

Les « **clauses
d'impact jeunesse** »
contenues dans les
mémoires soumis au
Conseil des ministres

MÉMOIRE

14 juin 2004

Conseil permanent de la jeunesse

*Ce mémoire a été adopté par le
Conseil permanent de la jeunesse
le 6 juin 2004,
lors de sa 118^e séance.*

Rédaction

Georges Lemieux

Recherche

Georges Lemieux
Suzanne Plante

Avertissement:

*Sauf dans les cas où le
genre est mentionné de
façon explicite, le
masculin est utilisé dans
ce texte comme
représentant les deux
sexes, sans
discrimination à l'égard
des hommes et des
femmes.*

Cette publication a été produite par le

Conseil permanent de la jeunesse
12, rue Sainte-Anne, 2^e étage
Québec (Québec) G1R 3X2
conseil.jeunesse@cpj.gouv.qc.ca
www.cpj.gouv.qc.ca

Gouvernement du Québec
Dépôt légal – 2004
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN: 2-550-42859-5

1. La clause d'impact jeunesse: contexte

Le gouvernement du Québec a adopté sa première politique jeunesse le 29 mai 2001. Cette politique, intitulée « la jeunesse au cœur du Québec » comprend quatre orientations et plusieurs axes devant guider l'action gouvernementale en matière jeunesse. Ces derniers ont servi de guide à l'élaboration du plan d'action jeunesse 2002-2005.

La politique jeunesse ne contient pas seulement des objectifs à atteindre. Elle a également précisé quels leviers seraient mis en œuvre afin de les atteindre. Ces moyens de mise en œuvre concernent l'ensemble des partenaires de la société civile, notamment le monde de la recherche, les forums jeunesse régionaux, le Conseil permanent de la jeunesse et le comité de suivi de la politique jeunesse.

Mais l'application de la politique jeunesse commande au premier chef une coordination renforcée de l'action gouvernementale. Le Secrétariat à la jeunesse (SAJ) a bien sûr été placé au cœur de l'action jeunesse, mais la coordination au niveau politique a également été jugée capitale.

À cet effet, il a été prévu que la jeunesse demeure sous l'autorité du premier ministre et qu'un comité ministériel à la jeunesse soit formé. Mais le gouvernement a aussi décidé d'introduire une clause d'impact jeunesse dans les mémoires présentés au Conseil des ministres. Selon le texte de la politique de la jeunesse, «... *cette section indiquera si les mesures proposées ont des incidences sur la jeunesse, présente et à venir* »¹.

Suite à l'adoption de la politique de la jeunesse, une nouvelle section a donc été ajoutée aux mémoires présentés au Conseil des ministres, comme le précise un document du Ministère du Conseil exécutif:

Implications sur les jeunes

*Le mémoire doit, lorsque les mesures proposées ont des impacts importants sur les jeunes, faire état de ces impacts.*²

Selon le même document, la clause d'impact jeunesse est incluse dans la partie du mémoire « généralement accessible au public ». La partie « confidentielle » du mémoire se compose des rubriques suivantes: l'accessibilité au public³, les recommandations du ministre, et le rapport des consultations. Notons toutefois que la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (L.R.Q., chapitre A-2.1) prévoit que les

¹ Gouvernement du Québec. SECRÉTARIAT À LA JEUNESSE, *La jeunesse au cœur du Québec. Politique Québécoise de la jeunesse*, Québec, 2001, p. 56.

² Gouvernement du Québec. MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF, *Le fonctionnement du Conseil des ministres*, juin 2003, p. 5. <http://www.mce.gouv.qc.ca/a/publications/fonctionnement.pdf>

³ C'est-à-dire « les renseignements que la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* permet de ne pas rendre accessibles et que le ministre souhaite protéger, en expliquant les raisons à l'appui. En ce cas, ces renseignements ne doivent pas apparaître dans la première partie du mémoire. » *Ibid.*, p. 6.

mémoires soumis par un ministre au Conseil des ministres ne peuvent normalement être communiqués avant un délai de 25 ans⁴.

On doit noter que le Conseil exécutif sollicite l'avis du SAJ lors de la rédaction de la partie des mémoires traitant des incidences sur les jeunes.

2. La démarche: une évaluation de la clause d'impact jeunesse

Près de trois ans après l'adoption de la politique de la jeunesse, le CPJ considère qu'il est temps d'évaluer l'impact réel de la « clause d'impact jeunesse ». Le Conseil permanent de la jeunesse a voulu vérifier quelle était la teneur de la clause d'impact jeunesse dans les mémoires soumis au Conseil des ministres depuis l'adoption de la *Politique québécoise de la jeunesse* en 2001. Le 13 février 2004, le Conseil a envoyé seize lettres demandant à autant de ministères de lui transmettre les clauses d'impact rédigées au sujet des projets de loi soumis au Conseil des ministres depuis juillet 2002.

Le présent document présente et analyse les réponses obtenues à la suite de cette démarche.

RÉSULTATS DE LA DÉMARCHE

Au total, le CPJ a demandé des informations à propos des clauses d'impact contenues dans les mémoires soumis au Conseil des ministres à propos de 74 projets de loi publics. Le tableau suivant présente la nature générale des réponses à ces demandes, en date du 7 avril.

Tableau n° 1 - Sommaire des demandes de divulgation des clauses d'impact jeunesse

Sans réponse	11	14 %
Réponses invalides	7	9 %
Réponses valides	56	73 %
Total	74	100 %

Sur les 74 demandes, 11 n'ont reçu aucune réponse en date du 7 avril 2004. De plus, 7 demandes ont été rejetées parce qu'elles étaient invalides⁵. Des réponses valides ont donc été fournies pour 56 des 74 demandes, ce qui représente donc un taux de réponse frôlant les trois quarts. La teneur de ces réponses sera analysée dans la section suivante.

⁴ «art. 33. Ne peuvent être communiqués avant l'expiration d'un délai de vingt-cinq ans de leur date:
1° les communications du Conseil exécutif à l'un de ses membres, au Conseil du trésor ou à un comité ministériel, à moins que le Conseil exécutif n'en décide autrement;
2° les communications d'un membre du Conseil exécutif à un autre membre de ce conseil, à moins que l'auteur n'en décide autrement;»

⁵ Soit parce qu'aucun mémoire n'a été déposé au Conseil des ministres concernant ce projet de loi, soit parce qu'il l'a été, mais par un autre ministre, ou pour toute autre raison qui fait en sorte que la demande ne peut être remplie.

3. Les réponses

3.1 Analyse quantitative

Le tableau suivant présente les réponses valides obtenues par le Conseil. La première catégorie est constituée des mémoires auxquels l'accès a été refusé. Les trois autres catégories regroupent les clauses d'impact selon la nature générale de leur contenu, soit l'incidence nulle, négative ou positive sur les jeunes. Le tableau suivant présente la teneur générale de ces « clauses d'impact jeunesse »

Tableau n° 2 – Évaluation des clauses d'impact jeunesse divulguées.

Refus de divulgation	19	34%
Incidence nulle	24	41%
Incidence positive	12	21%
Incidence négative	1	2%
Total	56	100%

19 demandes ont été carrément rejetées, en vertu de la Loi sur l'accès qui prévoit un délai de 25 ans avant de rendre public des documents du Conseil exécutif. Évidemment, la divulgation d'un mémoire soumis au Conseil des ministres est à l'entière discrétion de son auteur. On peut ainsi supposer que les mémoires proposant des mesures jugées nécessaires, mais ayant des impacts négatifs, sont moins susceptibles d'être divulgués.

Mais parmi les 37 demandes qui ont obtenu une réponse favorable, 24 indiquent que les mesures proposées n'ont aucun impact sur les jeunes. 12 mémoires indiquent que les mesures auront un effet positif, tandis qu'un seul mémoire signale des conséquences négatives.

3.2 Analyse qualitative

Dans cette section, nous évaluerons d'abord la nature des projets de loi dont l'accès aux clauses d'impact n'a pas été autorisé. Par la suite, nous analyserons le contenu des clauses d'impact jeunesse qui nous ont été transmises. Afin de faciliter l'analyse, nous procéderons en traitant en bloc les mémoires prévoyant des incidences nulles, positives et négatives sur les jeunes

LES MÉMOIRES DONT L'ACCÈS N'A PAS ÉTÉ AUTORISÉ

Plus du tiers des demandes (19 sur 56) traitées par les ministères auxquels le CPJ s'est adressé ont été refusées. Certains des mémoires visaient à régler des problèmes administratifs. Cependant, un grand nombre de mémoires portait sur des dossiers majeurs. On retrouve ainsi parmi les mémoires dont l'accès n'a pas été autorisé ceux relatifs aux projets de loi suivants:

*Loi modifiant la Loi sur les services de santé*⁶
*Loi concernant les unités de négociation*⁷
*Loi modifiant la Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde*⁸
*Loi modifiant la Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde*⁹ ...
*Loi modifiant la Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*¹⁰
Loi favorisant l'établissement d'un régime de retraite à l'intention d'employés œuvrant dans les services de garde
*Loi modifiant la Loi sur l'aide financière aux études*¹¹
*Loi modifiant la Loi sur les collèges (cégep)*¹²
*Loi modifiant la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation et la Loi sur l'instruction publique*¹³
*Loi modifiant le Code du travail*¹⁴

Il est profondément regrettable que l'accès aux clauses d'impact des projets de loi ayant les plus grandes implications sur la société et sur la jeunesse québécoise nous ait été refusé.

LES MÉMOIRES PRÉVOYANT UNE INCIDENCE NULLE

24 mémoires sont classés dans cette catégorie. Une analyse sommaire de ces projets de loi, souvent de nature administrative, permet de constater qu'il est effectivement fort probable que ces mesures aient une incidence presque nulle sur la situation de la jeunesse.

⁶ Ce projet de loi modifie la Loi sur les services de santé et les services sociaux afin de préciser, de façon déclaratoire, qu'une ressource intermédiaire ou une ressource de type familial est réputée ne pas être à l'emploi ni être une salariée de l'établissement public qui recourt à ses services et que toute entente conclue entre eux pour déterminer leurs règles de fonctionnement est réputée ne pas constituer un contrat de travail.

⁷ Ce projet de loi introduit un régime de représentation syndicale applicable aux associations de salariés et aux établissements du secteur des affaires sociales dont le régime de négociation est celui visé à la Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic.

⁸ Ce projet de loi modifie la Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance afin de préciser, de façon déclaratoire, le statut de la personne reconnue comme personne responsable d'un service de garde en milieu familial par un titulaire de permis de centre de la petite enfance et, de la même manière, prévoir que ni cette personne ni celle qui l'assiste ni une personne à son emploi ne sont des salariés du titulaire de permis de centre.

⁹ Ce projet de loi modifie la Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance afin de prévoir que le ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille peut, aux conditions qu'il détermine, conclure avec toute personne qui est titulaire d'un permis de garderie une entente lui permettant de bénéficier de places donnant droit à des subventions. (...) De plus, ce projet de loi modifie certaines dispositions réglementaires afin notamment de réviser le montant de la contribution exigée des parents.

¹⁰ Ce projet de loi prévoit l'abolition de la réduction de la prestation d'assistance-emploi liée au partage du logement, de même que celle liée au coût du logement.

¹¹ Ce projet de loi modifie la Loi sur l'aide financière aux études afin de permettre que l'aide financière soit accordée mensuellement ou périodiquement de manière à mieux tenir compte du moment où l'étudiant encourt certaines de ses dépenses. ...

¹² Ce projet de loi modifie la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel afin de prévoir l'établissement, par le conseil de chaque collège, d'un plan stratégique. ...

¹³ Ce projet de loi modifie la Loi sur l'instruction publique pour y prévoir l'obligation de chaque école et de chaque centre de formation professionnelle et centre d'éducation des adultes de se doter d'un plan de réussite ...

¹⁴ Ce projet de loi modifie les dispositions du Code du travail relatives à la transmission de droits et d'obligations à l'occasion de concessions partielles d'entreprises.

LES MÉMOIRES PRÉVOYANT UNE INCIDENCE POSITIVE

12 mémoires sont classés dans cette catégorie. En voici la liste:

- *Loi modifiant la Loi sur les normes du travail*
- *Loi modifiant le Code de la sécurité routière (deux mémoires)*
- *Loi modifiant la Loi sur les services de santé et de services sociaux concernant les activités médicales, la répartition et l'engagement des médecins.*
- *Loi modifiant la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*
- *Loi concernant l'obtention et l'exécution réciproques des décisions en matière d'aliment*
- *Loi modifiant le Code civil... en matière de fixation de pensions alimentaires pour enfants*
- *Loi modifiant la loi sur l'aide aux victimes d'actes criminels et le Code de procédure pénale*
- *Loi modifiant la Loi sur les coopératives*
- *Loi sur l'aquaculture commerciale (deux mémoires)*
- *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*

L'analyse des différentes clauses d'impact jeunesse incluses dans ces mémoires révèle que celles-ci sont pertinentes. Mais dans tous les cas sauf un, soit le projet de loi visant à modifier la *Loi sur les normes du travail*, les effets bénéfiques annoncés par la clause d'impact ne concernent que des groupes assez restreints de jeunes (les jeunes médecins, les jeunes victimes d'actes criminels, les jeunes touchant des pensions alimentaires, etc.)

Quant au projet de loi ayant des implications plus générales, soit celui modifiant la *Loi sur les normes du travail*, le libellé de sa clause d'impact jeunesse est assez laconique, quoi que pertinent.¹⁵

LE MÉMOIRE PRÉVOYANT UNE INCIDENCE NÉGATIVE

Un seul mémoire dont le CPJ a obtenu copie contient une clause évoquant une incidence négative pour la jeunesse. Il s'agit du mémoire présentant le projet de loi n° 34, la *Loi sur le ministère du développement économique régional et de la recherche*. À notre point de vue, il s'agit clairement de la clause d'impact jeunesse la plus pertinente à laquelle l'accès a été autorisé. C'est la raison pour laquelle nous la reproduisons ici dans son entièreté

« Depuis plusieurs années, le gouvernement a consenti des efforts importants afin d'augmenter la participation des jeunes au développement local et régional, notamment en signifiant des attentes aux CRD et aux CLD quant à la présence de jeunes sur leur conseil d'administration. Dans la mesure où désormais, les membres des conseils d'administration des CRÉ et des organismes locaux de développement seront nommés par les élus, et ce sans obligation particulière quant à la représentation de ses membres, on ne peut garantir que la place occupée par les jeunes au sein de ces instances locales et régionales de développement sera maintenue. Cependant, dans le cadre du plan d'action jeunesse 2002-2005, le Secrétariat à la jeunesse et le ministère des Affaires municipales, de la Métropole, du Loisir et du Sport, en association avec l'Union des municipalités, se sont engagés à élaborer une stratégie de sensibilisation et de

¹⁵ Voici le libellé « Selon les données de l'enquête sur la population active de mars 2001, les jeunes de 15 à 29 ans seraient parmi les principaux bénéficiaires des modifications proposées. En effet, près de 78% d'entre eux ne sont pas syndiqués et 32,7% occupent des emplois à temps partiel »

promotion de la jeunesse auprès des milieux municipaux. Cette stratégie, qui vise à inviter les municipalités à agir de manière concrète pour encourager la participation active des jeunes au développement local, constitue une avenue intéressante pour contrer une éventuelle baisse de représentation des jeunes »

On doit cependant noter que suite à des demandes formulées de la part des forums jeunesse régionaux, un amendement a été apporté au projet de loi n° 34. Cet amendement visait à préserver le rôle des forums dans la gestion des Fonds régionaux d'investissement jeunesse (FRIJ)¹⁶.

4. Constats

Au terme de cette démarche, le CPJ fait les constats suivants:

- Depuis l'adoption de la politique québécoise de la jeunesse, les mémoires soumis au conseil des ministres renferment effectivement une clause d'impact jeunesse.
- Le nombre limité de mémoires auxquels l'accès a été autorisé permet néanmoins d'estimer que règle générale, l'évaluation des incidences sur la jeunesse prévues par les mémoires est correcte.
- La majorité des mémoires dont l'accès a été autorisé concernent des projets de loi dont l'impact social est très limité. Dans de nombreux cas, leur impact est même de nature strictement administrative. Dans ces cas, il est normal que la clause d'impact ne fasse état que d'incidences nulles ou d'incidences minimales.
- Tel est le cas de la plupart des clauses que le Conseil a pu examiner. Ainsi, dans la plupart des cas, les incidences positives évaluées par la clause d'impact jeunesse sont très limitées, de par leur portée réelle.
- Cependant, deux des mémoires analysés faisaient état d'incidences majeures sur la jeunesse (à propos de la *Loi sur les normes du travail* et de la *Loi sur le ministère du développement économique régional et de la recherche*).
- Il est toutefois regrettable que l'immense majorité des clauses d'impact jeunesse contenues dans les mémoires sur les projets de loi d'importance majeure n'aient pas été révélées.

¹⁶ *Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche* (L.R.Q. 2003, chapitre 29) Art. 176

5. Recommandations

Afin d'assurer un meilleur suivi de la mise en œuvre de la politique québécoise de la jeunesse, le CPJ souhaite pouvoir mieux analyser le contenu des clauses d'impact jeunesse.

Le Conseil comprend très bien que la Loi sur l'accès justifie entièrement la décision de ne pas rendre public un mémoire soumis au Conseil des ministres. Mais la loi autorise néanmoins l'auteur de ce mémoire, soit le ministre, à en décider autrement. Le Conseil comprend pleinement les raisons importantes pour lesquelles certains mémoires doivent rester confidentiels. Mais il nous semble abusif de prétendre que la transmission au CPJ non pas du mémoire complet, mais de la seule clause d'impact, pourrait mettre en péril les besoins de confidentialité des communications entre membres du Conseil exécutif. En conséquence:

- **Nous proposons qu'il soit systématiquement demandé aux membres du Conseil exécutif de transmettre au CPJ, en temps voulu, le contenu de la rubrique «incidences sur les jeunes» contenue dans les mémoires qu'ils soumettent au Conseil des ministres**

Certains ministères nous ont avisé que le Conseil exécutif demandait généralement l'avis du Secrétariat à la jeunesse quant au contenu des clauses d'impact jeunesse. Le CPJ considère qu'il s'agit de la voie à suivre et que cette voie doit devenir un passage obligé dans le processus de prise de décision. En conséquence:

- **Nous proposons que tous les mémoires présentés au conseil des ministres soient systématiquement analysés par le Secrétariat à la jeunesse et que celui-ci soit ainsi amené à jouer pleinement son rôle de coordonnateur de l'action gouvernementale en matière de jeunesse.**

Si le Secrétariat à la jeunesse doit jouer son rôle, il en est de même pour le Conseil permanent de la jeunesse dont la mission est de conseiller le premier ministre ainsi que le gouvernement sur toute question relative à la jeunesse. Dans ce cas bien précis, le Conseil ne peut jouer son rôle de façon directe, n'étant pas impliqué dans le processus décisionnel. Mais ce rôle peut être joué différemment, de manière indirecte. En conséquence,

- **Afin que les demandes d'avis relatives aux clauses d'impact jeunesse transmises au Conseil exécutif par le Secrétariat à la jeunesse reflètent également les points de vue exprimés par le Conseil permanent de la jeunesse, nous proposons de transmettre périodiquement au SAJ le recueil de toutes les prises de position et des recommandations adoptées par le CPJ depuis sa création. Le SAJ aurait ainsi l'obligation d'analyser les mesures proposées par les mémoires au regard des positions et recommandations du CPJ.**

Les membres du Conseil permanent de la jeunesse, juin 2004

Geneviève Baril
St-Boniface-de-Shawinigan

Claudie Lévesque
Baie-Comeau

Youri Chassin
Montréal

Sylvain Lévesque
Québec

Sophie Cunningham
Montréal

Dominic Mailloux
Sorel-Tracy

François Fréchette
Sherbrooke

Suzanne Moore
La Sarre

Hugo Jollette
Témiscaming

Marie-Eve Proulx
Hull

Patrick Kearney
Saint-Jérôme

Lisa Roy
Thetford Mines

Patrick Lebel
La Tuque

Félix Turgeon
Montréal