



Rapport de recherche

PROGRAMME ACTIONS CONCERTÉES

Quinze années d'application de l'Entente multisectorielle relative aux enfants victimes d'agression physique, d'agression sexuelle ou de négligence grave : évaluation, pistes d'action et transfert des connaissances acquises à travers le Québec

Chercheur principal

Marc Alain, Université du Québec à Trois-Rivières

Cochercheuses

Marie-Ève Clément, Université du Québec en Outaouais, Delphine Collin-Vézina, Université McGill
Sonia Hélie, CIUSSS-Centre sud de l'Île-de-Montréal, Danielle Nadeau, CIUSSS-Capitale-Nationale
Annick St-Amand, Université du Québec à Trois-Rivières

Partenaires impliqués dans la réalisation du projet

Ministère de la Santé et des Services sociaux, Ministère de la Sécurité publique, Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, Ministère de la Famille, Ministère de la Justice

Assistantes de recherche

Vicky Brassard, coordonnatrice de recherche et Roxane Bélanger, co-coordonnatrice de recherche

Établissement gestionnaire de la subvention

Université du Québec à Trois-Rivières

Numéro du projet de recherche

2018-EM-254271

Titre de l'Action concertée

Entente multisectorielle relative aux enfants victimes d'abus sexuels, de mauvais traitement physiques ou d'absence de soins menaçant leur santé physique

Partenaires de l'Action concertée

Le ministère de Santé et des Services sociaux (MSSS)
et le Fonds de recherche du Québec – Société et culture (FRQSC)

Titre : « Quinze années d'application de l'Entente multisectorielle relative aux enfants victimes d'abus sexuels, de mauvais traitements physiques ou d'une absence de soins menaçant leur santé physique : évaluation, pistes d'action et transfert des connaissances acquises à travers le Québec »

Principales questions : plusieurs questions en lien avec l'appel de proposition lancé par le FRQSC ont émergé lors de l'élaboration de la proposition de recherche que notre équipe a soumis, proposition susceptible de cerner les besoins exprimés par les ministères québécois signataires de l'Entente multisectorielle et partenaires de l'action concertée. D'entrée de jeu, et pour des raisons amplement documentées dans les pages suivantes du présent rapport de même qu'au travers de ses annexes, il appert que malgré tous les efforts des chercheurs, certaines des questions posées dans l'appel de proposition se sont avérées être impossibles à résoudre¹. Ainsi,

- (1) « Documenter (...) en fonction de chacun des types de situations vécues, les différents parcours des enfants victimes dont les cas ont fait l'objet d'une (...) EM » (texte de l'appel de proposition, 2017, p.5), et constitue encore actuellement une tâche globalement impossible à réaliser au Québec, ne serait-ce qu'en raison du fait qu'un moins l'un des partenaires, à savoir le DPJ, ne retient qu'une portion des signalements qui vont entraîner l'ouverture d'une EM. En d'autres termes, tenter de documenter les parcours des enfants victimes ne peut se faire que pour ceux des enfants à qui on a bel et bien offert un suivi dûment consigné dans les livres d'opération des CIUSSS et CISSS du Québec. Ces données, finalement, ne permettraient de réaliser qu'un portrait très limité et forcément parcellaire de

¹ Nous avons proposé, dans le devis de recherche qui a constitué notre réponse à l'appel de proposition, de mettre sur pied un mécanisme de réseautage susceptible de permettre aux acteurs et aux partenaires liés par l'EM de se tenir mutuellement au courant des avancées des pratiques des uns et des autres permettant de pallier les difficultés rencontrées. À cet effet, [tous les DPJ du Québec](#) ont été interviewés lors des toutes premières phases de nos travaux. Ces entretiens (voir Bilan AC-EM_renc_21.05.2018.pdf, pages 18-23 ; voir également Annexe 9.4 Résultats – Plateforme web.pdf) montrent une certaine réticence à rendre disponible et à partager l'état des pratiques locales en matière d'application de l'EM, bien que l'on reconnaisse qu'une telle plateforme de réseautage s'avèrerait fort pratique pour se tenir à jour sur un éventuel calendrier de formations, ce que nos recommandations générales soulignent d'ailleurs.

- réalités extrêmement diverses d'un site à un autre, surtout si l'on sait que les critères qui vont mener au fait de retenir ou non un signalement sont, et nos travaux le montrant clairement, extrêmement différents d'un site à l'autre (voir annexes 6.4, 10.14 et 12.2).
- (2) « Documenter les effets des interventions sur les enfants et leur proches en fonction du but et des objectifs poursuivis par l'Entente multisectorielle. » (texte de l'appel de proposition, 2017, p.6). Pour exactement les mêmes raisons qui viennent d'être évoquées, documenter pour l'ensemble du Québec les effets des interventions s'avèrent être une tâche impossible tant les données disponibles et exploitables ne rendent compte finalement que de très peu de ce qui peut se passer dans la réalité, ormis, bien sûr, les raisons et les motifs qui vont faire en sorte qu'un signalement au DPJ fasse l'objet d'une EM (voir annexes 6.4 et 12.3).
- (3) Les questions (a) des « décisions judiciaires appliquées » et, (b) de l'influence éventuelle de l'Entente sur « le taux de récidive enregistré pour les situations visées par l'Entente (efficacité des mesures de réprobation sociale) » (texte de l'appel de proposition, 2017, pp.5-6), n'ont pu être, dans le premier cas, vraiment documentées en raison de l'absence complète de données véritablement fiables (voir annexe 7.4), et, dans le second, partiellement atteintes par le biais d'entretiens semi-directifs réalisés auprès de procureurs du DPCP et de policiers enquêteurs. En d'autres termes, il est impossible de connaître réellement les suites judiciaires des processus liés à l'ouverture d'une EM² (voir annexe 11.1).

² Même l'idée de consulter les plunitifs du Québec à ces fins, bien qu'envisagée par l'équipe en tout début de nos travaux, a très rapidement été évacuée parce qu'impossible à réaliser : en vertu des règles de confidentialité des affaires criminelles concernant des victimes mineures, il n'est pas possible de faire quelque lien que ce soit entre les faits ayant conduit à l'ouverture d'une EM, soit tous les éléments du début d'une affaire d'EM, d'une part, et l'aboutissement du processus judiciaire à l'endroit du ou des auteurs présumés des gestes, soit les éléments aboutissant à la fin de l'affaire, d'autre part (peu importe la manière de considérer les choses, il nous semble assez évident que la Commission d'accès à l'information aurait systématiquement rejeté toute demande de couplage de données que nous aurions pu présenter). Notons, de plus, que le DPCP, dans ses commentaires au dépôt de notre rapport de recherche, semble esquiver la question de la robustesse de la base de données SIPP en présentant celle-ci comme étant uniquement élaborée à des fins administratives. Or, tout au long de nos échanges précédant le dépôt du rapport final, notamment lorsque nous faisons état des énormes différences entre ces données et celles en provenance des CISSS et CIUSSS, jamais ne nous a-t-on averti du fait que les données du SIPP ne servaient qu'à des fins administratives.

Par contre, et c'est là annoncer les résultats concrets de nos travaux, nous sommes pleinement en mesure de mentionner ici être parvenus à répondre à la quasi-totalité des autres besoins exprimés dans l'appel de proposition de 2017, à savoir :

- (1) Quel est, un peu plus de quinze ans après sa signature, l'état de fonctionnement général de l'EM? (« *Quels sont les autres éléments qui influencent le déclenchement ou non de l'Entente multisectorielle* »; « *Quels sont les facteurs qui influencent le niveau de satisfaction des diverses parties prenantes impliquées par l'application de l'Entente* ») (voir annexes 8.5, 8.6, de même que la présentation Nadeau-Atelier27.pptx) .
- (2) En quoi et comment la promulgation de la Loi 10 en 2015 et la disparition des agences régionales qu'elle officialisait sont venues affecter la coordination que ces agences réalisaient (ces agences étaient, jusqu'à ce moment, les principales courroies d'échange entre les autorités locales et les responsables nationaux)?
- (3) Quelles sont, régionalement, les principales difficultés rencontrées? (« *Quels sont les facteurs qui facilitent ou entravent la concertation entre les différents acteurs?* »; « *peut-on dégager des bonnes pratiques en la matière?* »)
- (4) Quelles sont les étapes des mécanismes prévus à l'EM qui souffrent le plus de ces difficultés? Pourquoi?
- (5) Qu'a-t-on tenté de mettre en place pour contourner ces difficultés? Que révèlent, si tant est qu'il y en ait, les évaluations des correctifs proposés?

Principaux résultats et pistes de solution/recommandations : Les travaux que nous avons réalisés dans le cadre de cette Action concertée s'adressent principalement aux ministres responsables des cinq ministères signataires de l'EM et du Directeur des poursuites criminelles et pénales. Nos conclusions devraient sensibiliser ces responsables à faire en sorte que leurs ministères respectifs appliquent des modifications substantielles au protocole de l'EM afin de résoudre les problèmes que nous avons pu relever. À terme, il est clair que les intervenants qui ont à appliquer le protocole et suivre les victimes et leurs proches vont en profiter, si tant est que certaines des recommandations que nous proposons seront concrétisées. Dans une perspective différente, les résultats de nos

travaux pourront également être mis en comparaison avec ce que les recherches réalisées autour des protocoles sociojudiciaires ont ou vont montrer. En effet, il se trouve que la question du suivi des enfants victimes d'abus et de l'application efficace de la justice pénale à l'endroit de leurs agresseurs fait l'objet d'importantes recherches ailleurs au Canada, aux États-Unis et dans le monde anglosaxon et scandinave en général. En d'autres termes, nos travaux devraient alimenter et enrichir la recherche et les connaissances quant aux meilleures pratiques de collaboration intersectorielle déployées pour soutenir et aider des enfants victimes.

Les questions relatives au fonctionnement global de l'Entente multisectorielle (EM) sur les plans de la communication et des échanges intersectoriels entre les partenaires et les impacts de ces éléments sur la trajectoire des victimes et de leurs proches. D'entrée de jeu, il nous faut mentionner qu'en règle générale, lorsqu'elle est déclenchée, l'EM mobilise essentiellement trois groupes d'acteurs, soit (1) ceux et celles employées par les Directeurs de la protection de l'enfance et de la jeunesse, (2) les enquêteurs des corps de police et, (3) les procureurs de la Direction des poursuites criminelles et pénales (DPCP). La très grande majorité des représentants de ces groupes d'acteurs que nous avons pu sonder et interviewer reconnaissent spontanément qu'en début de processus, les choses se passent relativement bien et que les tous premiers échanges de renseignements et d'analyse de la situation ayant fait en sorte que le protocole soit déployé se déroulent assez rondement. C'est, là aussi très généralement, après ces tous premiers moments que des difficultés diverses apparaissent. Ces difficultés reflètent la plupart du temps, des réalités organisationnelles et des fonctionnement parfois très différents les uns des autres, des processus qui obéissent à des rythmes et des lignes temporelles pratiquement à l'opposé les uns des autres (pour ne donner que cet exemple, la décision de retenir ou non un signalement en protection de l'enfance et de la jeunesse doit se faire généralement dans des délais très courts, et au moment où la décision en question est prise, notamment lorsque le signalement n'est pas retenu, les enquêteurs de police, de leur côté, commencent à peine leurs investigations). Parce que l'EM n'a pas force de loi, on peut penser que les organisations signataires vont devoir mettre les dispositions

légales qui les gouvernent au-devant de ce qu'elles souhaiteraient faire en vertu du protocole d'entente. Très rapidement, donc, ce sont les mandats et missions de ces organisations et ministères qui vont prendre le dessus sur le principe évoqué dans l'EM de « (...) *subordonner, pour un moment, leurs objectifs particuliers à un objectif commun : la protection, au sens le plus large possible, des enfants* » (Gouvernement du Québec, 2001). » Cette question, d'ailleurs, du « *pour un moment* » témoigne particulièrement bien du flou entourant l'application de l'EM : bien que l'on s'entende très clairement, entre partenaires, quant au moment où elle s'enclenche, en revanche, à peu près personne ne s'entend quant à définir le moment où elle prend fin. L'une des raisons potentielles de ces difficultés tient au fait qu'à l'heure actuelle, les formations qui devaient être dispensées auprès de l'ensemble des acteurs impliqués dans le quotidien de l'EM ne sont données que partiellement, sans que l'on ait établi un réel calendrier, ni même un contenu commun. De telles formations sont pourtant essentielles pour que s'établissent des bases de connaissances communes sur les rôles des uns et des autres, mais également, et c'est peut-être là le plus important, pour que des réseaux formels et informels se forment et se consolident lors de telles rencontres consacrées à la formation. Or, si l'on peut comprendre que ces difficultés peuvent entacher les efforts de concertation et d'échange de renseignements, elles sont également la source d'une autre série de problèmes quant au suivi et au soutien à apporter aux victimes et à leur proches non-abuseurs. Les quelques rares parents et adolescentes victimes qui ont bien voulu témoigner de leur expérience d'être passés par les processus de l'EM vont presque unanimement révéler à quel point on les a trop souvent et trop longtemps laissés dans l'ignorance de ce qui se passait dans la trajectoire de la situation qui était la leur. Ces mêmes témoignages pointent également le fait que l'aide et le soutien qu'on a pu leur apporter va varier tant en qualité qu'en quantité tout au long de ces processus et que c'est pratiquement un peu par hasard qu'elles ont pu bénéficier, en cours de processus, d'une aide, de support et des conseils nécessaires pour passer au travers sans trop de séquelles.

Pistes de solutions/recommandations:

- 1. Revoir et uniformiser les critères de rétention des signalements et de compromission en Entente multisectorielle dans la province**
- 2. Préciser et baliser clairement le début et la fin de la concertation dans le cadre de l'EM**
- 3. Bonifier le rôle de soutien que pourraient jouer les intervenants d'organismes comme le CAVAC pendant l'EM**
- 4. Assurer une mise à niveau et la formation continue dans le cadre de l'EM**

Contexte et historique du projet :

Le Québec s'est doté de politiques, d'institutions et d'ententes partenariales susceptibles de transformer les principes de la concertation en modalités d'intervention concrètes et efficaces (voir annexe 1). En revanche, et à l'instar de ce qui se passe parfois aussi ailleurs dans le monde, il arrive que le système québécois manque épisodiquement de souplesse et de capacité de moduler ses actions en fonction de contingences d'application. Adoptée officiellement en 2001, « l'Entente multisectorielle relative aux enfants victimes d'abus sexuels, de mauvais traitements physiques ou d'une absence de soins menaçant leur santé physique » (EM) a fait l'objet, en 2007, d'une première évaluation qualitative. Si cette évaluation faisait ressortir une satisfaction générale assez unanime de la part des utilisateurs de l'EM, plusieurs difficultés ressortaient également. On relevait, par exemple, que si les mécanismes de concertation prévus pour la collaboration entre la Protection de la jeunesse et la police en début de signalement s'appliquent relativement bien, la concertation et la communication s'étiolent assez rapidement par la suite. De plus, l'implication des autres partenaires au fur et à mesure que le dossier chemine semble se faire de manière assez variable, selon les différentes régions et selon l'identité des acteurs concernés. Finalement, si à ses débuts l'EM a pu faire l'objet d'une formation générale, il appert qu'au cours des années suivantes, ces formations n'ont été que partiellement organisées et dispensées. Commandés par les cinq ministères signataires de l'EM, nos travaux présentent un bilan pan-québécois de son fonctionnement actuel.