

International Review of Community Development

Revue internationale d'action communautaire



Loi 24 : Délinquance juvénile et pratiques préventives

Bill 24: Juvenile delinquency and the practice of prevention

La Ley 24: delincuencia juvenil y prácticas preventivas

Léonel Bernard and André Lapierre

Number 11 (51), Spring 1984

La prévention, entre le contrôle et l'autogestion

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1034622ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1034622ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (print)

2369-6400 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Bernard, L. & Lapierre, A. (1984). Loi 24 : Délinquance juvénile et pratiques préventives. *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, (11), 29–34.

<https://doi.org/10.7202/1034622ar>

Article abstract

The authors discuss the issue of dejudicialization as it has been put into practice in the case of the Youth Protection Act (Bill 24) in Québec. On the basis of an analysis of several so-called prevention programmes, they argue that the sectorial nature of these programmes (which deal with specific areas or "clients") prevent them from contributing to an overall policy of social welfare. In fact, youth protection action has remained substantially unchanged since the adoption of this act. It would appear that this law has served more to confirm already existing modes of intervention than to contribute in any real way to prevention. On the whole, the theme of prevention seems to be limited to an attempt to involve the community in the management of the problem of juvenile delinquency.

Loi 24 : délinquance juvénile et pratiques préventives

L. Bernard
A. Lapierre

Introduction

Dans le but de sensibiliser la communauté internationale aux problèmes de l'enfance à travers le monde, l'Organisation des Nations Unies (O.N.U.), usant de son pouvoir moral, déclara l'année 1979, Année internationale de l'Enfant. À cette occasion, la Déclaration des droits de l'Enfant adoptée vingt ans auparavant par l'Assemblée générale des Nations Unies, soit le 20 novembre 1959, connut une large diffusion. Le résultat de cette démarche fut que plusieurs nations se penchèrent effectivement sur la situation de l'enfance afin d'apporter des correctifs à la gestion problématique de cette « catégorie sociale de l'avenir ». Devant ce grand concert orchestré au nom de l'enfance, le Québec n'est pas resté indifférent.

Le 15 janvier 1979, la Loi québécoise sur la Protection de la Jeunesse (L.Q. 1977, chap. 20), plus connue sous l'appellation de Loi 24, entra en vigueur. Si cette loi fut promulguée au seuil de l'Année internationale de l'Enfant, elle fut néanmoins le résultat des travaux de réforme entrepris depuis 1972 en vue de corriger une situation particulièrement problématique au Québec. Cette situation référait au nombre élevé d'enfants placés en familles d'accueil (foyers nourriciers) et d'enfants arrêtés chaque année pour avoir commis un délit vis-à-vis des lois ou des règlements en vigueur et qui doivent comparaître en cour juvénile pour être finalement « condamnés »¹.

Dans ce contexte, il importait pour les promoteurs de la Loi 24 non seulement de solutionner le

par cette loi dans le champ de la délinquance juvénile. C'est à titre d'intervenants dans ce champ que nous offrons aux lecteurs le partage de cette interrogation.

30 problème existant, mais aussi et surtout de mettre en place un dispositif permettant d'éviter que pareille situation ne se renouvelle. D'où une préoccupation de type préventif. Cette préoccupation se traduira par un discours dont le thème central sera constitué par la notion de « déjudiciarisation ».

Par son essence, la déjudiciarisation permettait le filtrage des problématiques relatives aux enfants en difficulté ; elle s'articulait autour du raisonnement suivant : « Étant donné la grande difficulté de distinguer entre les problèmes requérant une intervention sociale et ceux demandant plutôt une intervention judiciaire, il a été décidé que, de façon systématique, le recours à l'intervention judiciaire serait réduit au minimum, uniquement dans le cas où c'est indispensable » [...] ². Ainsi la primauté du social sur le judiciaire devenait un puissant leitmotiv ; cette prééminence du social permettra de légitimer l'instauration d'une structure de type socio-administratif (Direction de la Protection de la Jeunesse) dont le fonctionnement s'effectuera en parallèle avec le système judiciaire.

En tant que moteur de la réforme socio-judiciaire mis de l'avant par la Loi 24, la déjudiciarisation préfigurait l'émergence de pratiques alternatives à caractère préventif. Cinq ans après sa promulgation, nous nous interrogeons sur le caractère à la fois novateur et préventif des pratiques initiées



Qu'est-ce que la prévention ?

Basé sur la notion d'hygiène publique, le concept de prévention recouvre plusieurs réalités à la fois. Conformément à un discours médico-social assez répandu, ces réalités sont appréhendées suivant un mode stratigraphique et expansif.

Sans vouloir faire la promotion d'un tel discours, nous croyons utile de présenter son contenu. L'importance de cette présentation réside dans le fait qu'elle facilite la compréhension des facteurs qui motivent son utilisation aussi bien par les « décideurs politiques » que par les organismes de distribution de services sociaux.

Le concept de prévention nous est présenté par niveau : primaire, secondaire et tertiaire.

La prévention primaire consiste en une prophylaxie générale. Toute politique de prévention primaire doit s'adresser à l'ensemble de la population cible. À ce niveau, il n'est pas nécessaire d'avoir des objectifs spécifiques ; les mesures d'ordre social, médical ou éducatif s'orientent vers un mieux-être de la collectivité concernée.

La prévention secondaire s'attache à circonscrire un problème d'inadaptation connu et déposé. La

population qui fait l'objet d'une intervention est ici restreinte. Ce type d'intervention classe dans un répertoire les traits particuliers aux membres qui forment le groupe cible et développe des moyens d'action pour faire échec au risque potentiel. Si la prévention secondaire suggère la mise en oeuvre de dispositif dont l'objectif est de parer à un éventuel comportement asocial, la prévention tertiaire quant à elle, s'identifie à la phase de « traitement ». Elle « répare » plutôt que « parer ».

En fait, la perspective médico-sociale place la prévention dans « l'avant, le pendant et l'après » de la situation problématique. Elle induit alors une notion sans frontière.

Or, l'étymologie latine du mot prévention (*proeventio*) réfère à « action de devancer ». Ce qui suppose que l'action préventive dans le domaine qui nous occupe devrait être une intervention *ante delictum*. Toute action, pour préventive qu'elle soit, doit se situer dans l'espace temporel qui précède l'acte à prévenir. L'action préventive diffère donc fondamentalement de l'action réparatrice en ce sens qu'elle doit tout mettre en oeuvre afin d'éviter le passage à l'acte répréhensible. Malgré la vision apparemment idéaliste que nous propose le sens latin du mot prévention, c'est-à-dire la capacité que doit nécessairement avoir une société d'intégrer et de supporter l'ensemble de ses marginaux, il est évident que dans une société donnée, des mesures qui visent l'assainissement de l'économie, l'établissement d'une politique familiale cohérente, la promotion d'une politique éducative axée sur les véritables besoins des jeunes, constituent une partie essentielle des éléments qui peuvent contribuer à prévenir la dégradation du tissu de cette société. Donc, la perspective latine, loin d'être une lecture « macroisante » et idéaliste de la prévention, renvoie à un ensem-

ble de mesures concrètes qui, pour efficaces qu'elles soient, doivent s'inscrire dans une dimension spatio-temporelle privilégiée : « à l'avant » de la situation problématique.



« Pratiques préventives »

La lecture des « pratiques préventives » exige qu'on détermine au préalable l'objet réel de la prévention, autrement dit toute explication des « pratiques » de prévention ne devient compréhensible qu'à la lumière de l'objet même de la prévention. À défaut de pouvoir s'inscrire dans un projet social global, l'action préventive au Québec, du moins en ce qui a trait à la délinquance, semble se confiner dans une opération de type fractionnaire. Ici, l'objet de la prévention, tel qu'on peut le saisir à travers quelques programmes dits préventifs, qui ont pris forme durant les années 70 et le début des années 80, se voit fractionné en deux entités : « la cible et l'acteur ». Voyons comment s'effectue cette opération.

Lorsque l'objet de la prévention est constitué par la cible, l'action préventive se porte essentiellement sur la protection des biens privés. Promue sous le vocable de « prévention contre le crime », cette action cherche à susciter une certaine vigilance chez les victimes potentielles d'acte déviant. Elle est d'autant plus visible qu'elle réussit à générer une participation des citoyens. C'est une action qui se matérialise surtout dans des pro-

grammes de type surveillance de quartier, programmes qui sont généralement conçus (« parrainés ») par le service de police de certaines municipalités. Citons à cet effet le programme « Prévol » conçu à Ville de Laval, en banlieue de Montréal. L'action de « Prévol » porte sur la protection des résidences privées par une surveillance accrue de la part des résidants eux-mêmes. Dans le cadre de ce programme, les résidants sont encouragés à effectuer des appels téléphoniques au poste de police, pour s'informer des types de vols répertoriés dans leur quartier, des techniques utilisées par les « infracteurs », afin de développer des systèmes de mise en échec. Ces systèmes peuvent prendre la forme de vérification régulière des serrures des portes, du mode de verrouillage des fenêtres, etc. Dans la région montréalaise, l'« Opération Tandem », à laquelle est associé le Young Men Christian Association (Y.M.C.A.) est une réplique du programme « Prévol ».

En terme de durée de l'intervention, ces programmes privilégient le court terme. Quant à l'unité d'intervention, elle est constituée par le quartier.

En somme, ces « pratiques préventives » contre le crime représentent une forme d'autodéfense civile organisée et appuyée par les services de police des municipalités. Dans la sphère policière, on désigne ce type d'organisation des citoyens vis-à-vis le vol par effraction par l'expression « durcissement de la cible », expression qui peut s'axiomatiser de la façon suivante : plus la cible est résistante moins elle est vulnérable.

Par ailleurs, une autre version des « pratiques préventives » ayant pour objet la cible consiste à effectuer des rondes de surveillance policière dans des voitures non identifiées de sorte que leur présence ne donne pas l'alerte à d'éventuels « infracteurs ». Dans le langage poli-

cier, cette version porte le nom de « prévention répressive ».

Pour clore la description des « pratiques préventives » portant sur la cible, disons que celles-ci ont connu un succès relatif ; elles ont reçu un certain écho dans les municipalités où elles ont pris forme. Ces « pratiques », outre leur caractère visible, présentent un aspect quantifiable non négligeable. Leur impact est évalué en termes statistiques ; il réfère à une baisse de la criminalité dans les municipalités concernées. Qu'en est-il de l'action préventive portant sur l'acteur ?

Il s'agit là d'une action qui prend pour objet l'auteur potentiel ou réel d'actes délictueux, désigné comme prédélinquant ou délinquant. Cette action s'exécute dans des programmes mis sur pied par des organismes à vocation communautaire subventionnés partiellement ou par des organismes de bienfaisance et/ou encore par l'un et/ou l'autre des gouvernements (provincial, fédéral). Par leurs programmes de prévention, ces organismes proposent aux jeunes en difficulté d'adaptation sociale des formes alternatives d'engagement. L'accent est alors mis sur le développement d'une attitude de coopération et du sens de responsabilité. L'alternative se traduit concrètement par des activités de type socio-culturel et sportif susceptibles de créer un sentiment d'appartenance et une valorisation de soi. Mentionnons, parmi tant d'autres, le « projet Mini-Moto ». Ce projet s'articulait autour d'activités cyclomotrices offertes à des jeunes qui ont présenté des troubles de comportement reliés à la délinquance. Mis sur pied en 1975, Mini-Moto faisait partie à l'époque d'un programme plus vaste, celui du « Juvenile Diversion Project » (projet de déjudiciarisation juvénile). Il s'agissait d'un vaste réseau d'expérimentation de « pratiques de règlement de conflits » en dehors du système judiciaire mis sur pied par le gouvernement fédéral cana-

32 dien vers 1975. Un des noeuds de ce réseau, et non le moindre, était constitué par le « Projet d'Intervention Jeunesse » (P.I.J.).

Élaboré par le Bureau de Consultation Jeunesse (organisme communautaire non gouvernemental), le P.I.J. a pris forme dans le cadre des avant-projets mis sur pied en vue d'alimenter les travaux de la Commission de réforme du droit du Canada et plus spécifiquement de la section de droit pénal.

L'exemple du P.I.J. en tant que pratique visant l'acteur est d'autant plus significatif qu'il a su mettre en oeuvre des « pratiques alternatives » qui ont constitué un véritable prélude à la Loi 24.

Mais, avant d'élaborer sur cet espèce d'exorde qu'est le P.I.J. au chapitre de la Loi 24, il importe de fixer les caractéristiques particulières aux « pratiques préventives centrées sur l'acteur ».

À l'inverse des projets à vocation préventive ayant comme objet la cible, ceux visant l'acteur ne peuvent s'évaluer à partir d'un critère aussi objectif qu'une diminution localisée du nombre d'infractions, leur but essentiel étant d'une part le règlement hors cour de certains litiges et d'autre part une amélioration de la qualité de vie qui est escomptée des activités récréatives de type socio-culturel et sportif.



Prélude à la Loi 24 : l'expérimentation de la déjudiciarisation par le P.I.J.

Le P.I.J. fut implanté en mars 1977 et prit fin en septembre 1979.

Comme nous le faisons remarquer précédemment, le P.I.J. a constitué le terrain d'expérimentation de pratiques alternatives au système judiciaire. En effet, à partir de deux principes généraux, les intervenants du P.I.J. avaient réussi à construire un « listing » des délits qui étaient susceptibles d'être réglés hors cour avec un certain succès. Ces principes étaient les suivants : d'abord, « on ne déjudiciarise pas des délits mais des personnes », ensuite, « les actes délictueux n'impliquant pas une dominante de violence envers des individus, sont plus susceptibles d'être déjudiciarisés ». Ainsi, ils introduisirent des techniques de conciliation et de médiation et posèrent les conditions idéales de leur application :

- S'il s'agit d'un premier délit, de préférence ;
- Si l'agir est plutôt circonstanciel et non l'expression d'une structure de personnalité ou de valeurs délinquantes intériorisées ;
- S'il y a une victime personnalisée ou symbolique identifiable et réellement lésée ou privée de quelque chose ;
- Si les parents offrent une collaboration réelle et véhiculent des valeurs acceptables partagées par la société ambiante³.

L'équipe du P.I.J. proposa aussi des mesures réparatrices : l'admo-

nestation, la réparation symbolique (entre autres, travaux communautaires), la lettre d'excuse, la réparation matérielle (ou le dédommagement).

En somme, il s'agissait pour le P.I.J. « d'élaborer un mécanisme de soustraction au système judiciaire et de participer à la décision judiciaire par une formule de concertation ». L'aspect de « soustraction au système judiciaire » allait constituer l'un des fondements majeurs de la Loi 24. C'est en ces termes que l'opération fut envisagée par les promoteurs de ladite Loi :

Il faut donc faire en sorte que l'intervention judiciaire soit réduite au minimum lorsqu'elle n'est pas indispensable, c'est ce qu'on appelle la déjudiciarisation⁴.

L'ensemble de la démarche amorcée par le P.I.J. se poursuit actuellement à l'intérieur d'une des divisions de la Direction de la Protection de la Jeunesse (D.P.J.), organisme responsable de l'application de la Loi 24.



Loi 24 et prévention

L'aspect préventif que d'aucuns prêtent à la Loi 24 réside précisément dans le fait qu'elle a consacré le principe de la déjudiciarisation en concrétisant la prééminence du social sur le judiciaire par la création d'un poste de Directeur de la Protection de la Jeunesse (D.P.J.) qui est investi du pouvoir de décider au premier chef des mesures à prendre conjointement avec la

personne désignée par le ministère de la Justice (P.D.M.J.) lorsqu'il est question de judiciariser ou de déjudiciariser.

L'instrument juridique qui a permis d'opérationnaliser le concept de déjudiciarisation est l'article 40 de la Loi 24. En voici l'énoncé :

Si une personne a un motif raisonnable de croire qu'un enfant a commis une infraction à une loi ou à un règlement en vigueur au Québec, le Directeur est saisi du cas avant qu'une poursuite ne soit engagée.

Légalement consacré, ce principe se concrétise par le mécanisme d'orientation :

[...] le mécanisme d'orientation est un mécanisme souple visant à assurer à chaque jeune à qui on impute un acte contraire à une loi en vigueur au Québec une réponse adaptée à ses besoins, à son milieu et aux attentes de la collectivité. Cette réponse peut être de trois ordres : confier le jeune au Directeur pour l'application des mesures volontaires, saisir le Tribunal du cas ou fermer le dossier (art. 61) ⁵.

Voyons comment ce mécanisme s'articule. Lorsqu'un jeune dont l'âge varie entre 14 et 18 ans commet un délit, il est signalé par la police à la Direction de la Protection de la Jeunesse. Dès lors, c'est la division Réception et traitement des signalements (R.T.S.) qui reçoit la plainte de la police et juge de la pertinence de l'acheminement vers la division Intervention minimale (I.M.) ou vers la division Évaluation-orientation (E.O.). Le critère essentiel d'envoi de la plainte policière à I.M. ou à E.O. réfère au degré de gravité de celle-ci. La pratique de déjudiciarisation s'effectue prioritairement à l'intérieur de la division I.M. selon les critères hérités du P.I.J.

Lorsque les conditions idéales de règlement hors cour sont réalisées, la décision de déjudiciariser un jeune et son délit est prise conjointement avec le Directeur de la Protection de la Jeunesse (D.P.J.) ou son délégué et par la Personne désignée par le ministère de la Justice (P.D.M.J.). Cette personne dési-

gnée représente dans sa fonction la collectivité. L'acte qu'elle est amenée à poser, selon les principes mêmes de la Loi 24, devra refléter l'opinion de la communauté dans laquelle vit le jeune aux prises avec des difficultés. Cette figure symbolise le partage communautaire des décisions qui sont prises en rapport avec la jeunesse et l'enfance.

C'est précisément par le mécanisme d'orientation, que le Directeur et/ou ses délégués ont pu promouvoir en quelque sorte certaines « pratiques alternatives » découlant de la déjudiciarisation. Mais la logique préventive de ce mécanisme se résume à la déjudiciarisation ; elle se traduit ainsi : la plus ou moins grande possibilité de recourir à des projets communautaires dans la gestion d'une population « à risques » que représente l'enfant « plutôt que d'attendre et de devoir envisager des solutions coûteuses telle la prise en charge institutionnelle et professionnelle ».

Au plan théorique, la déjudiciarisation tire son fondement d'une conception communautaire de la société basée sur le principe de la « citoyenneté active » (mobilisation communautaire par le bénévolat). C'est pourquoi une campagne fut orchestrée par un comité spécial (le Comité d'implantation de la Loi 24) en vue de promouvoir la participation des citoyens « aux affaires » de la jeunesse. C'est de fait cette conception qui motive la présence dans le mécanisme d'orientation d'un représentant de la communauté (P.D.M.J.). L'objectif visé est alors double : une participation par « citoyenneté active » et une atténuation de l'émotivité avec laquelle la population perçoit d'habitude le jeune qui commet un délit (le rapprochement victime et agresseur).

Mais en passant de la théorie à la pratique, on a pu constater l'ampleur des difficultés. D'une part, les critiques soulevées par cette loi au sein de la communauté (la perception par elle de l'acquisition d'un

droit par les jeunes sans que cela n'implique pour ceux-ci des devoirs/obligations) et d'autre part, la carence du tissu communautaire — conséquence des belles années de l'État-providence — semblent avoir constitué un obstacle au développement des pratiques alternatives reliées à la déjudiciarisation. De plus, la campagne pour la participation communautaire et volontaire (bénévolat) ne porta que peu ou même aucun fruit et les organismes non institutionnels à vocation communautaire ont connu une croissance mitigée : ils ont continué à naître et à disparaître au gré des priorités gouvernementales. Le désengagement que manifeste actuellement l'État au niveau des programmes sociaux détermine la fragilité de ces organismes.

Par ailleurs, le taux de déjudiciarisation, d'abord très élevé durant les six premiers mois de l'application de la Loi 24 (60 %) a chuté à 40 % en 1980 et depuis, il n'a cessé de fléchir. Et de plus, malgré le fait que la pratique de déjudiciarisation a été instaurée de façon systématique depuis bientôt cinq ans, il n'y eut pas de diminution sensible du nombre d'enfants signalés pour des délits ⁶.

Voilà qui nous permet de dire que le rôle préventif de la Loi 24 n'a été que virtuel. Le virage qu'elle laissait entrevoir en terme de prévention de la délinquance a tourné en mirage. En fait, sous le couvert d'un discours préventif, les promoteurs de la Loi 24 ont tenté de refler à la communauté, par le biais de la déjudiciarisation, une large part de la gestion de la délinquance juvénile. Mais le résultat actuel semble indiquer que la prise en charge de cette problématique par la communauté reste encore non effective.

Le principe de la prééminence du social sur le judiciaire aura donc permis au législateur québécois d'introduire le mécanisme de la déjudiciarisation dans la gestion de la délinquance juvénile. Cependant,

- 34 le discours préventif qui accompagna la mise en oeuvre de ce mécanisme n'a été suivi d'aucune pratique novatrice à caractère préventif. Il aura plutôt servi à superposer déjudiciarisation et prévention. Le procédé n'ayant pas réussi, il se pourrait qu'un nouveau discours émerge et se développe. Mais au-delà du discours, la visée sera identique : celle qui consiste à remettre à la communauté la gestion de sa propre délinquance.

Léonel Bernard
André Lapierre

NOTES

¹ Situation dont il est fait mention dans le *Journal des débats*, 2^e session, 31^e législature, 24 novembre 1977, p. 4325.

² Discours prononcé par M. Pierre Marois (le parrain de la Loi 24) alors ministre d'État au développement social, lors d'un colloque sur l'implantation de la nouvelle législation en matière de protection de la jeunesse, le 25 juin 1980 au Centre d'accueil Clairséjour.

³ *Projet Intervention Jeunesse*, rapport final, mars 1977 à octobre 1979, Bureau de Consultation Jeunesse, Montréal.

⁴ Marois, A., *Revue du Barreau (Montréal)*, Tome 39, n^o 4, juillet-août 1977, p. 84.

⁵ *Évaluation-Orientation — les Jeunes Con-trevenants*, Table centrale de consultation et de concertation, Loi sur la Protection de la Jeunesse, avril 1980.

⁶ Les statistiques internes à la division D.P.J. art. 40 indiquent les chiffres suivants : 6629 enfants signalés en 1980-1981 contre 6342 en 1981-1982 et 5070 en 1982-1983.