent un succès grandissant avec ce modèle de prise de décision dans les modèles de justice pour enfants dans

un contexte de justice pénale. Il y a toutes les raisons de croire que les juges des cours supérieures seraient à la hauteur de la tâche et disposés à provisoirement quitter la magistrature et à retrousser leurs manches dans un cadre de pratique multidisciplinaire aux côtés d'autres professionnels et à trouver rapidement des solutions dans l'intérêt supérieur de tous les enfants concernés.

7. Notion du temps ou des échéances de l'enfant

Question 7 a)

Quels avantages anticiperiez-vous si les procédures et les décisions en matière de protection de l'enfance étaient plus rapides?

La nécessité d'obtenir des résultats plus rapides pour les enfants et les moyens d'y parvenir ont également été évoqués dans la partie V de notre rapport ci-dessus. Les avantages dans notre esprit sont clairs. Le plus grand obstacle à la réadaptation et au rétablissement d'un enfant après un événement traumatisant est la perspective de devoir le revivre au cours de longues audiences judiciaires. Les responsables du système judiciaire doivent être conscients de l'effet traumatisant des procédures judiciaires, même lorsqu'elles ne concernent pas des cas de maltraitance d'enfants. Plus la prise de décision peut être retirée des processus de procès antagonistes et accélérée dans des contextes de résolution de différends adaptés aux enfants, et idéalement ceux qui sont dirigés par le tribunal ou éclairés par le tribunal, plus le rétablissement de l'enfant sera rapide et complet.

Question 7 b)

Quels risques anticiperiez-vous si les procédures et les décisions en matière de protection de l'enfance étaient plus rapides?

Les avantages l'emportent largement sur les risques. La clé sera d'éviter les réformes qui maintiennent les processus antagonistes traditionnels, tout en sacrifiant une procédure régulière. Nous admettons qu'à l'heure actuelle, il y a une surjudicialisation de la fonction de contrôle judiciaire des mesures administratives qui aboutit à un nouveau procès, plutôt qu'à un rôle de contrôle judiciaire. Nous devons nous en éloigner. Mais le défi de rendre le système judiciaire adapté aux enfants et de soutenir les processus de règlement des différends qui soutiendront la participation des enfants, offriront un contrôle judiciaire et appuieront la prise de décision multidisciplinaire dans un modèle de prise de décision dans l'intérêt supérieur est bien plus important.

Question 7 c)

Combien de temps un enfant devrait-il rester en garde temporaire? Les mêmes délais devraient-ils exister

pour tous les enfants et les jeunes, peu importe leur âge?

Vingt-quatre mois consécutifs sont clairement irréalisables. À notre avis, un cumulatif de 24 mois se révélera également irréalisable dans de nombreuses situations et laissera les enfants à la merci d'un cycle prolongé de portes tournantes à l'intérieur et à l'extérieur de la prise en charge. Comme indiqué dans notre rapport, le système est particulièrement désavantageux pour les enfants victimes de maltraitance ou de négligence pendant la petite enfance. Leur supposée résilience, l'inexpérience de leurs parents et leur jeunesse, autant de facteurs concourent à l'idée que n'importe quel parent peut échouer plusieurs fois. Ainsi, les enfants maltraités dans la petite enfance finissent par payer le prix d'un système de prise en charge temporaire initialement mis en place pour les protéger. Le plafond de 24 mois devient un plancher et les décisions de placement permanent sont refusées en attendant la tentative d'une solution de placement temporaire. Nous serions favorables à toute réforme offrant plus de flexibilité pour permettre aux enfants qui doivent être placés de manière permanente dès le début de bénéficier de ces placements permanents. Nous pensons également qu'une règle cumulative de 24 mois peut permettre au compteur de tourner trop sporadiquement pour de nombreux jeunes et qu'il devrait y avoir une limite ferme sur la durée de l'enfance vécue en situations de traumatisme, de violence parentale ou de négligence. Si le Ministère a travaillé sans interruption pendant cinq ans ou plus avec un parent, sans succès, et que les enfants continuent d'être traumatisés, les frères et sœurs plus jeunes ne devraient pas avoir à subir le même sort parce que leurs parents ont eu le champ libre comme avec les plus âgés. Les normes législatives pourraient mieux tenir compte de cette limite.

Question 7 d)

Quels facteurs devraient être considérés au moment de décider si un parent a eu suffisamment de possibilités de démontrer sa capacité à être un parent approprié?

Il nous semble que les rôles sont ici inversés. Trop souvent dans notre charge de travail, nous rencontrons des décisions ministérielles qui semblent être éclairées par le droit d'un parent supposé à être parent. Cette approche de la question repose entièrement sur la préservation de l'unité familiale avant tout. Une approche de l'intérêt supérieur de l'enfant demande combien de fois un enfant devrait-il être négligé, victime de violence ou maltraité. C'est une question totalement différente.

Question 7 e)

Devrait-il y avoir une disposition dans les nouvelles mesures législatives concernant les visites post-tutelle entre le parent et l'enfant?

Oui, mais cela devrait être la décision de l'enfant, non celle des parents et uniquement dans le cadre de la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant par le ministre.

Question 7 f)

Si oui, quels facteurs le tribunal devrait-il envisager pour accorder les visites post-tutelle?

Le tribunal ne devrait rendre une telle ordonnance que sur la base de deux critères : 1) que la décision est justifiable dans l'intérêt supérieur de l'enfant; et 2) que la décision ne peut être prise qu'avec l'accord de l'enfant, si les opinions de l'enfant peuvent être vérifiées. Ce dernier critère est essentiel pour que les droits de l'enfant soient respectés et doit être déterminant. Cependant, il faut prévoir la possibilité de modifier un ordre si les opinions de l'enfant changent.

8. Violence entre partenaires intimes

Question 8 a)

Quelles dispositions devraient être incluses dans les nouvelles mesures législatives pour protéger les enfants contre la violence entre partenaires intimes?

Là encore, les mesures nécessaires sont largement préventives. Les dispositions existantes tenant compte de l'exposition à la violence du partenaire intime dans les circonstances pouvant constituer un danger pour l'enfant devraient être reprises. De même, il pourrait être utile d'y faire référence dans la plupart des critères d'intérêt supérieur de l'enfant établis dans la nouvelle loi. L'impact réel sur ce front proviendrait cependant d'une campagne massive d'éducation et de sensibilisation qui informe tous les Néo-Brunswickois des conséquences pour les enfants de ce type de violence mentale à leur égard. Pendant trop longtemps, ce discours a été porté par le mouvement des femmes, et à elles seules. Les professionnels de la protection de l'enfance et les défenseurs des enfants doivent parler ensemble des impacts disparates de cette violence, en tant que violence envers les enfants. Qu'il s'agisse de violence physique ou émotionnelle, le bilan des enfants de parents qui ne peuvent pas se comporter civilement les uns envers les autres est très lourd. Le changement viendra dans ce domaine non pas par une application meilleure et plus stricte, mais par l'éducation et les enfants sont bien placés pour être les éducateurs dont nous avons besoin sur ce sujet.

9. Confidentialité

Question 9 a)

Quelles dispositions devraient être incluses dans les nouvelles mesures législatives pour empêcher une personne de distribuer, d'enregistrer, de filmer ou de divulguer de quelque autre manière des renseignements confidentiels au sujet d'une question de protection de l'enfance?

C'est une épée à double tranchant. Trop souvent, l'engagement zélé du système de protection de l'enfance à protéger les informations des sources de référence et les fichiers de protection

des enfants masque un malaise avec la transparence et la responsabilité. Nous ne devrions pas parler de confidentialité et de respect de la vie privée, sans avoir une conversation préalable et plus importante sur les rapports, les mesures, les résultats et la responsabilité. Lorsque nous soulevons la question de la protection de la vie privée des enfants, la préoccupation ne devrait pas être tant de protéger la confidentialité des informations des fichiers de protection de l'enfance et de faire en sorte que quiconque laisse échapper le nom d'un enfant par erreur soit renvoyé. La préoccupation devrait être de protéger la vie privée des enfants. Cette préoccupation ne concerne pas seulement les professionnels de la protection de l'enfance, mais également les responsables des écoles, les professionnels de la santé, les agents des tribunaux, les parents et les prestataires de services communautaires. Nous entendons parler de placements en famille d'accueil et de placements en foyer de groupe où les enfants et les jeunes sont considérablement privés d'aspects importants de la vie privée. Telles sont les situations sur lesquelles le Ministère doit concentrer son attention. La divulgation délibérée ou imprudente de renseignements confidentiels sur la protection de l'enfance devrait être punissable en vertu de la *Loi sur la procédure applicable aux infractions provinciales* tant qu'infraction de catégorie A ou B.

10. Communication d'informations

Question 10 a)

Quelles dispositions devraient être incluses dans les nouvelles mesures législatives pour améliorer la communication de renseignements aux professionnels de la communauté afin de veiller à ce que les services appropriés soient fournis dans l'intérêt supérieur de l'enfant tout en protégeant le droit à la vie privée de l'enfant ou du jeune et de sa famille?

Les dispositions proposées dans la *Loi sur l'enfance* dans notre document ci-dessus concernant la PSI devraient englober et traiter cette question dans son intégralité. Les dispositions de la *Loi sur le droit à l'information et la protection de la vie privée* en ce qui concerne les exemptions pour la communication d'informations en relation avec les programmes de prestation de services intégrés pourraient être examinées et reprises dans la *Loi sur l'enfance*. Nous aurions également besoin de fournir un mécanisme pour garantir que la communication d'informations peut également avoir lieu avec les partenaires communautaires et tous les intervenants du cercle de soins de l'enfant. La *Loi sur l'enfance*, en proclamant le droit de l'enfant à la vie privée, le droit à l'information, aux soins de santé et le droit de ne pas subir de violence, fournira le cadre fondé sur les droits dans lequel ces nombreux droits fondamentaux des enfants peuvent être promus et appliqués même en situations où il peut y avoir un conflit apparent de droits.

De manière générale, d'après notre expérience, on peut reprocher au Développement social de défendre trop vigoureusement la vie privée. Dans la plupart des cas, le Ministère est bien intentionné, mais parfois, ces mesures de protection auraient sonné creux. Le Ministère doit collaborer avec un cercle de soins multidisciplinaire, dans l'intérêt supérieur de l'enfant et de communication d'informations. C'est le problème sur lequel nous devons nous concentrer et que la législation doit régler.

11.Processus d'examen

Question 11 a)

À quelle fréquence les mesures législatives sur les services de bien-être à l'enfance devraient-elles faire l'objet d'un examen? Cet échéancier devrait-il être inscrit dans les nouvelles mesures législatives?

Compte tenu de la compréhension de plus en plus rapide de la science du développement de l'enfant et des moyens toujours plus nombreux dont les processus de collaboration et la technologie sont utilisés, la législation devrait faire l'objet d'un examen approfondi au moins tous les cinq ans.

Question 11 b)

Comment l'examen devrait-il être effectué? Qui devrait y participer?

L'examen devrait être dirigé par le Comité de gouvernance de la PSI réformé proposé dans notre rapport ci-dessus. Il faudrait également solliciter une contribution complète d'intervenants externes tels que l'Association des travailleuses et des travailleurs sociaux du Nouveau-Brunswick, le Réseau canadien de jeunes pris en charge, les associations de foyers de groupe et de foyers d'accueil et le milieu universitaire.

12.Autres considérations ou questions

Veillez décrire toute autre considération ou question qui devrait être incluse dans les nouvelles mesures législatives.

Les autres observations du défenseur à cet égard sont décrites dans ses deux rapports qui accompagnent le rapport *Derrière les portes closes*, à savoir, *Investir dans l'enfance* et *A travers leurs yeux*, les trois rapports constituant ensemble nos soumissions en relation avec notre récent examen des services de protection de l'enfance au Nouveau-Brunswick.

ANNEXE II

Equipe d'Examen du Bureau du Défenseur des enfants et des jeunes

Kelly Lamrock, Défenseur des enfants et des jeunes

Christian Whalen, , Défenseur adjoint et écrivain principal

Gavin Kotze, Directeur des enquêtes systémiques

Wendy Cartwright, Coordinatrice des enquêtes systémiques

Mélanie Leblanc, Directrice des dossiers individuels

Amélie Brutinel, Coordinatrice de l'éducation et de la sensibilisation

Michelle Lepage, Déléguée des cas individuels, liaison au Conseil consultatif des
Premières Nations

Juliette Babineau Moore, Gestionnaire de bureau

Chelsy Dutcher, Déléguée des cas individuels

Timothy Roberts, Déléguée des cas individuels

Alexandra Dejong, Déléguée des cas individuels

Amy Clements, Déléguée des cas individuels

Heidi Cyr, Directrice des communications