

Service social



Survol historique de la protection de l'enfance au Québec, de 1608 à 1977

Oscar D'Amours

Volume 35, numéro 3, 1986

Les jeunes et le travail social

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/706321ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/706321ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Résumé de l'article

Ce texte a été présenté devant les membres de la Commission parlementaire spéciale chargée d'étudier le fonctionnement de la Loi sur la protection de la jeunesse, en 1982.

Après un survol des grandes époques de notre histoire relatives à la protection de l'enfance, de 1608 à 1950, l'auteur examine en détail les étapes qui ont mené à l'adoption de la Loi sur la protection de la jeunesse, en 1979.

Éditeur(s)

École de service social de l'Université Laval

ISSN

1708-1734 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer ce document

D'Amours, O. (1986). Survol historique de la protection de l'enfance au Québec, de 1608 à 1977. *Service social*, 35(3), 386–415. <https://doi.org/10.7202/706321ar>

Tous droits réservés © Service social, 1986

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

érudit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

<https://www.erudit.org/fr/>

Survol historique de la protection de l'enfance au Québec, de 1608 à 1977

Oscar D'Amours

S'il n'y a pas de pays sans grands-pères ni grands-mères, il ne peut y avoir de réel exposé historique si nous ne remontons pas à nos racines. Dans cette perspective, il importe de connaître les origines et l'évolution de la démarche que nous avons entreprise pour protéger les enfants. Sans prétendre vous présenter une étude exhaustive, nous tracerons à grands traits la trame de fond de notre histoire en cette matière.

Quelle était donc, à l'époque de notre colonisation, l'orientation des deux cultures qui se sont côtoyées et ont produit notre système de protection ?

En juillet 1608, la France et l'Angleterre étaient éloignées l'une de l'autre, non seulement en raison de la Manche, mais parce qu'elles vivaient dans des contextes sociologique, politique et économique distincts. La France, imprégnée de catholicisme, aura vu naître et constaté les effets du jansénisme qui ne seront cependant pas étrangers aux courants d'idées qui se développeront en Nouvelle-France. Par ailleurs, peu de temps auparavant, l'Angleterre avait rompu ses relations avec Rome, le Pape refusant au roi d'Angleterre l'annulation de son mariage avec Catherine d'Aragon. En 1534, par l'acte de Suprématie, la rupture avec la Papauté avait été consommée et toutes les communautés religieuses avaient vu leurs biens confisqués par le roi. Afin d'assurer l'aide aux nécessiteux, l'Angleterre, en 1601, sous Elizabeth I, établissait une loi régissant l'aide accordée aux pauvres. C'était le *Poor Law Act*.

Suite à la conquête de 1760, nous nous serions attendus à voir appliquer le *Poor Law System* en Nouvelle-France, mais tel ne fut pas le cas, et ce, pour trois motifs : L'Église, en Nouvelle-France, exerçait une influence certaine en matière d'aide aux nécessiteux et le conquérant ne crut pas pertinent de s'immiscer dans ce secteur. Il fallait aussi penser que l'infrastructure municipale, base de l'organisation du *Poor Law System*, n'existait pas encore, en Nouvelle-France ; ce n'est qu'en 1842

que ce type de gouvernement prendra définitivement forme. De plus, dès le début de la colonie, notre communauté s'était quelque peu dissociée des mouvements qui s'amorçaient en France relativement à la laïcisation de l'administration des grandes institutions d'assistance publique de l'époque : si, en France, les institutions d'assistance passaient sous le contrôle d'administrateurs laïques nommés par le roi, la direction épiscopale et religieuse administrait et dirigeait des institutions similaires en Nouvelle-France.¹

Bref, dès le début de la colonie, notre système avait une connotation quelque peu distincte de celle de la mère-patrie. Les événements qui conduisirent par la suite à la Révolution française de 1789, de même que la conquête de 1760, n'ont fait qu'accentuer la cristallisation de notre organisation sociale en terre d'Amérique.

Ces éléments de nos racines ont sous-tendu l'évolution de notre système jusqu'à la période de migration des habitants vers les villes, au début du XX^e siècle, la structure organisationnelle et la législation sociale de l'époque devenant inadéquates pour répondre aux nouvelles problématiques.

En tenant compte de ces éléments, nous tenterons de parcourir le cheminement de notre système d'aide aux démunis à travers l'histoire, tout en portant une attention particulière aux matières relatives à la protection de l'enfance.

Après avoir succinctement exposé les grandes étapes de cette évolution depuis 1608, nous nous attarderons sur les démarches qui ont précédé la sanction de la Loi sur la protection de la jeunesse, en 1977.

Les grandes étapes de l'histoire en matière de protection de l'enfance, de 1608 à 1972

De 1608 à 1800

La protection de l'enfance se confondait avec la structure d'assistance de l'époque. La famille était la base des services d'entraide et ce, sans qu'une autorité civile n'ait à intervenir. À défaut de ressources dans cette cellule sociale, l'entourage prêtait assistance :

« [...] à chacun incombait, par suite des liens du sang, des alliances, ou encore des relations de voisinage, le devoir de venir en aide à ses proches ou à ses amis sans qu'aucune autorité civile ne soit obligée de l'y contraindre. Le climat de solidarité et d'hospitalité qui a caractérisé pendant longtemps l'histoire sociale du Québec a donné lieu à des

initiatives qui ont influencé les structures et les modes ultérieurs d'assistance.»²

La faiblesse de l'économie, axée au départ sur l'industrie des fourrures, créa pour la colonie des difficultés, tant au niveau de son organisation que de sa dépendance sociale. Cette situation, même si elle se retrouvait sous l'empire d'une centralisation des pouvoirs et un absolutisme royal, ne pouvait trouver solution auprès de l'État en termes d'assistance.

Comme nous le verrons plus loin, toute assistance est abandonnée à l'Église et à l'initiative privée ; pour sa part, comme le mentionne Gonzalve Poulin,³ l'État n'interviendra que pour accorder la reconnaissance juridique aux institutions et suppléer à l'insuffisance des dons privés par des subventions d'argent. En définitive, les dons privés, gérés par l'Église, deviendront supplétifs aux familles qui ne peuvent assumer certaines responsabilités qu'elles se reconnaissent. Ainsi, cette structure d'aide avait pour base géographique la paroisse. Afin de répondre aux besoins, deux grandes initiatives vont voir le jour : les bureaux des pauvres et les institutions.

Les bureaux des pauvres

Créés sous l'épiscopat de Monseigneur de Laval, les bureaux des pauvres furent réglementés par un arrêt du Conseil souverain de Québec daté du 8 avril 1688. Ce bureau était dirigé par le curé qui avait pour responsabilité de prendre soin des « pauvres honteux et misérables dont il aura la connaissance ». Il était assisté de deux autres directeurs ; l'un avait pour fonction de chercher du travail pour les pauvres alors que l'autre assumait la trésorerie.

Cet arrêt comportait une disposition particulière relative aux familles nombreuses. Si quelqu'un demandait l'aumône au bureau des pauvres en raison d'une surcharge familiale, le directeur devait, conjointement avec le procureur général ou ses substituts, procéder d'abord au placement des enfants avant d'accepter la requête. L'édit prévoyait que les enfants pouvaient être placés pour travailler, moyennant un contrat d'engagement qui devait être passé devant notaire et contenir des conditions avantageuses pour l'enfant.

Ces bureaux des pauvres disparaîtront lors de la conquête mais seront remplacés, par la suite, par des comités paroissiaux.

Les institutions

Afin de répondre aux besoins, l'Église va mettre sur pied des institutions, comme le souligne Gonzalve Poulin :

« Le grand effort institutionnel de l'Église en faveur des pauvres s'opère au XVII^e siècle. L'année 1635 voit les commencements du Collège des Jésuites. En 1639, sont inaugurés l'Hôtel-Dieu et le Couvent des Ursulines de Québec. En 1644, c'est le tour de l'Hôtel-Dieu de Montréal. En 1693, Monseigneur de St-Vallier ouvre l'Hôpital Général de Québec. En 1694, Jean-François Charron fonde sa communauté des Frères Hospitaliers de St-Joseph de la Croix et inaugure l'œuvre de l'Hôpital Général de Montréal. En 1697, les Ursulines de Trois-Rivières, à la demande de Monseigneur St-Vallier, commencent l'œuvre de l'Hôtel-Dieu approuvée par lettres-patentes du roi en 1702. Toutes ces œuvres de bien-être furent des fondations pieuses richement dotées par les bienfaiteurs de la métropole, sauf les trois dernières. »⁴

Même si le principe était acquis que la charité était privée, il n'en restait pas moins que l'État assumait certaines responsabilités. Les institutions qui vivaient de dons avaient aussi recours à l'État, qui versait de légères subventions.

Mais là ne s'arrêtait pas son rôle puisque, selon l'organisation sociale de l'époque, il prenait à sa charge le soin d'une catégorie de personnes laissées pour compte : les enfants illégitimes. On se rappelle que le bureau des pauvres n'aidait que les pauvres honteux rendant ainsi la fille-mère inadmissible à l'aumône. Mentionnons que, suivant les données contenues dans le rapport de l'Abbé Gonzalve Poulin, il n'y eut qu'un seul baptême sur six-cent soixante-quatorze enfants illégitimes, nés entre 1621 et 1690, dans la Ville de Québec. Cette catégorie d'enfants pouvait être considérée, de droit, dès leur naissance, comme les pensionnaires du domaine. Le procureur du roi ou, à défaut, le curé devait leur choisir une nourrice qui était rémunérée jusqu'à l'adolescence de l'enfant ; par la suite, il pouvait, par contrat passé devant notaire et en présence du procureur du roi, être placé chez des habitants jusqu'à l'âge de dix-sept à vingt ans.⁵ Notons que, d'après les historiens, la reconnaissance de l'enfance illégitime est apparue vers la fin du XVII^e siècle et au début du XVIII^e.

Les filles-mères qui cachaient leur grossesse pouvaient être punies de mort et ce, à compter de 1722, date où l'on remit en vigueur une loi de Henri II. Nous pouvons donc conclure qu'à l'exception des enfants illégitimes qui étaient sous la responsabilité de l'État :

« [...] l'assistance relevait des solidarités naturelles. La vie s'interprétait alors en termes familiaux et paroissiaux. Comme l'écrit M. Esdras

Mainville : "La charité privée, individuelle et organisée, assumait le fardeau complet de l'assistance. Le soin des pauvres, des infirmes et des malades, était considéré comme le devoir de l'individu et de la famille et à défaut de celle-ci de l'unité sociale la plus rapprochée. Chaque famille prenait soin de ses infirmes, de ses vieillards et des orphelins de la parenté immédiate, voire du voisinage ; chaque paroisse s'occupait de ses pauvres. Il existait même, aux dires de l'un de nos premiers sociologues, Léon Gérin, une certaine émulation entre les paroisses, à qui traiterait le mieux ses pauvres. Les hôpitaux, les orphelinats, les hospices fondés et entretenus par les congrégations religieuses tiraient leurs ressources de la charité privée, et accueillaient, moyennant une rémunération proportionnée aux moyens de l'assisté, souvent à titre gracieux, les malades, les orphelins, les infirmes et les vieillards sans famille." »⁶

De 1800 à 1921

Par l'Acte de Québec de 1774 le droit civil français sera rétabli. Au cours de cette période, nous assisterons à la naissance des municipalités, base de gouvernements municipaux. En matière d'assistance, nous retrouverons les mêmes orientations que celles qui ont vu le jour sous le Régime français : la famille et les institutions privées continuent à assister orphelins, malades mentaux, enfants, vieillards et invalides ; l'État maintient sa politique de subvention ; les enfants trouvés (souvent illégitimes) seront assumés par des institutions telles l'Hôtel-Dieu de Québec, l'Hôpital-Général de Montréal et les Ursulines de Trois-Rivières.

À compter de 1801, l'État subventionne les institutions et, en 1824, devant l'augmentation croissante des subventions qui sont accordées pour répondre aux besoins des institutions, le Conseil législatif crée un comité spécial pour faire enquête.⁷ C'était le début des commissions d'enquête pour étudier, à périodes plus ou moins régulières comme nous le verrons postérieurement, le coût des services rendus. Signalons que, durant la période de 1801 à 1823, mille cinq cent soixante-neuf enfants trouvés avaient bénéficié, dans les institutions de Québec et de Montréal, de subventions pour leur garde.⁸

Si, au cours de cette période, la migration des habitants des villages vers les villes n'était pas encore commencée, il importe de signaler le phénomène d'immigration des Îles britanniques vers la Nouvelle-France.⁹

En 1832, vont naître au Québec les premières municipalités, Montréal et Québec, qui deviendront réellement fonctionnelles vers 1842.

À compter de la moitié du XIX^e siècle, la protection de l'enfance va se dissocier d'une façon plus précise de l'assistance ; c'est ainsi que vont naître différentes législations propres à la protection des enfants. Le 5 avril 1869, la législature de la province de Québec sanctionnera la Loi des écoles industrielles, qui avait pour but de prévenir la délinquance juvénile. Ainsi, l'admission d'un enfant dans une de ces écoles pouvait être demandée, soit par le maire d'une municipalité, soit par les juges qui présidaient les cours criminelles dans les cas où les parents avaient été condamnés pour acte criminel. Cette demande pouvait aussi être faite par les parents, tuteur ou gardien de l'enfant après une enquête de deux juges de paix. Le Secrétaire de la province avait aussi la possibilité de requérir l'hébergement d'un enfant.

Les motifs qui présidaient à la décision d'admission se retrouvaient à l'article 12 de cette loi : tout d'abord, l'enfant devait avoir atteint l'âge de six ans mais ne pas dépasser quatorze ans ; il devait être orphelin ; orphelin de père ou de mère si le survivant avait une conduite indigne ; négligé, battu ou traité cruellement par ses parents ou par les personnes chez qui il résidait ; enfin, on pouvait l'accueillir s'il était infirme ou si les parents ou tuteurs étaient absents et s'il était exposé au vagabondage ou encore à mourir de faim. Les frais de garde étaient assumés également par le gouvernement et la municipalité où il se trouvait avant son entrée à l'école. Nous constaterons plus tard que cette loi a servi de base à la création de la juridiction de la Cour de bien-être social, en 1950.

Au cours de l'année 1869, une autre loi introduisait les écoles de réforme qui avaient pour objectif la réhabilitation des délinquants. Les enfants qui y étaient admis pouvaient, par la suite, être placés comme apprentis ou domestiques chez des personnes dignes de confiance. En contrepartie de leur travail, ceux qui les recueillaient devaient leur assurer nourriture, entretien et logement.

Beaucoup plus tard viendront se greffer à ces différentes législations deux autres textes législatifs : la Loi du travail dans les écoles de réforme et de l'industrie¹⁰ et la Loi du placement en apprentissage des enfants internes.¹¹

En 1909, le Parlement sanctionnait la Loi sur les jeunes délinquants. En 1910, la Législature provinciale modifiait la Loi des tribunaux judiciaires aux fins de créer la Cour des jeunes délinquants, à Montréal. À Québec, cette Cour sera établie en 1940.

Pendant cette période, il faut préciser qu'il existait alors des crèches pour s'occuper des enfants trouvés. Ces dernières étaient sous la responsabilité du Ministère de la santé alors que les écoles de l'industrie et les écoles de réforme relevaient du *Secrétariat de la province*. En matière d'aide à domicile, les bureaux des pauvres de l'ancien régime,

remplacés par les comités paroissiaux, poursuivent leur travail mais, dès 1846, par suite de l'initiative du Docteur Painchaud, seront connus sous le nom de Société Saint-Vincent-de-Paul.¹²

Vers la fin du XIX^e siècle, la migration vers les villes s'accroît et il sera possible d'observer un nouveau type d'organisation familiale et sociale, base de notre système d'entraide. Ainsi, alors qu'en 1881 la population rurale était de 72,5% contre 27,5% pour la population urbaine, en 1911, elle était de 51,8% contre 48,2% pour les agglomérations urbaines.¹³ Déjà en 1921, la majorité (56%) de la population du Québec était urbaine. Ces facteurs amenèrent une intervention de l'État qui sanctionna alors la Loi-cadre de l'assistance publique. Ainsi, le gouvernement devenait officiellement partenaire dans le domaine de l'assistance publique.

En résumé, cette époque fut caractérisée par les événements suivants : établissement de la distinction entre la protection de l'enfance et l'assistance en général ; création des villes et municipalités de même qu'une législation-cadre en cette matière ; migration importante vers les centres urbains ; intervention directe de l'État dans le processus d'aide par la sanction de la Loi de l'assistance publique.¹⁴

De 1921 à 1950

Si la période précédente avait été florissante au plan des initiatives de tous ordres afin de répondre aux besoins de la société en transformation, il n'en reste pas moins qu'à partir de 1921, on se ressentira des conséquences de l'avènement de l'ère industrielle. Au début du XX^e siècle, le mouvement de création d'institutions par les évêques catholiques se continue et les œuvres se régionalisent. Pour sa part, la population anglophone protestante crée des services identiques à ceux des institutions établies depuis fort longtemps par les catholiques francophones.¹⁵

De plus, au début du XX^e siècle, des groupes ethniques autres que ceux d'expression française vont, en raison de leur mentalité, instituer des organismes de services sociaux en milieu ouvert : ¹⁶ les immigrants juifs fonderont un bureau central d'œuvres de bienfaisance, à savoir le Baron de Hirsch Institute ; dans la même ligne, les protestants anglophones établissent, en 1900, la Charity Organization Society, descendant du Children's Service Center établi depuis 1870. En 1923, à Montréal, est créé l'Institut Notre-Dame-du-Bon-Conseil, qui a pour but : « d'aider à la réhabilitation et au relèvement des familles, des orphelins et des filles-mères ». ¹⁷ De plus, il place des enfants en pension dans des foyers nourriciers plutôt que dans des institutions.

Conçue à l'origine pour venir en aide aux établissements, la Loi de l'assistance publique sera utilisée pour financer des organisations de services à domicile :

« [...] si, historiquement, la loi de l'assistance publique a été conçue afin de venir en aide aux établissements, c'est-à-dire à "toute institution qui reçoit, garde, soigne ou hospitalise gratuitement des indigents et qui est reconnue comme telle par le Lieutenant Gouverneur en conseil", il faut tout de même prendre en considération l'article 17 de la loi originale, qui, en fait, a permis au gouvernement de venir en aide aux œuvres appelées plus tard "institution sans murs", qui font de l'assistance à domicile ou même du placement familial. Ainsi, se dégagent deux sortes d'aide, l'une fournie dans les établissements d'hébergement et l'autre à domicile, par des sociétés bénévoles qui, pour la plupart s'apparentent aux conférences St-Vincent-de-Paul, mais qui ont pris naissance surtout chez les groupes ethniques minoritaires. »¹⁸

En 1924, le Législateur québécois votait la première Loi d'adoption afin de permettre à des enfants trouvés, abandonnés ou orphelins d'avoir une famille légitime. Ainsi, on mettait fin à une situation non juridique qui existait dans le passé et on accordait à ces enfants, sous réserve de quelques exceptions, des droits similaires à ceux d'un enfant issu du mariage. Les orphelinats étaient donc autorisés à placer, pour fins d'adoption, certains enfants qui, autrement, seraient demeurés dans ces institutions.

En 1930, le gouvernement du Québec, par loi spéciale, autorisait le Lieutenant-Gouverneur en Conseil à instituer une commission des assurances sociales qui fut chargée d'étudier la question de l'établissement, dans la province, d'un système d'assurance sociale et de placement familial. Cette commission reçut mandat, le 29 octobre 1930, du ministre des Travaux publics et du travail de faire enquête, notamment sur : « le mode d'adoption et placement des enfants adoptés ; assistance aux familles nombreuses ; conditions sanitaires des établissements industriels et des travailleurs dans ces établissements [...] ». ¹⁹ Ce rapport, remis en 1933 à l'Honorable J.-C. Arcand alors ministre du travail de la province de Québec, est en fait la première étude sur la protection de l'enfance au Québec commandée par le gouvernement. Lors de leur enquête, les commissaires eurent l'occasion de recevoir différents mémoires, les uns favorisant le système institutionnel, les autres les services à domicile. Les tenants de la deuxième option soutenaient que le système d'assistance ou de protection de l'enfance basé uniquement sur des ressources institutionnelles avait pour effet de désorganiser la famille. Mademoiselle Charlotte Whitton, alors secrétaire du *Canadian Council on Child and Family Welfare*, fut entendue par la commission, qui rapporte : « En ce

qui concerne l'enfance, Mademoiselle Whitton met deux principes en lumière : a) L'enfant a droit à une protection ; b) Cette protection doit lui être donnée par sa famille et dans sa famille ».²⁰ Les commissaires ajoutent :

« Il s'ensuit que l'on doit bien connaître les besoins de l'enfant et s'assurer si les parents sont en mesure de satisfaire à ses besoins. Mais, étant donné les complexités de la vie moderne, la famille ne peut pas arriver à fournir à l'enfant tout ce que son développement requiert ; et l'état intervient pour réglementer certaines conditions sociales et, en particulier, pour promouvoir l'hygiène, l'enseignement et les services sociaux.

« Cependant, malgré cette action de l'état, il se trouvera toujours des enfants qui échapperont aux soins d'une famille et se trouveront dans une situation désavantageuse : ceux que leurs parents ont abandonnés ; ceux dont les parents, pour quelque raison d'immoralité ou d'inconduite, ne sont pas dignes d'exercer leur responsabilité naturelle ; ceux, enfin, dont les parents sont dans un état de pauvreté tel qu'ils ne peuvent pas subvenir aux besoins de leur famille. Ce dernier cas est celui de la mère nécessiteuse, chargée d'enfants en bas âge.

« Dans tous ces cas, l'état doit intervenir pour solidifier l'autorité des parents ou pour établir une tutelle pour l'enfance abandonnée. »²¹

La Commission, après avoir étudié la législation sociale en vigueur au Québec, en fait une critique que nous pourrions résumer de la façon suivante : a) elle constate le manque d'unité en permettant à beaucoup trop de personnes d'intervenir pour obtenir l'internement d'un enfant ; b) le travail de dépistage et de prévention n'étant pas assuré, cela oblige les personnes impliquées en matière de protection à agir lorsque la situation s'est aggravée ; c) les seules solutions qu'offre alors le système en vigueur sont : l'orphelinat, l'école industrielle ou l'école de réforme ou encore le placement dans une famille par le Secrétaire de la province. Ces alternatives ne permettront pas le travail en milieu ouvert ; d) la Loi des écoles industrielles prévoyait que les enfants y demeurent jusqu'à l'âge de quatorze ans et qu'après, ils doivent quitter l'institution ; on ne sait ce qu'il advient des enfants abandonnés et sans famille. Face à cette situation, la commission Montpetit fera trois recommandations majeures :

- 1) elle recommandera au gouvernement de procéder à une refonte de la législation et à une clarification des cas d'abandon physique et moral ;
- 2) elle suggérera d'établir un bureau provincial pour la protection de l'enfance rattaché au Secrétariat de la province ;

- 3) elle recommandera de créer des sociétés de protection à l'enfance dans les villes de plus de 25 000 âmes et, pour la région de Montréal, d'instituer quatre sociétés : deux catholiques, l'une de langue française et l'autre de langue anglaise, une protestante et une juive.

Souignons, en passant, que ce type de société existait déjà, alors, dans la communauté anglophone.

Avant de procéder plus avant pour voir les conséquences de ce rapport, signalons que la population du Québec était, en 1931, à 63.09 % urbaine,²² et que la situation économique et sociale était quelque peu particulière, notamment en raison de la crise économique de 1929. Cette crise économique fit ressortir l'ampleur des problèmes sociaux et l'on voyait se multiplier considérablement le nombre des enfants sans protection. Le 15 septembre 1932, le Révérend Père Philias Vanier, c.s.c., aumônier de la Crèche d'Youville, adressait à Monseigneur Deschamps une lettre sur la situation de la Crèche d'Youville. En plus de mentionner que cette institution est remplie à pleine capacité au point de devoir refuser à peu près cinq enfants par jour, il décrit en ces termes la situation de l'enfance abandonnée à Montréal :

« Alors que deviennent la plupart des enfants illégitimes refusés par la Crèche ? L'entrefilet inclus, paru dans *La Presse* du 8 courant, peut nous donner le mot de l'énigme.

« "N'importe qui a accès à ces incinérateurs ; il peut y apporter n'importe quoi. Voilà un moyen facile et vraiment bien discret de se débarrasser d'un être gênant, sans laisser de trace évidente. De plus, il y a les égouts, et le reste, et le reste."

« D'autres indices nous portent à croire que plusieurs de ces enfants sont ainsi supprimés tout simplement. Par discrétion, il vaut mieux les taire.

« D'ailleurs, très souvent, les journaux rapportent que l'on a trouvé, ici ou là, des cadavres nouveaux-nés. Le médecin qui fait l'autopsie constate que l'enfant était né viable...

« Il ne faudrait pas croire que les journaux publient toujours ces découvertes macabres, ni que l'on trouve toujours les restes des enfants supprimés. L'entrefilet déjà cité, entre autres preuves, s'y oppose.

« La conclusion de tout ceci, il me semble, est claire : inutile de s'y attarder.

« Vraiment, il ne faut pas être trop fiers de notre civilisation raffinée. Au 20^e siècle, dans une ville aux trois quarts catholique et française, nous assistons à la naissance et au développement d'une petite Chine ! »²³

Devant une telle description, et suite aux recommandations du rapport Montpetit, il ne sera pas étonnant de voir s'instaurer dans les grandes villes du Québec un nouveau réseau de services de protection de l'enfance.

Si nous ajoutons à ce qui précède les débats qui eurent lieu lors des enquêtes de la commission d'assurance sociale du Québec sur la nécessité de développer des placements hors institutions, il n'en fallait pas plus pour voir naître différentes sociétés de protection de l'enfance.

C'est ainsi qu'en juillet 1937 était créée la Société d'adoption et de protection de l'enfance de Montréal; les objectifs de cette société étaient de venir en aide à l'enfance malheureuse, de placer les enfants et de visiter les filles-mères, tant à la Miséricorde que dans les hôpitaux ou maternités privés. Le personnel à l'emploi de cette société examinait la possibilité pour la mère de garder son enfant avec elle ou encore de procéder à son placement pour adoption. En 1943, 1944 et 1945 la Société d'adoption et de protection de l'enfance de Montréal avait enregistré 2796 adoptions légales.²⁴

En 1934, aux Trois-Rivières, on créait un bureau sous le nom de Placement de l'orphelin qui devient, le 21 novembre 1945, l'Assistance à l'enfant sans soutien. Cet organisme, sous le haut patronage du diocèse de Trois-Rivières, assurait la protection complète de l'enfant délaissé.²⁵

À Montréal, en 1937, on assistait à la mise sur pied du Bureau d'assistance sociale aux familles. Cet organisme recevait un octroi annuel de 10 000 \$ du gouvernement. Selon l'Abbé Bourgeois :

« [...] le but de l'œuvre est de secourir et réhabiliter les familles désorganisées, de contribuer à l'amélioration des conditions hygiéniques et sociales, de s'occuper de la réhabilitation des filles-mères.

« Les enfants confiés aux soins du bureau d'assistance sociale aux familles sont placés en pension dans des familles, plutôt que dans des institutions. Un personnel formé à l'école de service social de Montréal voit à la surveillance des enfants placés dans les foyers nourriciers. »²⁶

Le 28 avril 1943, la Société de réhabilitation incorporée de Sherbrooke voyait le jour et le 13 mai 1943, à Québec, on instituait La Sauvegarde de l'enfance. Dans la région de Hull, en 1942, on instituait un service social qui sera reconnu d'assistance publique en août 1943. De plus, un autre service était créé à Québec sous le nom de Service familial de Québec. Bref, le rapport Montpetit avait suscité de nombreuses initiatives et l'Église continua son œuvre d'assistance et de protection de l'enfance en offrant, en plus des services institutionnels, d'autres services à domicile. Les organismes créés après 1933 venaient s'ajouter à la liste de ceux qui avaient été fondés par des groupes socio-économiques autres que francophones.

De 1933 à 1943, ces organismes fonctionnèrent, soit grâce à des octrois du gouvernement et de l'entreprise privée, soit encore comme organismes reconnus d'assistance publique aux fins de placement d'enfants.

De plus, en vertu de la Loi d'assistance publique de 1921, les sociétés, agences ou bureaux qui s'occupaient d'adoption recevaient un montant de 70 \$ par adoption légale, montant qui fut porté à 90 \$ le 1^{er} avril 1946.

Le 3 décembre 1943, l'Honorable Adélard Godbout, alors Premier ministre de la province de Québec, chargea la Commission d'assurance maladie du Québec « de faire une enquête publique sur le problème des garderies et de la protection de l'enfance en général ».

Le 29 avril 1944, la Commission remit son premier rapport. Le président, monsieur Antonio Garneau, disait ce qui suit :

« La conservation du capital humain d'un pays doit être la première préoccupation de la société politique. On a beaucoup parlé et écrit sur la nécessité de conserver nos ressources naturelles, et plusieurs mesures ont été prises dans ce but. Au contraire, pour la protection de nos ressources humaines, nous n'avons aucun plan concerté. C'est une lacune qui comporte de dangereuses conséquences sociales et qu'il faut combler si l'on désire opposer une résistance agressive aux forces de désintégration qui travaillent le monde et menacent de saper le fondement même de la société chrétienne, la famille. »²⁷

En plus de recommander, comme son prédécesseur monsieur Montpetit, la réorganisation de l'administration des différentes lois, la commission Garneau propose, pour la première fois, une Loi de la protection de la jeunesse et la création des cours familiales. Cette loi devait s'appliquer à tout enfant négligé, garçon ou fille, apparemment ou effectivement âgé de moins de seize ans. Elle prévoyait, à l'article 26, les situations où les enfants pouvaient être considérés comme étant en besoin de protection. De plus, on créait un Conseil supérieur de la protection de l'enfance composé de douze membres nommés par le Gouverneur en conseil dont dix de religion catholique romaine et deux de religion protestante.²⁸ Il était de plus garanti que ce Conseil devait comprendre trois membres désignés par l'Assemblée des évêques catholiques romains de la province, un autre désigné par le ministre de la Santé, un juge et au moins une personne de sexe féminin.²⁹

Sur recommandation du Conseil supérieur, le Lieutenant-Gouverneur en Conseil était aussi autorisé à reconnaître des sociétés de protection de l'enfance. Il nommait également un directeur et un directeur adjoint de la protection de l'enfance *qui avaient pour fonctions* d'aider les sociétés de protection de l'enfance, en plus d'exercer tous

les droits et devoirs d'une telle société dans les localités où il n'en existait pas. Le directeur de la protection de l'enfance pouvait, dans tout territoire sur lequel aucune société n'avait juridiction, déléguer certains pouvoirs à un comité de protection de l'enfance composé de cinq à neuf personnes.³⁰

Dans les cas où l'intervention judiciaire était requise, cette loi prévoyait qu'elle serait de la juridiction de la cour familiale ou, dans les localités où une telle cour n'existait pas, le Lieutenant-Gouverneur en Conseil pouvait désigner un magistrat de district ou un recorder pour en assumer l'application.

Le 3 juin 1944, l'Assemblée législative vota donc la Loi instituant les cours familiales,³¹ la Loi concernant la protection de l'enfance³² et la Loi instituant le Département du bien-être social.³³ Ces trois lois, qui furent sanctionnées, n'ont jamais été mises en vigueur.

Par ailleurs, le législateur votait au même moment la Loi relative aux écoles de protection de l'enfance, qui permettait au Lieutenant-Gouverneur en Conseil de reconnaître des institutions comme écoles de protection de l'enfance aux conditions qu'il jugeait à propos de fixer. Cette loi, tout comme les trois précédentes, tirait son origine du rapport Garneau, mais cette dernière eut l'avantage d'entrer en vigueur le jour de sa sanction, contrairement aux trois autres.

Nous nous sommes interrogés sur les motifs ou les raisons qui auraient pu expliquer le fait que les trois autres lois n'ont pu être mises en vigueur. Signalons que, le 8 août 1944, lors du scrutin provincial, l'Honorable Adélard Godbout fut remplacé par monsieur Maurice Duplessis. De plus, l'abbé Charles-E. Bourgeois nous mentionne que :

« Ces projets de législation portant sur la protection de l'enfance n'ont pas encore été appliqués dû aux protestations énergiques et nombreuses qui s'élevèrent de partout. L'exécution de ces mesures fut retardée par les deux gouvernements du temps, celui du printemps 1944 et celui qui suivit en août de la même année... »³⁴

L'abbé Bourgeois mentionne que les périodiques de l'époque, surtout *Le Devoir*, de Montréal, *L'Action catholique*, de Québec, *Le Droit*, d'Ottawa et quelques autres ont vigoureusement protesté contre la création d'un conseil mixte relativement à la protection de l'enfance. Dans son volume déjà cité, il précise que les motifs qui auraient empêché sa mise en vigueur reposaient sur la composition et la création du Conseil supérieur de la protection de l'enfance. Selon l'auteur, les responsabilités qui étaient dévolues à ce Conseil auraient pu être exercées par le Conseil de l'instruction publique.

En 1945, le gouvernement fédéral vota la Loi des allocations familiales afin d'aider financièrement les familles qui avaient charge d'enfants.

Cette loi, comme le mentionne le rapport Castonguay-Nepveu, a eu une influence sur la mise sur pied de différentes agences sociales :

« Il n'est pas impossible qu'une décision du gouvernement fédéral à la suite de la mise en place du régime des allocations familiales, ait servi, à cette époque, d'incitation à la constitution, sur la majeure partie du territoire du Québec, d'organismes de services sociaux. Cette décision confiait aux agences sociales l'administration des allocations familiales versées pour les enfants placés hors de leur foyer, à condition que ces agences exercent sur eux une certaine surveillance. »³⁵

À cette époque, les différentes agences de services sociaux avaient comme objectifs la protection de l'enfance et la solution de problèmes familiaux. Il est possible d'affirmer que, vers les années 1952, une grande partie du territoire du Québec était desservie par des agences diocésaines de services sociaux.

Signalons enfin que, le 1^{er} juin 1945, était enfin sanctionnée, par la législature du Québec, la Loi instituant la clinique d'aide à l'enfance, attachée à la cour des jeunes délinquants de Montréal.³⁶ Cette loi entrera en vigueur par proclamation du Lieutenant-Gouverneur en Conseil le 10 novembre 1947. Comme le mentionne l'abbé Bourgeois, son objet était :

« [...] d'aider le juge à rendre la sentence la plus appropriée au bien de l'enfant. À cette fin, elle assure à ce magistrat, pour chaque délinquant, les services d'un psychiatre, d'un psychologue et d'un médecin. Le gouvernement de la province de Québec a fait précéder cette loi d'un préambule qui indique sa compréhension du problème de la criminalité juvénile et son ardent désir d'y appliquer la solution la plus appropriée [...] »³⁷

Tels furent, brièvement résumés, les éléments importants de la période de 1921 à 1950 dans le domaine de la protection de l'enfance.

De 1950 à 1972

En 1955, nous pouvons constater que les organismes de distribution de services en milieu ouvert sont répartis dans l'ensemble du territoire de la province et conjuguent leurs efforts avec les institutions qui ont pour mission de prendre charge des enfants.

Le 5 avril 1950, l'Assemblée législative du Québec remplace la Loi concernant les écoles de réforme³⁸ par la Loi relative aux écoles de protection de la jeunesse,³⁹ qui entrera en vigueur le 1^{er} octobre 1950. De plus, en avril de la même année, on instituait la Cour de bien-être

social, suite à la modification de la Loi des tribunaux judiciaires.⁴⁰ Ainsi, la cour de bien-être social acquérait juridiction relativement aux enfants en besoin de protection. Si le magistrat était convaincu que le plus grand bien de l'enfant requérait son placement, il pouvait utiliser les dispositions de cette loi. Il faut noter qu'en 1950, ces dispositions donnaient⁴¹ à la cour juridiction pour les enfants de six à dix-sept ans inclusivement. L'année suivante, cette juridiction fut étendue à tous les enfants de moins de dix-huit ans qui étaient particulièrement exposés à des dangers moraux ou physiques, soit en raison de leur milieu ou d'autres circonstances spéciales.⁴²

De plus, lors de la création de la cour de bien-être social par la modification de la Loi des tribunaux judiciaires, il fut aussi convenu que cette cour acquérait juridiction, pour les cas d'adoption, conformément à la Loi d'adoption, et pour les cas d'enfants délinquants.

À partir de 1957, il y eut un effort de synthèse pour intégrer et coordonner les diverses ressources sociales.⁴³

Comme l'ensemble des institutions et agences sociales qui effectuaient des placements d'enfants ou accordaient des services en milieu ouvert dépendait, pour son financement, de la Loi d'assistance publique, le Lieutenant-Gouverneur en Conseil, suite à l'arrêt 2369 daté du 6 décembre 1961, créa une nouvelle commission d'enquête. Celle-ci, présidée par monsieur J.-Émile Boucher, a fait l'étude de certains problèmes que présentait l'application de la Loi d'assistance publique au Québec. Cette commission a tenu compte de l'entente intervenue le 1^{er} juillet 1959 entre le gouvernement du Québec et celui du Canada relativement à l'aide apportée aux personnes en chômage qui étaient dans le besoin. Ce rapport recommanda donc au gouvernement de constituer une loi-cadre d'aide sociale. Dans son étude, la commission Boucher soumettait la recommandation suivante :

« [...] que le gouvernement du Québec devrait créer des cours familiales pour entendre les causes de difficultés matrimoniales. »⁴⁴

En juin 1963, les agences sociales se regroupèrent et fondèrent la Fédération des services sociaux à la famille du Québec. Entre 1963 et 1970, grâce aux avantages que leur offraient les organismes d'habitation fédéral et provincial, des citoyens laïcs du Québec établirent un véritable réseau d'hébergement pour personnes âgées et pour enfant.⁴⁵ Par la suite, il est apparu impérieux à l'État québécois de coordonner l'ensemble des services offerts à la population et de préciser leurs objectifs. C'est ainsi qu'en 1966, le gouvernement institua une Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social au Québec.⁴⁶

Le 9 juin 1969, l'Assemblée nationale vota une nouvelle loi d'adoption qui prévoyait la possibilité de reconnaître certaines sociétés d'adoption.

Cette nouvelle loi élargissait la catégorie des enfants mineurs qui pouvaient être adoptés. À l'exception des grands centres, presque toutes les agences sociales étaient reconnues, de fait, comme des sociétés d'adoption.

À la fin de cette période, l'ensemble des districts judiciaires du Québec avaient une cour de bien-être social et, dans chaque région, on instituait des services sociaux assumés par les agences sociales. Par ailleurs, il restait à établir une planification sociale permettant de coordonner, tout au moins en ce qui a trait aux services de santé et services sociaux, les différentes interventions. La Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social vint jeter les bases d'une organisation de ces services.

En 1971, l'Assemblée nationale du Québec sanctionnait la Loi sur les services de santé et les services sociaux,⁴⁷ qui regroupa, par convention ou fusion, les cinquante-cinq agences de service social. Désormais, il n'y aura plus que quatorze centres de services sociaux pour desservir tout le territoire du Québec.

Au même moment, une commission québécoise d'enquête sur l'administration de la justice en matière criminelle et pénale faisait rapport sur ses travaux, notamment en ce qui avait trait à la cour de bien-être social.⁴⁸ Cette commission, présidée par le juge Yves Prévost, fit de nombreuses recommandations qu'il y aurait avantage à consulter.⁴⁹

Ainsi était la situation de la protection de l'enfance au Québec, à l'orée de la recherche d'une loi nouvelle en matière de protection de l'enfance.

À la découverte d'une loi nouvelle en matière de protection de l'enfance

La recherche d'équilibre en matière de protection de l'enfance débutera en 1972 et se concrétisera le 15 janvier 1979, par la mise en vigueur de la Loi sur la protection de la jeunesse.

Projet de loi 65 en 1972

Dans ce projet de loi, on chargeait le ministre des Affaires sociales, en collaboration avec le ministre de la Justice, de prendre les mesures requises pour accorder à l'enfant une protection efficace contre les dangers menaçant sa sécurité, sa santé et son développement. On voulait ainsi privilégier le milieu familial, à moins de contre-indication.

On avait, de plus, prévu la création, au ministère de la Justice, d'un service de protection de la jeunesse incluant, en plus d'un directeur, tout le personnel requis. Pour la première fois au Québec, on créait l'obligation de signaler la situation d'un enfant dont la sécurité et la santé étaient compromises.⁵⁰ En ce qui a trait aux éléments décisionnels et d'orientation, l'ensemble de cette loi relevait, soit du ministère de la Justice, soit de l'appareil judiciaire.

Comme le mentionnaient les professeurs Deleury et Rivet :

« Le 24 novembre, suite aux demandes pressantes de nombreux organismes, la Chambre révoquait l'ordre de deuxième lecture adopté deux semaines auparavant, et déférait le projet de loi à la commission parlementaire de la justice et la commission permanente des affaires sociales. La commission conjointe de la justice et des affaires sociales tint six jours d'audience dès l'année 1973. Elle reçut quinze mémoires de personnes et d'organismes désireux de faire connaître leur point de vue sur le projet de loi. »⁵¹

Lors des audiences de la commission parlementaire, les réactions à ce projet de loi ne se firent pas attendre. Certains mémoires faisaient mention qu'on n'y reconnaissait pas le principe de la protection sociale ; qu'on n'accordait aucun droit spécifique aux enfants ; que la personne qui devait signaler la situation n'était pas protégée par une disposition législative. La Ligue des droits de l'homme dénonçait ce projet comme une honte pour le Québec et réclamait purement et simplement son retrait. D'autres exigèrent des modifications telles une déclaration des droits de l'enfant et une meilleure répartition des fonctions entre les établissements de services sociaux et les autres institutions impliquées en matière de protection.

Sur le plan judiciaire, certains intervenants réclamaient l'établissement de procédures devant la cour de bien-être social.

On signalait, de plus, que cette loi ne correspondait pas aux besoins réels des enfants, vu les principes d'accessibilité aux services que l'on tentait de mettre en place en vertu de la Loi sur les services de santé et les services sociaux.

En raison des élections générales du 29 octobre 1973, il fut impossible de connaître la réaction du législateur suite aux recommandations qui lui avaient été soumises. La dissolution de la Chambre mit fin à ce projet de loi.

Avant-projet de loi du 26 juin 1975

En 1975, le ministre des Affaires sociales, monsieur Claude F. Forget, déposa un autre avant-projet de loi et il y eut de nombreuses séances de

la commission parlementaire conjointe des affaires sociales et de la justice. Les personnes entendues se déclarèrent favorables à cet avant-projet.

Il faut préciser que le contexte qui régnait en 1975 différait énormément de celui de 1972-1973 : en 1974, l'Office de révision du code civil avait publié deux volumineux rapports sur le droit de la famille ; le 24 décembre de la même année, l'Assemblée nationale avait sanctionné une loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse en vigueur à ce moment relativement aux enfants soumis à de mauvais traitements ; à l'automne 1974, M^e Jérôme Choquette, alors ministre de la Justice, se rendait dans cinq pays européens afin d'étudier le système de la protection de la jeunesse ; ⁵² peu après, il rendait public un livre blanc sur la justice contemporaine traitant, entre autres, du Tribunal de la famille et de la protection de la jeunesse ; ⁵³ enfin, le législateur venait de sanctionner une Charte des droits et libertés de la personne ; ⁵⁴ et la commission parlementaire des affaires sociales et de la justice possédait les différentes recommandations qui avaient été faites par les personnes entendues lors du dépôt du projet de loi 65, en 1972.

Les éléments de ce nouvel avant-projet de loi peuvent être résumés de la façon suivante :

- on reconnaissait des droits aux parents et aux enfants ;
- une distinction apparaissait relativement à la protection sociale et judiciaire ;
- l'âge minimum de la responsabilité pénale était porté à quatorze ans ;
- des règles de procédure étaient prévues en première instance, et l'on accordait le droit d'appel ;
- le tribunal devait obtenir l'évaluation sociale avant de rendre tout jugement ;
- la notion de protection était précisée ;
- les signalements de situations d'enfants dont la sécurité et le développement étaient compromis devenaient obligatoires et le signalant de bonne foi bénéficiait de la protection prévue à la loi.

Les structures proposées

Cette loi prévoyait la création d'une Commission de la protection de la jeunesse de même que l'établissement de conseils régionaux de surveillance ayant une responsabilité de prévention et de surveillance. L'établissement de comités locaux d'orientation, composés d'un avocat du ministère de la Justice, d'un professionnel du centre de services

sociaux et d'une personne nommée par le conseil régional de surveillance devenait l'élément central de cette législation.

De plus, on prévoyait la création du poste de directeur de la protection de la jeunesse dans les quatorze centres de services sociaux de la province en plus de l'établissement, dans chaque centre de services sociaux, d'un conseil de la protection de la jeunesse. Les services qui devaient être dispensés en cette matière devaient être disponibles vingt-quatre heures par jour et sept jours par semaine.

Les réactions

L'ensemble des réactions recueillies par la commission parlementaire des ministères des Affaires sociales et de la Justice furent favorables. L'on déclarait qu'il s'agissait là d'un grand pas en matière de protection. Ces ministères devenaient des partenaires conjoints en matière de protection de la jeunesse. Le seul reproche significatif que l'on fit porta sur la création de nouvelles structures. Par contre, tout comme en 1944 et en 1973, il ne put être sanctionné en raison des élections du 15 novembre 1976.

Loi créant le Comité de la protection de la jeunesse, 1974

Le 28 décembre 1974, une loi modifiant celle sur la protection de la jeunesse⁵⁵ est sanctionnée. Un Comité pour la protection de la jeunesse est créé et a pour fonction de protéger les enfants soumis à des mauvais traitements physiques par suite d'excès ou de négligence. Le travail du Comité doit s'effectuer tout en préservant la vie familiale de l'enfant. Cette loi entra en vigueur d'une façon définitive le 4 octobre 1975.⁵⁶

Il faudrait peut-être s'interroger sur les motifs qui ont amené le gouvernement à voter une loi prévoyant une addition à la Loi sur la protection de la jeunesse de 1950 alors que l'Assemblée nationale prévoyait déjà le dépôt d'un projet de loi touchant ce sujet. Quelques événements⁵⁷ expliquent cette situation, entre autres : les déclarations du docteur Gloria Juliu lors de la Commission parlementaire touchant le projet de loi 65 de 1972 ; les questions posées par l'Association des femmes diplômées de l'Université de Montréal au ministre de la Justice, M^e Jérôme Choquette, à l'automne 1974, relativement aux intentions du gouvernement de légiférer en matière de protection des enfants soumis à des mauvais traitements.

S'ajoutait à ces questions pressantes et aux déclarations des plus réalistes, un événement qui se produisit à la Chambre des communes d'Ottawa, le 6 décembre 1974 :

« [...] parmi les événements qui précédèrent l'adoption du projet de loi n° 78, signalons aussi la motion déposée à la Chambre des Communes par le député de York Sudbury, M. J. Robert Howie, le 6 décembre 1974. Fortement préoccupé par les mauvais traitements infligés à des enfants et par l'absence de législation pour remédier à la situation dans certains coins du pays, celui-ci fit motion "que, de l'avis de la Chambre, le gouvernement devrait ordonner au Comité permanent de la justice et des questions juridiques d'étudier les recommandations concernant les mesures utiles à prendre afin de prévenir, de déterminer et de corriger les cas d'abus et de négligence à l'égard des enfants ainsi que toutes autres mesures du genre que le Comité jugerait souhaitables". »⁵⁸

À cette motion, le Solliciteur général du Canada, monsieur Warren Almand, déclara qu'il revenait aux provinces de légiférer en cette matière ; enfin, au Québec, au cours de l'été 1974, une situation pénible faisait la manchette des journaux.⁵⁹

Il n'en fallait pas plus pour qu'une législation protégeant les enfants soumis à des mauvais traitements voie le jour au Québec.

Le comité pour la protection de la jeunesse, relevant du ministère de la Justice, était dirigé par deux fonctionnaires permanents ayant le titre de président et de vice-président, assistés de dix membres nommés sur recommandations conjointes des ministères des Affaires sociales et de la Justice, et choisis parmi des personnes œuvrant dans le domaine de la protection de l'enfance. Pour la première fois, au Québec, comme le précisait l'article 14j de la loi :

« [...] toute personne, même liée par le secret professionnel, qui a des motifs raisonnables de croire que l'enfant est soumis à des mauvais traitements physiques par suite d'excès ou de négligence est tenue de signaler sans délai la situation au Comité. »⁶⁰

Cette loi permit d'identifier d'une façon plus précise la problématique des enfants soumis à des mauvais traitements. L'expérience acquise, au cours des quelques années qui ont précédé la Loi sur la protection de la jeunesse de 1979, a été un apport précieux, tant au niveau du dépistage des situations problématiques qu'en matière de compréhension de cette question.

Le rôle de ce Comité a été modifié lors de la grande réforme de 1977.

Projet de loi 24, 1977

Le 17 juin 1977, on déposa, à l'Assemblée nationale, le projet de loi 24.⁶¹ Contrairement aux autres projets, tant celui de 1944 que ceux de 1972 et 1975, celui-ci fut introduit au début du mandat du gouvernement. Cette opération fut facilitée en raison, d'une part, du travail conjoint des différents ministres de l'époque et, d'autre part, de l'ensemble des suggestions déjà faites au gouvernement suite aux deux commissions parlementaires qui avaient précédé l'élection de novembre 1976.

Les professeurs Édith Deleury, Jocelyn Lindsay et Michèle Rivet observent dans leur étude historique et leur analyse de la Loi sur la protection de la jeunesse :

« Fruit du travail conjoint du ministre d'état au développement social, M^e Pierre Marois, du ministre des Affaires sociales, monsieur Denis Lazure et de M^e Marc-André Bédard, ministre de la Justice, le projet de loi s'est largement inspiré de l'avant-projet mais, à plusieurs égards, il a été considérablement amélioré. »⁶²

L'ensemble des éléments étant réunis, il n'est pas surprenant que cette loi fut votée à l'unanimité par les membres de l'Assemblée nationale, le 24 décembre 1977.

Éléments essentiels de la loi

L'élément central du projet de loi visait la protection *des droits de l'enfant* et, pour qu'il en soit ainsi, le législateur déclara que celui-ci était sujet de droit.

L'État réaffirmait que les parents étaient les premiers responsables de la protection de leurs enfants et que la protection des droits de ces derniers devait d'abord s'effectuer dans une perspective de support aux parents dans l'exercice de leurs responsabilités afin de maintenir l'enfant dans sa famille. Le respect des droits de ce dernier devait être le motif déterminant de toutes les décisions prises à son sujet en vertu des dispositions de la Loi sur la protection de la jeunesse. Quant à l'intervention des personnes désignées pour agir en vertu de la loi, elle devait se faire dans un cadre précis et, à cette fin, le législateur déterminait les situations dans lesquelles la loi s'appliquait.⁶³

De plus, l'organisation de la Loi sur la protection de la jeunesse gravitait autour d'un concept relativement récent, véhiculé sous l'appellation de la *déjudiciarisation*.

« Toute réforme de la loi s'articule autour d'un principe fondamental, celui de la primauté de l'intervention sociale sur l'intervention judiciaire.

« Le recours aux tribunaux devient donc réservé aux seuls cas où il est nécessaire de "statuer sur les droits de l'enfant lorsque ceux-ci sont lésés" ou lorsqu'il faut "protéger la société contre les agissements de ce dernier".

« Cette volonté de déjudiciarisation a été exprimée pour la première fois en 1972 par un grand nombre d'organismes en réaction au projet de loi 65. Depuis, un souci de déjudiciariser les mécanismes de protection a imprégné tous les projets de loi.

« L'avant-projet de loi amorçait déjà ce mouvement, mais l'intervention judiciaire y était considérée comme la seule voie possible pour des jeunes de 14 ans ou plus soupçonnés d'avoir commis un délit.

« C'est le projet de loi 24 qui, dès sa première lecture, a comblé cette lacune. »⁶⁴

Ayant précisé un rôle *in se* au réseau des Affaires sociales, le législateur reconnaissait qu'il pouvait exister une protection sociale et une protection judiciaire. Un certain discours a créé une confusion à l'effet que la loi accordait préséance à l'intervention sociale sur l'intervention judiciaire. Il est important de préciser ici qu'il ne faut pas mêler les moyens avec la fin qu'est la protection des droits de l'enfant. Si, après étude de la situation, il s'avérait que l'intervention judiciaire était la plus appropriée, il n'y avait pas d'autre solution à envisager. Il y aurait eu avantage, au niveau des discours, à bien préciser, d'une part le rôle social aux plans de la réception et de l'évaluation de la situation de l'enfant et, d'autre part, les types de protection à considérer par la suite : judiciaire ou sociale.

Les critiques faites à l'endroit de la Loi sur la protection de la jeunesse de 1977 ne s'adressaient pas particulièrement aux cas de protection, mais plus spécifiquement aux dossiers relatifs à la délinquance.

Les structures proposées

a) Le Comité de la protection de la jeunesse

Le mandat assumé par le Comité de la protection de la jeunesse au cours de la période précédant la sanction du projet de loi 24 fut modifié et élargi.

« Au niveau des structures, on a élargi la mission du Comité de la protection de la jeunesse pour en faire un véritable ombudsman des droits de l'enfant, lui confiant, par ailleurs, un rôle particulier en termes d'information, de prévention et de liaison avec les organismes communautaires. De fait, le comité apparaît en quelque sorte comme la charnière du système puisqu'il assure la coordination entre l'approche individuelle et l'approche globale. Il a par ailleurs un pouvoir de surveillance et de contrôle systématique sur les cas de mauvais traitements physiques qui ont été dénoncés au directeur de la protection de la jeunesse, ce dernier étant la personne-clé de tout le système. »⁶⁵

b) *Le Directeur de la protection de la jeunesse*

Chaque centre de services sociaux de la province a nommé un Directeur de la protection de la jeunesse à qui le gouvernement délègue une partie de l'exercice de sa prérogative de *parens patriae*. L'intention du législateur sur ce point était non équivoque lorsque le ministre Marois mentionne :

« [...] de la nécessité de trouver dans la loi, une façon de rendre personnel, de personnaliser — si on peut employer cette expression, le lien de responsabilité entre un adulte qui prend charge au nom de la société d'un enfant dont la sécurité et le développement sont compromis et cet enfant lui-même. »⁶⁶

S'exprimant par ailleurs sur le rôle spécifique du Directeur de la protection de la jeunesse, le ministre Marois indique que :

« Ce directeur sera responsable en première ligne, de tous les cas d'enfants dont la sécurité et le développement sont mis en danger et de tous les cas où des jeunes sont soupçonnés d'infraction à des lois ou règlements en vigueur au Québec. »⁶⁷

Ainsi, le Directeur assume des responsabilités importantes, tant en matière de réception des signalements de situations d'enfants dont la sécurité ou le développement est compromis qu'en matière d'évaluation et d'orientation appropriée au besoin. Il doit agir, conjointement avec une personne désignée par le ministre de la Justice, dans les situations où il doit, soit prendre une orientation (cas de délinquance), soit saisir le Tribunal (situation de protection). Si la situation de l'enfant le requiert, il peut demander d'être nommé tuteur ou recommander qu'une personne le soit.

Pendant toute la période où l'enfant est sous sa responsabilité, en vertu de mesures volontaires ou d'une décision judiciaire, il doit assurer périodiquement, conformément aux règlements édictés en vertu de cette loi, une révision de la situation de chaque enfant.

c) *Personne désignée par le ministre de la Justice*

Le projet de loi 24 n'avait pas repris à son compte les dispositions prévues dans l'avant-projet de loi de 1975 relativement à la création des comités locaux d'orientation. Ces dispositions⁶⁸ prévoyaient la création d'un comité local d'orientation composé de trois personnes, dont un avocat désigné par le ministre de la Justice, une personne déléguée par le Centre de services sociaux ayant juridiction sur le territoire et, enfin, un autre membre désigné par le conseil de surveillance de la région constitué conformément à la loi.

En raison, d'une part, de la décision du législateur d'inclure un volet délinquance dans le cadre de ce projet de loi et, d'autre part, afin d'associer la population à la prise de décisions en matière de protection, il fut convenu de la nomination de personnes désignées par le ministre de la Justice. Ces personnes, agissant de concert avec le Directeur de la protection de la jeunesse, décident de l'orientation de la situation d'un enfant lorsqu'on lui impute la commission d'un acte contraire à une loi ou à un règlement en vigueur au Québec ; si le Directeur, après avoir procédé à l'évaluation de la situation de l'enfant, croit que le moyen le plus approprié pour assurer une protection consiste à saisir le Tribunal, il doit, conjointement avec cette personne désignée par le ministre de la Justice, prendre la décision définitive.

Nous retrouvons également les situations où le Directeur de la protection de la jeunesse, après avoir proposé des mesures volontaires, doit agir de concert avec la personne désignée par le ministre de la Justice dans les cas où les parents ne sont pas d'accord avec les mesures proposées par ce dernier.⁶⁹

Advenant que lui-même ou son délégué et la personne désignée par le ministre de la Justice ne puissent en arriver à un accord, on demande à un membre du Comité de la protection de la jeunesse d'arbitrer le différend.

d) *Le Tribunal de la jeunesse*

En plus de modifier le nom de la Cour de bien-être social en celui de Tribunal de la jeunesse, cette loi en a modifié les règles de fonctionnement. En vertu des dispositions législatives de 1950, créant la Cour de bien-être social,⁷⁰ aucune disposition particulière n'était inscrite relativement aux droits judiciaires privés ni aux règlements régissant la conservation et la destruction des dossiers. Dans le cadre de la réforme

du droit sur la protection de la jeunesse,⁷¹ les dispositions suivantes furent prévues :

- procédure de saisie du tribunal ;
- obligation de rendre des décisions écrites et motivées ;
- obligation d'obtenir une étude sociale de la situation de l'enfant avant de rendre toute décision ;
- inscription d'une procédure d'appel *de plano* en Cour supérieure et avec permission à la Cour d'appel du Québec des décisions de la Cour supérieure sur des points de droit seulement ;
- établissement de règles de procédures relativement à l'audition des témoins ;
- établissement du huis clos mitigé pour les audiences devant le tribunal ;
- établissement de règles régissant la confidentialité et la destruction des dossiers des enfants ;
- établissement par le Tribunal de la jeunesse de ses propres règles de pratique.⁷²

Telles furent les structures proposées par ce projet de loi de 1977 et les éléments essentiels de ces dernières.

Quant aux principes fondamentaux reliés à ce projet de loi, monsieur Pierre Marois, alors ministre d'État au développement social, précisait, lors de la deuxième lecture du projet de loi n° 24, les quatre grands postulats qui sous-tendaient la réforme du droit en matière de protection de la jeunesse. Le premier postulat concernait la déjudiciarisation :

« Compte tenu de l'importance de la dimension sociale des problèmes des jeunes et de la très grande difficulté de faire la distinction entre les cas où il faut protéger la société contre certains jeunes, qui est de l'intervention judiciaire, et ceux où il faut plutôt protéger le jeune contre lui-même, ce qui est du domaine de l'intervention sociale et aider celui-ci à se réhabiliter, il faut être, je crois, très prudent dans l'utilisation de l'intervention judiciaire et la réserver pour les cas où elle est indispensable. »⁷³

Le deuxième postulat touchait l'opérationnalisation des deux réseaux de la justice et des affaires sociales.

« Cet ajustement de l'intervention sociale et de l'intervention judiciaire, l'une par rapport à l'autre, n'a jamais jusqu'ici été clairement établi. Cette ambiguïté est forcément source de nombreux conflits entre les tenants des deux approches. Il faut donc établir clairement les devoirs et responsabilités de chacun. »⁷⁴

Le troisième postulat visait à limiter les développements bureaucratiques de l'État.

« Si les structures actuellement en place ne sont pas en mesure de jouer adéquatement leur rôle, il faut créer dans la loi les conditions qui vont leur permettre de le faire, plutôt que de chercher à solutionner le problème en créant une nouvelle structure qui risque elle-même de devenir une source de conflits. »⁷⁵

Enfin, le quatrième postulat déclarait que la Loi sur la protection de la jeunesse était une loi d'exception et non une charte.

« [...] la loi sur la protection de la jeunesse doit demeurer une loi d'exception qui ne s'applique que lorsque les lois générales, par exemple, chapitre 48 sur la santé et les services sociaux, ou la Loi sur l'éducation, ne suffisent pas à protéger les droits des jeunes et à assumer des conditions adéquates pour leur développement harmonieux. »⁷⁶

Le législateur, par les structures mises en place, voulait d'abord associer la population à la protection de l'enfance et assurer que l'ensemble des moyens mis à la disposition de la société soient utilisés dans le respect des droits de l'enfant. Pour que cet objectif puisse être atteint, il a précisé le concept de protection en reconnaissant des droits à un groupe vulnérable de la société à savoir, les enfants.

Ce bref aperçu du projet de loi 24 de 1977, dans le cadre du survol historique de la protection de l'enfance au Québec, démontre que l'enfant fut une préoccupation majeure au cours de cette période de 1950 à 1977. Il faut aussi signaler, qu'au cours de ces années, un Livre blanc sur l'adoption⁷⁷ avait été publié par monsieur Claude E. Forget, alors ministre des Affaires sociales et qu'une autre étude avait donné lieu à la parution du rapport Batshaw.⁷⁸ En matière de délinquance, différents rapports du ministère du Solliciteur général furent publiés.⁷⁹

Nouvelle loi sur la protection de la jeunesse

Ce projet de loi fut donc sanctionné le 19 décembre 1977 et son entrée en vigueur, le 15 janvier 1979,⁸⁰ fut précédée d'une mission provinciale d'implantation qui regroupait des représentants du ministère de la Justice, du ministère des Affaires sociales, de même que des établissements et organismes impliqués auprès des enfants.

Conclusion

Si la protection de l'enfance fut une préoccupation constante au cours de l'histoire, elle s'est manifestée sous divers visages suivant les époques.

Au début de la colonie, deux grandes tendances se sont succédées. La protection de l'enfance se confondait à l'assistance, la famille constituant l'élément de base de la protection ; de 1869 à aujourd'hui, elle s'en est dissociée. Au cours des mêmes époques, l'organisation sociale est passée d'une organisation de services institutionnels à une organisation mixte, incluant les institutions et les services en milieu ouvert.

En matière de législation, la définition de la protection de l'enfance a été continuellement précisée et l'intervention des tribunaux et celle des établissements sociaux ont été distinguées et inscrites dans une perspective de complémentarité.

Enfin, même s'il y a eu évolution sociologique, politique et économique d'une part, et que l'État a pris une place importante en matière de protection de l'enfance d'autre part, il faut noter que la famille, à travers les ans, a toujours été la cellule privilégiée, et à privilégier, pour assurer cette protection.

Références bibliographiques

* Texte de l'exposé fait le 23 mars 1982 devant les membres de la Commission parlementaire spéciale chargée d'étudier le fonctionnement de la Loi sur la protection de la jeunesse. À ce moment, l'auteur était avocat et directeur du service du contentieux au Centre de services sociaux du Montréal métropolitain. Formé en service social et en droit, il est maintenant juge au Tribunal de la jeunesse à Montréal. Même si ce texte date de cinq ans, il est publié ici pour son intérêt historique.

¹ Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, Annexe 2, *L'assistance sociale dans la province de Québec, 1608 à 1951*, 1955, p. 5.

² *Rapport du comité d'étude sur l'assistance publique*, Québec, 1963, p. 27.

³ *Id.*, note 1, p. 18.

⁴ *Id.*, p. 21.

⁵ *Édits et Ordonnances*, tome II, p. 395.

⁶ *Id.*, note 1, p. 19.

⁷ *Id.*, p. 43.

⁸ *Id.*, p. 45.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ S.R.Q. 1941, c. 40.

¹¹ S.R.Q. 1941, c. 41.

¹² *Rapport du comité d'étude sur l'assistance publique*, p. 30.

¹³ *Id.*, note 1, p. 38.

- ¹⁴ *Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social*, volume VI, tome I, 4^e partie, Gouvernement du Québec, pp. 34 à 36.
- ¹⁵ *Id.*, note 14.
- ¹⁶ *Ibid.*, p. 42.
- ¹⁷ Charles-Édouard BOURGEOIS, *L'enfant sans soutien*, Trois-Rivières, Éditions du bien public, 1947, p. 150.
- ¹⁸ *Id.*, note 14, p. 44.
- ¹⁹ Commission des assurances sociales de Québec, *Rapports*, 1, 2, 3 et 4, Québec, 1933, p. 10.
- ²⁰ *Id.*, p. 14.
- ²¹ *Ibid.*
- ²² *L'assistance sociale dans la province de Québec, 1608 à 1951*, p. 38.
- ²³ Lettre conservée aux archives du Contentieux du centre de services sociaux du Montréal métropolitain.
- ²⁴ Charles-Édouard BOURGEOIS, *L'enfant sans soutien*, *op. cit.*, p. 137.
- ²⁵ *Id.*, p. 142.
- ²⁶ *Id.*, p. 149.
- ²⁷ Commission d'assurance-maladie de Québec sur le problème des garderies et de la protection de l'enfance, *Rapport I*, Québec, 1944, p. 6.
- ²⁸ S.Q. 1944, c. 33, a. 4.
- ²⁹ *Id.*, a. 5.
- ³⁰ *Id.*, a. 24.
- ³¹ S.Q. 1944, c. 10.
- ³² S.Q. 1944, c. 33.
- ³³ S.Q. 1944, c. 32.
- ³⁴ Charles-Édouard BOURGEOIS, *L'enfant sans soutien*, *op. cit.*, p. 87.
- ³⁵ *Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social*, vol. VI, tome I, p. 52.
- ³⁶ S.Q. 1945, c. 45.
- ³⁷ Charles-Édouard BOURGEOIS, *op. cit.*, p. 83.
- ³⁸ S.R.Q. 1941, c. 38.
- ³⁹ S.Q. 1950, c. 11.
- ⁴⁰ S.Q. 1950, c. 10.
- ⁴¹ S.Q. 1950, c. 11, a. 15.
- ⁴² S.Q. 1950-51, c. 56.
- ⁴³ *Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social*, vol. VI, tome I, p. 57.
- ⁴⁴ *Rapport du comité d'étude sur l'assistance publique*, p. 227.
- ⁴⁵ *Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social*, vol. VI, tome I, p. 64.
- ⁴⁶ A.C. n° 2046, Québec, le 9 novembre 1966.

- ⁴⁷ L.Q. 1971, c. 48.
- ⁴⁸ Commission d'enquête sur l'administration de la justice en matière criminelle et pénale au Québec, *La Cour de Bien-être social*, vol. 4, tome 1, Québec, 1972.
- ⁴⁹ *Id.*, pp. 105 ss.
- ⁵⁰ Projet de loi n° 65, 29^e législature, 3^e session, art. 4, 1972.
- ⁵¹ É. DELEURY, et M. RIVET, « La protection sociale et judiciaire de la jeunesse, premier pas vers une réforme globale du droit de la famille », *Cahiers de droit*, 19, 1978, p. 509.
- ⁵² *Premier rapport d'activité du Comité pour la protection de la jeunesse*, Québec, 1977, p. 11.
- ⁵³ Jérôme CHOQUETTE, *La justice contemporaine*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1975.
- ⁵⁴ L.Q. 1975, c. 6.
- ⁵⁵ L.Q. 1974, c. 59.
- ⁵⁶ Cette loi est entrée en vigueur aux dates suivantes : A.C. n° 1414-75 le 11 avril 1975 ; A.C. n° 4135-75, le 17 septembre 1975.
- ⁵⁷ É. DELEURY, « La loi concernant la protection des enfants soumis à des mauvais traitements », *Cahiers de droit*, 16, 1975 : 937ss.
- ⁵⁸ *Premier rapport d'activité du Comité pour la protection de la jeunesse*, Québec, 1977, p. 11.
- ⁵⁹ C.S.P. Montréal, n° 74-9099 ; et aussi : É. DELEURY, « La loi concernant la protection des enfants soumis à des mauvais traitements », *op. cit.*, p. 945.
- ⁶⁰ L.Q. 1974, c. 59, art. 145.
- ⁶¹ L.Q. 1977, c. 20.
- ⁶² É. DELEURY, J. LINDSAY et M. RIVET, « Historique et analyse de la Loi sur la protection de la jeunesse », *Intervention*, n° 52, 1978, p. 23.
- ⁶³ L.Q. 1977, c. 20, art. 38.
- ⁶⁴ É. DELEURY, J. LINDSAY et M. RIVET, *op. cit.*, p. 25.
- ⁶⁵ É. DELEURY, et M. RIVET, *op. cit.*, p. 519.
- ⁶⁶ *Journal des débats*, 31^e législature, 2^e session, n° 281, 9 décembre 1977, p. 4333.
- ⁶⁷ *Journal des débats*, 31^e législature, 2^e session, n° 123, 24 novembre 1977, p. 4326.
- ⁶⁸ Avant-projet de loi sur la protection de la jeunesse de 1975, art. 24 et 25.
- ⁶⁹ L.Q. 1977, c. 20.
- ⁷⁰ S.Q. 1950, c. 10 et c. 11.
- ⁷¹ L.Q. 1977, c. 20, articles 66, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 82, 90, 91, 93, 94, 100 et 140.
- ⁷² L.R.Q. c. T-16, art. 98 et 113.
- ⁷³ *Journal des débats*, 31^e législature, 2^e session, n° 123, 24 novembre 1977, p. 4325.
- ⁷⁴ *Ibid.*
- ⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Id.*, p. 4326.

⁷⁷ *Livre blanc sur l'adoption*, Québec, Ministère des affaires sociales, novembre 1976.

⁷⁸ Comité Batshaw, *Rapport du Comité d'étude sur la réadaptation des enfants et adolescents placés en centre d'accueil*, Québec, Ministère des affaires sociales, janvier 1976.

⁷⁹ *Rapport du Comité du ministère du Solliciteur général sur les propositions formulées en remplacement de la Loi sur les jeunes délinquants, « Loi sur les jeunes qui ont des démêlés avec la justice »*, Ottawa, Ministère du Solliciteur général, 1975. Ainsi que : *Points saillants de l'avant-projet de loi sur les jeunes contrevenants*, Ottawa, Solliciteur général du Canada, 1977.

⁸⁰ *Gazette officielle du Québec*, 28 novembre 1978, 110^e année, p. 6641.