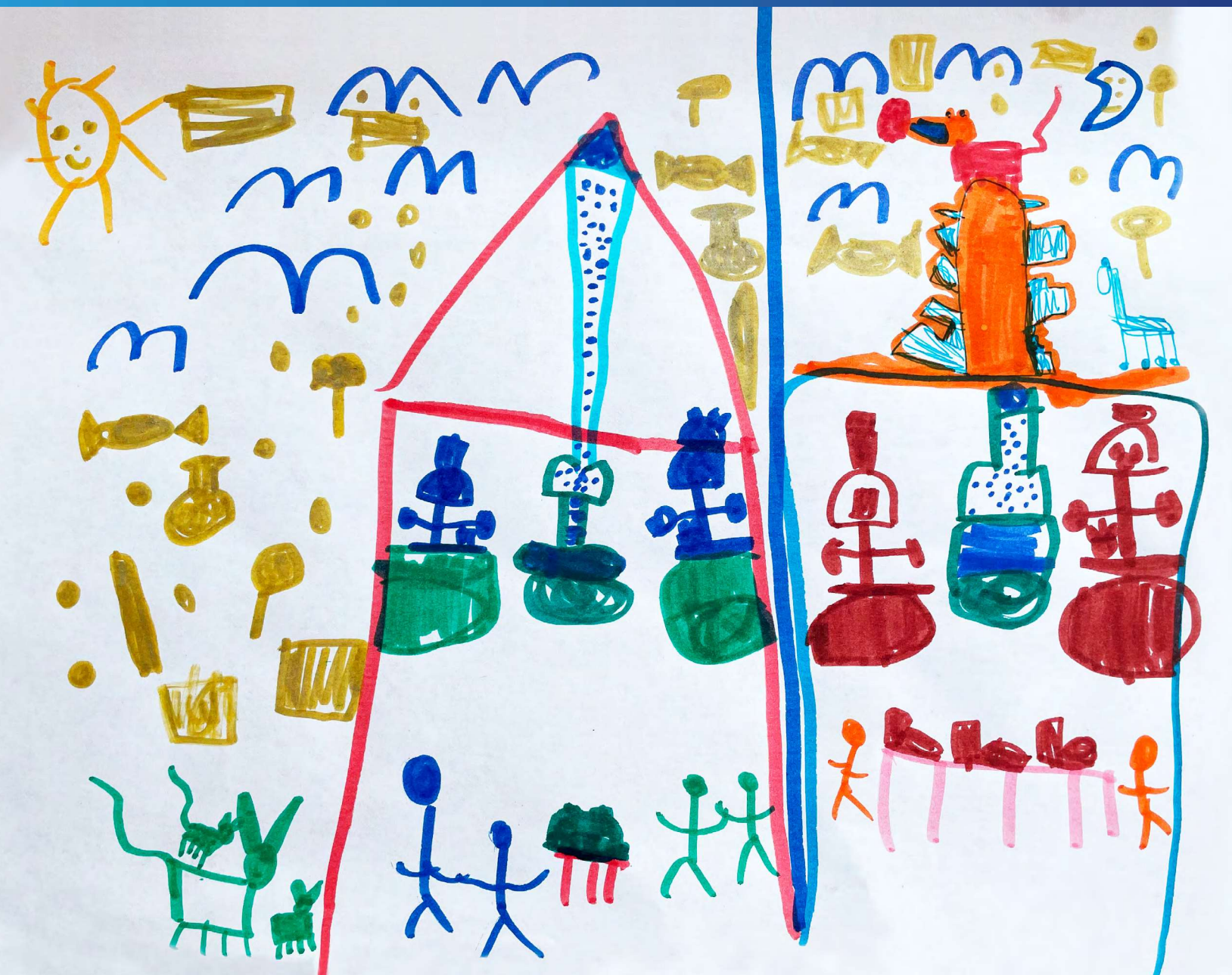


COMMISSAIRE AU BIEN-ÊTRE
ET AUX DROITS DES ENFANTS



UNE RÉFORME LÉGISLATIVE POUR ET AVEC LES ENFANTS AU QUÉBEC

Commissaire au bien-être et aux droits des enfants

14 mai 2026

Une réforme législative pour et avec les enfants au Québec

Commissaire au bien-être et aux droits des enfants

14 mai 2026

La réalisation de ce rapport a été rendue possible grâce à la collaboration des personnes suivantes:

Direction

Marie-Eve Brunet Kitchen, commissaire au bien-être et aux droits des enfants
Andrée Mayer-Périard, directrice principale à la participation et à la mobilisation

Analyse et rédaction

M^e Marilyn Coupienne, conseillère juridique, Direction de la gouvernance et de l'administration
M^e Malika Saher, conseillère spéciale aux droits des enfants, Bureau de la commissaire

Soutien à la recherche

Burcu Aydindag, Jocelyn David, Arianne Mignault, Johanne Maltais-Tanguay,
Marco Munier, Cécile Latil et Julie Ranger

Membres du Comité consultatif d'experts

Prof. Carmen Lavallée, M^e Mylène Leblanc, M. André Lebon, Prof. Mona Paré, Prof. Alain Roy

Dessin

Rosia – 6 ans

Design et mise en page

Lison Minville, Loup de mer

Révision linguistique

Elisabeth Viens Brouillard

Édition

Ce document est accessible sur demande à l'adresse courriel: commissaire@enfants.quebec.
Toute reproduction, en tout ou en partie, est permise à condition d'en mentionner la source.

Dépôt légal

Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2026
Numéro ISBN: 978-2-925644-00-2

© Commissaire au bien-être et aux droits des enfants, 2026

Note

Commissaire au bien-être et aux droits des enfants (avec un C majuscule) désigne l'institution, alors que commissaire (avec un c minuscule) est employé pour la personne désignée par l'Assemblée nationale du Québec.

AVANT-PROPOS

Le présent rapport prend appui sur les constats formulés au cours des dernières années quant aux limites persistantes du cadre juridique actuel à l'égard des droits des enfants au Québec et sur la nécessité de mieux les reconnaître.

Les Premières Nations et les Inuit sont les mieux placés pour déterminer et répondre aux besoins de leurs enfants. Nous reconnaissons que la mise sur pied d'un Commissaire spécifique aux Premières Nations s'effectue dans un contexte où les chefs de l'APNQL ont confirmé par voie de résolution leur intention de mettre sur pied une institution qui leur est propre concernant le mieux-être et les droits des enfants des Premières Nations.

La commissaire au bien-être et aux droits des enfants tend la main aux Premières Nations, aux Inuit ainsi qu'aux différentes instances, communautés et organisations Premières Nations et Inuit afin de collaborer et d'arrimer nos actions selon leurs besoins, leurs priorités et leurs réflexions.

Voici les principes qui guideront nos relations:

- Respect des droits, des cultures et de l'autodétermination et le droit inhérent des Premières Nations à exercer leur compétence en matière de services à l'enfance et à la famille;
- Humilité institutionnelle face aux savoirs, aux expériences et aux autorités Premières Nations et Inuit;
- Volonté de construire des relations réelles et durables, au-delà de toute approche symbolique;
- Engagement à intégrer la sécurisation culturelle dans l'évolution des pratiques, des processus et des interventions.

Note

La commissaire va à la rencontre des enfants afin d'entendre et de porter leurs voix. Plusieurs citations d'enfants et de jeunes adultes se trouvent dans ce rapport. Elles ont été recueillies dans le cadre de rencontres d'idéation visant à définir avec eux l'approche de l'institution. Par ailleurs, en page de couverture, vous trouverez le dessin de Rosia, 6 ans, au sujet de ses rêves pour les enfants au Québec.

MISSION DU COMMISSAIRE AU BIEN-ÊTRE ET AUX DROITS DES ENFANTS

Le Commissaire au bien-être et aux droits des enfants (Commissaire) a pour mission de promouvoir le bien-être et le respect des droits de tous les enfants au Québec, de la naissance à la majorité*, tout en veillant à la protection de leur intérêt supérieur.

Institution indépendante relevant de l'Assemblée nationale, le Commissaire contribue à ce que les décisions, les politiques publiques, les lois, les services publics et les pratiques institutionnelles tiennent compte des réalités, des besoins, des préoccupations et des droits des enfants.

Le Commissaire analyse les enjeux concernant les enfants, évalue les programmes et les services qui leur sont destinés et examine les situations pouvant avoir des répercussions sur leur développement, leur sécurité ou l'exercice de leurs droits. Lorsqu'il le juge nécessaire, il effectue des enquêtes à portée systémique, rend publics ses constats et formule des recommandations afin de favoriser des transformations durables au bénéfice des enfants.

Il peut également proposer des modifications aux lois, règlements, politiques, programmes et pratiques administratives, ainsi que demander aux organismes publics de l'informer des mesures prises pour donner suite à ses recommandations.

Le Commissaire informe le public sur les droits des enfants au Québec, notamment les principes et les dispositions de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, et sensibilise la société québécoise aux réalités vécues par les enfants.

Il recueille les préoccupations et les opinions des enfants, fait entendre leurs voix et soutient leur participation aux réflexions et aux décisions publiques qui les concernent.

Le Commissaire soutient également les enfants dans l'exercice de leurs droits, notamment en les dirigeant vers les ressources appropriées et en les accompagnant, lorsque nécessaire, dans leurs démarches.

La première commissaire au bien-être et aux droits des enfants, Marie-Eve Brunet Kitchen, a été nommée le 9 avril 2025. Elle est entrée en fonction le 12 mai de la même année.

*Certaines fonctions du Commissaire s'exercent également à l'égard de jeunes adultes en situation de vulnérabilité âgés de 18 à 25 ans.

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire exécutif	6
1. Création du Commissaire au bien-être et aux droits des enfants	8
2. Les limites du cadre législatif actuel	10
2.1 Un cadre législatif fragmenté et incomplet	10
2.2 Une logique protectionniste prédominante	14
2.3. Les exigences non comblées de la Convention relative aux droits de l'enfant	15
2.3.1 Des engagements formels d'une portée limitée	16
2.3.2 Rendre les droits des enfants effectifs	18
2.3.3 Les principes directeurs comme boussole des droits des enfants	20
2.4 La nécessité d'une intervention législative	21
3. La participation des jeunes	23
3.1 Le droit à la participation	23
3.2 La participation des enfants à toute réforme législative touchant leurs droits	24
4. Une avancée immédiate pour les droits des enfants	25
5. Les enfants des Premières Nations et Inuit	26
6. Fondements et recommandations	27
ANNEXE 1	29

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Le présent rapport porte sur les conditions nécessaires à la reconnaissance pleine et entière du bien-être et des droits des enfants au Québec. Il s'inscrit dans la mission du Commissaire au bien-être et aux droits des enfants de promouvoir le bien-être et le respect des droits des enfants, de veiller à leur intérêt supérieur et de contribuer à une meilleure prise en compte de leurs réalités dans la société.

Plus de trente ans après que le Québec s'est déclaré lié à la *Convention relative aux droits de l'enfant (Convention)* et après sa ratification par le Canada en décembre 1991, les droits des enfants ne font toujours pas l'objet, dans le droit québécois, d'une reconnaissance explicite, complète et transversale permettant d'en assurer pleinement le respect et la mise en œuvre.

L'analyse du cadre législatif québécois met en lumière plusieurs limites importantes. Les droits des enfants manquent de reconnaissance, et demeurent fragmentés à travers différents instruments législatifs sectoriels qui abordent principalement les enjeux liés à la protection, à la famille, à la justice ou à l'accès à certains services. Bien que ces instruments législatifs comportent des garanties importantes, ils ne permettent pas d'assurer une reconnaissance globale et intégrée des droits des enfants comme de véritables droits fondamentaux.

Ce rapport met également en évidence la prédominance d'une approche protectionniste des droits des enfants. Si la vulnérabilité inhérente à l'enfance justifie des mécanismes particuliers de protection, les enfants ne peuvent être envisagés uniquement comme des bénéficiaires de mesures protectrices. Ils doivent également être considérés comme des sujets de droit, titulaires de droits propres, dont la dignité, les besoins, les capacités évolutives et l'autonomie grandissante doivent être pleinement reconnus.

Ce rapport souligne aussi l'importance fondamentale de la participation des enfants aux décisions qui les concernent. Le droit à la participation, reconnu par la *Convention* constitue non seulement une composante essentielle de l'intérêt supérieur de l'enfant, mais également un vecteur de protection, d'inclusion et de reconnaissance des enfants comme acteurs sociaux à part entière de la vie collective.

À la lumière de ces constats, la commissaire au bien-être et aux droits des enfants recommande l'adoption d'un cadre législatif fondé sur une approche intégrée des droits des enfants. Une telle démarche vise à reconnaître expressément les enfants comme sujets de droit, à énoncer clairement l'ensemble de leurs droits et à en assurer la mise en œuvre dans l'ensemble des milieux où ils évoluent.

Plus spécifiquement, la commissaire recommande au législateur de :

RECOMMANDATION 1

Adopter une *Charte des droits des enfants* énonçant l'ensemble des droits reconnus aux enfants au Québec, laquelle reprend minimalement les droits reconnus dans la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

RECOMMANDATION 2

Assurer la participation effective des enfants au processus d'élaboration d'une *Charte des droits des enfants*.

RECOMMANDATION 3

Affirmer que les droits garantis par la *Charte des droits et libertés de la personne* s'appliquent également aux enfants.

Ainsi, considérant que la participation des enfants constitue une condition essentielle à la reconnaissance effective de leurs droits, la commissaire au bien-être et aux droits des enfants entend entreprendre une tournée de toutes les régions de la province afin de recueillir les réflexions, les préoccupations et les propositions des enfants quant aux droits qui devraient être reconnus dans la Charte des droits des enfants au Québec.

Enfin, la commissaire reconnaît que les Premières Nations se sont déjà dotées d'une *Déclaration sur les droits des enfants des Premières Nations*, adoptée par les chefs de l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador en 2015. Cette *Déclaration* réaffirme notamment l'importance de reconnaître les droits des enfants des Premières Nations dans le respect de leurs cultures, de leurs langues, de leurs traditions et de leur droit à l'autodétermination.

La commissaire reconnaît également que, bien qu'elle exerce un mandat à l'égard de tous les enfants au Québec, toute réflexion entourant une éventuelle Charte des droits des enfants nécessitera des discussions de gouvernement à gouvernement avec les Premières Nations et les Inuit concernant les enfants issus de leurs communautés.

Ainsi, toute démarche visant à renforcer la reconnaissance des droits des enfants au Québec devra également tenir compte des réalités, des compétences, des ordres juridiques et des aspirations propres aux Premières Nations et aux Inuit.

Par ces recommandations, la commissaire souhaite contribuer à une évolution durable du cadre juridique québécois afin de mieux reconnaître les enfants comme véritables titulaires de droits et renforcer la place de leurs droits dans l'ensemble des décisions, des lois, des politiques publiques, des institutions et des milieux de vie qui structurent leur quotidien et leur développement.

1. CRÉATION DU COMMISSAIRE AU BIEN-ÊTRE ET AUX DROITS DES ENFANTS

La création du Commissaire au bien-être et aux droits des enfants est le résultat d'un long cheminement marqué par l'évolution progressive de la protection et des droits des enfants au Québec. Elle s'est inscrite dans la rencontre d'engagements internationaux, de transformations sociales, de travaux de commissions et de réflexions institutionnelles ayant progressivement mis en lumière la nécessité de mieux reconnaître les enfants comme des sujets de droit à part entière.

Sur le plan national, l'adoption de la *Loi sur la protection de la jeunesse* en 1977 s'inscrivait dans une volonté d'affirmation des enfants comme sujets de droit et consacre la responsabilité palliative et collective de l'État à l'égard de leur sécurité et de leur développement. Plusieurs lois, telles que la *Charte des droits et libertés de la personne*, le *Code civil du Québec* et la *Loi sur l'instruction publique* ont suivi en reconnaissant, au fil du temps, des droits aux enfants. Sur le plan international, une étape importante a été franchie en 1989 avec l'adoption, par l'Organisation des Nations Unies, de la Convention relative aux droits de l'enfant (*Convention*). La communauté internationale a ainsi reconnu formellement les enfants comme des sujets de droit et affirmé l'obligation des États de prendre les mesures nécessaires afin d'assurer leur protection, leur intérêt supérieur, leur développement et leur participation, sans discrimination aucune. En décembre 1991, le Québec s'est déclaré lié à la *Convention*, affirmant ainsi sa volonté de contribuer à sa mise en œuvre. Quelques jours plus tard, le Canada a officiellement ratifié la *Convention*.

Au fil des années, plusieurs travaux, enquêtes publiques et événements marquants ont mis en lumière les limites persistantes de certains systèmes de protection et d'intervention destinés aux enfants. Les travaux de la Commission de vérité et réconciliation du Canada, de la Commission Viens, l'adoption de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des Peuples Autochtones, ainsi que différents drames ayant touché des enfants ont contribué à faire émerger une volonté croissante de mieux reconnaître les droits des enfants et de mieux prendre en compte leur bien-être dans la société. En 2015, l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador a également adopté la *Déclaration sur les droits des enfants des Premières Nations*.

Le décès de Clara* en 2019 a profondément marqué le Québec et ravivé les réflexions entourant les responsabilités des institutions envers les enfants. Dans ce contexte, le gouvernement du Québec a confié à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse, présidée par madame Régine Laurent, le mandat de mener une réflexion d'ensemble sur les services destinés aux enfants ainsi que sur le cadre législatif et institutionnel encadrant ces interventions. À l'issue de ses travaux, la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse a conclu qu'une société soucieuse de ses enfants devait se doter d'une instance indépendante capable de promouvoir leur bien-être, de faire entendre leur voix et de veiller au respect de leurs droits.

En mai 2024, l'Assemblée nationale du Québec a adopté le *Projet de loi 37* créant le Commissaire au bien-être et aux droits des enfants. Le 9 avril 2025, l'Assemblée nationale a nommé madame Marie-Eve Brunet Kitchen à titre de première commissaire au bien-être et aux droits des enfants. Elle est officiellement entrée en fonction le 12 mai 2025.

La nomination de la commissaire a ainsi marqué une étape importante dans l'évolution des responsabilités collectives envers les enfants. Elle a témoigné de la volonté de doter le Québec d'une institution indépendante appelée à promouvoir le bien-être et les droits des enfants et à faire progresser, de manière durable, la place accordée aux enfants dans les décisions qui les concernent.

* Conformément à ce qu'a souligné la coroner Géhane Kamel dans son rapport public, le prénom de l'enfant a été mentionné afin de contribuer au devoir de mémoire entourant ce drame et aux réflexions collectives qui en ont découlé.

« On pense qu'on va se faire trop mal sur la butte, donc on ne peut plus que glisser. On surprotège les enfants, c'est plate parce que ça nous enlève des jeux et des choses qu'on peut faire. »

– 11 ans

2. LES LIMITES DU CADRE LÉGISLATIF ACTUEL

Le cadre législatif québécois comporte plusieurs dispositions visant le bien-être, la protection et les droits des enfants. Toutefois, l'analyse de ce cadre révèle certaines limites importantes quant à la reconnaissance explicite, complète et transversale des droits des enfants. Les sections qui suivent présentent certains constats relatifs à la fragmentation du cadre législatif actuel ainsi qu'à la prédominance d'une approche axée sur la protection des enfants.

2.1 Un cadre législatif fragmenté et incomplet

Le cadre législatif québécois relatif aux droits des enfants demeure fragmenté et incomplet. Si certains textes législatifs reconnaissent des droits applicables à toute « personne », d'autres interviennent dans des contextes sectoriels précis sans assurer une reconnaissance globale et transversale des droits propres aux enfants.

L'absence d'un texte législatif spécifiquement conçu pour les enfants et applicable quel que soit le milieu dans lequel ils évoluent limite la visibilité et la portée de leurs droits. Une telle approche demeure difficilement conciliable avec une conception fondée sur l'interdépendance et l'égale importance des droits des enfants.

À l'inverse, les approches sectorielles, menant à l'adoption de lois dans des domaines d'activité, conduisent à une reconnaissance partielle des droits des enfants et concentrent principalement les interventions législatives dans les domaines de la protection, de la famille et de la justice pénale¹, au détriment d'une reconnaissance plus large et intégrée des droits des enfants². Une reconnaissance plus claire et explicite des droits des enfants comme droits fondamentaux contribuerait à réduire les résistances à leur application³.

Les instruments législatifs présentés ci-dessous figurent parmi les principaux outils juridiques québécois généralement reconnus en matière de droits des enfants. Présentés à titre indicatif et non exhaustif, ils permettent de mettre en lumière certaines limites du cadre législatif actuel quant à la reconnaissance pleine et entière des droits des enfants.

« Il en a des jeunes qui
ne mangent pas assez. »
– 14 ans

1 Laura Lundy, Ursula Kilkelly, and Bronagh Byrne, *The UN Convention on the Rights of the Child: A comparative study of legal implementation in 12 countries* (London, UNICEF-UK: 2012) à la p 19.

2 Jane Williams, J, « *General Legislative Measures of Implementation: Individual Claims, 'Public Officer's Law' and a Case Study on the UNCRC in Wales* » (2012) 20 *Int'l J Child Rts* 224 à la p 226.

3 Mona Paré, « *Children's Rights Are Human Rights and Why Canadian Implementation Lags Behind* » (2017) 4:1 *Canadian Journal of Children's Rights* 24 aux pp 25 et 35.

La Charte des droits et libertés de la personne : un texte fondamental, mais limité en matière de droits des enfants

La *Charte des droits et libertés de la personne* ne consacre pas explicitement l'intérêt supérieur de l'enfant, le droit au développement, le droit général à la participation, ni d'autres droits spécifiques aux enfants comme le droit à une éducation favorisant leur épanouissement et le droit aux loisirs. Dans la *Charte des droits et libertés de la personne*, la reconnaissance expresse des droits propres aux enfants demeure limitée, tout comme c'est le cas dans la *Charte canadienne des droits et libertés*. Lorsqu'elle vise explicitement les droits des enfants, la *Charte des droits et libertés de la personne* le fait surtout sous l'angle de la protection au sein du cadre familial et vise les obligations parentales⁴.

À cet égard, en analysant les constitutions européennes à l'aune des droits des enfants, le Conseil de l'Europe affirme que celles « qui prévoient une protection générale des droits de l'homme mais n'abordent les intérêts de l'enfant qu'au travers de leur protection et de leurs besoins, sans évoquer leurs droits, et ne donnent que peu de possibilités de recours ne peuvent être considérées comme des modèles de bonnes pratiques en matière de droits de l'enfant »⁵. Bien que spécifique aux constitutions européennes, cette analyse du Conseil de l'Europe génère une réflexion à l'égard des instruments juridiques au Québec, tels que la *Charte des droits et libertés de la personne*. En effet, les textes législatifs ne reconnaissent explicitement que des droits liés à la protection des enfants apparaissent nettement insuffisants au regard des exigences contemporaines en matière de droits des enfants⁶.

De plus, sur le plan international, l'adoption de la *Convention* est interprétée comme une réponse à l'insuffisance des instruments juridiques internationaux des droits de la personne⁷, lesquels sont principalement centrés sur les adultes⁸, invisibilisent les enfants⁹, et ne reconnaissent pas leurs spécificités et leurs besoins propres¹⁰. Dans cette même logique, la *Charte des droits et libertés de la personne*, antérieure à la *Convention*, n'a pas été élaborée au regard des réalités et des besoins des enfants et ne consacre ni l'ensemble des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels des enfants, ni leur interdépendance et leur égale importance¹¹. En effet, bien qu'elle consacre des droits fondamentaux, la *Charte des droits et libertés de la personne* n'accorde pas aux droits civils, judiciaires et politiques le même statut qu'aux droits économiques, sociaux et culturels, la force supralégislative ne s'appliquant qu'aux premiers. Or, le Comité des droits de l'enfant de l'Organisation des Nations Unies estime que la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels est intimement liée à celle des droits civils et politiques¹².

4 *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ c C-12, art 39, 41, 47, notamment.

5 Conseil de l'Europe, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Rapport* (mars 2014) aux pp 26 et 30.

6 Philip Alston et John Tobin, *Laying the Foundations for Children's Rights: An Independent Study of Some Key Legal and Institutional Aspects of the Impact of the Convention on the Rights of the Child*, avec la collaboration de Mac Darrow (Florence: UNICEF Innocenti Research Centre, 2005), à la p 24

7 Hélène Tigroudja, *La Convention internationale des droits de l'enfant*, Paris, Presses Universitaires de France, 2010, aux pp 1215; Eugeen Verhellen, « The Convention on the Rights of the Child » dans Eugeen Verhellen, (dir) *Understanding Children's Rights: Collected Papers Presented at the Fourth International Interdisciplinary Course on Children's Rights, Held at the University of Ghent, December 1999*, vol 5 (Ghent: Ghent University, Children's Rights Centre, 2000), aux pp 19-20; Manfred Nowak, *Introduction to the International Human Rights Regime*, Leiden, 2003 à la p 92

8 Cynthia Price Cohen, « The Developing Jurisprudence of the Rights of the Child » (1993) 6 St Thomas L Rev 1, à la p 49.

9 Philip Alston & John Tobin, *Laying the Foundations for Children's Rights: An Independent Study of Some Key Legal and Institutional Aspects of the Impact of the Convention on the Rights of the Child*, avec la collaboration de Mac Darrow (Florence: UNICEF Innocenti Research Centre, 2005) à la p 23.

10 Jaap E Doek, « The CRC 20 Years: An Overview of Some of the Major Achievements and Remaining Challenges » (2009) 33:11 Child Abuse & Neglect 771 aux pp 771-772

11 À ce sujet, voir Organisation des Nations Unies, « Déclaration et programme d'action de Vienne », Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Doc NU A/CONF.157/23 (12 juillet 1993), par. 5 lequel se lit comme suit : les droits de la personne doivent être garantis « de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant la même importance ».

12 Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 5 (2003): Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant (art 4, 42 et 44, par 6)*, Doc NU CRC/GC/2003/5 (27 novembre 2003) au para 6.

Par ailleurs, dans le cadre du *Projet de loi 63 - Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne*, LQ 2008, c 15, le législateur québécois n'a pas voulu s'en remettre aux seules règles générales d'interprétation ni à l'interdiction générale de la discrimination fondée sur le sexe comme prévu à l'article 10. Il a choisi d'inscrire expressément, à l'article 50.1, une directive interprétative en matière d'égalité entre les femmes et les hommes dans la *Charte des droits et libertés de la personne*¹³. Cependant, aucune clause comparable n'a été adoptée à l'égard des enfants, malgré leur vulnérabilité juridique particulière. Bien que la *Charte des droits et libertés de la personne* ne soit ni spécifique aux enfants ni complète en matière de reconnaissance de droits qui leur sont propres, elle n'en demeure pas moins un instrument législatif fondamental consacrant des droits de la personne. À ce titre, une disposition similaire à l'article 50.1 devrait énoncer expressément que ces droits s'appliquent également aux enfants¹⁴.

Le Code civil du Québec: une source de reconnaissance partielle des droits des enfants

Le *Code civil du Québec* reconnaît que toute personne est titulaire de droits de la personnalité, tels que le droit à la vie, à l'inviolabilité et à l'intégrité de la personne, ainsi que le droit au respect du nom, de la réputation et de la vie privée¹⁵. Il prévoit, notamment aux articles 32 à 34, des dispositions particulières applicables aux enfants, lesquelles se lisent comme suit:

32. Tout enfant a droit à la protection, à la sécurité et à l'attention que ses parents ou les personnes qui en tiennent lieu peuvent lui donner.

33. Les décisions concernant l'enfant doivent être prises dans son intérêt et dans le respect de ses droits.

Sont pris en considération, outre les besoins moraux, intellectuels, affectifs et physiques de l'enfant, son âge, sa santé, son caractère, son milieu familial, incluant la présence de violence familiale, y compris conjugale, ou de violence sexuelle, ainsi que les autres aspects de sa situation.

34. Le tribunal doit, chaque fois qu'il est saisi d'une demande mettant en jeu l'intérêt d'un enfant, lui donner la possibilité d'être entendu si son âge et son discernement le permettent.

Si ces dispositions constituent des assises juridiques aux droits des enfants, elles s'inscrivent toutefois dans une logique axée sur la protection de la personne et la résolution des conflits. Elles ne traduisent pas, à elles seules, une reconnaissance complète des droits des enfants. Par exemple, le *Code civil du Québec* ne reconnaît le droit d'être entendu que dans le cadre de procédures judiciaires¹⁶, et ne prévoit pas sa prise en considération pour déterminer l'intérêt de l'enfant¹⁷. De plus, le *Code civil du Québec* demeure silencieux sur plusieurs dimensions centrales des droits des enfants, notamment le droit à la participation dans tous les contextes qui affectent leur vie et le droit au développement. Il offre une protection importante, mais insuffisante, qui ne remplace pas la nécessité d'une approche globale et fondée sur les droits des enfants.

13 Québec, *Assemblée nationale*, *Étude détaillée du projet de loi n° 63 – Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne*, 38^e lég, 1^{re} sess, vol 40, n° 50 (29 mai 2008).

14 Alain Roy, « L'intérêt de l'enfant » dans Benoît Moore (dir), *Les grands classiques du droit civil – Les grandes notions* (Montréal: Éditions Thémis, 2015), aux pp 273-274.; Voir aussi: Chambre des notaires du Québec, *Mémoire sur le Projet de loi n° 2 - Loi portant sur la réforme du droit de la famille en matière de filiation et modifiant le Code civil en matière de droits de la personnalité et d'état civil*, Novembre 2021, aux pp 9-10; Chambre des notaires du Québec, *Mémoire sur le projet de loi n° 1 - Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, Novembre 2025, aux pp 39-40.

15 *Code civil du Québec*, RLRQ c CCQ1991, art 1, 3, 10, 35.

16 *Code civil du Québec*, RLRQ c CCQ1991, art 34.

17 Voir notamment *Catholic Children's Aid Society of Metropolitan Toronto c. M. (C.)*, 1994 CanLII 83 (CSC), [1994] 2 R.C.S. 165, EYB 1994-67657, p. 201, sur la prise en compte des désirs de l'enfant dans la définition de son intérêt.

La Loi sur la protection de la jeunesse : une loi d'exception

La *Loi sur la protection de la jeunesse* est notamment articulée autour de la responsabilité collective de la protection de l'enfant¹⁸, de sa stabilité¹⁹ et de sa participation aux décisions qui le concernent²⁰. Toutes ces garanties juridiques ne s'appliquent toutefois pas à l'ensemble des enfants et demeurent circonscrites par un contexte dans lequel leur sécurité ou leur développement est ou peut être compromis, relevant ainsi d'un régime juridique d'exception. Dans la *Loi sur la protection de la jeunesse*, le législateur québécois reconnaît qu'un enfant voit sa sécurité ou son développement compromis lorsque ses besoins essentiels, notamment en matière d'alimentation, de vêtements, d'hygiène ou de logement, ne sont pas adéquatement répondus²¹. Il est en outre établi que la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis lorsqu'il ne reçoit pas les soins requis par son état de santé physique ou mentale²² ou en ne lui fournissant pas une surveillance ou un encadrement approprié²³. Toutefois, cette reconnaissance s'inscrit principalement dans une logique de protection en cas de manquement, plutôt que dans l'affirmation autonome et explicite de droits fondamentaux. En l'absence d'une reconnaissance explicite des droits des enfants, le droit limite leur reconnaissance principalement sous l'angle de la défaillance parentale, plutôt que comme de véritables droits fondamentaux opposables pour tous les enfants.

La Loi sur l'instruction publique : une approche sectorielle insuffisante

La *Loi sur l'instruction publique*²⁴ repose sur l'accès des enfants à l'éducation, mais demeure principalement structurée autour de l'organisation du système scolaire et de la prestation des services éducatifs. L'article 0.1 de la *Loi sur l'instruction publique*²⁵, adopté en 2025, vise à clarifier l'objet de cette loi centrale pour les enfants. Il énonce des éléments quant aux objectifs de l'éducation, mais ne consacre pas expressément de droits aux enfants. En outre, il existe une section intitulée « Droits de l'élève », laquelle consacre principalement des droits d'accès au service public de l'éducation et des garanties liées à sa prestation, tels que le droit aux services éducatifs (art. 1 et 2), le droit à la gratuité et à certaines conditions matérielles de scolarisation (art. 3, 3.1 et 7), ou encore le droit encadré de choisir un établissement scolaire (art. 4). Cette section n'est toutefois pas l'expression d'une approche transversale de reconnaissance des droits des enfants dans un milieu initialement conçu pour eux, leur éducation, leur socialisation et leur épanouissement.

18 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c P34.1, Préambule.

19 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c P34.1, art 4.

20 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c P34.1, art 4.3

21 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c P34.1, art 38(b)(1)(i)

22 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c P34.1, art 38(b)(1)(ii).

23 *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c P34.1, art 38(b)(1)(iii).

24 RLRQ c I-13.3

25 *Loi sur l'instruction publique*, RLRQ c I-13.3, art 0.1. lequel se lit comme suit : « La présente loi a pour objet de mobiliser, dans le meilleur intérêt de l'élève et de sa réussite, l'ensemble de la communauté éducative par une offre de services éducatifs de qualité et un accès à un milieu d'apprentissage sain et sécuritaire, propice au développement du plein potentiel de l'élève et à la formation de citoyens responsables et pleinement engagés dans la vie démocratique, sociale, communautaire, économique et culturelle de l'État du Québec.

À cette fin, elle établit un système scolaire public fondé sur les valeurs démocratiques et les valeurs québécoises exprimées notamment par la *Charte des droits et libertés de la personne* (chapitre C-12), dont l'égalité entre les femmes et les hommes, et sur la laïcité de l'État, laquelle repose sur :

- 1° la séparation de l'État et des religions;
- 2° la neutralité religieuse de l'État;
- 3° l'égalité de tous les citoyens et citoyennes;
- 4° la liberté de conscience et la liberté de religion.

Elle a également pour objet de promouvoir, notamment dans le cadre des services éducatifs, la qualité du français, seule langue commune de la nation québécoise, au sein du système scolaire public afin de permettre l'adhésion et la contribution de tous à la culture distincte de cette nation.»

En somme, bien que le cadre législatif québécois reconnaisse certaines garanties juridiques à l'égard des enfants, notamment leur droit à la protection et à la sécurité, leurs droits ne bénéficient toujours pas d'une reconnaissance explicite, globale et transversale. L'examen des principaux instruments législatifs québécois démontre que ceux-ci, qu'ils soient de portée générale ou propres à un domaine particulier, n'assurent ni une reconnaissance complète ni uniforme des droits des enfants. Cette situation révèle des lacunes importantes et justifie l'adoption d'un texte législatif global, applicable à l'ensemble des enfants au Québec, consacrant la reconnaissance de tous leurs droits.

2.2 Une logique protectionniste prédominante

La législation actuelle adopte une approche protectionniste des droits des enfants²⁶ selon laquelle les enfants sont vus comme des êtres vulnérables, immatures et dépendants des adultes, qu'il faut protéger contre les risques, les dangers ou leurs propres limites²⁷.

La vulnérabilité étant inhérente à l'enfance, les enfants ont besoin de la protection de la loi²⁸ en raison de leur état de dépendance et de leurs capacités évolutives. Cependant, ils ne doivent pas être réduits à de simples bénéficiaires de mesures protectrices, mais être élevés au titre de titulaires actifs de droits²⁹, appelés à participer et à être reconnus comme sujets de droit³⁰. La reconnaissance de droits exclusivement centrés sur la protection des enfants demeure insuffisante si l'on entend les appréhender comme de véritables acteurs sociaux.

En effet, une approche complète des droits des enfants repose non seulement sur les droits visant leur protection, mais également sur les droits liés à leur autonomie, tels que les droits à l'information, à l'association et à la participation³¹.

Une conception exclusivement protectionniste des enfants et de leurs droits ne saurait honorer leur dignité³² en ce qu'elle est intrinsèquement liée à l'autonomie grandissante des enfants³³ et à la reconnaissance de leurs droits³⁴. À l'inverse, une approche qui reconnaît les éléments mentionnés ci-dessus constitue l'assise normative essentielle à une véritable approche fondée sur les droits³⁵. Les droits doivent se baser sur la réalité

26 Andrée Lajoie et Claude Parizeau, « La place du juriste dans la société québécoise », (1976) 11 *RJT* 490, repris dans Édith Deleury et Michèle Rivet (dir), *La protection de l'enfant en droit social québécois* (Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1978).

27 John Tobin, « The Convention on the Rights of the Child and its Conception of Childhood » (2026) 16:1 *Global Studies of Childhood* 37.

28 Québec (*Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*) c *Directrice de la protection de la jeunesse du CISSS A*, 2024 CSC 43; *Office des services à l'enfant et à la famille de Winnipeg c K.L.W.*, 2000 CSC 48 au para 75; *R c Friesen*, 2020 CSC 9, [2020] 1 RCS 424 au para 5: « Les enfants représentent l'avenir de notre pays et de nos collectivités. Ils font également partie des membres les plus vulnérables de notre société. »

29 Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 7: Mise en œuvre des droits de l'enfant dans la petite enfance*, Doc off NU CRC/C/GC/7 (20 septembre 2006) aux para 3 et 16; Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 12 (2009): Le droit de l'enfant d'être entendu*, Doc off NU CRC/C/GC/12 (20 juillet 2009) aux para 1 et 80; Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 14: Le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale*, Doc off NU CRC/C/GC/14 (29 mai 2013) aux para 12, 15h, 16b.

30 Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 12 (2009): Le droit de l'enfant d'être entendu*, Doc off NU CRC/C/GC/12 (20 juillet 2009) au para 1

31 Conseil de l'Europe, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Rapport* (mars 2014) à la p 9.

32 Voir notamment: Randi Sigurdson, « Children's Right to Respect for their Human Dignity », dans Trude Haugli et al (dir), *Children's Constitutional Rights in the Nordic Countries* (Leyde (PB), Brill, 2019) ch 2 aux sections 4 et 6; Trude Haugli et al (dir), *Children's Constitutional Rights in the Nordic Countries* (Leyde (PB), Brill, 2020) à la p 396; « Dignity is entangled with equality and autonomy; dignity is honoured when we respect children's autonomy and capabilities rather by giving them rights than accentuating their vulnerability and need for protection »; Claire McCann & Aoife Nolan, « Children's SocioEconomic Rights, Democracy and the Courts », (2012) 12:3 *Human Rights Law Review* 608 aux p 608611.

33 Michael Freeman, *The Rights and Wrongs of Children*, Londres, Frances Pinter Publishers, 1983

34 Michael Freeman, *The Rights and Wrongs of Children*, Londres, Frances Pinter Publishers, 1983

35 Michael Freeman, *The Rights and Wrongs of Children*, Londres, Frances Pinter Publishers, 1983

des enfants et la vulnérabilité de ces derniers permet de justifier la primauté de leurs droits³⁶. Une société qui prend au sérieux la dignité des enfants doit prendre au sérieux la question de leurs droits¹⁸.

« Il faut aussi que les enfants aillent un toit sur la tête. » – 19 ans

En somme, si la protection des enfants demeure une responsabilité essentielle de l'État et une exigence sociétale, elle ne saurait, à elle seule, constituer le fondement exclusif de la reconnaissance de leurs droits. Une véritable approche fondée sur les droits des enfants suppose qu'ils soient reconnus, dans l'ensemble de la législation québécoise, comme des sujets de droit, titulaires de droits propres et non uniquement comme bénéficiaires de mesures de protection ou d'intervention.

2.3. Les exigences non comblées de la Convention relative aux droits de l'enfant

Le XX^e siècle est communément qualifié de « Siècle de l'enfant »³⁷, en ce qu'il marque une transformation profonde des conceptions juridiques et sociales des enfants³⁸. Cette évolution trouve son aboutissement avec l'adoption, le 20 novembre 1989, par l'Organisation des Nations Unies, de la *Convention*³⁹. Elle consacre l'ensemble des droits fondamentaux des enfants, soit leurs droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels⁴⁰. Pour la première fois, un instrument international appelé à produire des effets juridiquement contraignants pour les États parties⁴¹ consacre explicitement la reconnaissance des enfants en tant que véritables titulaires de droits. La *Convention* est d'ailleurs le traité relatif aux droits de la personne le plus largement ratifié de l'Histoire (196 États parties)⁴² démontrant un consensus international quant à la nécessité de reconnaître et de protéger les droits des enfants. Le Canada l'a d'ailleurs ratifiée le 13 décembre 1991⁴³.

36 Michael Freeman, « Why it Remains Important to Take Children's Rights Seriously », (2007) 15 *Int'l J. Child. Rts* 5.

37 Ellen Key, *The Century of the Child* (New York et Londres: G.P. Putnam's Sons, 1909)

38 Ellen Key, *The Century of the Child* (New York et Londres: G.P. Putnam's Sons, 1909)

39 Rés. AG 44/25, Doc. Off. A.G.N.U., 44^e sess., suppl. n° 49, Doc. N.U. A44/49 (1989)

40 Sharon Detrick (éd), Jaap E Doek & Nigel Cantwell, *The United Nations Convention on the Rights of the Child: A Guide to the «travaux préparatoires»* (Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1992) à la p 27; Dominic McGoldrick, « *The United Nations Convention on the Rights of the Child* » (1991) 5 *International Journal of Law and the Family* 132.

41 Zoé Moody, « *La fabrication internationale des droits de l'enfant: genèse de la Déclaration des Nations Unies relative aux droits de l'enfant* » (2015) 161:1 *Relations internationales* 65.

42 UNICEF, *La Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE)*, en ligne: <<https://www.unicef.fr/convention-droits-enfants/>>; Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, *Convention on the Rights of the Child*, en ligne: <<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>>.

43 Convention relative aux droits de l'enfant, 20 novembre 1989, 1577 RTNU 3, RT n° 3. À noter que le Canada a exprimé des réserves relativement aux articles 21 et 37c), et a émis une déclaration interprétative relativement à l'article 30. Il a par ailleurs ratifié deux des trois protocoles facultatifs à la Convention: le *Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés*, le 17 juillet 2000 et le *Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants*, le 14 septembre 2005.

Le Québec s'y est déclaré lié par l'entremise d'un décret⁴⁴, affirmant ainsi son engagement à en respecter les principes et à en assurer la mise en œuvre. Or, dans le système juridique canadien, les conventions internationales, même ratifiées, n'ont pas d'application directe en droit interne et nécessitent une étape supplémentaire : l'incorporation législative par une loi de mise en œuvre, par exemple.

Une part substantielle des droits consacrés par la *Convention* touche des domaines qui relèvent directement des provinces, notamment la protection de l'enfance, l'éducation, la santé, les services sociaux et l'administration de la justice⁴⁵. Le Comité des droits de l'enfant de l'Organisation des Nations Unies reconnaît d'ailleurs que, dans les États fédérés comme le Canada, les provinces et les territoires portent une responsabilité centrale dans la mise en œuvre de la *Convention*⁴⁶. À ce titre, leur rôle n'est pas accessoire, il est déterminant pour assurer la réalisation effective des droits des enfants au Québec, ce qui signifie que la *Convention* ne peut produire pleinement ses effets sans une action législative provinciale volontaire.

2.3.1 Des engagements formels d'une portée limitée

La *Convention* n'a jamais été intégrée dans son entièreté dans l'ordre juridique québécois ou canadien, et ne dispose pas d'une pleine force de droit⁴⁷. Elle sert principalement de source d'interprétation des normes législatives internes⁴⁸ et ne peut, à elle seule, constituer le fondement autonome d'un recours judiciaire. Il existe toutefois une présomption de conformité du droit interne au droit international⁴⁹ et la position du Comité des droits de l'enfant de l'Organisation des Nations Unies voulant que « lorsqu'un État ratifie la *Convention relative aux droits de l'enfant*, il s'engage en vertu du droit international à l'appliquer⁵⁰ ». Toutefois, pour que la *Convention* ait une réelle portée pour les enfants, le législateur doit poser un geste législatif et intégrer explicitement en droit québécois ce traité international auquel il s'est déclaré lié.

Certains droits reconnus aux enfants dans la législation québécoise apparaissent conformes à la *Convention*⁵¹. Toutefois, d'autres droits reconnus par celle-ci demeurent absents ou partiellement intégrés dans la législation québécoise. À titre d'exemples, le droit de participer aux décisions qui les concernent⁵², le droit d'être protégés contre toute forme de violence⁵³, le droit à un environnement propre, sain et durable⁵⁴, le droit au repos et

44 QUÉBEC, Gazette officielle du Québec, 8 janvier 1992, 124^e année, No. 1, Partie 2, p. 51, Décret 1676-91, 9 décembre 1991

45 *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Victoria, c 3 aux para 92 et 93.

46 Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 5 (2003) : Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant (art 4, 42 et 44, par 6)*, Doc NU CRC/GC/2003/5 (27 novembre 2003) aux para 55 à 57; Comité des droits de l'enfant, *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)*, Doc off CRC NU, CRC/C/GC/14 (29 mai 2013) au para 38; Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 12 (2009) : Le droit de l'enfant d'être entendu*, Doc off NU CRC/C/GC/12 (20 juillet 2009) au para 41.

47 Michelle Giroux et Carmen Lavallée, *Les droits de l'enfant : Rapport du Canada* (rapport présenté à l'Académie internationale de droit comparé, Vienne, 2014) à la p 3.

48 Sur la pertinence interprétative des traités internationaux ratifiés par le Canada : *Re Public Service Employee Relations Act*, [1987] 1 RCS 313 aux p 349350; *National Corn Growers c Canada (Tribunal des importations)*, [1990] 2 RCS 1324; *P (D) c S (C)*, [1993] 4 RCS 141; *Young c Young*, [1993] 4 RCS 3; *R c L (D O)*, [1993] 4 RCS 419; *Gordon c Goertz*, [1996] 2 RCS 27; *W (V) c S (D)*, [1996] 2 RCS 108; *Baker c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 RCS 817; *Office des services à l'enfant et à la famille de Winnipeg c K L W*, [2000] 2 RCS 519; *R c Sharpe*, [2001] 1 RCS 45; *Canadian Foundation for Children, Youth and the Law c Procureur général du Canada*, 2004 CSC 4, [2004] 1 RCS 76.

49 *Baker c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 RCS 817; *R c Hape*, 2007 CSC 26, [2007] 2 RCS 292.

50 Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 5 (2003) : Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant (art 4, 42 et 44, par 6)*, Doc NU CRC/GC/2003/5 (27 novembre 2003) au para 1.

51 À titre d'exemples : *Code civil du Québec*, RLRQ c CCQ1991, art 34; *Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, 1577 RTNU 3, art 12(2); *Loi sur l'instruction publique*, RLRQ c I13.3, art 1 à 3.1; *Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, 1577 RTNU 3, art. 28.

52 *Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, 1577 RTNU 3, art 12.

53 *Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, 1577 RTNU 3, art 19.

54 Ce droit est le fruit d'une analyse par le Comité des droits de l'enfant de l'Organisation des Nations Unies de droits expressément consacrés dans la *Convention* dont l'interprétation conjointe mène à la conclusion qu'il y figure de manière implicite. Voir Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 26 : Les droits de l'enfant et l'environnement, en mettant l'accent en particulier sur les changements climatiques*, Doc off NU CRC/C/GC/26 (22 août 2023) au para 63.

aux loisirs⁵⁵ ou encore le droit des enfants à un développement optimal⁵⁶. Ces considérations s'appliquent également aux droits culturels des enfants autochtones⁵⁷, dont la reconnaissance doit tenir compte des réalités, des cultures, des langues, des traditions et du droit à l'autodétermination des Premières Nations et des Inuit⁵⁸.

« C'est un ensemble de choses : qu'on s'inquiète plus pour la santé, que les enfants soient heureux, pas jugés, respectés, un toit sur la tête, des liens affectifs, être aimés, être écoutés. » – 12 ans

L'engagement du Québec de promouvoir la Convention

Le Comité des droits de l'enfant de l'Organisation des Nations Unies insiste sur le caractère fondamental de la promotion et de la diffusion de la *Convention*, qu'il considère indispensables à sa mise en œuvre⁵⁹. Il estime que la reconnaissance des enfants comme titulaires de droits n'est possible que si ces droits sont connus et compris par les acteurs autour d'eux⁶⁰. En se déclarant lié par la *Convention*, le Québec s'est engagé à en appliquer les dispositions, notamment l'obligation de faire largement connaître ses principes et ses dispositions aux adultes comme aux enfants⁶¹. À cet égard, en vertu de sa loi constitutive, le Commissaire au bien-être et aux droits des enfants doit informer le public sur les principes et les dispositions de la *Convention*⁶². Toutefois, la promotion d'un traité international dont la valeur demeure interprétative soulève une ambiguïté normative : la diffusion de la *Convention* peut laisser croire à l'existence de droits reconnus au Québec et pleinement applicables, alors qu'ils ne s'imposent qu'indirectement, par le biais de l'interprétation.

55 *Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, 1577 RTNU 3, art 31.

56 *Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, 1577 RTNU 3, art 6; Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 5: Mesures générales de mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant* (art 4, 42 et 44, par 6), Doc off NU CRC/GC/2003/5 (27 novembre 2003) au para 12.

57 *Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, 1577 RTNU 3, art 30.

58 Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 11: Les enfants autochtones et leurs droits en vertu de la Convention*, Doc NU CRC/C/GC/11 (12 février 2009).

59 Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 5 (2003): Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant* (articles 4, 42 et 44, par. 6), Doc off NU CRC/GC/2003/5 (27 novembre 2003) au para 66.

60 Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 5 (2003): Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant* (articles 4, 42 et 44, par. 6), Doc off NU CRC/GC/2003/5 (27 novembre 2003) au para 66.

61 *Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, 1577 RTNU 3, RT Can n° 3, art 42, lequel se lit comme suit : « Les États parties s'engagent à faire largement connaître les principes et les dispositions de la présente Convention, par des moyens actifs et appropriés, aux adultes comme aux enfants. »

62 *Loi sur le commissaire au bien-être et aux droits des enfants*, RLRQ c C-32.1.01, art 5, al 2(4).

2.3.2 Rendre les droits des enfants effectifs

Selon le Comité des droits de l'enfant de l'Organisation des Nations Unies, l'effectivité de la *Convention* repose sur l'adoption d'une approche fondée sur les droits des enfants dans l'ensemble des instances gouvernementales, parlementaires et judiciaires⁶³.

Selon l'instance internationale, cette approche constitue une condition préalable à la mise en œuvre réelle des obligations découlant de la *Convention* et vise la pleine réalisation de l'ensemble des droits qu'elle consacre, dans leur globalité, leur interdépendance et leur indivisibilité⁶⁴. Le Comité des droits de l'enfant de l'Organisation des Nations Unies précise que cette démarche exige une intégration des droits reconnus dans la *Convention*, leur opérationnalisation concrète et leur prise en considération dans les lois, les politiques, les mécanismes décisionnels et les pratiques institutionnelles⁶⁵.

Dans cette perspective, la mise en œuvre effective des obligations internationales ne peut se limiter à des principes abstraits, mais requiert des mesures aptes à en assurer l'effectivité. À cet égard, une réforme du cadre législatif relatif aux droits des enfants contribuerait de manière significative à améliorer leur accès à la justice. En effet, le Comité des droits de l'enfant de l'Organisation des Nations Unies adopte une conception large de l'accès à la justice, qui ne se limite pas à la possibilité de saisir les tribunaux⁶⁶. Il l'envisage plutôt comme l'ensemble des mécanismes judiciaires, administratifs et sociaux permettant aux enfants de faire reconnaître, protéger et respecter leurs droits dans leur vie quotidienne⁶⁷. Concrètement, des droits des enfants clairement définis, regroupés dans un même texte et reconnus par l'ensemble des acteurs concernés sont davantage susceptibles d'être connus, invoqués et appliqués. Une telle réforme permettrait ainsi de lever les obstacles structurels à l'accès à la justice des enfants qui réduisent substantiellement la portée des droits et des recours à leur disposition⁶⁸.

63 Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 5 (2003): Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant* (art 4, 42 et 44, par 6), Doc NU CRC/GC/2003/5 (27 novembre 2003) aux para 1 et 12.

64 Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 5 (2003): Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant* (art 4, 42 et 44, par 6), Doc NU CRC/GC/2003/5 (27 novembre 2003) aux para 1 et 2.

65 Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 5 (2003): Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant* (art 4, 42 et 44, par 6), Doc NU CRC/GC/2003/5 (27 novembre 2003) aux para 18 et 19.

66 Comité des droits de l'enfant, *Note conceptuelle: Observation générale sur le droit de l'enfant d'accéder à la justice et à des voies de recours effectives* (2024), en ligne: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/crc/gcomments/gc27/gc27-concept-note-french_0.pdf>

67 Comité des droits de l'enfant, *Note conceptuelle: Observation générale sur le droit de l'enfant d'accéder à la justice et à des voies de recours effectives* (2024), en ligne: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/crc/gcomments/gc27/gc27-concept-note-french_0.pdf>; voir aussi Marie Deschamps, «L'accès à la justice, l'affaire de chacun», (2009) 50 *Cahiers de droit* 247 à la p 251: «[n]ous avons besoin d'un droit qui réponde à nos besoins quotidiens».

68 Emmanuelle Bernheim et Marilyn Coupienne, «Faire valoir ses droits à la chambre de la jeunesse: état des lieux des barrières structurelles à l'accès à la justice des familles» (2019) 32:2 *Can J Fam L* 237.

L'effectivité des droits repose non seulement sur leur reconnaissance explicite, mais également sur la possibilité réelle de les faire valoir⁶⁹. L'effectivité des droits des enfants ne peut être assurée sans des recours et des remèdes clairs, des procédures pensées pour leur situation particulière⁷⁰ et des délais compatibles avec la notion du temps propre à l'enfance. Des mécanismes trop lourds et trop lents risquent de vider ces droits de leur portée concrète⁷¹. À titre d'exemple, la mise en œuvre des droits doit tenir compte du fait que le temps revêt une nature et une portée distinctes pour les enfants par rapport aux adultes. Le développement d'un enfant ne peut être mis en pause en attendant des décisions, des procédures ou des services. Cette réalité devrait se refléter dans l'organisation des délais judiciaires et dans l'accès aux services, afin d'éviter que la lenteur des démarches administratives ou institutionnelles ne nuise à leur bien-être, à leur stabilité et à leur développement.

**« Quand on fait une plainte, on attend
une réponse. On n'en reçoit jamais.
On est ignorés »
– 16 ans**

69 Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 5 (2003) : Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant (art 4, 42 et 44, par 6)*, Doc NU CRC/GC/2003/5 (27 novembre 2003) au para 24; Comité des droits de l'enfant, *Note conceptuelle : Observation générale sur le droit de l'enfant d'accéder à la justice et à des voies de recours effectives* (2024), en ligne: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/crc/gcomments/gc27/gc27-concept-note-french_0.pdf> (version archivée: <https://www.scc-csc.ca/cso-dce/2024SCC-CSC43_1_fra.pdf>); Pierre Noreau, « Accès à la justice et démocratie en panne: constats, analyses et projections », dans Pierre Noreau (dir), *Révolutionner la justice: constats, mutations et perspectives. Les Journées Maximilien-Caron 2009* (Montréal, Thémis, 2010) 13 à la p 15: « Le recours aux tribunaux en vue de faire valoir un droit ou de s'opposer à la prétention d'un tiers n'a de sens que dans la mesure où on offre à chacun la possibilité concrète de faire appel aux tribunaux, de s'y faire représenter ou d'y faire valoir ses prétentions. [...] L'égalité juridique implique un véritable accès à la justice. »; *Renvoi à la Cour d'appel du Québec portant sur la validité constitutionnelle des dispositions de l'article 35 du Code de procédure civile qui fixent à moins de 85 000 \$ la compétence pécuniaire exclusive de la Cour du Québec et sur la compétence d'appel attribuée à la Cour du Québec*, 2019 QCCA 1492; *Trial Lawyers Association of British Columbia c Colombie-Britannique (Procureur général)*, 2014 CSC 59, [2014] 3 RCS 31.

70 Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 5 (2003) : Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant (articles 4, 42 et 44, par. 6)*, Doc off NU CRC/GC/2003/5 (27 novembre 2003) au para 24; Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 12 (2009) : Le droit de l'enfant d'être entendu*, Doc off NU CRC/C/GC/12 (20 juillet 2009) aux para 46-47; Mona Paré et al, (dir), *L'accès des enfants à la justice : bilan critique* (Paris : Dalloz, 2022); Alexandra Lévesque, David Bendo, Jean-François Hübsch et Marie Paré, « How to Make Legal Proceedings in Canada More Child Friendly? » (2025) 103:2 Canadian Bar Review 546.

71 Ton Liefwaard, « Protection and Participation of Children in the Justice System », (2016) 88:4 *Temple Law Review* 905; Lisa V Martin, « Securing Access to Justice for Children », (2022) 57 *Harvard Civil Rights–Civil Liberties Law Review* 621; Mona Paré, « L'accès des enfants à la justice et leur droit de participation devant les tribunaux: quelques réflexions », (2014) 44:1 *Revue générale de droit* 81.

2.3.3 Les principes directeurs comme boussole des droits des enfants

Si l'approche fondée sur les droits des enfants couvre l'ensemble des droits garantis par la *Convention*, le Comité des droits de l'enfant de l'Organisation des Nations Unies indique toutefois qu'elle revêt une importance particulière en ce qui concerne ses principes généraux, lesquels doivent guider l'interprétation et l'application de tous les autres droits⁷². Ces principes ont été expressément mis en évidence par le Comité des droits de l'enfant de l'Organisation des Nations Unies comme des leviers essentiels d'effectivité, appelés à structurer l'action législative, exécutive et judiciaire lorsqu'une décision est susceptible d'avoir un effet direct ou indirect sur les enfants⁷³.

Ancrée dans le droit international des droits humains, l'approche fondée sur les droits considère les enfants comme de véritables titulaires de droits, et non comme de simples bénéficiaires passifs de soins ou de protection. À cet égard, le Comité des droits de l'enfant de l'Organisation des Nations Unies rappelle que les États ont l'obligation juridique de garantir les droits fondamentaux de chaque enfant, lesquels ne doivent pas être perçus comme un acte de charité envers eux⁷⁴, ce qui implique également une intégration de la *Convention* et son application⁷⁵.

L'approche fondée sur les droits des enfants repose ainsi sur les quatre principes directeurs de la *Convention*, que sont le droit à la non-discrimination, l'intérêt supérieur de l'enfant, le droit à la vie, à la survie et au développement, ainsi que le droit à la participation⁷⁶.

La non-discrimination exige non seulement l'égalité d'accès aux droits, mais aussi des mesures d'équité visant à corriger les obstacles structurels à leur réalisation⁷⁷. Concernant l'intérêt supérieur de l'enfant, le Comité des droits de l'enfant de l'Organisation des Nations Unies rappelle qu'il est indissociable de l'ensemble des droits reconnus par la *Convention*⁷⁸. Il suppose donc une définition précise de la portée et du contenu des droits des enfants. Le Comité des droits de l'enfant de l'Organisation des Nations Unies souligne en outre que le droit à la vie, à la survie et au développement doit être appréhendé de manière globale⁷⁹, comme un concept intégrant ses dimensions physique, mentale, psychologique, sociale, morale et spirituelle⁸⁰.

72 Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 5 (2003): Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant (art 4, 42 et 44, par 6)*, Doc NU CRC/GC/2003/5 (27 novembre 2003) au para 12.

73 Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 5 (2003): Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant (art 4, 42 et 44, par 6)*, Doc NU CRC/GC/2003/5 (27 novembre 2003) aux para 12 et 19.

74 Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 5 (2003): Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant (art 4, 42 et 44, par 6)*, Doc NU CRC/GC/2003/5 (27 novembre 2003) au para 11.

75 Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 5 (2003): Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant (art 4, 42 et 44, par 6)*, Doc NU CRC/GC/2003/5 (27 novembre 2003) au para 12.

76 Comité des droits de l'enfant, *Directives spécifiques à l'instrument concernant la forme et le contenu des rapports périodiques que les États parties doivent soumettre en application du paragraphe 1 b) de l'article 44 de la Convention relative aux droits de l'enfant*, Doc. ONU CRC/C/5. (30 octobre 1991), Voir aussi la version mise à jour de ces *Directives* (23 novembre 2010), Doc. ONU CRC/C/58/Rev.2, aux para 23-27; Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 5 (2003): Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant (art 4, 42 et 44, par 6)*, Doc NU CRC/GC/2003/5 (27 novembre 2003) au para 12.

77 Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 5 (2003): Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant (art 4, 42 et 44, par 6)*, Doc NU CRC/GC/2003/5 (27 novembre 2003) au para 12.

78 Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 14: Le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale*, Doc off NU CRC/C/GC/14 (29 mai 2013) aux para 4, 6 et 47.

79 Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 7: Mise en œuvre des droits de l'enfant dans la petite enfance*, Doc off NU CRC/C/GC/7 (20 septembre 2006) au para 10; Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 5 (2003): Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant (art 4, 42 et 44, par 6)*, Doc NU CRC/GC/2003/5 (27 novembre 2003) au para 12.

80 Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 5 (2003): Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant (art 4, 42 et 44, par 6)*, Doc NU CRC/GC/2003/5 (27 novembre 2003) au para 12; *Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, 1577 RTNU 3, art 6.

Enfin, le droit à la participation ne saurait être symbolique⁸¹ ou ponctuel⁶⁴ : il doit s'exercer dans toutes les sphères de la vie des enfants⁸² et contribue à renforcer l'effectivité de l'ensemble de leurs droits⁸³.

« Mon rêve pour les enfants au Québec, c'est qu'il n'y ait plus d'intimidation ou autre forme de harcèlement. » – 18 ans

Ainsi comprise, l'approche fondée sur les droits des enfants, laquelle implique leur reconnaissance explicite, constitue un outil stratégique majeur pour les parlementaires du Québec. Elle permet de structurer l'élaboration des lois, d'évaluer leurs effets sur les enfants et d'assurer que les réformes législatives répondent effectivement aux obligations du Québec en vertu de la *Convention*. Elle favorise la réalisation concrète de l'ensemble des droits des enfants, dans la mesure où l'incorporation de la *Convention* et la reconnaissance de leurs droits renforcent leur visibilité dans l'élaboration de lois et politiques publiques, consolidant ainsi leur statut de titulaires de droits⁸⁴.

2.4 La nécessité d'une intervention législative

Les constats présentés dans le cadre de ce rapport mettent en lumière les limites du cadre juridique québécois quant à la reconnaissance pleine et entière des droits des enfants. Faute d'un instrument législatif autonome, complet et transversal dédié aux enfants, le droit québécois demeure fragmenté et ne regroupe pas, en un même texte, l'ensemble des droits qui leur sont reconnus. Cette dispersion et cette incomplétude nuisent à la visibilité, à la reconnaissance et à l'effectivité des droits des enfants.

Pour reconnaître les enfants comme des titulaires de droits, il est fondamental d'énoncer explicitement des droits qui leur sont propres, de manière complète et transversale. La vulnérabilité, elle, ne peut constituer le fondement principal d'un cadre législatif voué à reconnaître l'ensemble de leurs droits. Les enfants sont bien plus que des êtres vulnérables : ils ont droit à une protection spéciale, tout en étant des acteurs sociaux à part entière qui font partie intégrante de la société, qui ont des besoins propres, et dont l'autonomie est grandissante.

81 Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 12 (2009) : Le droit de l'enfant d'être entendu, Doc off NU CRC/C/GC/12 (20 juillet 2009) au para 132.

82 Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 12 (2009) : Le droit de l'enfant d'être entendu, Doc off NU CRC/C/GC/12 (20 juillet 2009) aux para 13 et 133.

83 Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 12 (2009) : Le droit de l'enfant d'être entendu, Doc off NU CRC/C/GC/12 (20 juillet 2009) au para 80.

84 Sabine Hoffman & Siôn O'Neill, *The Impact of Legal Integration of the UN Convention on the Rights of the Child in Wales*, Cardiff (RU), Equality and Human Rights Commission, 2018.

Un cadre législatif fondé sur les droits des enfants devrait reconnaître l'ensemble de ces aspects, en reposant sur le droit à la non-discrimination, l'intérêt supérieur, le droit à la vie, à la survie et au développement ainsi que le droit à la participation.

Il en va de leur dignité. C'est précisément l'esprit de la *Convention*.

Cette situation fragilise le statut de titulaires de droits des enfants, limite non seulement la portée concrète de ces droits, mais également leur visibilité, leur compréhension et leur appropriation par les enfants eux-mêmes ainsi que par les acteurs appelés à les mettre en œuvre.

Dans ce contexte, l'adoption d'un cadre législatif fondé sur une approche intégrée des droits des enfants apparaît nécessaire afin d'assurer une reconnaissance explicite de leurs droits au Québec. Cette réflexion s'inscrit d'ailleurs dans le prolongement des travaux de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse, présidée par madame Régine Laurent, laquelle recommandait également l'adoption d'une *Charte des droits des enfants* afin de mieux reconnaître les enfants comme titulaires de droits et de renforcer la prise en compte de leurs droits.

L'adoption d'un tel cadre législatif contribuerait ainsi à renforcer la place des enfants au sein du droit québécois et dans la société québécoise. Elle favoriserait une meilleure reconnaissance de leurs droits, une plus grande cohérence des actions de l'État, des institutions et des acteurs privés, ainsi que le développement d'une culture juridique, institutionnelle et sociétale qui reconnaît pleinement les enfants comme des sujets de droit.

RECOMMANDATION 1

Que le législateur adopte une *Charte des droits des enfants* énonçant l'ensemble des droits reconnus aux enfants au Québec, laquelle reprend minimalement les droits reconnus dans la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

3. LA PARTICIPATION DES JEUNES

Une telle réforme ne saurait toutefois être pleinement cohérente sans la participation des enfants eux-mêmes. La reconnaissance des enfants comme titulaires de droits implique également que leurs opinions soient recherchées et entendues dans les réflexions en amont et les décisions portant sur leurs droits.

Dans cette perspective, la commissaire considère que la participation des enfants à l'élaboration d'une *Charte des droits des enfants* est un incontournable. Les enfants doivent être partie prenante de cette démarche collective. À cette fin, la commissaire entend entreprendre une tournée des différentes régions du Québec afin de recueillir les réflexions et les propositions des enfants quant aux droits qui devraient être reconnus au sein de la *Charte des droits des enfants*. Pour assurer une mise en œuvre effective du droit à la participation des enfants dans le cadre de l'adoption d'une *Charte* consacrant leurs droits, le législateur devra dûment prendre en considération les opinions des enfants, une fois celles-ci recueillies par la commissaire.

3.1 Le droit à la participation

La *Convention* consacre le droit des enfants de participer aux décisions les intéressant et les concernant. Conséquemment, les opinions des enfants doivent être dûment prises en considération⁸⁵. Tel que présenté précédemment, le droit de participer est élevé au rang de principe directeur par le Comité des droits de l'enfant de l'Organisation des Nations Unies. Ce dernier souligne que les États parties à la *Convention* ont l'obligation «d'examiner ou de modifier leur législation afin d'introduire des mécanismes donnant aux enfants un accès à une information appropriée, à un soutien adéquat, si nécessaire, à des informations sur le poids donné à leur opinion, et à des procédures de plaintes, de recours ou de réparation»⁸⁶.

« Être écoutés en tant qu'enfant,
par les gens qui m'entourent. » – 11 ans

Le Comité des droits de l'enfant de l'Organisation des Nations Unies reconnaît que le droit pour un enfant de s'exprimer et de participer aux décisions qui le concernent est étroitement lié à son intérêt supérieur⁸⁷. Pour déterminer ce qui est dans l'intérêt des enfants, il faut dûment prendre en considération leurs points de vue.

La participation des enfants ne devrait plus être perçue comme une simple pratique administrative ou un privilège accordé discrétionnairement, mais comme un droit fondamental applicable dans toutes les sphères de leur vie. Sa reconnaissance et sa mise en œuvre sont essentielles à une prise de décisions dans l'intérêt supérieur des enfants. Reconnaître pleinement ce droit permettrait de renforcer la place des enfants comme de véritables titulaires de droits, et non uniquement comme des personnes à protéger.

85 *Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, RTNU 1577:3, RT Can n° 3, art 12.

86 Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 12 (2009): Le droit de l'enfant d'être entendu*, Doc off NU CRC/C/GC/12 (20 juillet 2009) au para 48.

87 Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 12 (2009): Le droit de l'enfant d'être entendu*, Doc off NU CRC/C/GC/12 (20 juillet 2009) aux para 68, et 70 à 74.

3.2 La participation des enfants à toute réforme législative touchant leurs droits

Bien que les enfants ne disposent pas du droit de vote, ils n'en demeurent pas moins des acteurs sociaux capables d'influencer leur environnement et leur société. Dès lors, impliquer les enfants dans une réforme législative portant sur leurs droits représenterait l'amorce d'une mise en œuvre réelle de leur droit à la participation. Une telle démarche enverrait un signal fort : les enfants ne sont pas seulement des bénéficiaires de protections, mais également des acteurs sociaux à part entière, des titulaires de droits, dont les opinions sont recherchées, reconnues, et valorisées. Leur inclusion dans l'identification de leurs droits témoignerait d'une société qui les considère comme faisant partie intégrante de la vie collective.

La participation directe des enfants à l'adoption d'une *Charte* leur étant entièrement consacrée agirait également comme un facteur de protection : lorsque les enfants contribuent à identifier leurs droits, ils sont plus susceptibles de les connaître, de les comprendre et de les reconnaître comme légitimes. Ils sont dès lors mieux outillés pour se protéger eux-mêmes, pour protéger leurs pairs, et pour demander réparation lorsque leurs droits ne sont pas respectés⁸⁸. Une telle participation développerait aussi une culture citoyenne durable, fondée sur la réflexion critique, l'engagement, et la capacité d'influencer les décisions qui les concernent. La participation des enfants à cet exercice législatif deviendrait ainsi un levier de reconnaissance de leur dignité et un mécanisme d'apprentissage concret de la citoyenneté.

Impliquer les enfants contribuerait également à réduire l'écart entre les droits théoriques et la réalité vécue par les enfants. Lorsque les mécanismes procéduraux, les voies de recours et de remèdes, l'accès à la justice ou les dispositifs de protection sont pensés avec les enfants eux-mêmes, ils deviennent plus accessibles et adaptés à leurs besoins réels. Une réforme faisant place aux enfants permettrait de concevoir des mécanismes mieux ancrés dans leur expérience quotidienne.

Sur le plan sociétal, l'implication des enfants dans l'adoption d'une *Charte des droits des enfants* s'inscrirait dans un projet de société dans lequel ils sont reconnus comme de véritables acteurs sociaux et des alliés de leur propre protection. Cet instrument législatif contribuerait à bâtir une société plus inclusive, plus cohésive et plus démocratique, dans laquelle les enfants participent réellement à la définition des normes qui les concernent.

RECOMMANDATION 2 : Que le législateur assure la participation effective des enfants au processus d'élaboration d'une *Charte des droits des enfants*.

88 Megan Mitchell, Laura Lundy & Lisa Hill, « *Children's Human Rights to "Participation" and "Protection": Rethinking the Relationship Using Barnahus as a Case Example* » (2023) Child Abuse Review e2820 à la p 5.

4. UNE AVANCÉE IMMÉDIATE POUR LES DROITS DES ENFANTS

Les recommandations qui précèdent visent une reconnaissance explicite, complète et transversale des enfants comme titulaires de droits, notamment par l'adoption d'un texte législatif qui leur soit spécifiquement consacré et par la reconnaissance explicite de leur droit à participer aux décisions qui les concernent. Dans cette perspective, et bien qu'une telle réforme nécessite un travail plus large de réflexion, de consultation et de transformation du cadre législatif actuel, une avancée immédiate est possible : affirmer explicitement que les droits garantis par la *Charte des droits et libertés de la personne* s'appliquent également aux enfants.

À la lumière des éléments présentés précédemment, une telle reconnaissance ne saurait toutefois, à elle seule, répondre à l'ensemble des enjeux soulevés dans le présent rapport. Bien que la *Charte des droits et libertés de la personne* ne constitue pas un instrument spécifique consacré aux enfants et qu'elle ne reconnaisse pas l'ensemble des droits qui devraient leur être garantis, elle n'en demeure pas moins un texte fondamental en matière de protection des droits de la personne. Une affirmation explicite de son application aux enfants constituerait ainsi une avancée importante afin de renforcer la visibilité et l'effectivité de leurs droits, notamment dans les situations de violations de ceux-ci, en facilitant l'identification des droits en cause, des dispositions applicables et des recours pouvant être exercés.

RECOMMANDATION 3

Que le législateur affirme que les droits garantis par la *Charte des droits et libertés de la personne* s'appliquent également aux enfants.

5. LES ENFANTS DES PREMIÈRES NATIONS ET INUIT

La commissaire reconnaît que les réalités, les droits et les aspirations des Premières Nations et des Inuit en matière de droits des enfants s'inscrivent dans des contextes historiques, culturels, juridiques et politiques qui leur sont propres. À cet égard, plusieurs initiatives et démarches portées par les Premières Nations et les Inuit ont déjà affirmé l'importance de reconnaître les droits des enfants des Premières Nations et Inuit dans le respect de leurs cultures, de leurs langues, de leurs traditions et de leur droit à l'autodétermination.

La commissaire reconnaît également que, bien qu'elle exerce un mandat à l'égard de tous les enfants au Québec, toute réflexion entourant une éventuelle *Charte des droits des enfants* devra tenir compte de ces réalités particulières et nécessitera des discussions de gouvernement à gouvernement avec les Premières Nations et les Inuit concernant les enfants issus de leurs communautés.

6. FONDEMENTS ET RECOMMANDATIONS

Les constats présentés dans le cadre du présent rapport mettent en lumière les limites du cadre juridique québécois quant à la reconnaissance pleine et entière des droits des enfants. Malgré l'existence de plusieurs garanties juridiques importantes, les droits des enfants demeurent encore incomplets, fragmentés et inégalement reconnus.

Il souligne également que les enfants ne peuvent être envisagés uniquement sous l'angle de la protection. Ils doivent être reconnus comme de véritables titulaires de droits, incluant leur droit à la protection, mais également les droits liés à leur développement et ceux liés à leur autonomie grandissante, dans le cadre d'un ensemble de droits complet et transversal. C'est cet ensemble de droits qui doit guider les réflexions, les décisions, les lois, les politiques publiques, et les interventions qui concernent les enfants.

Dans ce contexte, la commissaire au bien-être et aux droits des enfants considère qu'une réforme du cadre législatif québécois apparaît nécessaire afin d'assurer une reconnaissance plus explicite, complète et transversale des droits des enfants au Québec. Cette démarche vise également à renforcer la place accordée aux enfants dans la société québécoise et à favoriser une culture juridique, institutionnelle et sociétale fondée sur leur reconnaissance comme sujets de droit à part entière.

AINSI, CONSIDÉRANT QUE :

- le Canada a ratifié la *Convention relative aux droits de l'enfant* le 13 décembre 1991;
- le Québec s'est déclaré lié par cette *Convention* par le décret n° 1676-91 du 9 décembre 1991;
- dans ce décret, le Québec a affirmé que la *Convention* relève en bonne partie de sa compétence, ainsi que sa volonté de s'y conformer;
- le Québec a adopté la *Loi sur le commissaire au bien-être et aux droits des enfants* le 30 mai 2024;
- le Commissaire au bien-être et aux droits des enfants a pour fonction de promouvoir le bien-être et le respect des droits des enfants, y compris d'informer le public sur les principes et les dispositions de la *Convention*;
- le cadre législatif québécois reconnaît certaines garanties juridiques en faveur des enfants, notamment leur droit à la protection et à la sécurité;
- les droits des enfants ne font toujours pas l'objet, en droit québécois, d'une reconnaissance explicite et transversale qui en assure le respect et la mise en œuvre uniforme;
- certains droits reconnus aux enfants dans la *Convention* demeurent absents ou insuffisamment consacrés au sein du cadre législatif québécois;

- les enfants doivent être reconnus, dans l'ensemble de la législation québécoise, comme de véritables sujets de droit, titulaires de droits propres et non seulement comme bénéficiaires de mesures de protection ou d'intervention;
- l'intérêt supérieur de l'enfant doit être compris à la lumière de l'ensemble de ses droits et guider toute décision le concernant;
- les quatre principes directeurs de la *Convention*, que sont le droit à la non-discrimination, l'intérêt supérieur de l'enfant, le droit à la vie, à la survie et au développement, ainsi que le droit à la participation, doivent guider l'ensemble des lois, politiques, décisions judiciaires et décisions administratives concernant les enfants;
- la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse a recommandé d'adopter une *Charte des droits des enfants* énonçant leurs droits fondamentaux, et d'affirmer clairement, dans le cadre législatif québécois, la condamnation de toute forme de châtiment corporel à l'égard des enfants, afin de reconnaître pleinement leur dignité, leur intégrité et leur droit à une protection effective contre la violence;
- le Comité des droits de l'enfant de l'Organisation des Nations Unies recommande aux États parties à la *Convention* de se doter de lois générales en matière de droits des enfants et d'en assurer l'effectivité;
- il est nécessaire d'assurer la participation effective des enfants à toute réforme législative touchant leurs droits, afin de reconnaître leur qualité de sujets de droit et de prendre dûment en considération leurs opinions dans les décisions qui les concernent.

LA COMMISSAIRE AU BIEN-ÊTRE ET AUX DROITS DES ENFANTS RECOMMANDE D'ADOPTER :

- Un cadre législatif fondé sur une approche intégrée des droits des enfants, afin de reconnaître expressément les enfants comme sujets de droit, d'énoncer de manière claire et explicite l'ensemble de leurs droits, d'en assurer la mise en œuvre cohérente dans tous les milieux où les enfants évoluent, le tout, guidé par la prise en compte réelle de leurs opinions, leur intérêt supérieur, leur dignité, leur sécurité et leur développement, sans discrimination aucune.

PLUS SPÉCIFIQUEMENT, LA COMMISSAIRE RECOMMANDE AU LÉGISLATEUR DE :

- Adopter une *Charte des droits des enfants* énonçant l'ensemble des droits des enfants au Québec, laquelle reprend minimalement les droits reconnus dans la *Convention*;
- Assurer la participation des enfants au Québec au processus d'élaboration de la *Charte des droits des enfants*;
- Affirmer que les droits énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne* sont garantis également aux enfants.

ANNEXE 1: EXEMPLES DE JURIDICTIONS AYANT LÉGIFÉRÉ EN DROITS DES ENFANTS

Plusieurs États ont, au cours des dernières décennies, entrepris des réformes législatives visant à renforcer la reconnaissance des droits des enfants dans leur droit interne. Ces initiatives traduisent une évolution importante des systèmes juridiques contemporains, dans lesquels les enfants sont de plus en plus reconnus comme des titulaires de droits.

Les approches adoptées varient selon les traditions juridiques et les structures constitutionnelles propres à chaque État. Certaines juridictions ont intégré directement la *Convention* dans leur ordre juridique interne, parfois en lui reconnaissant une valeur supérieure aux lois ordinaires. D'autres ont privilégié l'adoption de dispositions constitutionnelles spécifiques consacrant certains droits fondamentaux des enfants ou encore la création d'instruments législatifs spécialisés visant à mieux encadrer leur protection, leur participation et leur développement.

Écosse

En 2024, l'Écosse a adopté le *UNCRC Incorporation Act* intégrant la *Convention* dans le droit écossais, dans les limites des compétences dévolues aux institutions écossaises.

Cette loi impose aux autorités publiques de respecter les droits des enfants dans l'ensemble de leurs actions, y compris lorsque des services sont confiés à des organismes externes⁸⁹. Les enfants, ou leurs représentants, peuvent également saisir les tribunaux afin de faire valoir directement les droits reconnus par la *Convention*.⁹⁰

Les tribunaux écossais peuvent intervenir lorsqu'une loi est incompatible avec la *Convention*, notamment en empêchant son application ou en signalant son incompatibilité. Les lois existantes doivent également être interprétées, dans la mesure du possible, de manière conforme à la *Convention*.⁹¹

La réforme prévoit aussi différents mécanismes de suivi et de mise en œuvre. Certaines institutions indépendantes chargées de la protection des droits des enfants peuvent engager des recours, tandis que le gouvernement écossais doit publier des plans d'action, produire des rapports réguliers et évaluer les progrès réalisés en matière de droits des enfants.⁹²

Un autre aspect marquant du modèle écossais concerne la participation des enfants et des jeunes. Bien que cette participation ne soit pas née spécifiquement de cette loi, elle occupe déjà une place importante dans les politiques publiques écossaises et a été mobilisée dans le cadre du processus de réforme afin de recueillir les points de vue des jeunes sur les enjeux qui les concernent.⁹³

89 Écosse, *United Nations Convention on the Rights of the Child (Incorporation) (Scotland) Act* 2024, art. 6.

90 Écosse, *United Nations Convention on the Rights of the Child (Incorporation) (Scotland) Act* 2024, art. 7,8,9.

91 Adamson, Bruce, «L'incorporation de la Convention internationale des droits de l'enfant en Écosse: un chantier de cent ans» (2024), en ligne: OKAJU <<https://www.okaju.lu/100-2/lincorporation-de-la-convention-internationale-droits-de-lenfant-en-ecosse-un-chantier-de-cent-ans/>>.

92 Écosse, *United Nations Convention on the Rights of the Child (Incorporation) (Scotland) Act* 2024, art. 13 à 18.

93 Together Scotland, *Children's participation in UNCRC incorporation process*, documents de recherche et de politique publique, en ligne: <<https://www.togetherscotland.org.uk/>>.

Cette participation se manifeste notamment à travers le travail du *Scottish Youth Parliament*⁹⁴, dans le cadre de la campagne *Right Here, Right Now*. Le manifeste jeunesse *Lead the Way*⁹⁵ (2016-2021) a permis de recueillir plus de 70 000 réponses lors de consultations publiques, dont 76 % des participants ont indiqué que la *Convention* devrait être pleinement intégrée dans le droit écossais et que les droits des enfants et des jeunes devraient être protégés et promus.⁹⁶

Norvège

En 2003, un amendement de la *Human Rights Act 1999* (*Menneskerettsloven*) a permis l'intégration de la *Convention* dans l'ordre juridique interne⁹⁷. Cette incorporation présente une caractéristique essentielle : la *Convention* s'est vue reconnaître une valeur supra-législative, à un niveau semi-constitutionnel.⁹⁸ En vertu de cette loi, ses dispositions prévalent sur toute législation ordinaire incompatible.⁹⁹

Les droits des enfants ont également acquis une protection constitutionnelle en 2014 avec l'ajout d'une nouvelle section consacrée aux droits des enfants, largement inspirée de la *Convention*. Cette section constitutionnelle consacre trois principes fondamentaux : le droit de l'enfant d'être entendu dans toute affaire qui le concerne, l'obligation de considérer son intérêt supérieur comme une considération primordiale dans les décisions qui l'affectent, ainsi que le droit à la protection de son intégrité personnelle. Elle impose également aux autorités publiques de créer des conditions favorables au développement de l'enfant, renforçant ainsi la protection constitutionnelle des droits de l'enfant en droit norvégien.¹⁰⁰

Suède

La Suède présente un modèle d'intégration des droits des enfants marqué par une incorporation législative de la *Convention* dans le droit interne en 2020. La *Convention* a ainsi acquis le statut de loi nationale. Selon le gouvernement suédois, cette réforme a déjà contribué à accroître la visibilité des droits de l'enfant dans l'ensemble du secteur public et à renforcer la prise en compte de la *Convention* tant dans l'élaboration des politiques que dans la pratique.¹⁰¹ Toutefois, la *Convention* a conservé une valeur équivalente à celle des lois ordinaires et n'a pas bénéficié d'une primauté formelle en cas de conflit avec d'autres dispositions législatives.¹⁰²

94 Parlement écossais des jeunes (Scottish Youth Parliament), organisation indépendante de représentation des jeunes reconnue par les autorités écossaises, site officiel : <<https://syp.org.uk/>>.

95 Maison des Nations Unies en Écosse, *Leading the Way: How Scotland is Championing the Rights of Children and Young People in the United Kingdom*, en ligne : <<https://www.unhscotland.org.uk/post/leading-the-way-how-scotland-is-championing-the-rights-of-children-and-young-people-in-the-united-k>>.

96 Kasey McCall-Smith, « Incorporating the CRC in Scotland » dans Ursula Kil Kelly, Laura Lundy et Bronagh Byrne, dir, *Incorporating the UN Convention on the Rights of the Child into National Law* (Cambridge : Intersentia, 2021).

97 Norvège, « Seventh periodic report submitted under article 44 of the Convention on the Rights of the Child, due in 2024 », 20 août 2024, en ligne : <<https://www.regjeringen.no/contentassets/7143148c6e194913be6146746e949d72/norways-seventh-report-to-the-un-committee-on-the-rights-of-the-child.pdf>>.

98 Trude Haugli, « Constitutional Rights for Children in Norway », dans Trude Haugli, Anna Nylund, Randi Sigurdson et Lena R L Bendiksen (dir), *Children's Constitutional Rights in the Nordic Countries*, Leyde/Boston, Brill, 2020, en ligne : <https://www.jstor.org/content/oa_book_edited/10.1163/j.ctv2gjwv97>.

99 Centre nordique de protection sociale et al, *Participation is Protection – Embedding Children's Rights in Nordic Crisis Governance* (2025) à la p 51, en ligne : <https://nordicwelfare.org/wp-content/uploads/2025/08/Participation-is-Protection_-_Embedding-Children_s-Rights-in-Nordic-Crisis-Governance.pdf>.

100 Malcolm Langford et al. (dir.), *Children's Rights in Norway: An Implementation Paradox?*, Universitetsforlaget, 2019, p. 41, chapitre disponible en ligne : <https://www.scup.com/doi/full/10.18261/9788215031415-2019-02>

101 Suède, *Statement at the consideration of Sweden's combined sixth and seventh periodic report before the Committee on the Rights of the Child*, 16 janvier 2023, en ligne : <https://www.swedenabroad.se/en/embassies/un-geneva/current/statements/crc_6_7>.

102 Bureaux du gouvernement de la Suède, *The UN Convention on the Rights of the Child becomes Swedish law (SOU 2016:19 – English summary)*, ministère des Affaires sociales, Stockholm, en ligne : <https://www.government.se/globalassets/government/dokument/socialdepartementet/english-summary_sou2016_19.pdf>.

Autriche

L'Autriche a adopté, en 2011, une loi constitutionnelle spécifique consacrée aux droits des enfants (*Loi constitutionnelle fédérale sur les droits des enfants – Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern*)¹⁰³. Cette loi reconnaît notamment le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, le droit à la protection ainsi que le droit à la participation, conférant ainsi une valeur constitutionnelle à plusieurs droits des enfants, même si la *Convention relative aux droits de l'enfant* n'a pas été intégrée dans son intégralité.

ET EN AMÉRIQUE DU SUD

Brésil

Au Brésil, l'article 227 de la Constitution de 1988 occupe une place centrale dans la protection des droits des enfants. Cette disposition impose à la famille, à la société et à l'État le devoir d'assurer aux enfants, avec une priorité absolue, le droit à la vie, à la santé, à l'alimentation, à l'éducation, au loisir, à la professionnalisation, à la culture, à la dignité, au respect, à la liberté ainsi qu'à la vie familiale et communautaire, tout en les protégeant contre toute forme de négligence, de discrimination, d'exploitation, de violence, de cruauté et d'oppression.¹⁰⁴

Les rapports du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies soulignent que le Brésil dispose d'un cadre juridique et constitutionnel avancé pour la protection des droits des enfants et des adolescents, notamment grâce à l'article 227 de sa Constitution¹⁰⁵.

Uruguay

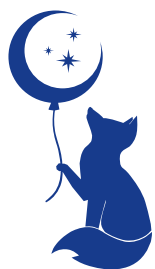
Après avoir ratifié la *Convention* en 1990, l'Uruguay a adopté, en 2004, un *Code de l'enfance et de l'adolescence* reconnaissant les enfants comme des personnes titulaires de droits, et non uniquement comme des personnes à protéger. Cette loi met notamment l'accent sur l'intérêt supérieur de l'enfant ainsi que sur le droit d'être entendu. De plus, les normes internationales relatives aux droits des enfants peuvent être invoquées directement devant les tribunaux uruguayens.¹⁰⁶

¹⁰³ Autriche, Loi fédérale constitutionnelle sur les droits des enfants,

¹⁰⁴ République fédérative du Brésil, *Constitution de la République fédérative du Brésil de 1988*, art 227.

¹⁰⁵ Comité des droits de l'enfant, *Concluding observations on the combined fifth to seventh periodic reports of Brazil*, CRC/C/BRA/CO/57, Nations Unies, 31 janvier 2024, en ligne: <<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g24/013/23/pdf/g2401323.pdf>>.

¹⁰⁶ Réseau international des droits de l'enfant (CRIN), «Uruguay: National Laws and Children's Rights». *Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, 1577 RTNU 3 (entrée en vigueur: 2 septembre 1990; ratifiée par l'Uruguay le 20 novembre 1990).



COMMISSAIRE AU BIEN-ÊTRE
ET AUX DROITS DES ENFANTS