

LA RÉGULATION TECHNICIENNE DES RAPPORTS SOCIAUX

GÉRARD BOISMENU

G. Boismenu,
« La régulation technique des rapports sociaux », dans
Les mécanismes de régulation sociale ; la justice, l'administration, la police.
Montréal, Lyon, Boréal-Presses universitaires de Lyon, 1988. p. 83-115.

LA RÉGULATION TECHNICIENNE DES RAPPORTS SOCIAUX

Dans le sillage de la crise des années 1930 et à la faveur de l'après-guerre, se développe une forme d'État qualitativement nouvelle au sein des pays de capitalisme avancé (Buci-Gluckmann et Therborn, 1981 ; Gough, 1979 ; Hirsch, 1983 ; Drugman, 1979)¹. L'État régulateur² qui se constitue se signale par une massification de l'intervention étatique, une tentative systématique de régulation de la sphère économique et une mutation des rapports entre classes et État, ce qui a donné de nouvelles formes à la politique.

Ce développement a une influence notable sur le champ et la physionomie de la norme juridique et des organismes qui œuvrent à sa sanction (Chevallier, 1983). D'une façon générale, les stades historiques de l'État conditionnent d'une manière très nette à la fois la configuration de la norme juridique et les formes de sa sanction (Boismenu, 1984).

En nous référant à la réalité québécoise pour fin d'illustration, nous entendons démontrer que l'État régulateur, en établissant de nouvelles formes de régulation, opère des changements notables dans le champ juridique. On doit tenir compte ici que cette forme d'État s'est véritablement consolidée au Canada et au Québec au début des années 1960.

Avec l'État régulateur, on assiste au déplacement d'une régulation à dominante juridique vers une régulation à dominante technicienne. S'imposant dans le réseau étatique d'intervention comme un mode de gestion et d'ajustement de la pénétration de l'État dans le tissu social,

la régulation technicienne impose une lecture de la réalité qui tient davantage de la logique technico-administrative que des prémisses juridiques classiques. De plus, on assiste à une spécialisation des interventions qui procèdent surtout par cibles fragmentaires : types de services, secteurs d'activités, clientèles particulières.

Le réseau participant du modèle classique de sanction de la norme juridique est donc considérablement renouvelé. Nous considérons ces transformations en mettant l'accent sur la redéfinition de la place du tribunal de droit commun (judiciaire) dans le processus étatique de sanction de la norme juridique. La redéfinition s'opère à la fois par le développement d'un circuit administratif et la mise en œuvre de mesures de déjudiciarisation. L'une et l'autre manifestation traduisent, selon des modalités propres, une tendance lourde en faveur d'une gestion technicienne des rapports sociaux.

Nous allons procéder en trois temps : d'abord, nous soulignerons les transformations à l'œuvre dans la norme juridique, puis nous insisterons sur l'autonomisation d'un circuit de justice administrative, et enfin nous montrerons que dans le circuit judiciaire classique s'impose progressivement une conception sanitaire et sociale de la justice.

LE DÉPÉRISSEMENT DU MODÈLE CLASSIQUE DU DROIT

À partir des années 1960, le gouvernement du Québec a massivement recours au juridique comme expression de l'action politique; d'où une multiplicité de textes législatifs pour lesquels la généralité des intentions n'a d'égale que la régularité de la délégation d'un pouvoir réglementaire à l'exécutif et à l'administration. La multiplicité des textes juridiques et l'abondance de la jurisprudence qu'ils provoquent attestent que jamais la norme juridique n'a joué un rôle aussi fondamental dans l'évolution des rapports sociaux.

La profusion législative

On connaît un énorme volume de production législative à l'Assemblée nationale du Québec. Citons pour exemple (Pépin, 1978, 107-108) le

fait qu'en 1976 on dénombrait 330 nouvelles lois s'ajoutant aux 322 qui apparaissaient dans les Lois refondues du Québec de 1964³. De plus, au cours de ces douze ans, l'Assemblée nationale adoptait 470 lois modifiant soit les lois refondues, soit de nouvelles lois.

Parallèlement, rares sont les lois qui ne contiennent pas d'attributions réglementaires. Tout se passe donc comme si l'Assemblée renonçait à une partie considérable de son pouvoir législatif, dans la mesure précisément où les règles juridiques prennent de plus en plus leur source dans les règlements édictés par l'administration et l'exécutif. Cette démission parlementaire orchestrée par l'exécutif ne tient pas seulement de la fréquence de la délégation de pouvoirs réglementaires ; plus encore, « Certaines délégations constituent en fait, sinon en droit, de véritables abdications de pouvoirs de la part des parlements » (Pépin, 1984, 145). La Commission d'étude sur le contrôle parlementaire de la législation déléguée constatait récemment que le « pouvoir législatif a glissé du Parlement vers l'Exécutif » et que ce glissement se doublait de celui de l'« Exécutif vers l'administration par la voie des directives ou des actes administratifs pararéglementaires » (1983, 18).

Si quantitativement l'explosion législative brille d'évidence, il en va de même pour l'usage répété, pour ne pas dire continu, de la réglementation pour modifier ou adapter le sens des prévisions de normes législatives établissant essentiellement le paramètre des intentions⁴. Ainsi, de 1973 à 1981, entre 700 et 900 règlements ont été publiés annuellement dans la Gazette officielle du Québec. La première compilation (règlements refondus), publiée en 1972, rassemblait 950 actes réglementaires alors que celle publiée dix ans plus tard en comprenait 1882 (Barbe, 1982, 393, 401-404).

Ce phénomène permet à l'exécutif et à l'administration de définir et de moduler le contenu réel des lois dont l'actualisation ne peut souvent passer que par une précision et une opérationnalisation du contenu ; de même ils peuvent transformer, rectifier, surcharger la réglementation afin d'élargir ou de limiter la portée de certaines lois ; enfin, il leur appartient d'établir un calendrier de mise en vigueur d'une loi en rythmant la production réglementaire.

La situation du Québec en cette matière n'est pas singulière ; elle participe à un mouvement qui, au-delà du Canada, touche les pays dans lesquels s'érige l'État régulateur. Mis à part le relevé comptable de l'explosion de la norme juridique, il convient de considérer que le statut du droit est en mutation.

La transformation de la norme juridique

Le droit investit des domaines de plus en plus nombreux et diversifiés de la vie sociale et canalise, tout en les exprimant, des dimensions jusque-là extrajuridiques du contrôle social. L'optimisme « juriste » conclurait à une « juridicisation de l'ordre social » (Chevallier, 1983).

Pourtant cette vision ne peut s'appuyer que sur un « ethnocentrisme juridique » qui pose comme immuable la nature du droit. Précisément, si la réalité qui sert de référent à la thèse de la juridicisation n'est pas à contester, il faut y voir non pas la confirmation du modèle classique du droit mais son déclin.

Le premier constat concerne ici l'ébranlement de cet « édifice de la raison » dont s'est revendiqué le droit. Pépin dira, par exemple, que « l'ensemble des lois et règlements en vigueur au Canada et au Québec constitue actuellement un magistral fouillis ». L'inflation législative est allée de pair avec, notamment, la médiocrité du contenu des lois, la coexistence de plusieurs règles conflictuelles pour un même sujet, la fréquence des changements, la difficulté d'application de plusieurs lois faute de moyens ou par insouciance (Pépin, 1984, 144-145 ; 1978).

Alors qu'en surface le droit étend davantage son influence, il en vient, plus fondamentalement, à intérioriser des codes de normalisation qui sont propres aux disciplines vouées à la gestion de services et de clientèles spécifiques. Concurrément à l'« extension de l'emprise du droit », son contenu devient de plus en plus précis, de plus en plus « technique », prévoyant, modelant, standardisant les types de comportements admissibles. En fait, le droit épouse les impératifs de normalisation sociale de disciplines à ce jour juxtaposés à l'ordre et à la logique juridiques. Devenant le cadre formel de transposition, le droit confère une légitimité à des mécanismes de gestion administrative et de contrôle social devenus « juridiques » mais, du même coup, il

mine ses caractères fondamentaux⁵. Il faut sûrement voir là, quant au fond, un déplacement significatif du système d'ordre dominant.

À la contamination du droit, il faut ajouter qu'il se nourrit de lois et règlements qui s'inscrivent directement dans une politique économique et sociale extensive et variable. Désormais outil d'intervention sur le social, l'économique, le culturel, etc., le droit n'échappe pas à une instrumentalisation et à une politisation croissantes.

Plutôt qu'une démonstration de force, la juridicisation de l'ordre social est peut-être l'aveu d'un échec de normalisation toujours en sursis et elle témoigne certainement du dépérissement du modèle classique du droit. Avec l'inflation, la variabilité et la confusion des lois et règlements, le droit en vient à perdre son aptitude à se présenter comme langage universel de la Raison. La succession rapide des dispositions législatives et réglementaires transforme le droit en denrée périssable et dépourvue de prévisibilité; ainsi s'érodent certains de ses attributs classiques : universalité, permanence et prévisibilité. Par ailleurs, la contamination, l'instrumentalisation et la politisation du droit minent sa fonction idéologique⁶.

Ce dépérissement se traduit par une transformation majeure dans la désignation et la configuration des organes participant à la sanction de la norme juridique. Au Québec ainsi qu'au Canada, cette transformation s'inscrit dans la tradition juridique britannique qui veut que l'administration soit soumise au droit commun et aux cours de justice; ainsi, contrairement à la tradition française, il n'y a pas de structure judiciaire parallèle s'occupant des questions administratives. Cette tradition, dans le cadre de l'État régulateur, subit des ajustements considérables.

L'administration – qui en vient à détenir un pouvoir d'ordre législatif et à qui l'on confie un large pouvoir discrétionnaire – est dotée de plus en plus de « pouvoirs de nature quasi judiciaires » qui sont canalisés institutionnellement dans les tribunaux administratifs et les régies (Garant, 1974; Dussault et Borgeat, 1984; Dion, 1978). De plus, même si l'exercice par l'administration de ses attributions quasi judiciaires est soumis au pouvoir de surveillance et de contrôle des tribunaux judiciaires, le gouvernement tend d'une façon mani-

feste à soustraire de leur compétence une large partie de la justice administrative.

Nous serons amenés à montrer que, d'une part, l'inflation législative et la délégation continuelle de pouvoirs réglementaires tendent à évincer le tribunal de droit commun d'une partie significative du champ de la sanction de la norme juridique au profit du circuit administratif et que, d'autre part, l'administration s'autonomise et tend à échapper au contrôle que doit exercer le tribunal de droit commun.

DÉVELOPPEMENT D'UN CIRCUIT ADMINISTRATIF

À l'origine, en Grande-Bretagne ainsi qu'au Canada, la mise en place d'autorités administratives quasi judiciaires constitue une réponse aux carences des tribunaux de droit commun. D'une lenteur proverbiale et inadéquats pour appliquer les programmes sociaux qu'élabore l'État, ces tribunaux sont, par leur pratique, une invite à la création d'un circuit répondant de manière plus fonctionnelle et efficace aux impératifs politiques et administratifs d'ajustement des interventions étatiques.

On sait que plusieurs justifications, telles que l'utilité de ne pas surcharger les lois de dispositions techniques, l'impossibilité de tout prévoir, le besoin de flexibilité et d'agir rapidement dans leur application, plaident pour la profusion législative et la délégation systématique de pouvoirs réglementaires (Pépin, 1978). Cela commande des organes de sanction qui fonctionnent dans un cadre différent de celui des tribunaux judiciaires. De là, la mise en place d'un circuit administratif qui, dans les faits, compose un système de justice administrative et qui entretient des relations complexes avec le système judiciaire.

L'adaptation des mécanismes de sanction de la norme juridique transformée met en avant des notions de justice « moins coûteuse, plus expéditive et plus spécialisée » (Dussault et Borgeat, 1984, 13; Dion, 1978). Au-delà du dépouillement des procédures, c'est la conception même du tribunal qui se redéfinit. Notamment, les régies (adjudication et régulation) « fonctionnent dans une perspective de conciliation plutôt que d'affrontement et entretiennent souvent des relations suivies avec les industries qu'ils surveillent ». Le personnel

aussi se particularise. Les tribunaux administratifs (incluant les régies) se composent souvent d'experts de toute discipline ; et même si ce n'était pas le cas, « le caractère limité de la juridiction finit inévitablement par faire de ses membres des spécialistes » (Quellette, 1983, 294-295).

Statut des tribunaux administratifs

L'établissement de ce dispositif n'est pas qu'une exigence technique. Sans être des agents directs de l'exécutif, les tribunaux administratifs assument une responsabilité de premier plan dans la mise en œuvre et le respect de politiques sectorielles établies par le gouvernement. Comparativement aux tribunaux judiciaires, leur tâche est plus immédiatement politique et obéit davantage à des préoccupations politico-administratives. On est d'ailleurs enclin à reconnaître que l'objectif fondamental du droit administratif c'est d'« établir un équilibre juste et réaliste entre les nécessités administratives et les droits des particuliers » (Dussault et Borgeat, 1984, 43). De plus, « en dépit de leur autonomie fonctionnelle, [ces] autorités administratives s'inscrivent organiquement dans le cadre de la pyramide gouvernementale et sont placées sous la responsabilité d'un ministre » (Brun et Lemieux, 1977, 294).

En conséquence, ces autorités administratives ont avec l'appareil gouvernemental des rapports d'un autre ordre que celui que l'on connaît pour l'appareil judiciaire.

Afin de conserver un minimum de cohérence et d'uniformité dans l'activité gouvernementale, l'exécutif en vient à expliciter ses orientations dans des énoncés de politique et dans des directives auxquels se référeront les « juges administratifs » dans l'interprétation des normes législatives et réglementaires. À ce jour, la jurisprudence accepte cette prise en compte de la volonté politique exprimée par les membres de l'exécutif, dans la mesure où les tribunaux administratifs étudient chaque cas pour lui-même (Brun et Lemieux, 1977).

Par ailleurs, les décisions des tribunaux administratifs – et cela est juste principalement pour les régies qui combinent les fonctions d'adjudication et de régulation (Dussault et Borgeat, 1984, 161 et 168) – peuvent être remises en cause par l'exécutif. Si dans plusieurs cas l'organisme qui entend les appels de décisions administratives

est un tribunal administratif autonome dont les décisions sont souvent finales et sans appel, il y a cependant d'autres cas pour lesquels une décision rendue peut être modifiée par l'exécutif ou un de ses membres, selon les procédures d'approbation, d'annulation, d'appel ou de révision (Brun et Lemieux, 1977, 297-299).

Mis à part les contrôles politiques et administratifs (gestion administrative interne, administration générale, gestion financière, gestion technique), la position des « juges administratifs » à l'égard du gouvernement est beaucoup plus précaire que celle des juges de droit commun. Ils sont nommés par l'exécutif mais la loi fixe rarement les conditions de leur recrutement. Ainsi, en général, leur nomination ne se fait pas selon une procédure stricte de consultation. Le Barreau n'est pas partie au processus puisque le « juge administratif » n'a pas à être avocat; il peut être membre d'une catégorie professionnelle, spécialiste possédant une expertise particulière, fonctionnaire, etc.⁷. Par sa formation et son secteur d'activité, il est généralement plus près des préoccupations de gestion et de rationalité administrative que du formalisme juridique. Certes, il jouit d'une immunité dans ses fonctions et les mécanismes de destitution sont assez lâches. Cependant la durée de son mandat est généralement limitée à cinq ans. De ce fait, le « juge administratif » fait face au problème de la sécurité d'emploi et du renouvellement de mandat qui dépend de la volonté gouvernementale; cette précarité a tout lieu d'entamer l'autonomie de la pratique des « juges administratifs » (Bergeron, 1978).

Au-delà de ces caractères, qui particularisent déjà le système de justice administrative, il importe de poser les problèmes du statut de ces tribunaux et de leur compatibilité avec le principe de l'unité du système judiciaire.

L'activité de l'administration est subordonnée au respect de règles de droit; en d'autres termes, elle se soumet au principe de légalité. Selon la tradition juridique qui s'affirme au Québec (et au Canada), ce sont les juges de droit commun qui « assurent spécialement et ultimement la sanction » de ce principe (Pépin, 1984). En théorie, dans notre système juridique, l'administration (domaine public) et les questions privées obéissent au même droit. Il ne faut toutefois pas

conclure pour autant que l'administration est immanquablement sous la coupe du droit commun et de ses tribunaux.

Dans le cours de l'inflation législative, l'exécutif a pourvu l'administration d'un nombre imposant de normes dérogatoires. Les législations lui attribuent à ce point de pouvoirs et d'immunités qu'il est possible de jongler avec l'idée d'un rapprochement avec le système français. En effet, « la différence entre les systèmes de droit administratif français et canadien, même si elle subsiste sur le plan de la nature de ces systèmes, s'atténue grandement en pratique. Le droit administratif est maintenant constitué en majeure partie de normes d'origine législative qui le démarquent du droit commun » (Dussault et Borgeat, 1984, 30). Encore aurait-il fallu, pour consommer le principe de la dualité des juridictions, accorder aux tribunaux administratifs québécois un pouvoir coercitif autonome avec un personnel indépendant qui ne se confond pas à celui de l'administration, et, aux individus, des recours d'appel ou de révision spécifiques et exclusifs. Ces conditions n'étant pas remplies, l'unité du système judiciaire est maintenue avec, pour gardiens, les tribunaux judiciaires qui exercent auprès de l'administration un pouvoir de surveillance et de contrôle.

Somme toute, l'autonomisation, au moins virtuelle, de la justice administrative se concilie difficilement avec le principe de l'unité de juridiction. Cette conciliation ne se fait pas sans conflits et même sans transgressions à l'égard des principes juridiques généraux. La complexité des rapports entre les tribunaux de droit commun et les tribunaux administratifs est accentuée par le régime fédératif mais, mis à part ce facteur, il reste que le statut de ces derniers est, compte tenu des tendances lourdes des dernières années, de toute évidence équivoque.

Contrôle des tribunaux administratifs

La mise en place d'un considérable circuit administratif occupé à la sanction des lois et règlements est, en principe, contrebalancée par les pouvoirs de surveillance et de contrôle des tribunaux judiciaires qui ont pour mission d'assurer le respect de la Constitution (dont la répartition des compétences), des limites du pouvoir de l'administration établies

légalement, et des principes d'équité. L'exercice de ce contrepois ne va pas sans tensions entre, d'une part, l'appareil judiciaire et, d'autre part, l'exécutif et l'administration.

Rappelons que le pouvoir de surveillance et de contrôle exercé par les tribunaux judiciaires vise essentiellement à assurer que l'administration n'outrepasse pas les compétences qui lui sont déléguées par le Parlement (Pépin, 1976b). En regard des compétences qui sont reconnues à l'administration, le juge peut annuler une décision prise par celle-ci, l'empêcher ou, au contraire, lui ordonner d'agir ; mais le juge ne peut dire à l'administration la décision à prendre. Partant de la notion d'excès de juridiction, le contrôle judiciaire s'est élargi pour s'appliquer à d'autres aspects de la légalité, tels que l'erreur de droit, l'absence de preuve, toute illégalité, l'abus de pouvoir et les iniquités procédurales⁸. D'autre part, il y a appel d'une décision administrative à un tribunal judiciaire lorsque ce recours est spécifiquement prévu dans la loi qui crée l'organisme administratif ; généralement cet appel est limité aux questions de droit.

Le gouvernement a, au cours des ans, déployé certains mécanismes afin de s'affranchir des entraves judiciaires les plus gênantes pour la confirmation d'un système de justice administrative. Ainsi, dans les domaines économique et social, afin d'éviter que juges et avocats s'improvisent décideurs politiques sous le couvert du contrôle judiciaire et afin de contrer les mesures judiciaires dilatoires minant l'efficacité et la crédibilité de ses interventions, le gouvernement a cherché à doter les tribunaux administratifs d'une « large mesure d'autonomie en les protégeant par des clauses privatives » (Ouellette, 1983) ayant pour objet de restreindre le plus possible, sinon d'exclure, le contrôle judiciaire (Pigeon, 1983). L'interprétation donnée par les tribunaux à ces clauses privatives veut qu'elles soient incapables d'écarter leur pouvoir de surveillance lorsqu'on est en situation d'excès de juridiction⁹.

Compte tenu de l'interprétation judiciaire donnée, ce mécanisme n'est pas la meilleure garantie d'autonomie des tribunaux administratifs. En fait, l'ampleur du pouvoir discrétionnaire et du mandat accordé au tribunal administratif (ainsi qu'à la régie) par le législateur (sous l'égide du gouvernement) s'avère un gage d'autonomie plus efficace

que la clause privative. En d'autres termes, le tracé du contour des compétences peut permettre à lui seul une marge de manœuvre considérable. Un autre aspect, quant aux limites de la clause privative, doit être soulevé. L'interprétation judiciaire n'est pas sans paradoxes. En effet, les tribunaux judiciaires semblent davantage portés à s'incliner devant la clause privative lorsque celle-ci est assortie d'un droit d'appel (sur une question de droit ou de juridiction) à un « organisme dont les membres sont nommés conformément à la constitution » (Ouellette, 1983, 297). On verra que cette dernière réserve est lourde de sens pour une province comme le Québec. Mais il n'en reste pas moins que lorsque l'administré dispose d'une procédure d'appel, le tribunal est enclin à respecter la clause privative.

D'ailleurs au Québec, on dénombre quelque 140 dispositions législatives accordant un droit d'appel auprès de la Cour provinciale ou de l'un de ses juges (Garant, 1982, 615). Une dizaine de tribunaux administratifs d'appel ont de plus été créés par le gouvernement afin de recevoir les contestations de décisions de l'administration dans l'application de lois à portée sociale ou économique¹⁰. Le gouvernement central a, pour sa part, accordé à la Cour fédérale un pouvoir de surveillance et de contrôle exclusif des décisions de l'administration fédérale.

Les tribunaux n'en ont pas moins affirmé leur présence. Tout en reconnaissant le pouvoir exclusif de la Cour fédérale, la Cour suprême a cependant confirmé la compétence des tribunaux judiciaires d'appel pour se prononcer sur des questions touchant l'application de la constitution (Pépin, 1983). À l'égard des gouvernements provinciaux, dont le Québec, la situation est plus complexe. Dans deux jugements (1978 et 1981), la Cour suprême a déclaré inconstitutionnelle pouvoir d'appel exclusif du Tribunal des transports et du Tribunal des professions du Québec car, en l'occurrence, leurs attributions sont assimilables à ceux des cours supérieures ; or, à ce niveau, les juges sont nommés par le gouvernement fédéral alors que, pour les tribunaux administratifs d'appel et les appels statutaires des lois québécoises, la nomination des juges relève du gouvernement provincial¹¹.

Au moins sur deux plans, la situation n'est cependant pas très nette. D'abord, le raisonnement juridique permettant d'assurer la surveillance judiciaire (l'autorité nommant les juges) des administrations provinciales conduit à s'interroger sur l'existence d'un statut particulier de l'administration fédérale; en effet, les contestations des décisions de cette dernière sont entendues par un tribunal spécialisé en cette matière mais ici acceptable parce que les juges y sont nommés par le bon niveau de gouvernement (le fédéral). Ensuite, le gouvernement du Québec, qui est intervenu avec la dernière énergie devant la Cour suprême, a eu par la suite recours à un artifice juridique afin de sauvegarder ses tribunaux administratifs d'appel dont la constitutionnalité est désormais douteuse; dans la loi du 12 mai 1982, il restreint en effet la clause privative qu'on retrouve associée aux tribunaux administratifs en reconnaissant le pouvoir de surveillance et de contrôle de la Cour supérieure pour « une question de compétence ». L'avenir dira si la parade est suffisante (Garant, 1982).

En dépit des rebuffades d'une Cour suprême qui raisonne en termes de fonction judiciaire traditionnelle, il n'en reste pas moins qu'une justice administrative se constitue en système sous l'égide de l'exécutif. Il importe précisément d'apporter ici des éléments supplémentaires permettant une meilleure lecture des règles qui régissent les relations entre les tribunaux administratifs et les tribunaux de droit commun.

Il y a certainement, chaque semaine, des milliers de décisions de toute nature venant de l'administration au Canada et au Québec; on sait cependant très peu de chose sur le contrôle effectif des tribunaux judiciaires sur l'administration et, en particulier, sur le nombre de décisions soumises à un contrôle. Somme toute, si on considère le nombre fort élevé d'autorités administratives et l'ampleur de leurs pouvoirs, l'appel à un tribunal judiciaire reste un phénomène assez exceptionnel (Pépin, 1976a). Ainsi, le contrôle exercé par les tribunaux sur l'administration – comme agent d'application, voire de sanction du droit – reste, en termes relatifs, limité. Cela est sans doute dû, pour une bonne part, à la fois à la complexité et aux restrictions inhérentes aux procédures de contrôle et à la capacité d'y recourir.

Il y a techniquement une multiplicité de voies pour solliciter la mise en œuvre du contrôle judiciaire; cependant cette situation n'est pas garante d'un contrôle effectif de l'administration. Le recours à ces voies donne régulièrement lieu à des difficultés considérables qui tiennent à la procédure. En la matière, la jurisprudence montre que l'élément procédural domine fréquemment (Garant, 1974). Si bien que le « justiciable québécois se heurte toujours au problème du choix du remède approprié, qui finit par faire dévier les débats sur des questions de procédure » (Ouellette, 1983, 301). En plus d'être coûteux, les recours et les appels possibles sont plus opérationnels pour paralyser l'administration et les tribunaux administratifs que pour rétablir des droits dans un délai raisonnable.

L'administré n'est pas démuné juridiquement, mais le droit administratif est l'une des branches les plus complexes et mouvantes du droit. La jurisprudence n'a d'ailleurs pas contribué à assurer les qualités de sécurité et de prévisibilité dont le droit se réclame¹². Ce n'est donc pas parce que les récents jugements de la Cour suprême font la promotion du contrôle judiciaire traditionnel que ce dernier constitue pour autant un contrôle réel de l'administration¹³.

L'autonomisation de la justice administrative

L'affirmation par les tribunaux judiciaires de leur autorité peut sans doute gêner mais difficilement contrecarrer un système de justice administrative qui tend à échapper à leur emprise, d'autant plus que ce mouvement s'inscrit dans le contexte de la redéfinition, propre à l'État régulateur, des modes d'intervention politique dans les sphères sociale et économique. Ce mouvement est paradoxalement encouragé par deux corollaires à l'intervention judiciaire.

Les tribunaux judiciaires ont généralement fait preuve de déférence à l'égard de l'expertise des tribunaux administratifs. Même quand cela leur était possible, les juges ont hésité à mettre en cause les mérites et le bien-fondé des décisions (Pépin, 1976b) et ont généralement évité de substituer leur jugement à « celui de l'organisme administratif compétent dans les matières » de son ressort (Pigeon, 1983, 139). De certains jugements, se dégage une reconnaissance de l'expertise et du

savoir-faire des tribunaux administratifs, ainsi que de la complexité de leur rôle et de la nécessité de leur témoigner une confiance (Ouellette, 1983). En respectant l'expertise dont ils font preuve et en convenant de la nécessité d'une formation de qualité particulière à leur champ d'intervention, les tribunaux judiciaires ont accordé aux tribunaux administratifs leurs lettres de noblesse.

Les tensions entre l'autonomisation du système de justice administrative et l'affirmation par les tribunaux de leur autorité ont suscité une certaine intériorisation des normes judiciaires dans les pratiques courantes de l'administration et des tribunaux administratifs (Dussault et Borgeat, 1984). Cela s'est manifesté particulièrement sur le plan de la procédure. Nous savons qu'il n'y a pas de code de procédure administrative applicable à l'ensemble des tribunaux administratifs (au niveau québécois comme au niveau fédéral de l'État). Le droit de regard des tribunaux judiciaires a cependant été un facteur qui a favorisé l'application, par la justice administrative, de principes de « justice naturelle », tels que le droit de se faire entendre, le droit de représentation, le devoir d'équité procédurale, l'obligation de motiver ses décisions (Dussault et Borgeat, 1984 ; Garant, 1983). Cette « judiciarisation » des tribunaux administratifs ne les a pas pour autant dénaturés. Ceux-ci fonctionnent toujours selon des règles de procédure et de preuve distinctes de celles des tribunaux judiciaires. D'ailleurs, la magistrature ne s'est pas efforcée de travestir leur nature propre ; elle a plutôt « reconnu l'originalité, la légitimité et les mérites d'un style d'adjudication différent et qui fait une large place aux interventions des groupes » (Ouellette, 1983, 300 ; Robardet, 1982).

La judiciarisation des tribunaux administratifs doit s'entendre d'abord comme une formalisation des règles de procédure et de preuve qui, en épousant leurs caractéristiques de fonctionnement, n'hypothèquent pas la mise en œuvre des programmes propre à la gestion étatique de sphères d'activité sociale. On peut voir ici la confirmation de la spécificité du système de justice administrative ; il faut y voir aussi la réunion des conditions formelles limitant la vulnérabilité de ce système à l'égard des tribunaux judiciaires et, de ce fait, lui assurant une meilleure stabilité.

Avec le développement, puis la consolidation de l'État régulateur, l'administration, et plus particulièrement les tribunaux administratifs, occupent une place majeure dans l'espace de l'arbitrage et de la sanction étatique du droit. Tout en participant à l'élaboration de la règle juridique, l'administration investit cet espace alors que, concurremment, on assiste à une éviction partielle des tribunaux de droit commun. Les tribunaux administratifs représentent, pour le gouvernement, un circuit malléable, efficace et plus spontanément tourné vers des critères politiques, économiques et administratifs de gestion et d'ajustement des interventions étatiques. C'est d'ailleurs un circuit que le gouvernement encadre de façon plus immédiate. Cette large occupation par la justice administrative de l'espace de sanction du droit est assortie d'un phénomène d'autonomisation de celle-ci à l'égard des tribunaux judiciaires.

Le développement du système de justice administrative et son autonomisation redéfinissent et restructurent la place des tribunaux judiciaires dans le processus de sanction étatique du droit ; cela est vécu comme une transmutation hautement significative de l'organisation du réseau de relations qui participent traditionnellement à ce processus de sanction. Ce n'est pas un hasard si chez ceux qui sont liés à ce modèle traditionnel, qui a pour « centre visible » le tribunal – lieu ennobli et prétendant à l'indépendance –, on traite la situation en termes de crise de la justice.

Par exemple, en 1978, Viateur Bergeron, alors bâtonnier, opposait la justice des tribunaux de droit commun (dite traditionnelle) et la justice des tribunaux administratifs (dite parallèle) pour conclure : « Nous traversons actuellement, non seulement au Québec et au Canada, mais je dirais dans le monde occidental, une crise grave de la justice, au moins dans le sens traditionnel où nous l'entendons » (Bergeron, 1978, 536). À l'automne de la même année, la conférence des juges du Québec organisait un colloque intitulé « L'inexistence du pouvoir judiciaire ». À peu près au même moment, Léon Dion écrivait : « Par suite de la nouvelle conception de la législation, le judiciaire est virtuellement pris en charge par l'administration. Il [...] se dépouille de sa juridiction traditionnelle au profit d'un nouveau

pouvoir tentaculaire et despotique [...]. Ce processus entraîne une déjudiciarisation de la justice » (1978, 784).

Nous avons dit que la « juridicisation de l'ordre social » va de pair avec le déclin du modèle classique du droit et que la judiciarisation du système de justice administrative s'accompagne de la confirmation de sa spécificité et lui assure une meilleure stabilité. Vus sous l'angle des tribunaux judiciaires, les déplacements qui s'effectuent dans le processus étatique de sanction du droit au profit du circuit administratif, peuvent certes être saisis comme phénomène de déjudiciarisation. Celle-ci ne s'arrête cependant pas à cet aspect des choses elle participe aussi d'une transformation de la conception de la justice inspirée de principes de normalisation mettant en œuvre de nouveaux auxiliaires de justice formés au contrôle social.

UNE JUSTICE D'HYGIÈNE SOCIALE

Le droit en vient à épouser les impératifs de normalisation sociale jusqu'alors juxtaposés à l'ordre et à la logique juridiques. L'envahissement du droit par les sciences fait en sorte qu'il emprunte le langage de disciplines de normalisation sociale et qu'il adopte leur définition de la normalité (Lochak, 1983). Mis à part les effets réels sur la norme juridique, le recours à la psychiatrie, à la psychologie, à la criminologie, à la médecine, etc., conduit à poser la compréhension de la justice dans des termes renouvelés.

La compréhension de la justice est en effet progressivement marquée par une justice sanitaire et sociale pour laquelle le concept d'infraction s'efface et devient un incident, une manifestation, une occasion à exploiter (Lafont et Meyer, 1979)¹⁴. Dans cette perspective, l'appréhension du délit ou du conflit juridique relève moins du juridique que de la thérapie ; il est vu comme « symptômes des troubles de comportement dont souffrent les justiciables. » On entre donc dans un univers normatif alimenté par une logique technicienne de gestion des clientèles déviantes ou représentant une menace potentielle à l'égard de la norme sociale. « La logique sanitaire et sociale, c'est la logique du rapport, du test, de la mesure-mesurante qui réduit le

justiciable à une série de symptômes exprimant sa maladie : antécédents, enfance, propreté du milieu de vie, fréquentations, travail et loisirs, intelligence et traits de caractère, etc., constituent le dossier » (Lafont et Meyer, 1979, 168-170). Ainsi, le conflit privé devient impossible ; il est transposé comme expression d'un problème s'ouvrant virtuellement sur une prise en charge publique. L'État régulateur a eu tendance à « publiciser » les relations juridiques « privées » si bien que progressivement on assiste au rétrécissement de la justice civile fondée sur des droits et devoirs individuels (Bergeron, 1980). La notion de responsabilité collective constitue la toile de fond de cette justice qui fonctionne à l'hygiène sociale (Deleury et al., 1978).

La logique de la prévention

La matrice modelant la justice sanitaire et sociale comme d'ailleurs, plus largement, le déploiement des dispositifs disciplinaires et idéologiques de l'État régulateur, a pour nom la prévention. Mot fourre-tout à statuts et à intentions multiples, il envahit tout à la fois les domaines de la médecine, de l'urbanisme, de la politique sociale, de la psycho-pédagogie, de la santé mentale, de la justice et des services de police (Francq, 1983). La prévention traduit la volonté d'une intervention étatique plus systématique et massive sur le tissu social.

Au cours des années 1970, le gouvernement participe à cette rhétorique (Renaud, 1984a). Moins porteuse de pratiques tout à fait innovatrices et de résultats probants, la prévention constitue néanmoins le discours légitimant et rationalisant l'étalement du réseau institutionnel qui multiplie la capacité politico-administrative d'action et de contrôle social. Et pourtant, il semble recevoir la faveur de groupes diversifiés aux aspirations opposées.

Au-delà de sa conception généreuse, la prévention devient le carrefour d'intérêts, quand ce n'est pas de projets, discordants (Renaud, 1984c). Comment s'étonner dès lors de la variabilité des sens conférés à l'expression et du fait que cette thématique serve de catalyseur pour des agents et des groupes sociaux qui ont peu en commun. Nonobstant la stimulation de l'imaginaire professionnel de catégories de spécialistes qui se sentent directement concernées, et au-delà de la

gangue technicienne qui emprisonne les versions de la signification de la prévention, se profilent deux tendances contradictoires.

Pour une part, la prévention est portée par la volonté de réappropriation par les collectivités des conditions d'existence de la société civile. Les revendications populaires auxquelles se joignent des spécialistes réformistes s'ouvrent sur la promotion de la démocratisation des services tout autant que sur la redéfinition des disciplines mises à contribution. Avec un angle d'attaque particulier, le discours critique débouche sur une reconsidération des cadres de vie.

D'une tout autre manière, on pourra concevoir la prévention du côté gouvernemental comme mode d'intervention auprès de catégories sociales qui se fait en référence à un code de normalité établi aux sommets de l'État avec la complicité des professionnels (Francq, 1983 ; Taylor, 1983). Cela n'exclura pas pour autant l'effort consensuel de mobilisation des populations derrière le projet technocratique d'intervention et encore moins la mise en place de mécanismes de consultation ou de participation (Godbout, 1983).

Progressivement la discordance s'atténue : la vision étatique occupe toute la place dans les politiques socio-sanitaires et juridico-sociales. La prévention se prête au découpage des objectifs et des modes d'action correspondant qui se combinent dans une pléiade de programmes spécialisés¹⁵. Représentant, avec sa consolidation, une volonté hégémonique, la prévention est loin d'être à l'image de la « subversion intérieure » qu'elle pouvait évoquer ; elle devient synonyme de renforcement des dispositifs de contrôle social. La prévention emprunte pour l'État la forme d'une programmation offensive visant « à normaliser les conduites humaines et à happer le plus tôt possible les populations susceptibles de perturber l'ordre social » (Renaud, 1984c, 38)¹⁶.

En somme, la prévention, dans le contexte étatique, débouche sur des dispositifs de surveillance et de contrôle. L'interventionnisme étatique, qu'on s'est fait fort de signaler sur le plan économique, s'est traduit d'ailleurs par une pénétration assidue du tissu social au nom ou à la faveur de l'idéologie de la prévention. À l'égard de la norme juridique, la prévention s'est traduite notamment par la politique de

déjudiciarisation qui signifie moins l'éclipse du tribunal que la mise en place de dispositifs plus sophistiqués de surveillance et de contrôle de populations (Laplante, 1985, 205). Se juxtaposant aux appareils directement répressifs et enfermant (comme la police, le tribunal, la psychiatrie), qui opèrent un retrait, se tisse un circuit résolument multidisciplinaire porteur d'une stratégie de désenfermement et prônant une action d'inspiration « psycho-persuasive » (Lascoumes, 1977a).

La déjudiciarisation pour la délinquance juvénile

La déjudiciarisation a été à l'ordre du jour au Canada tout au cours des années 1970. On connaît, au Québec comme ailleurs au Canada, la mise à l'écart du tribunal judiciaire, au profit d'un système de justice administrative. Mais, dans le domaine des législations sur les mineurs, le processus se développe tout en échappant à la dualité « tribunaux judiciaires-tribunaux administratifs ». À ce propos, la décennie a été animée par un débat sur la pertinence de la filière judiciaire pour répondre adéquatement aux problèmes posés par les mineurs délinquants.

La conjoncture politique et un certain attentisme expliquent que le gouvernement fédéral se soit finalement abstenu concernant l'établissement d'un réseau de spécialistes orchestrant des programmes de traitements appropriés pour clientèles cibles (Doob, 1980). Au Québec cependant, le gouvernement a mis en place, avec sa Loi sur la protection de la jeunesse (1977), un programme de déjudiciarisation ayant pour cible les jeunes en difficultés.

Que cette démarche s'exprime préférablement dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse n'a rien d'extraordinaire. Les tribunaux pour enfants ont été traditionnellement des lieux d'innovation qui, de loin en loin, ont conditionné l'institution judiciaire (Lafont et Meyer, 1979). La justice sanitaire dont nous parlions s'est façonnée dans le creuset du traitement donné aux causes se rapportant à l'enfance et plus largement à la famille. De même, l'enfance est la matière première de prédilection pour l'appareil d'assistance sociale (Donzelot, 1972, 664) qui gagne en extension et en profondeur au cours de la période contemporaine. La tendance « familialiste » qui se manifeste n'a pas tant pour but de reconnaître la toute-puissance de la famille

et de l'autorité parentale, mais bien de multiplier les tuteurs et les substituts familiaux; dans le cadre du désenfermement, les diverses mesures mises en place se donnent pour mission d'exercer un meilleur contrôle des réseaux interpersonnels (Lascoumes, 1977a, 159-162).

Rappelons pour mémoire qu'au moment où on débattait la loi à l'Assemblée nationale, on estimait qu'au Québec 30 000 enfants étaient en foyers nourriciers ou en famille d'accueil alors que, parmi eux, 2000 étaient orphelins et 2500 abandonnés par leurs parents. Par ailleurs, plus de 25 000 jeunes étaient, chaque année, arrêtés pour avoir commis un délit, dont 8000 étaient condamnés en Cour de bien-être social (Deleury et al., 1978). Or, la loi sanctionnée en 1977 et entrée en vigueur en 1979 a pour clientèle l'ensemble de cette population (Ouellet, 1978; Ferron, 1981).

On a voulu y consacrer le principe de la prééminence du social sur le judiciaire en réduisant au minimum le recours à ce dernier. Il est en effet de responsabilité collective de signaler au directeur de la Protection de la jeunesse toute situation où la sécurité ou le développement d'un enfant est compromis; mais ce directeur de la Protection se chargera aussi des enfants auxquels on impute des délits. Lui et ses mandataires concentrent les responsabilités de la réception du signalement, du traitement à donner et de la prise en charge, le cas échéant (Perreault et Cadieux, 1978). La primauté du traitement social se traduit par le fait que l'application de la loi relève du ministère des Affaires sociales, sauf pour le Comité de la protection de la jeunesse et pour l'ensemble de la démarche judiciaire lorsqu'elle est enclenchée.

Lorsqu'un jeune de 14 à 18 ans commet un délit, les mécanismes de déjudiciarisation prévoient que la police signale le jeune délinquant auprès du directeur de la Protection de la jeunesse qui est rattaché au Centre des services sociaux (Bernard et Lapierre, 1984). Ainsi le policier perd son pouvoir de référer les causes au tribunal par l'intermédiaire du procureur de la couronne. Dès lors, le service qui reçoit la plainte l'achemine, selon l'évaluation faite du degré de gravité de la faute reprochée, vers les divisions « Intervention minimale » ou « Évaluation-orientation ». C'est dans la première que la déjudiciarisation s'effectue le plus couramment.

Après traitement de la plainte, le dossier peut être fermé, des procédures judiciaires peuvent être entamées ou, autrement, des mesures volontaires sont envisagées et proposées à l'enfant et aux parents. En cas de refus, l'affaire est généralement référée au tribunal. La décision de déjudiciariser relève du directeur et de la personne désignée par le ministère de la Justice qui est sensée représenter les intérêts de la collectivité. Avant d'approfondir, au-delà des règles institutionnelles établies, diverses dimensions de ce dispositif, il convient de tenir compte des conditions de possibilité de mise en place d'un tel dispositif.

Conditions de possibilité

Préalablement à la mise en place des mesures de déjudiciarisation comme modalité particulière d'une politique de prévention, on enregistre une transformation majeure du réseau étatique d'intervention en matières sociale et de santé (Lesemann, 1981 ; Renaud, 1981 et 1977).

Dès les années 1960, et par la suite avec une certaine accélération, le gouvernement du Québec procède à une refonte de ses politiques sociales qui vise à intégrer les politiques d'éducation, de travail, de santé et de services sociaux ; cette intégration s'accompagne d'un processus de rationalisation bureaucratique de l'ensemble des services étatiques pertinents qui, d'une part, change profondément les structures de pouvoir et, d'autre part, introduit une logique productiviste. Il importe de souligner (Renaud, 1984a ; Deleury et al.) que le déploiement du dispositif de protection sociale sur l'ensemble du territoire québécois rendait possible la déjudiciarisation comprise comme l'établissement de la priorité de l'intervention sociale sur l'intervention judiciaire. Mais, en même temps, la Loi de la protection de la jeunesse constitue une nouvelle étape de réorganisation des services destinés à la jeunesse dans laquelle les actes et les rôles sont sériés et l'administration est en mesure de contrôler la chaîne des intervenants.

Le déploiement d'un dispositif institutionnel doué d'une potentialité de contrôle (interne et externe) constitue l'infrastructure qui supportent les initiatives portant sur la gestion de populations cibles et sur l'introduction de la « budgétisation par programmes » (PPBS). La prévention se concentre davantage sur le repérage des populations

à risques pour lesquelles doivent être prévues des interventions qui auront le maximum d'efficacité (Francq, 1983). Face aux populations démarquées par une batterie d'indicateurs sociaux, s'établissent des programmes prioritaires regroupant les moyens jugés efficaces en l'occurrence (Renaud, 1984a).

La transformation majeure du réseau étatique d'intervention sociale et sanitaire, si elle permet un quadrillage plus serré des pratiques sociales, pave aussi la voie à une démarche posée en termes de gestion de populations cibles qui trouve une rationalisation administrative et financière dans les méthodes de « budgétisation » retenues. L'ensemble de ces facteurs représentent autant de conditions de possibilité de mise en œuvre des mécanismes de listes du contrôle des « déviances » agissant comme agents de ce réseau social de l'État.

Accroissement du contrôle social

La déjudiciarisation concernant les jeunes, qui épouse l'idéologie de la prévention, offre comme principal mécanisme le retrait du circuit judiciaire traditionnel (Bernard et Lapierre, 1984, 33). Bien que considérée souvent comme une panacée (Laplante, 1985, 183-189), il reste que l'efficacité préventive de la déjudiciarisation peut être mise en cause. Après une pointe (60 %) au cours des premiers mois, le taux de déjudiciarisation est tombé à 40 % en 1980, et depuis il fléchit. Par ailleurs, au terme des cinq années d'exercice de cette pratique, on n'enregistre pas « de diminution sensible du nombre d'enfants signalés pour des délits » (Bernard et Lapierre, 1984, 33).

On pourrait être tenté de conclure que le rôle préventif de la loi n'a été que virtuel. Mais, ne serait-ce que pour éviter d'être piégée par l'idéologie qui l'enrobe, l'évaluation de cette politique ne doit pas se limiter au relevé comptable qui tendrait à prouver ou contester son efficacité préventive. Un peu comme on a pu le dire pour la prison (Foucault), l'échec de la prévention n'est rien d'autre que son mode de vie qui renouvelle le malentendu qui l'habite et qu'elle diffuse. En fait, la prévention est interminable car elle n'a pas « pour but d'éviter des comportements ou des conduites déviantes, mais de leur donner un sens » (Autès, 1984, 190). Ce n'est donc pas avec cette aune que

l'on doit en prendre la mesure. Il importe en effet de considérer avec attention la signification de cette politique eu égard au modèle de surveillance et de contrôle social qui participe à l'inculcation ou à la sanction de la norme sociale dominante à travers et par l'État régulateur.

La politique de déjudiciarisation ouvre la voie à une gestion qui se fait non plus en termes d'établissements mais plutôt en termes de catégories de population. Cela impose une coordination de plusieurs agences et institutions sous l'autorité d'un fondé de pouvoir dont la mission vise une « clientèle » particulière (Renaud, 1984a). Ce changement préside à un élargissement du filet du contrôle étatique exercé auprès d'une population donnée qui se pose aussi bien comme renouvellement de la nature du contrôle que comme grossissement de la « cible » (Lascoumes, 1977a). Ainsi, il est permis d'avancer que « la reformulation du discours, l'utilisation de concepts comme déjudiciarisation ne servent ni plus ni moins que de fétiches, occultant la réalité d'un contrôle social étatique accru » (Laplante, 1985, 205).

Les études qui se sont intéressées à l'impact de la déjudiciarisation visant les jeunes, que ce soit en Angleterre, en Belgique ou aux États-Unis, concluent à l'exercice d'un nouveau type de contrôle social qui touche désormais des jeunes qui, selon le mode traditionnel, n'auraient pas fait l'objet d'une sanction officielle. Selon toute apparence, il en va de même au Québec. D'ailleurs, les données portant sur un an d'application de la loi montrent que le nombre de signalements dépasse d'environ 40 % les estimations préalablement faites (Trépanier, 1980).

On peut sans doute considérer que « la déjudiciarisation semble se substituer au tamisage effectué par la police, plutôt que de constituer une solution de rechange au tribunal » (Doob, 1980, 237), mais il ne faut pas pour autant oblitérer le rôle toujours majeur des policiers dans le signalement des jeunes auprès des auxiliaires de justice que sont les travailleurs sociaux¹⁷. Précisément, les décisions de police semblent conditionnées par les formes d'intervention concurrentes au tribunal, désormais à leur disposition. Les policiers auraient tendance à opter pour ces formes non seulement pour les jeunes qui normalement auraient été dirigés vers le tribunal mais aussi pour plusieurs qui auraient vu leur dossier fermé. Sachant que le signalement ne conduit

pas nécessairement le jeune devant les tribunaux, les policiers sont tentés de référer des causes sans preuves judiciairement suffisantes ; ainsi, la déjudiciarisation peut signifier la réduction du nombre d'affaires classées sans suite et, inversement, l'« augmentation du nombre d'interventions officielles dans la vie des mineurs » (Trépanier, 1980, 254). Il ne faut donc pas s'étonner que plusieurs des jeunes impliqués dans les programmes de déjudiciarisation n'auraient pas eu, en d'autres temps, à comparaître au tribunal.

De plus, les décisions policières ont un caractère discriminant quant à l'origine sociale des jeunes faisant l'objet d'un signalement. Des études aux États-Unis et même au Canada montrent que « les jeunes provenant de milieux socio-économiques plutôt défavorisés sont traités avec discrimination et deviennent plus susceptibles d'accumuler des contacts avec les autorités... » ; de la sorte, « la déjudiciarisation sert à renforcer la ségrégation exercée contre les pauvres et les groupes minoritaires en gardant sur eux une emprise non officielle » (Laplante, 1985, 196, 202). En somme, peut-on parler du grossissement (nombre) tout autant que du durcissement (clientèle discriminée) de la cible.

L'élargissement du filet du contrôle étatique se traduit non seulement par un grossissement de la « cible » mais aussi par un renouvellement de sa nature. Il est d'ores et déjà établi que la prise en considération de la population référée à la Protection de la jeunesse des centres de services sociaux se fera d'abord dans la perspective de traitement et non selon la logique juridique. Cette perspective n'est pas à proprement parler absente au tribunal, mais elle est loin d'occuper toute la place. Deux dimensions méritent d'être soulignées au sujet du contrôle étatique posé en termes de traitement.

D'abord, cette perspective n'a pas pour effet de diminuer les interventions de contrôle ; on remarque que les spécialistes qui agissent en fonction de notions telles que le bien-être et les besoins de l'enfant ont une propension « à proposer des mesures d'interventions plus drastiques que celles » qui auraient pour cadre de référence la relation « délit-réaction sociale » ou la notion de punition qui est plus familier au raisonnement juridique. Dès lors, on peut croire à une surcharge des mécanismes de contrôle et de surveillance qui se traduit à la fois par

un accroissement du nombre de cas qui sont l'objet d'une intervention et par la nature des interventions (Trépanier, 1980, 254). Ensuite, on assiste à une extension de la « mesure-mesurante » des caractéristiques des populations qui se conjugue à une technocratisation des services dispensés. Une enquête a montré que la « D.P.J. accentuait un processus de technocratisation qui définit la qualité des services strictement dans les termes d'une efficacité mesurée » ; sur ce dernier plan, on peut conclure qu'avec les mécanismes de déjudiciarisation la « programmation s'accroît, les problèmes sociaux sont instrumentalisés et la capacité supérieure d'intervenir se travestit en une application mécanique de techniques qui participent d'une efficacité quantifiée » (Renaud, 1984a, 129, 131).

Le type de ressources mobilisées ainsi que les mécanismes prévus aux fins de la déjudiciarisation vont de concert avec les autres dispositifs de normalisation sociale. L'élargissement du contrôle et la spécification des tâches et des modes d'intervention étoffent une normalisation mettant en relief l'approche psycho-persuasive qui se développe en milieu ouvert. Il va désormais de soi que l'État prend de plus en plus en charge les interventions en milieu ouvert en cherchant à contrôler, à la fois de façon extensive et fine, les comportements reconnus comme déviants. À ce titre, dans le cadre de la déjudiciarisation, des agences regroupant des spécialistes de modification comportementale sont investies d'une responsabilité de premier plan dans la sanction étatique des violations de la norme juridique et, par globalisation, de la norme sociale.

Un glissement s'opère quant à la place du tribunal judiciaire dans le champ de la sanction étatique de la norme juridique en faveur de ces agences qui réunissent de nouveaux auxiliaires de justice (autres que les juges et les avocats). Pour ces auxiliaires de justice le cadre de référence s'établit d'abord en termes de norme sociale, de déviance, d'action sociale, et non en termes juridiques, de même qu'en privilégiant des procédures qui obéissent davantage à des préoccupations d'opérationnalisation de gestion de clientèles. Si ces agences refoulent les tribunaux judiciaires dans ce champ, ce n'est cependant que pour une part limitée. Nous avons vu qu'elles s'accaparent une « clientèle »

qui, pour une fraction notable, se serait soustraite à l'intervention du tribunal.

En ce sens, le circuit mis en place par ces agences se juxtapose à celui des tribunaux judiciaires qui sont davantage marqués par une logique d'enfermement. On ne peut donc pas dire que le désenfermement fait place à l'enfermement, que le juridico-coercitif (punitif) fait place à la réforme pédagogique; il y a plutôt coexistence de deux démarches qui se confortent (et même s'interpénètrent), de deux lectures de la normalisation sociale. Ainsi, l'« action éducative » qui se développe dans le sillage de la prévention, se démarque d'autant plus nettement qu'en fond de scène se profile les institutions imbues d'une logique coercitive-punitif-d'enfermement. On peut dire que « ce qui fait la force du milieu ouvert, c'est la menace lointaine mais présente du vieil enfermement » (Lascoumes, 1977a, 176).

Cela dit, le circuit des agences de contrôle par l'action sociale participe à sa façon au dépérissement du modèle classique du droit et au déclin des tribunaux judiciaires comme voie prioritaire de sanction de la norme juridique et sociale. Parallèlement aux transformations de la norme juridique, le champ étatique de sa sanction se recompose. Si cette recomposition passe par le développement d'un système de justice administrative, elle passe aussi par un renouvellement du statut des agences regroupant les spécialistes de modification comportementale, dont particulièrement les travailleurs sociaux. Dans ce champ qui s'élargit, ceux-ci en viennent à se substituer par leur fonction à une partie de la mission accordée aux juges et à la police. En même temps, ils sont insérés plus strictement dans le réseau institutionnel qui préside au respect de la norme juridique et sociale. En somme, il serait difficile de conclure simplement à l'extension de ce circuit, par pure multiplication de ses agences, mais dont le fonctionnement traditionnel serait gardé intact.

Nouveau rôle du travailleur social

L'histoire des relations entre l'intervention judiciaire et le traitement social n'est pas récente et elle montre la persistance de tensions. Foucault note que le juridique et le psychologique ont depuis longtemps formé

une dualité dans laquelle chacun des membres s'interpelle. Avec l'ère contemporaine, les pratiques sociales de sélection et d'exclusion se sont mues dans l'univers juridique (Table ronde, 1972). Cette mouvance a suscité une extension du rôle des travailleurs sociaux comme relais de l'institution judiciaire, précisément là où cette dernière « éprouvait des difficultés à étendre sur des bases juridiques son activité normalisatrice » (Lascoumes, 1977b, 357).

Porteuse de la rationalité dont s'inspire la justice sanitaire et d'hygiène sociale, l'irruption des travailleurs sociaux dans le processus judiciaire, et en position de relais au circuit traditionnel, n'est pas sans provoquer des problèmes de communication judiciaire (Lafont et Meyer, 1979). Leur plus grand engagement dans le champ de la sanction étatique du droit produit des effets significatifs sur la définition, les conditions et la portée de leurs pratiques. Les études sur l'impact de la déjudiciarisation – comprise dans la Loi sur la protection de la jeunesse – sur la pratique professionnelle du service sociale atteste de changements majeurs.

La place désormais occupée par les travailleurs sociaux dans le processus judiciaire et leur intégration dans un réseau étatique d'intervention sur le social – qui se signale par une centralisation du pouvoir jumelée à une déconcentration administrative – amènent une érosion de leur pouvoir sur leur pratique professionnelle; engagés dans un type de pratique qu'ils ne sont plus en mesure de contrôler, plusieurs travailleurs sociaux vivent la situation comme une perte de légitimité professionnelle. Les conflits latents qui caractérisent leurs relations avec la Protection de la jeunesse se concentrent sur la relation d'aide en contexte d'autorité ainsi que sur la légalisation et la bureaucratisation de leur travail¹⁸.

Compte tenu qu'elle est désormais légalisée et « policarisée », la pratique du travailleur social se pose plus que jamais dans un contexte d'autorité, ce qui entame la démarche psycho-sociale orientée sur la relation d'aide (Deleury et al., 1978; Lesemann et Renaud, 1980). Même si on peut être tenté d'affirmer que de toute manière le travailleur social agit dans un contexte d'autorité (Esprimont, 1978), on ne peut éluder le fait que désormais ce contexte domine l'intervention sociale.

De plus, lorsqu'il est appelé à comparaître au tribunal, il n'agit plus comme expert chargé d'un cas mais beaucoup plus comme témoin accusateur (Lesemann et Renaud, 1980). Le rapport à la légalité se modifie; comme auxiliaire direct de son respect, il voit sa pratique plus étroitement balisée par elle. Or, « cette priorité légale introduit le sentiment d'une déqualification, d'une perte de créativité et le passage au statut de technicien du droit » (Lesemann et Renaud, 1980, 44). Entre autres choses, la durée des traitements imposée par la loi fait en sorte que le travailleur social se doit d'agir sur le court terme plutôt que de privilégier des approches thérapeutiques traditionnelles¹⁹.

Par ailleurs, soumis à une organisation du travail ritualisé et à des contrôles bureaucratiques, le travailleur social se voit imposer un rôle « instrumental »; « outil » d'intégration des déviants, il doit veiller à ce que ces derniers s'ajustent aux normes sociales, et exercer un contrôle auprès de populations cibles. Aussi, le manuel de gestion, qui a été préparé notamment à Québec, a pour grande vertu d'apporter les « réponses à la plupart des « problèmes » de pratique »; « appliqué à la lettre, il encadre le jugement professionnel, l'uniformise et le standardise » (Home et al., 1980, 6). Ce genre de prescriptions, s'ajoutant à une tâche, incite à la prestation uniformisée de services spécialisés et individualisés; de toute manière, le travailleur social sait qu'il fait l'objet d'une mesure de productivité posée d'abord en termes quantitatifs. Il reste donc fort peu de place pour une pratique autonome débouchant sur une perspective critique et réformiste.

Avec le développement de l'État régulateur, le réseau de la sanction étatique de la norme juridique connaît un renouvellement considérable qui passe par la redéfinition de la place du tribunal judiciaire. Tout se passe comme si, face au droit qui intériorise les impératifs de normalisation sociale de disciplines jusqu'alors juxtaposés à la norme juridique, se constituaient des circuits qui répondent, avec une meilleure adaptation, à une lecture plus technicienne de normalisation sociale. Ainsi, la configuration des organes participant à la sanction de la norme juridique se recompose.

Parallèlement à l'inflation législative, le tribunal judiciaire tend à être évincé d'une partie significative du champ de sanction, et ce

au profit du circuit administratif. Ce dernier est plus spontanément tourné vers des critères politiques, économiques et administratifs de gestion et d'ajustement des interventions étatiques. C'est d'ailleurs un circuit que le gouvernement encadre de façon plus immédiate. La responsabilité désormais confiée au circuit administratif est assortie d'un phénomène d'autonomisation par rapport aux tribunaux judiciaires. Malgré l'affirmation de leur autorité, les tribunaux judiciaires n'ont pu enrayer le changement lourd de sens de l'organisation du réseau de relations qui participaient traditionnellement au processus de sanction de la norme juridique. Le déplacement qui s'effectue au profit du circuit administratif peut être saisi comme phénomène de déjudiciarisation ; ce phénomène s'exprime par ailleurs avec éclat dans le domaine de la protection de la jeunesse.

Le développement d'une justice sociale et sanitaire s'inscrit dans la politique de prévention qui accompagne le déploiement des dispositifs étatiques propres à l'État régulateur. Les mécanismes de déjudiciarisation qui touchent les jeunes délinquants et qui s'inspirent de la problématique d'hygiène sociale font appel à des agences réunissant des spécialistes de modification comportementale. Ces auxiliaires de justice, qui remplissent une responsabilité de premier plan dans la sanction étatique des violations de la norme juridique, possèdent un cadre de référence qui se définit, au premier abord, non en termes juridiques mais en termes psycho-pédagogiques. Ces agences refoulent certes les tribunaux judiciaires dans le champ de sanction étatique de la norme juridique, mais elles ont aussi pour effet d'élargir la population faisant l'objet d'une intervention publique. En ce sens, elles participent au processus judiciaire et occupent une position de relais au circuit traditionnel. Par ailleurs, du fait de leur place dans le processus judiciaire et de leur intégration au réseau étatique de sanction de la norme, les travailleurs sociaux connaissent une légalisation, une « policiarisation » et une bureaucratisation de leur pratique définie à partir de principes de standardisation et d'efficacité technocratiques.

En somme, le champ étatique de la sanction du droit se recompose par le déplacement des appareils et la mise en place de nouveaux circuits. Cette recomposition passe notamment par le développement

d'un système de justice administrative et par le renouvellement du statut des agences fonctionnant à la normalisation sociale. Dans l'un et l'autre cas, les auxiliaires de justice (juges administratifs, spécialistes de modification comportementale) sont porteurs d'une logique et d'un cadre de référence qui puisent dans une lecture de normalisation sociale qui ne procède pas, au premier chef, de la démarche juridique. À la fois ces circuits et leurs agents témoignent de l'influence de l'intégration dans le droit de mécanismes de gestion et de contrôle social qui, au départ, lui sont étrangers.

Le tribunal judiciaire est perméable à ces tendances, non pas simplement parce qu'il est amené à cohabiter avec de nouveaux intervenants gênants et qui sont à la source de problèmes de communication judiciaire, mais aussi parce qu'il est en contact, dans le cadre même de sa juridiction, avec ces logiques de gestion et de normalisation. Si la justice sociale et sanitaire s'exprime à l'évidence dans les mécanismes de contrôle social tournés vers les jeunes, elle a de plus en plus son écho au sein même du tribunal.

Le droit pénal fait intervenir les notions de culpabilité et de faute qui conduisent à évaluer le degré de responsabilité en faisant appel aux moments psychologique et circonstanciel du délit. Cette prise en compte a connu une extension et un approfondissement notables depuis le recours fréquent aux experts du comportement pour éclairer le magistrat dans sa prise de décision.

Rares sont les procès qui se déroulent sans que n'intervienne un expert de quelque domaine que ce soit. Plus particulièrement, les experts du comportement sont fréquemment appelés pour qualifier le prévenu avant que le jugement ne soit rendu. Pour prendre un exemple, les rapports présentenciels sont devenus, depuis un temps relativement récent, un instrument de prise de décision pour le juge (Gallant, 1982). Cet instrument, préparé par des travailleurs sociaux et des criminologues, contient des informations pertinentes pour une étude de la personnalité de l'individu qui doivent permettre d'« élargir le débat au-delà de l'acte pour que la justice puisse être rendue de façon aussi conforme que possible au potentiel de réadaptation du justiciable » (Parizeau, 1982, 51). Le langage de l'expert qui est établi

sur un autre registre contamine le langage juridique ; quels que soient les problèmes de traduction, l'instrument fourni est considéré avec sérieux par le juge et il possède une réelle influence sur les sentences prononcées. La diffusion de la justice sociale et sanitaire au sein du tribunal judiciaire, sous cet angle ou sous un autre, mérite une étude particulière.

De même, il est possible de penser que le tribunal a développé une plus grande sensibilité à l'égard de la logique et de la rationalité qui président au système de justice administrative. On a vu que le tribunal judiciaire a reconnu l'expertise des tribunaux administratifs et la complexité de leur rôle. D'un autre côté, il semble que la transformation de la norme juridique – dans sa conception et les enjeux qu'elle pose – se transpose dans les exigences qui se manifestent à l'égard de la formation et de la préparation des juges de droit commun. Dans le système de nomination des juges par le gouvernement qui est d'inspiration britannique (contrairement au système de magistrature de carrière), il était de tradition de retrouver sur le banc des notables et des hommes politiques (ex-ministres ou ex-députés). Or, on se rend compte, au Québec particulièrement, que l'importance relative de ces derniers diminue. La majorité des juges ont eu préalablement une carrière dans le domaine privé mais en participant aussi à l'activité juridique du secteur public (commissions et comités d'enquête, mandats spéciaux, fonction de procureur de la couronne) ; de plus, plusieurs juges ont servi à des postes de haute responsabilité (sous-ministres, membres de commissions administratives ou autres) au sein de l'appareil d'État. Ainsi, « les « politiques » se sont retirés de la scène, les « administratifs » prennent maintenant la relève ». Sur ce point, Bouthillier suggère que dans « une société qui se « technicise » toujours davantage, l'appareil judiciaire devait, au nom du maintien de son prestige et de sa légitimité, s'ouvrir aux hommes et aux mentalités de l'Administration » (1977, 488 ; 1978).

Par ailleurs, le gouvernement est intervenu par diverses mesures pour moderniser l'institution du tribunal judiciaire et pour améliorer ses rapports avec l'extérieur. Ces mesures concourent pour faire du tribunal un lieu attractif. Mentionnons, pour mémoire, l'instauration

de l'aide juridique (en 1972) qui assure aux laissés pour compte de notre société une capacité de fréquentation du tribunal, ne serait-ce que pour se défendre ou régulariser juridiquement une situation de fait. Afin de contrer la lenteur proverbiale des tribunaux et la lourdeur de leur procédure, le gouvernement a mis en place (en 1972) la Cour des petites créances qui, dans un dépouillement procédural, entend les causes dont la créance n'excède pas 1000 \$, et qui rend des décisions finales. Sur le plan de la procédure, le recours collectif a été introduit (en 1978) afin de faciliter les démarches d'action en justice pour des personnes soulevant des questions de droit ou de fait similaires. Toutes ces mesures ont une économie générale propre, mais elles vont dans le sens de faciliter l'accès aux tribunaux de droit commun. En ce sens, on ne peut parler d'une mise au rancart de ces derniers. L'éclatement des lieux de sanction, le développement de circuits et les déplacements qu'ils provoquent dans le champ de la sanction du droit s'opèrent non tant en termes de substitution mais surtout en termes de juxtaposition du nouveau à l'ancien.

L'interaction entre les circuits fait en sorte que le phénomène de déjudiciarisation ne se traduit pas seulement comme déplacement et dépossession du tribunal de droit commun mais aussi, à l'inverse, comme extension de la démarche judiciaire dans les autres circuits ce qui, de fait, conditionne et remodèle la pratique des auxiliaires de justice dans ces circuits. Ainsi, a-t-on pu parler d'une certaine judiciarisation du système de justice administrative et d'une légalisation de la pratique des travailleurs sociaux qui produit des effets significatifs sur sa définition et sa portée.

Références

Autès, M. (1984), « Échouer, c'est réussir (à propos de la prévention et de quelques paradoxes) », *Revue internationale d'action communautaire* 11(51), printemps, p. 187-94.

Barbe, R.P. (1982), « La publication des actes réglementaires », *Revue du Barreau*, tome 42, no 3, mai-juin, p. 381-407.

Bergeron, G. (1978), « La crise de la justice », *Revue du Barreau*, tome 38, no 4, juillet-août, p. 536-42.

- Bergeron, G. (1980), « L'appareil judiciaire », dans *L'État du Québec en devenir*, Montréal, Boréal Express, p. 147-89.
- Bernard, L. et A. Lapierre (1984), « Loi 24 : délinquance juvénile et pratiques préventives », *Revue internationale d'action communautaire* 11(51), printemps, p. 29-34.
- Boismenu, G. (1984), « Notes et propositions pour une étude sociologique du droit », *Procès* 15-16, p. 131-64.
- Bouthillier, G. (1977), « Profil du juge de la Cour supérieure du Québec », *Revue du Barreau canadien* 55, p. 436-91.
- Bouthillier, G. (1978), « Profil du juge des sessions de la paix », *Revue du Barreau*, tome 38, no 1, janvier-février, p. 13-51.
- Brun, H. et D. Lemieux (1977), « Politisation du pouvoir judiciaire et judiciarisation du pouvoir politique : la séparation traditionnelle des pouvoirs a-t-elle vécu? », *Cahiers de droit* 18(2), p. 265-313.
- Buci-Gluckmann, C. et G. Therborn (1981), *Le déf social-démocrate*, Paris, François Maspero, 330p.
- Chevallier, J. (1983), « L'ordre juridique », dans *Le droit en procès*, Paris, Presses universitaires de France, CURAPP, p. 7-49.
- Commission d'étude sur le contrôle parlementaire de la législation déléguée (1983), *Rapport. Le contrôle parlementaire de la législation déléguée*, Québec, Assemblée nationale du Québec, 159 p.
- Deleury, E., J. Lindsay et M. Rivet (1978), « Historique et analyse de la loi de la protection de la jeunesse », *Intervention* 52, été, p. 21-33.
- Dion, L. (1978), « Du social, du politique et du judiciaire. Pour l'autonomie du judiciaire », *Revue du Barreau*, tome 38, no 6, novembre-décembre, p. 769-94.
- Donzelot, J. (1972), « Travail social et lutte politique », *Esprit* 4-5, avril-mai, p. 654-73.
- Doob, A.N. (1980), « Montée et déclin de la déjudiciarisation dans la législation sur les mineurs délinquants au Canada », *Déviance et Société* 4(3), p. 231-43.
- Drugman, B. (1979), *État, capital et salariat*, Grenoble, Service de reproduction des thèses de l'Université des sciences sociales de Grenoble.
- Dussault, R. et L. Borgeat (1984), *Traité du droit administratif*, seconde édition, tome 1, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 5-51, et 151-74.
- Esprimont, M.-C. (1978), « Quelques réflexions sur l'interventions en contexte d'autorité », *Intervention* 52, été, p. 49-51.
- Ferron, C. (1981), « Des implication des la régulation du pouvoir en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse », *Interventions* 61, été, p. 42-7.

- Franco, B. (1983), « La prévention comme dispositif politique », *Revue internationale d'action communautaire* 10/50, automne, p. 133-48.
- Gallant, G. (1982), « La rapport présentiel : outil de la prise de décision judiciaire en matière criminelle et pénale », *Criminologie* 15(1), p. 39-49.
- Garant, P. (1985), *Droit administratif*, Québec, Éditions Y. Blais, p. 614-39.
- Garant, P. (1974), « Le contrôle de l'administration au Québec; bilan et perspectives (1966-1974) », *Revue du Barreau*, tome 34, no 4, septembre, p. 343-73.
- Garant, P. (1982), « La Loi 61 et l'inconstitutionnalité des tribunaux administratifs d'appel », *Revue du Barreau*, tome 42, no 4, septembre-octobre, p. 615-30.
- Garant, P. (1983), « La nouvelle justice naturelle : (devoir "d'équité procédurale") Quelques problèmes de mise en oeuvre », *Revue du Barreau*, tome 43, no 2, mars-avril, p. 409-39.
- Godbout, J. (1983), *La participation contre la démocratie*, Montréal, Éditions Saint-Martin, Montréal, 190 p.
- Gough, I. (1979), *The Political Economy of the Welfare State*, Londres, MacMillan Press.
- Hirsch, J. (1983), « The Fordist Security State and New Social Movements », *Kapitalstate* 10-11, p. 75-87.
- Home, A., M. Laforest et P. Tremblay (1980), « Une analyse de l'évolution de la pratique du service social en contexte organisationnel au Québec », *Intervention* 57, hiver, p. 4-12.
- Lafont, H. et P. Meyer (1979), *Justice en miettes*, Paris, Presses universitaires de France, 221 p.
- Lalande-Gendreau, C. (1978), « La technocratisation des services sociaux », *Intervention* 53, automne, p. 67-73.
- Laplante, J. (1985), *Crime et traitement*, Montréal, Boréal Express, Montréal, 236 p.
- Lascoumes, P. (1977a), *Prévention et contrôle social*, Médecine et Hygiène-Masson, p. 157-77 et 341-61.
- Lascoumes, P. (1977b), « La travail social idéalisé, contesté, situé », *Déviance et Société* 1(3), p. 341-61.
- Lesemann, F. et G. Renaud (1980), « Loi 24 et transformation des pratiques professionnelles en service social », *Intervention* 58, été, p. 25-7.
- Lesemann, F. (1981), *Du pain et des services*, Montréal, Éditions coopératives Albert Saint-Martin, Montréal, 232 p.
- Lochak, D. (1983), « Droit, normalité et normalisation », dans *Le droit en procès*, Paris, Presses universitaires de France, CURAPP, p. 51-77.

Ouellet, A. (1978), « La loi sur la protection de la jeunesse et son implantation », *Intervention* 52, été, p. 133-52.

Ouellette, Y. (1983), « Les tribunaux administratifs et les restrictions au contrôle judiciaire : un plaidoyer pour une autonomie contrôlée », *Revue du Barreau*, tome 43, no 2, mars-avril, p. 291-305.

Parizeau, A. (1982), « Le rapport présentiel et les politiques criminelles au Québec », *Criminologie* 15(1), p. 51-75.

Pépin, G. (1976a), « Réforme du droit administratif – Livre blanc sur l’administration de la justice au Québec », *Revue du Barreau*, tome 36, no 2, mars, p. 271-8.

Pépin, G. (1976b), « Quelques observations générales sur la question du caractère efficace ou illusoire du contrôle judiciaire de l’activité de l’administration », *Revue du Barreau*, tome 36, no 4, septembre, p. 453-94.

Pépin, G. (1978), « Le pouvoir réglementaire et la Charte de la langue française », *Revue juridique Thémis* 13(1), p. 107-37.

Pépin, G. (1983), « Quelques arrêts relatifs à l’exercice du pouvoir de surveillance des cours supérieures », *Revue du Barreau*, tome 43, no 3, mai-juin, p. 751-8.

Pépin, G. (1984), « L’Administration publique et le principe de légalité », *Revue du Barreau*, tome 44, no 1, janvier-février, p. 137-48.

Perreault, J. et G. Cadieux (1978), « Le Directeur de la protection de la jeunesse », *Intervention* 52, été, p. 16-9.

Pigeon, L.-P. (1983), « Pourquoi un contrôle judiciaire des organismes administratifs? », *Revue du Barreau*, tome 43, no 2, mars-avril, p. 129-40.

Renaud, M. (1977), « Réforme ou illusion? Une analyse des interventions de l’État québécois dans le domaine de la santé », *Sociologie et Sociétés* 9(1), avril, p. 127-52.

Renaud, M. (1981), « Les réformes québécoises de la santé ou les aventures d’un État “narcissique” », dans *Médecine et société; les années 80*, Montréal, Éditions coopératives Albert Saint-Martin, p. 513-49.

Renaud, G. (1984a), *À l’ombre du rationalisme*, Édition Saint-Martin, Groupe d’analyse des politiques sociales, Montréal, 278 p.

Renaud, G. (1984c), « Les “progrès” de la prévention », *Revue internationale d’action communautaire* 11/51, printemps, p. 35-44.

Robardet, P. (1982), « Le contrôle judiciaire de la procédure administrative : éléments de droit comparé, fédéral, ontarien et québécois », *Les Cahiers de droit* 23(3), septembre, p. 651-86.

Table ronde (1972), « Pourquoi le travail social », *Esprit* 4-5, avril-mai, p. 678-703.

Trépanier, J. (1980), « La déjudiciarisation des mineurs délinquants : la situation québécoise », *Déviance et Société* 4(3), p. 245-56.

- 1 L'auteur tient à remercier James Iain Gow pour ses commentaires à une première version de cette étude.
- 2 Nous employons de préférence ce vocable à celui d'État keynésien et à celui d'État-providence; le premier provoque souvent une réduction à la pensée économique de Keynes, le second ramène cette forme étatique à la seule dimension de la sécurité sociale.
- 3 Lois d'intérêt général de compétence provinciale en vigueur à une date donnée, mis à part le Code civil, le Code de procédure civile et le Code municipal.
- 4 « Bien déçu serait celui qui espérerait avoir une idée du régime de l'assurance-hospitalisation en prenant connaissance de la Loi de l'assurance-hospitalisation, il y trouverait essentiellement un article attribuant au Gouvernement la compétence de déterminer, par règlement, quels sont les services assurés, à qui ils peuvent être fournis et dans quelles conditions d'exécution, etc. » (Pépin, 1978, 108).
- 5 Danièle Lochak (1983, 74, de même que 54-59 et 77) a raison d'affirmer : « Il y a donc osmose entre la sphère juridique et les autres sphères de la société, entre la science juridique et les sciences de la société, mais cette osmose s'opère au prix d'une dénaturaison de la règle de droit dont la spécificité... s'estompe. »
- 6 Tout en suivant une démarche très différente, Pépin (1984, 145) constate que « l'abondance, la non-effectivité, l'incohérence, la non-connaissance des lois et des règlements engendrent en définitive la dévalorisation du Droit; ses règles yerdent de leur crédibilité, de leur respectabilité... On ne reconnaît plus l'Etat-providence, soucieux de réduire les injustices et les inégalités dans le cadre d'un Droit connaissable... C'est plutôt « l'État producteur » de règles, guère soucieux de leur mise en marché. »
- 7 Il est à noter que lorsque la loi fixe des conditions, elle désigne essentiellement les professions juridiques : juge, avocat, notaire (Dussault et Borgeat, 1984, 153).
- 8 Patrice Garant (1985, 616 et s.) distingue le contrôle judiciaire concernant l'excès de juridiction et celui touchant les autres aspects de la légalité. Il associe, au premier, l'erreur sur l'objet même de la compétence, l'erreur sur une question préalable à l'existence de la compétence, le tribunal illégalement constitué et le non-respect des principes de la justice naturelle, et, au second, toute erreur de droit, l'absence de preuve et l'abus de pouvoir.
- 9 « ... la clause privative ne protège ordinairement que l'acte accompli dans le cadre de la loi » (Pigeon, 1983, 131 ; Ouellette, 1983, 296).
- 10 Le Tribunal des transports, le Tribunal des professions, le Tribunal du travail, la Commission des affaires sociales, le Bureau de révision des évaluations foncières, le Tribunal minier, la Commission de la fonction publique, la Commission municipale, la Commission de police, le Tribunal de l'expropriation.

- 11 Garant (1982, 627) qui commente la décision, écrit que l'article de la Constitution auquel se réfère le jugement « ne confère qu'un pouvoir de nomination des juges des cours supérieures au gouvernement fédéral. Or comment un pouvoir exécutif de cette nature peut-il limiter un pouvoir législatif souverain conféré expressément à la Législature provinciale? »
- 12 Dans un jugement, le juge Vallerand de la Cour d'appel du Québec déclarait en 1983 : « Le droit administratif, en ce qu'il régit le pouvoir de surveillance et de réforme des cours de juridiction supérieure, est devenu – qu'on me pardonne ma férocité – incohérent » (cité par Pépin, 1984, 147).
- 13 « ... c'est la forme de contrôle la moins accessible, la plus formaliste, la plus coûteuse, la plus lente et la plus incertaine, même si fondamentalement il s'agit du rempart ultime de protection de l'administré contre l'arbitraire administratif fondé sur le principe constitutionnel de la rule of law (principe de légalité) » (Garant, 1982, 629).
- 14 Cette justice sanitaire a pour envers, selon Lafont et Meyer, la justice exemplaire ; il n'est cependant pas dans notre propos de développer ce dernier aspect.
- 15 « Cette percée de la programmation va donner à la prévention son corpus technique d'où le terme efficacité apparaît comme notion-clé... » (Francq, 1983, 137).
- 16 Les réformes québécoises dans le domaine de la santé à partir des années 1970 illustrent bien les déplacements qui s'opèrent depuis la valorisation de la notion de prévention. On enregistre précisément des glissements tant pour les objectifs et les enjeux que pour les alliances qui les supportent (Renaud, 1981 et 1977).
- 17 On sait qu'au Canada, en 1977, les policiers écartaient bon nombre de jeunes dès leur mise en contact avec le système pénal ; précisément, même en possession de preuves suffisantes, ils préféraient dans 50 % des cas de délits de mineurs ne pas procéder à une mise en accusation formelle (Trépanier, 1980, 246).
- 18 Le problème de la définition de la tâche du travailleur social n'est pas récent. Entre autres choses, on peut certainement avancer que la « technocratisation des services sociaux » est allée de pair avec le blâme que la haute administration a adressé aux travailleurs sociaux pour leurs interventions inadaptées par rapport au nouveau système d'intervention mis en place (Renaud, 1984c, 37 ; Lalande-Gendreau, 1978, 70 et s.).
- 19 Dire que le principe de la suprématie de la loi s'applique à tous les justiciables est une façon d'esquiver la véritable question qui est la fixation d'un cadre de pratique dorénavant imposé au travailleur social en tant qu'agent participant directement à la sanction étatique de la norme juridique et plus globalement à la norme sociale (Ferron, 1981, 42-43).