



21M

MEMOIRE
de
LA LIGUE DES DROITS DE L'HOMME
à la
COMMISSION PARLEMENTAIRE
sur le
PROJET DE LOI DE LA PROTECTION DE LA JEUNESSE (65)

22 janvier 1973

I- L'APPROCHE SUR LA PROTECTION DE LA JEUNESSE AU QUEBEC

A- L'état pitoyable de la situation actuelle.

La protection de la jeunesse au Québec est dans un état pitoyable, en soi, et par comparaison à l'évolution qui s'est produite dans de nombreux pays au cours des dernières années.

Des enfants, par centaines, sont battus au point d'avoir des membres brisés. Un plus grand nombre encore vivent dans des conditions familiales qui détruisent chaque jour leur santé, leur sécurité affective et mentale. D'autres sont victimes de procédures administratives discriminatoires de toutes sortes comme, par exemple, le fait pour un enfant qui récidive de se trouver un mois ou plus en détention parce que le juge qui lui est assigné est en vacances. Plusieurs sont traduits devant la Cour inutilement. La situation que vivent les jeunes quand ils se retrouvent dans les postes de police est souvent lamentable. D'autres sont retirés de leur famille pour être soi-disant protégés alors qu'en fait ils sont placés dans des conditions d'hébergement obligatoire plus dégradantes encore.

Les familles ne reçoivent pas l'aide qu'elles devraient recevoir pour exercer leurs droits et leurs obligations et respecter ceux des jeunes. La prévention et le traitement demeurent presque ignorés. Nos écoles de protection et nos milieux d'hébergement obligatoire sont dépourvus de ressources qui leur permettraient de fonctionner normalement et ne sont pas soumis au minimum de contrôle qu'on devrait en attendre. Soulignons en particulier la situation des enfants placés en foyers nourriciers qui dans de nombreux cas s'avère pire que la situation familiale d'origine. On sait surtout qu'on retrouve au Québec près de la moitié des enfants qui sont placés en foyers nourriciers pour tout le Canada.

La Cour n'est pas située dans son véritable contexte et demeure par trop inadaptée à la réalité qu'elle doit servir. Dans la plupart des secteurs, l'insuffisance des ressources est chronique. Il n'existe pas de coordination appropriée au plan provincial des différents services et institutions. A la base des injustices les plus graves, on doit souvent admettre que c'est la notion même de droit qui n'est pas reconnue aux jeunes. En cela, la réalité actuelle ressemble fort à celle que créerait le projet de loi déposé à l'Assemblée Nationale le 8 novembre dernier.

B- La disproportion entre la petitesse du projet de loi et l'ampleur des questions impliquées et des besoins pour le Québec.

Il est évidemment urgent de trouver des solutions adéquates, aux dimensions d'une politique et d'une coordination provinciale, qui tiennent compte des éléments impliqués par une réelle protection de la jeunesse.

Le projet de loi en cause voulait certes répondre, dans le temps, au caractère d'urgence des problèmes actuels, mais son contenu et la manière dont il a été présenté et élaboré risquent d'aggraver la situation plutôt que de l'améliorer.

La Ligue, appuyée par une foule d'organismes et de personnes directement concernés, constate qu'il existe une disproportion flagrante entre la petitesse du projet et l'ampleur des questions impliquées et des besoins à satisfaire en matière de protection de la jeunesse au Québec. C'est pourquoi nous disons, en dépit de l'urgence que présente la situation actuelle, que le projet est prématuré. Nous le démontrerons brièvement et nous proposerons des solutions en conséquence.

C- Un ensemble de besoins immédiats et spécifiques.

La Ligue estime d'abord que la nouvelle législation en matière de protection de la jeunesse doit respecter un certain nombre de priorités qui s'appliquent à toute législation d'importance. Ces priorités peuvent s'exprimer dans le schéma suivant, en considérant successivement:

- 1) Les droits des citoyens les plus directement concernés: les jeunes, les membres de la famille, les professionnels des différents services;
- 2) Les services qui découlent de l'exercice des droits reconnus;
- 3) La législation qui convient aux droits et aux services;
- 4) L'application de la loi et le fonctionnement des services.

Ce schéma se trouve d'ailleurs confirmé par l'expérience de ceux qui doivent assumer quotidiennement par leur travail la protection de la jeunesse. Ils font les distinctions qui s'imposent entre les

problèmes qui dépendent de la loi, de l'application de la loi, des services et des mécanismes sociaux, et par-dessus tout, de la conception que l'on se fait au Québec des droits des jeunes, relativement aux droits des parents en particulier, ainsi qu'aux juridictions relevant des affaires sociales, de la justice, de l'éducation et du travail.

Il faut donc commencer par situer les droits et les services, puis envisager la meilleure façon de les administrer, en tenant compte de ce qui se fait dans d'autres pays. Mentionnons, à titre d'exemples, quelques éléments seulement qui doivent être retenus dans l'approche des droits. Comment et dans quelles limites le droit des parents doit-il être considéré comme un droit fonctionnel? Comment assurer concrètement le droit aux jeunes de faire appel eux-mêmes aux services de protection de la jeunesse? Comment situer les juridictions de la Cour en regard du droit des parents et du droit des enfants? Comment faire pour que le jeune soit véritablement protégé, d'un bout à l'autre du processus qui l'amène à recourir aux services de protection, quand il est en conflit avec son milieu? Quelle est la culture des autres pays sur chacun de ces sujets?

D- Un ensemble de fonctions immédiates et spécifiques

La multiplicité et la diversité des besoins déterminent des fonctions équivalentes dans la législation, auxquelles seules une politique et une coordination provinciales peuvent répondre. En d'autres termes il convient d'envisager une administration de la protection de la jeunesse qui assume les fonctions suivantes:

- 1) Une philosophie sociale et juridique de la protection de la jeunesse.
- 2) Les programmes de prévention et de traitement.
- 3) L'aide à la famille.
- 4) L'organisation locale des services communautaires appropriés.
- 5) La coordination entre les affaires sociales, la justice, l'éducation et le travail.
- 6) La coordination entre les professions et les fonctions multidisciplinaires.
- 7) Le service des enquêtes.

- 8) Le rôle et le fonctionnement de la Cour.
- 9) L'administration de la loi de la protection et de la loi des jeunes délinquants.
- 10) La coordination des milieux d'hébergement temporaire et prolongé hors de la famille.
- 11) Le service des évaluations et de la prospective.
- 12) Les services d'information et de recherche.

E- Besoins et fonctions connexes et médiats.

Outre les fonctions et les besoins décrits précédemment, il en est d'autres, moins immédiats mais dont la portée à long terme est d'égale importance.

- 1) L'importance de l'attention à la jeunesse dans notre société.

Est-il nécessaire de souligner d'abord l'attention positive que nous devons accorder à la jeunesse chez nous. Bien des erreurs ont été commises dans la réforme de l'éducation, qui a pourtant été longuement préparée. Certains des artisans de cette réforme avouent même publiquement aujourd'hui qu'ils la regrettent amèrement. Cela doit nous rendre d'autant plus prudents en matière de protection de la jeunesse.

Il est particulièrement indispensable que cette protection s'inspire d'un véritable respect des jeunes, en ne les considérant pas comme des êtres faibles, des diminutifs d'adultes, mais comme un groupe de citoyens qui ont leur personnalité et la maturité propre à leur âge, et dont la société adulte peut profiter dans la mesure où elle les respecte. In ce domaine, les attitudes de l'adulte sont déterminantes. Si ceux qui doivent administrer la protection de la jeunesse n'ont pas comme premier objectif de rechercher en tout le développement positif de la personne du jeune et du groupe social qu'il forme, ainsi que de sa personnalité juridique, les plus beaux systèmes de protection avorteront. N'utilisons pas une fois de plus les jeunes comme cobayes, dans des expériences qui profiteront d'abord au pouvoir de l'Etat ou à celui des professions.

La protection de la jeunesse est essentiellement une tâche de service.

2) Les répercussions du système de protection de la jeunesse sur la criminalité et la délinquance au Québec.

La question prend tout son sens quand on la considère en fonction du développement de la criminalité dans une société donnée. La Ligue est bien placée, de par son travail auprès des détenus et ses recherches sur la criminalité, pour indiquer combien une enfance mal protégée et pas respectée peut produire de futurs criminels.

S'il y a un domaine où le travail d'aujourd'hui auprès des jeunes façonne directement l'avenir, c'est bien celui-là.

La question principale qui se pose alors est celle de l'identification du jeune au milieu. Dans la mesure où la famille ne permet pas au jeune de s'identifier positivement à son environnement, il devient vital que le quartier, ou l'organisation sociale en général, ou les ressources de l'Etat, compensent l'insécurité générée par la famille et valorisent les jeunes comme personnes et comme groupe de la société.

3) L'utilisation primordiale des ressources communautaires et locales.

L'utilisation des ressources communautaires locales prend une importance extrême dans ce contexte.

On sait qu'une des dimensions principales de la criminalité, comme d'autres formes de désintégration de l'individu par rapport à son milieu ou par rapport à lui-même, est la rupture mentale et affective qui existe entre l'individu et la communauté, par suite de l'incapacité ou du refus de l'individu de s'identifier à son milieu, à la société dans son ensemble. Laisser un jeune dans son milieu local, dans son quartier, au cours du processus d'évaluation sociale et judiciaire, devient indispensable. S'il peut être plus indifférent à un adulte, par exemple, d'aller à la Cour dans un endroit anonyme, loin de son quartier, il en est bien autrement du jeune, chez qui l'identification à l'environnement est toujours une force vive de son développement. C'est pourquoi la Cour doit être mobile et aller siéger dans le milieu social naturel du jeune. C'est pourquoi les centres d'hébergement obligatoire doivent être locaux et très identifiés à l'utilisation des ressources du quartier. Le programme du Centre de protection Hochelaga-Maisonneuve devrait être multiplié.

4) L'attention spéciale aux milieux défavorisés.

Dans le sens des considérations précédentes, on doit porter une attention spéciale aux milieux défavorisés. Le coefficient de délinquance à Montréal, par exemple, est rigoureusement proportionnel au développement économique des diverses régions. Ces statistiques

coïncident non moins rigoureusement avec le fait que dans les sociétés comme la nôtre, la très grande majorité des criminels (pour les crimes résolus ou "affaires classées") proviennent des milieux défavorisés économiquement et sont le plus souvent des illettrés ou des gens qui ont à peine franchi le niveau primaire de scolarisation.

Ainsi l'attention positive aux jeunes de la part de la société, dans les quartiers défavorisés, est d'autant plus importante que ce sont souvent des facteurs sociaux négatifs, comme le vol, par exemple, qui devient pour le jeune un moyen d'identification et une source de prestige social.

On a le choix entre prévenir aujourd'hui, ou tenter de guérir demain. Il est plus facile de prévenir en matière de développement de la jeunesse, que de guérir en matière de protection de la société dite adulte.

Mais il faut au départ être éminemment conscient des processus de développement psycho-social du jeune. Sans une telle conscience, la recherche de la justice peut devenir illusoire.

5) Les répercussions de la loi de protection sur la loi des jeunes délinquants.

Dans ce contexte, l'on ne saurait séparer la loi de la protection de la jeunesse et celle des jeunes délinquants. La juridiction fédérale en matière de droit criminel ne doit pas être utilisée comme un prétexte pour faire moins. Au contraire on devrait faire davantage pour contribuer à l'évolution de la loi des jeunes délinquants. De toute façon, la province, en administrant le développement social et éducatif de la jeunesse, détermine directement tout processus d'intervention judiciaire.

La juridiction fédérale prend de l'importance dans la mesure même où l'on exagère la portée de l'intervention judiciaire par rapport à la protection sociale et aux fonctions éducatives qui ressortent de la protection de la jeunesse, que la province doit assumer.

F- Conclusion: Pourquoi le Gouvernement a-t-il présenté son projet de loi d'une manière aussi inappropriée?

Il suffit de s'arrêter quelques instants sur l'extrême complexité de la réalité que constitue la protection de la jeunesse, pour être étonné, voire stupéfait de la manière dont le gouvernement nous a présenté son projet de loi. Nous le verrons mieux dans la suite encore,

en interrogeant directement le projet de loi avec les autres organismes qui se sont joints à la Ligue. Nous espérons par-dessus tout que la Commission parlementaire accueillera nos recommandations finales, pour corriger l'impression d'improvisation et de coercition que le gouvernement a laissée dans le milieu en présentant son projet. Nous espérons également que les membres de la Commission excuseront le caractère schématique de ce mémoire. Mais le gouvernement nous a laissé si peu de temps pour y réagir substantiellement, qu'il fallait ou improviser des réactions ou les schématiser, en mettant de côté bien des développements qui seraient nécessaires au contenu de notre analyse.

Nous croyons qu'il est de notre devoir de souligner combien ce cas met en relief la nécessité de réviser le procédé d'élaboration des lois du Québec.

Pourquoi le gouvernement se refuse-t-il à commencer l'élaboration des projets de loi au milieu même de la communauté et en donnant à celle-ci les moyens de travailler efficacement. Quant un premier texte aurait jailli du travail des organismes et des individus les plus touchés par une législation, il pourrait alors servir de base aux experts du gouvernement, puis être à nouveau soumis à la collectivité et communiqué dans les journaux à cet effet, avant d'être relu et déposé à l'Assemblée Nationale.

II- SCHEMA DE REMISE EN QUESTION DU PROJET DE LOI

La partie qui suit est constituée de la déclaration commune de la Ligue et des vingt-deux organismes mentionnés, qui représentent environ 7,000 professionnels et 100,000 parents. Cette déclaration a été rendue publique le 18 janvier 1973.

L'ensemble du projet de la loi de la protection de la jeunesse repose sur la création d'un Service de protection de la jeunesse, institué au Ministère de la Justice, et relevant à l'intérieur de ce Ministère de la direction générale de la Probation et des Institutions de détention.

En dépit du fait qu'une nouvelle législation sur la question était attendue depuis longtemps, nous croyons que le projet tel que formulé et présenté, est tout à fait prématuré. En voici les raisons. Les premières tiennent à la procédure suivie par le gouvernement pour présenter le projet; les secondes relèvent de l'analyse du contenu du projet.

I- PROCEDURE SUIVIE PAR LE GOUVERNEMENT

Nous déplorons vivement la procédure qui a entouré la présentation du projet de loi.

a) A l'exception de quelques rares experts proches du gouvernement et dont nous aimerions connaître l'identité, ni les personnes directement concernées par leur travail quotidien, ni les organismes que nous représentons n'ont été consultés par le gouvernement.

b) Ce n'est qu'à la suite de nombreuses pressions que le projet fut soumis à la procédure de la Commission parlementaire.

c) La Commission parlementaire obtenue, le délai pour présenter les mémoires a été établi entre le 9 décembre et le 9 janvier. C'était vraiment contraindre ceux qui voulaient réagir sérieusement au projet à travailler à la hâte et à se trouver ainsi dans une position de recherche extrêmement défavorable, étant donné surtout l'ampleur des questions en cause.

Là encore il a fallu faire des pressions pour obtenir que le délai soit prolongé. Le délai a été porté au 24 janvier.

d) Ce délai demeure encore trop bref et il met en relief le désavantage imposé à la communauté par le gouvernement, qui limite le temps et les moyens dont nous pouvons disposer pour y réagir efficacement.

II- LE CONTENU DU PROJET DE LOI

Venons-en maintenant au contenu du projet de loi pour faire voir comment les dispositions majeures qu'il renferme sont prématurées, par rapport au large débat public que l'on s'attendait de toutes parts à voir instaurer au Québec, sur l'assistance sociale et la protection judiciaire de l'enfance.

Considérons d'abord les questions qui relèvent d'une philosophie des droits de la jeunesse au Québec; nous aborderons ensuite celles qui tiennent du type d'administration qu'il convient de se donner pour assurer le meilleur exercice possible de ces droits.

A- Une philosophie des droits de la jeunesse au Québec

1) Qui est l'enfant dont il est question dans le projet de loi?

De 0 à 18 ans, il est traité de la même façon par le projet. En quoi la loi distingue-t-elle l'enfant de l'adolescent lorsqu'il est question des différents services destinés à les protéger?

2) Quels sont les droits de l'enfant au Québec?

Ne convient-il pas d'avoir réfléchi en profondeur sur cette question pour légiférer en matière de protection de la jeunesse? S'agit-il de protéger les jeunes de façon paternaliste ou de leur garantir les moyens d'exercer leur droit avec l'autonomie qui convient au respect de leur personne et au développement de leur personnalité juridique?

Pourquoi l'article 4 du projet de la loi n'accorde-t-il qu'aux personnes majeures le droit de dénoncer une situation qui met en danger la sécurité et le développement de l'enfant?

3) Les premiers principes de justice ne commandent-ils pas d'accorder le droit d'appel des décisions prises par ceux qui administrent la loi?

Or ce droit fondamental n'est pas garanti par le projet.

4) L'article 3 du projet dit que: "tout acte ou toute décision en exécution de la présente loi doit viser l'intérêt de l'enfant et favoriser son maintien dans son milieu familial naturel "

Il est inutile de vouloir favoriser le milieu familial naturel, si le gouvernement n'a pas envisagé des moyens précis d'aider les familles, à partir d'une meilleure organisation et d'une distribution efficace des ressources appropriées. C'est là une des responsabilités principales qui incombe au Ministère des Affaires Sociales et qui fonde sa juridiction, en termes de prévention, d'enquête, d'assistance et de traitement.

5) Selon quels critères a-t-on départagé les juridictions des Affaires Sociales et de la Justice? Pourquoi le projet ne reconnaît-il pas que la protection sociale est primordiale par rapport à la protection judiciaire et que toutes les mesures favorisant la première doivent être assurées de telle sorte que l'on réduise au minimum l'intervention judiciaire?

6) Sur quelles bases le projet de loi s'appuie-t-il en matière de prévention et de traitement?

7) Quel bilan a-t-on fait de l'évolution en matière des droits de la jeunesse dans les autres pays?

Ne faut-il pas procéder à un tel bilan pour en arriver à privilégier telle ou telle option, en estimant qu'elle serait la mieux adaptée aux besoins du Québec?

8) Le projet est conçu comme une réponse administrative à un problème social, encore qu'il paraisse extrêmement difficile à administrer.

B- L'administration de la loi

- 1) On attendait une loi centrée sur l'utilisation des ressources communautaires locales. Le projet au contraire impose d'en haut une structure administrative très rigide.
- 2) A-t-on revu le concept et le fonctionnement même de la Cour? Quel est le rôle du juge? Par rapport à une équipe multidisciplinaire? Par rapport aux droits des parents? Etc.
- 3) Les relations définies par le projet entre les Ministères de la Justice et des Affaires Sociales, commettent les Affaires Sociales au rôle d'exécutant du Ministère de la Justice.
- 4) Quel est la meilleure façon d'assurer la protection de la jeunesse au Québec?

Est-ce par un Service relevant d'un seul Ministère?

Est-ce par une Commission groupant des représentants de différents ministères, pouvant inclure le Ministère de l'Éducation comme c'est le cas en Belgique, par exemple?

Cette Commission doit-elle relever de plusieurs ministères ou d'un seul ministère et si oui duquel?

Ces questions représentent des options qui ont besoin d'être débattues très ouvertement dans la collectivité. C'est pourquoi le projet de loi tel que présenté et formulé est tout à fait prématuré:

III- RECOMMANDATIONS DE LA LIGUE

Etant donné:

- 1) La disproportion qui existe entre le projet de loi et l'ampleur des questions impliquées et des besoins en matière de protection de la jeunesse au Québec;
- 2) Le devoir qui incombe à l'État de procurer aux organismes et aux personnes les plus concernés, ainsi qu'aux jeunes et aux parents et aux éducateurs, les moyens de procéder à une étude ouverte et publique de ces questions et de ces besoins;

- 3) Le caractère extrêmement dangereux du projet pour la jeunesse et pour l'avenir du Québec, en regard surtout du développement de la criminalité;
- 4) Que les rôles conférés respectivement au Ministère de la Justice et au Ministère des Affaires Sociales par le projet devraient être inversés, et que par ailleurs la protection de la jeunesse touche également l'éducation et le travail, la Ligue demande:
 - a) Le retrait du projet de loi;
 - b) La formation immédiate d'une commission d'étude très publique, avec un mandat de six mois;
 - c) Qu'un nouveau projet de loi soit soumis à l'automne 73 et que, eu égard aux études de la commission demandée précédemment, on prévoit les dispositions suivantes:
 - une législation d'ensemble,
 - visant en particulier à mettre sur pied une commission provinciale de la protection de la jeunesse,
 - groupant des personnes identifiées aux affaires sociales, à l'administration de la justice, à l'éducation et au travail,
 - et reliée au gouvernement d'une manière semblable au bureau du protecteur du citoyen.

On peut en effet, sans préjuger du mandat d'une commission d'étude, faire une telle recommandation, en considérant que l'objectif principal de cette commission devrait être de dresser publiquement un inventaire des priorités en matière de protection de la jeunesse, à la lumière de ce qui se fait dans les autres pays et en cherchant à concilier au maximum la diversité des options des organismes, professions et des personnes en cause.

C'est en raison même de cette diversité d'options et de la multiplicité des fonctions que comporte objectivement la protection de la jeunesse que la deuxième et la troisième recommandations nous paraissent s'imposer.

LA LIGUE DES DROITS DE L'HOMME

Référence: Maurice Champagne,
Directeur général.

LISTE DES ORGANISMES QUI ONT EMIS, AVEC LA LIGUE, LA DECLARATION
COMMUNE, PUBLIEE LE 18 JANVIER 1973.

Ass. des psycho-éducateurs du Qué.
Ass. des institutions pour enfants
Ecole de criminologie, U. de Mtl.
Corporation des psychologues,
Centre d'accueil Hochelaga-Maison.
Ass. prov. des officiers de probation
Boscoville
Bureau de Consultation Jeunesse
Com. des enfants maltraités Ste.-Just.
Org. familiaux associés du Qué.
Conseil qué. enfance exceptionnelle
Clinique de l'enfance et de la famille
Garderies populaires du Québec
Ass. des parents adoptifs
Com. d'action enfance & jeunesse
Ass. métrop. inter-cadre
Centre communautaire juridique Mtl. (Cour B. E. S.)
Serv. juridiques juvéniles
Institut Louis-Ph. Pinel
Ass. des prof. de Le Royer
Centre de psycho-éducation du Qué.