

# La Loi québécoise de protection de l'enfance de 1944 : genèse et avortement d'une réforme

RENÉE JOYAL  
CAROLE CHATILLON\*

*Ce texte retrace le processus d'élaboration, d'adoption, puis de mise à l'écart de la Loi de la protection de l'enfance de 1944. Il situe cette proposition législative dans le contexte social, politique et religieux de l'époque. Deux courants idéologiques opposés traversent la société québécoise des années 1940. Ils s'affrontent sur de multiples terrains, notamment celui de la protection de l'enfance, lequel représente un enjeu significatif pour les tenants des deux tendances. Les forces réformatrices réussissent à faire adopter une loi alors considérée comme d'avant-garde : victoire sans lendemain, puisque le retour au pouvoir de Maurice Duplessis et des forces conservatrices en suspend à jamais la mise en application.*

*This article recounts the process in which the Quebec Child Protection Act of 1944 was drafted, passed, and then shelved. It places this legislation within the social, political, and religious context of the era. Two opposing ideological currents ran through Quebec society in the 1940s. They confronted each other in many different arenas, not least that of child welfare, which represented a significant issue for the adherents of the two world views. The reformist forces succeeded in having a law passed that was considered advanced for the time: it was a hollow victory, as once Maurice Duplessis and the conservative forces returned to power they permanently suspended its implementation.*

AU QUÉBEC, les années 70 ont été, dans le domaine de la protection de l'enfance et de la jeunesse, particulièrement fécondes. Cette période d'effervescence, amorcée en 1971 avec l'avènement de la *Loi sur les services de*

\* Renée Joyal est avocate et professeure au Département des sciences juridiques de l'Université du Québec à Montréal. Carole Chatillon est avocate et agente de recherche à l'UQAM. Ce texte a été élaboré et rédigé dans le cadre d'un projet de recherche subventionné par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et dirigé par Renée Joyal; Louise Chauvette, M.A. (Histoire), a largement contribué à la recherche bibliographique. Les auteures tiennent à remercier l'Honorable Marcel Trahan, juge à la retraite, et le professeur Jean-Marie Fecteau, du Département d'histoire de l'UQAM, pour leur lecture attentive et leurs précieuses suggestions.

*santé et les services sociaux*<sup>1</sup>, s'achève avec l'adoption, en 1977, de la *Loi sur la protection de la jeunesse*<sup>2</sup> et sa mise en vigueur en 1979. La législation applicable jusqu'alors remontait à 1950; ne correspondant plus à l'évolution des connaissances et des mentalités, elle faisait l'objet de vives critiques. Les nouveaux textes législatifs eurent donc pour effet de faire entrer le Québec dans l'ère de la modernité en cette matière. Accession tardive, il va sans dire, surtout si on la compare à l'évolution qui eut cours ailleurs, que ce soit en Europe, aux États-Unis ou dans d'autres provinces canadiennes<sup>3</sup>.

Cette particularité, on le verra plus loin, s'explique par l'évolution tout à fait spécifique de la société québécoise. Pourtant, bien avant les années 70, la protection de l'enfance et de la jeunesse avait attiré l'attention des pouvoirs publics et suscité un débat social passionné. En effet, les années 40 constituent un autre moment significatif de l'histoire de la protection de l'enfance et de la jeunesse au Québec. L'année 1944 voit même l'adoption de la première loi québécoise de protection de l'enfance<sup>4</sup>. Toutefois, cette loi ne sera jamais mise en vigueur. Les débats entourant son adoption et sa mise à l'écart subséquente reflètent bien le contexte social, politique et religieux de l'époque et expliquent en grande partie pourquoi il fallut attendre au-delà de 30 ans pour que surviennent dans ce domaine des changements législatifs importants.

La loi de 1944 mérite quand même une étude détaillée. En effet, ce texte législatif est en rupture radicale avec la législation applicable en cette matière antérieurement. C'est en 1869 que le législateur québécois était intervenu pour la première fois dans ce domaine, en adoptant l'*Acte concernant les écoles d'industrie*<sup>5</sup>. Ce texte législatif organisait le placement dans des « écoles industrielles » des enfants « orphelins, errants ou incontrôlables ». Les enfants concernés étaient conduits devant un juge qui, après enquête sommaire, pouvait ordonner un tel placement. Cette loi avait pour but de prévenir la délinquance juvénile beaucoup plus que d'organiser un véritable système de protection pour les personnes mineures en difficulté. Sous réserve de quelques modifications subséquentes relatives aux catégories d'enfants visés<sup>6</sup> et aux modalités procédurales et financières de leur place-

1 L.Q. 1971, c. 48.

2 L.Q. 1977, c. 20.

3 Voir, à ce sujet, Mario Provost, « Le mauvais traitement de l'enfant : perspectives historiques et comparatives de la législation sur la protection de la jeunesse », *Revue de droit*, 22, 1991, notamment aux p. 34 et s.; et Philippe Robert, *Traité de droit des mineurs*, Paris, Cujas, 1969, p. 98 et s.

4 *Loi concernant la protection de l'enfance*, S.Q. 1944, c. 33, couramment désignée sous le titre *Loi de la protection de l'enfance*.

5 S.Q. 1869, c. 17.

6 D'autres catégories d'enfants sont intégrées à cette loi au fil du temps, lesquelles témoignent d'un certain souci des pouvoirs publics à l'égard de l'enfance malheureuse. C'est ainsi qu'y apparaissent, à côté des enfants orphelins, errants ou incontrôlables, les enfants abandonnés ou victimes de négligence ou de cruauté dans leur milieu familial : *Loi concernant les écoles d'industrie*, S.R.Q. 1941, c. 39.

ment en institution, elle demeura substantiellement la même jusqu'au moment de l'adoption de la *Loi concernant la protection de l'enfance*, le 3 juin 1944, et même au-delà de cette date.

L'exposé qui suit se propose d'analyser cet événement précis sous divers angles. Dans un premier temps, seront retracées les origines du projet de loi, dont on présentera ensuite les grandes lignes; suivra un rappel du contexte socio-politique de l'époque, lequel permettra de mieux comprendre le sort réservé à la réforme législative.

**I. À l'origine de la proposition législative : deux commissions d'enquête**  
 La *Loi de la protection de l'enfance* voit le jour à la suite de deux enquêtes gouvernementales tenues durant les années 30 et 40.

**A) La Commission des assurances sociales de Québec (Commission Montpetit)**

Le 4 avril 1930, la Commission des assurances sociales de Québec est constituée afin « d'étudier la situation relativement à l'établissement dans cette province, d'un système d'assurance sociale et de placement familial et au mode de législation qui pourrait être adopté à cet égard »<sup>7</sup>. Présidée par Édouard Montpetit, la Commission produit sept rapports, dont l'un traite spécifiquement de la protection de l'enfance<sup>8</sup>.

À ce sujet, les commissaires recommandent une refonte complète de la législation et la création d'un bureau provincial de l'enfance, lequel serait « saisi de tout ce qui intéresse l'enfance ». Ils préconisent aussi la mise sur pied de sociétés pour la protection de l'enfance dans les villes de plus de 25 000 âmes. Celles-ci exerceraient une tutelle sur les enfants abandonnés, dépisteraient les cas « de misère ou de mauvais traitements » et porteraient secours aux familles en difficulté.

Ils recommandent, en outre, que le Conseil de l'instruction publique régisse l'enseignement donné aux enfants dans les institutions de charité, et suggèrent qu'avant la sortie d'un enfant d'une telle institution, une enquête soit menée afin de connaître le milieu dans lequel celui-ci devra retourner vivre. Après avoir passé en revue les avantages et les inconvénients respectifs du placement institutionnel, du placement familial et de l'aide à domicile, les commissaires reconnaissent la complémentarité des trois formes d'aide et souhaitent que l'État facilite l'organisation des services à domicile<sup>9</sup>.

7 *Loi concernant la création d'une commission chargée d'étudier un système d'assurance sociale pour la province*, S.Q. 1930, c. 14, article 1; celle-ci est composée de MM. Édouard Montpetit, professeur à l'Université de Montréal, J. T. Foster et Gérard Tremblay, syndicalistes, Alphonse Lessard, médecin, Georges A. Savoy, administrateur, ainsi que de M<sup>re</sup> Georges Courchesne et du Vénérable F. G. Scott.

8 Il s'agit du second rapport, qui est consacré à la problématique de l'assistance au Québec.

9 Commission des assurances sociales de Québec, 2<sup>e</sup> Rapport, p. 12, 19, 20, 21 et 48.

Ces recommandations connaissent peu de suites, sauf la création de sociétés pour la protection de l'enfance. Des sociétés de ce type sont en effet mises sur pied, entre autres à Trois-Rivières, Montréal, Sherbrooke, Hull et Québec<sup>10</sup>. Ces organismes sont inspirés des *Charity Organization Societies* de la communauté anglophone. En milieu canadien-français, ils sont établis sur une base diocésaine et patronnés par l'Église<sup>11</sup>. Ces sociétés s'occupent surtout de recueillir les orphelins et les enfants abandonnés; elles offrent parfois certains services aux familles. Cependant, aucun texte législatif ne leur confère de responsabilité spécifique.

### ***B) La Commission d'assurance-maladie de Québec (Commission Garneau)***

C'est en 1943 qu'est instituée par l'Assemblée législative la Commission d'assurance-maladie de Québec<sup>12</sup>. Présidée par Antonio Garneau, celle-ci avait d'abord été créée pour préparer un plan d'assurance-maladie généralisé pour la province<sup>13</sup>. Quelques mois plus tard lui est confié un mandat plus spécifique qui touche directement notre propos. C'est sur cet aspect particulier du travail de la Commission que nous nous pencherons dans le cadre de cette étude.

#### *Un mandat spécial*

En décembre 1943, le Premier ministre Adélard Godbout demande à la Commission de faire enquête sur le problème des garderies et de la protection de l'enfance : « nul organisme, affirme-t-il, ne peut être mieux qualifié pour étudier à fond ce problème d'une façon impartiale et pour recommander au gouvernement l'adoption de toute mesure d'ordre administratif ou législatif »<sup>14</sup>. Ce mandat spécial s'explique par la nécessité de faire la lumière sur les nombreux décès survenus parmi les jeunes enfants fréquentant des garderies privées de la région de Montréal. En effet, en cinq semaines, 16 bébés meurent des suites d'otites, de bronchites et de gastro-entérites<sup>15</sup>.

10 Oscar D'Amours, *Survol historique de la protection de l'enfance au Québec de 1608 à 1977*, annexe au Rapport de la Commission parlementaire spéciale sur la protection de la jeunesse, Éditeur officiel du Québec, 1982, p. 15-18.

11 Hayda Denault, « L'insertion du service social dans le milieu canadien-français », *Service social*, vol. 10, n° 3, 1961, vol. 11, n° 2, 1962, p. 4-9; Gonzalve Poulin, « La socialisation des structures de bien-être, phénomène historique », *Culture*, décembre 1964, p. 331-338.

12 *Loi instituant une Commission d'assurance-maladie*, S.Q. 1943, c. 32; celle-ci est composée de MM. Antonio Garneau, avocat, Roméo Blanchet, médecin et P. E. Durnford, homme d'affaires.

13 Il est fortement question d'une intervention fédérale en cette matière. En prévision de négociations avec les organismes fédéraux à ce sujet, Adélard Godbout crée donc une commission provinciale : Robert Rumilly, *Maurice Duplessis et son temps*, t. 1, Montréal, Fides, 1973, p. 636.

14 Propos rapportés dans *Le Devoir*, 4 décembre 1943, p. 3.

15 Selon des informations rapportées dans *Le Devoir* des 12 et 24 novembre 1943, en page 3, les enquêtes du coroner tenues à l'époque auraient attribué ces décès à des problèmes de malnutrition et de mauvaise hygiène. Certains auteurs affirment que la négligence des propriétaires de garderie

Pour mener à bien leurs travaux, les commissaires tiennent 15 audiences publiques, au cours desquelles ils entendent 71 personnes représentant plus de 110 communautés religieuses ou organismes de charité<sup>16</sup>. Il convient de rappeler qu'à cette époque, 92 des 101 institutions accueillant des enfants sont dirigées par des religieux<sup>17</sup>.

### *Deux témoignages significatifs*

Parmi les nombreux témoignages entendus, deux retiendront particulièrement notre attention, parce qu'ils traduisent deux visions à la fois très cohérentes et diamétralement opposées de la problématique de l'aide à l'enfance au Québec et, du même coup, circonscrivent clairement les enjeux de l'intervention de l'État en la matière. Il s'agit des témoignages de l'abbé Charles-Édouard Bourgeois et des représentants du Service familial de Québec.

Avant d'aborder l'examen du mémoire de l'abbé Bourgeois, il convient de situer cet homme et son oeuvre. Charles-Édouard Bourgeois, qu'on surnomme à l'époque « l'ami des enfants abandonnés », joue un rôle majeur dans l'histoire de l'enfance malheureuse au Québec. L'autorité dont il jouit tant auprès de la majorité du clergé qu'auprès d'un influent personnage politique en témoigne. En effet, la solide amitié qui le lie à Maurice Duplessis<sup>18</sup>, de même que ses connaissances et ses réalisations dans le domaine de l'aide à l'enfance<sup>19</sup>, en font le conseiller principal de celui-ci à cet égard<sup>20</sup>. Maurice Duplessis contribue d'ailleurs activement au développe-

---

n'a pas été clairement prouvée à cet égard. Geneviève Auger et Raymonde Lamothe, *De la poêle à frire à la ligne de feu*, Montréal, Boréal Express, 1981, p. 127 et 128.

- 16 Les commissaires reçoivent en outre les mémoires de 19 autres personnes ou organismes qui préfèrent ne pas témoigner devant la Commission. Commission d'assurance-maladie de Québec, 1<sup>er</sup> Rapport, p. 3.
- 17 Charles-Édouard Bourgeois, *Une richesse à sauver : l'enfant sans soutien*, Trois-Rivières, Éditions du bien public, 1947, p. 240.
- 18 Cette amitié prend d'ailleurs racine dans son milieu familial, puisque Maurice Duplessis connaît bien le père de C.-E. Bourgeois, John Bourgeois, ingénieur civil et arpenteur-géomètre, qu'il cite comme expert alors qu'il exerce le droit à Trois-Rivières. Voir, à ce sujet, Rumilly, *Maurice Duplessis*, p. 172.
- 19 C.-E. Bourgeois obtient le grade de docteur en philosophie, section des sciences sociales, économiques et politiques, à l'Université d'Ottawa, où il soutient une thèse intitulée : *Une richesse à sauver : l'enfant sans soutien*. Cet homme d'action dirige de plus de nombreuses oeuvres de bienfaisance à Trois-Rivières : une crèche, trois orphelinats, un patronage, trois colonies de vacances. Voir *Biographies canadiennes-françaises*, 18<sup>e</sup> éd., Montréal, J.-A. Fortin, 1960, p. 23.
- 20 Son influence est importante tant durant les années où Maurice Duplessis est au pouvoir (1936-1939 et 1944-1959), que pendant celles où il se retrouve dans les rangs de l'opposition (1939-1944). Sous le « règne » de Maurice Duplessis, l'abbé Bourgeois effectue plusieurs voyages en Europe à titre de délégué officiel de la province de Québec. En 1937, ses visites en France, en Belgique et en Italie lui donnent l'idée de fonder le patronage Saint-Charles, un centre de formation où les jeunes terminent leurs études primaires tout en faisant l'apprentissage de certains métiers. Voir, à ce sujet, Albert Plante, « Une réussite aux Trois-Rivières », *Relations*, n° 48, 1944, p. 316. En 1947,

ment des oeuvres de l'abbé Bourgeois, l'aidant à obtenir de nombreuses subventions<sup>21</sup>.

En raison de sa vaste expérience et de l'influence politique dont il jouit, il ne tarde pas à devenir « l'homme de confiance de l'épiscopat en matière de bien-être social » et « l'émissaire tacite de la quasi-totalité des évêques »<sup>22</sup>. Déjà, en mars 1944, au moment où il témoigne devant la Commission Garneau, Charles-Édouard Bourgeois possède à la fois une expertise incontestable sur les questions relatives à la protection de l'enfance et des appuis importants dans le clergé et le monde politique.

Le mémoire qu'il présente aux commissaires aborde plusieurs thèmes, notamment l'adoption, le placement en foyer nourricier, les difficultés financières des institutions d'assistance, et la spécialisation des services d'aide à l'enfance et à la famille<sup>23</sup>. Ses recommandations font ressortir sa conception du rôle de l'État en la matière et précisent son point de vue sur l'adoption éventuelle d'une loi de protection de l'enfance. À cet égard, il considère que si l'État doit légiférer, « que cette loi [...] ne soit pas indûment laïcisante [mais] que, dès sa naissance dans nos statuts publics, elle demeure sous l'égide tutélaire de l'Église et le contrôle bienveillant de l'État ». L'abbé Bourgeois privilégie nettement le placement institutionnel des enfants en difficulté et estime que le système des foyers nourriciers ne doit pas être « favorisé de façon notoire avant qu'on ait augmenté, et de beaucoup, les subsides de nos diverses institutions d'assistance ».

Son point de vue nous est davantage connu à travers ses diverses prises de position subséquentes. En effet, au cours des années qui suivent l'adoption, puis la mise à l'écart de la *Loi de la protection de l'enfance*, l'abbé Bourgeois continue de défendre les positions qu'il avait exprimées devant la Commission Garneau. C'est ainsi qu'il affirmera qu'une loi de protection de l'enfance n'est pas vraiment nécessaire au Québec. À son avis, la législation existante, les institutions en place, l'adoption et le placement en foyer nourricier apportent dans leur ensemble « une protection vraiment efficace et complète » aux cinq classes d'enfants abandonnés que sont les « illégi-

---

il participe au Congrès de l'Union catholique internationale de service social en Suisse. De 1950 à 1959, il séjourne plusieurs fois en Europe à l'occasion de divers congrès internationaux. *Biographies canadiennes-françaises*, p. 23.

21 Rumilly, *Maurice Duplessis*, p. 352 et 668.

22 *Ibid.*, p. 668. En 1957, il représente la Conférence catholique canadienne au Congrès du Bureau international catholique de l'enfance, qui a lieu en Espagne; il est alors élu membre de l'exécutif de cet organisme. En 1952, au cours d'un autre séjour en Europe, il en devient le vice-président. *Biographies canadiennes-françaises*, p. 23.

23 Il n'a pas été possible, jusqu'à maintenant, de retracer ce mémoire. Son contenu est connu grâce au compte rendu du témoignage de l'abbé Bourgeois publié dans le journal *Le Devoir*, 8 mars 1944, p. 3.

times, les orphelins, les abandonnés de parents vivants, les jeunes délinquants et les anormaux physiques et mentaux »<sup>24</sup>.

L'accroissement du rôle de l'État dans ce secteur représente manifestement pour lui une menace à la liberté d'action des responsables d'oeuvres de charité et à la primauté de la vie spirituelle. Les mesures qu'il préconise pour résoudre les problèmes de ressources des institutions d'assistance en témoignent. S'il souhaite ardemment que l'État prenne à sa charge tous les frais d'assistance publique et qu'il finance l'agrandissement des bâtiments existants, il craint par ailleurs que cette aide financière ne s'accompagne d'ingérences indues dans l'administration des institutions concernées. « On ne saurait trop craindre la mainmise de l'État sur les oeuvres de charité, lesquelles perdraient ainsi l'autonomie si nécessaire à leur rendement maximum », écrit-il<sup>25</sup>. Bref, l'État doit faire sa part pour soulager les misères de l'enfance, mais l'Église doit conserver ses prérogatives dans ce domaine.

Son point de vue sur la spécialisation des services à l'enfance traduit également ses réticences à voir les pouvoirs publics occuper ce domaine d'activité. Ainsi, bien qu'il déplore le manque de fonds nécessaires à la formation d'auxiliaires ou d'experts dans le champ social, il éprouve une grande méfiance à l'égard des nouveaux « sociologues » de la question<sup>26</sup>. Pour lui, spécialisation, laïcisation du personnel et laïcisation des structures de service sont trois réalités voisines qui entraîneront inévitablement un glissement « vers les gouffres du matérialisme ». Et la question sociale doit demeurer avant tout une affaire de charité chrétienne où le bien-être spirituel occupe la première place<sup>27</sup>. Mais tous les témoins entendus par la Commission ne souscrivent pas à une telle orientation.

Un nouvel organisme, le Service familial de Québec, reflète fidèlement un autre courant de pensée, celui-ci beaucoup plus « moderniste »<sup>28</sup>. D'entrée de jeu, les porte-parole de l'organisme affirment le besoin urgent au Québec d'une loi de protection efficace pour « l'enfant abandonné, en

24 Bourgeois, *Une richesse à sauver*, p. 53; la nomenclature des enfants en besoin de protection est extraite de la table des matières de l'ouvrage.

25 Charles-Édouard Bourgeois, « La charité et les misères humaines », *L'oeuvre des tracts* (brochure mensuelle publiée par l'Institut social populaire), n° 384, 1951, p. 13.

26 Ces nouveaux experts ont droit à toute une série d'épithètes peu louangeuses, dont celles de « pseudo-savants » ou de « faux architectes de la vie sociale ». Voir, à ce propos, Bourgeois, « La charité », p. 1. Il écrit même qu'une augmentation des argents versés aux institutions leur permettrait de se « débarrasser de la tentation d'ingérence ou d'empiétement de ces bons laïcisans » : *La Semaine religieuse de Québec*, 58<sup>e</sup> année, n° 20, 17 janvier 1946, p. 311.

27 Bourgeois, « La charité », p. 1 et 12.

28 Le service familial est fondé en 1943 et a pour objectif de préserver l'intégrité de la famille. Le bureau de direction se compose d'hommes d'oeuvres laïques, tandis que le personnel est en grande partie diplômé de l'École des sciences sociales de l'Université Laval. Voir, à ce sujet, Bourgeois, *Une richesse à sauver*, p. 151. Il n'a pas été possible, jusqu'à maintenant, de retracer le mémoire présenté à la Commission. Son contenu est connu grâce au compte rendu qui en a été fait dans la revue *l'Éducateur*, t. VII, n° 9, novembre 1944, p. 436.

détresse, en danger moral ou physique ». La législation en vigueur à l'époque leur semble tout à fait insuffisante, puisqu'elle ne prévoit que le placement institutionnel comme solution aux problèmes de ces enfants.

Ensuite, ils reconnaissent à l'État un rôle majeur dans la mise en place de services adéquats pour les enfants en difficulté. Lorsqu'un besoin essentiel se manifeste dans la population, les autorités publiques se doivent de fournir le service approprié, « soit en l'assumant directement, soit par des subventions qui permettent l'administration de ce service selon les standards reconnus ». De même, voient-ils d'un bon œil la spécialisation de ces services, qui doivent être offerts par un personnel compétent formé avec l'aide de l'État; à cette fin, celui-ci est invité à octroyer des bourses aux étudiants en service social.

Le Service familial de Québec favorise aussi le placement familial des enfants en difficulté, reconnaissant à la famille la responsabilité première en cette matière. La famille restera toujours « le milieu idéal pour l'épanouissement de l'enfant ». Dans cette optique, le Service familial entend faire reconnaître à l'enfant le « droit à une atmosphère familiale saine, droit à de l'affection qui lui donne la sécurité indispensable à l'épanouissement harmonieux de sa personne ». Nourriture, vêtement, logement ne suffisent plus; les enfants ont des besoins qui vont au-delà de ce seuil minimal.

Voilà donc posés les termes d'un nouveau « discours ». L'intervention de l'État y est vivement sollicitée comme réponse nécessaire à des besoins sociaux criants. Les notions de droits de l'enfant et de personne de l'enfant apparaissent dans la terminologie employée, à la fois comme justification de cette intervention et conceptualisation d'un nouveau regard sur l'enfant. Cette perception nouvelle fonde à son tour les visées d'un groupe professionnel en émergence, soucieux d'exercer son savoir dans un champ de pratique riche de possibilités. La Commission se trouvait donc en face de deux visions radicalement différentes de la protection de l'enfance au Québec. Quelle position allait-elle adopter ?

#### *Le rapport de la Commission*

Le 29 avril 1944, soit moins de cinq mois après avoir été saisis de la question, les commissaires remettent leur rapport sur le problème des garderies et de la protection de l'enfance. Adélar Godbout dépose celui-ci à l'Assemblée législative le 4 mai 1944. Le rapport comporte cinq parties, dont trois concernent directement notre propos.

La première partie, intitulée « Observations générales sur le problème de la protection de l'enfance » fait notamment référence aux Standards de Genève sur le placement des enfants<sup>29</sup>. Ce document énonce un certain

29 En 1924, la Société des Nations avait réuni à Genève un comité consultatif formé de spécialistes des questions sociales afin d'étudier le problème du placement des enfants. Plusieurs conclusions de cette étude communément désignée par la suite sous l'appellation « Standards de Genève sur le

nombre de principes que la Commission retient comme base de sa position. Il en ressort une volonté marquée de responsabiliser la société face au bien-être de l'enfance. Bien que la famille soit reconnue comme le milieu naturel d'éducation de l'enfant, il n'en demeure pas moins que la société se doive de l'encourager, de l'assister, voire même de la contraindre à remplir ses obligations si elle fait défaut. Voilà l'expression d'une nouvelle préoccupation sociale dans une sphère où la tradition fait du père de famille le maître absolu<sup>30</sup>. Une nouvelle perception de l'enfant se dégage également de l'exposé de ces principes. Traitant des besoins de l'enfant qui doit être placé hors de son foyer, les auteurs du document de Genève avancent qu'il « ne suffit pas que l'enfant ait de quoi se nourrir, se vêtir et s'abriter », mais qu'il « s'agit de développer un être qui sent, pense et agit »<sup>31</sup>.

Cette reconnaissance des besoins affectifs et intellectuels de l'enfant amène de nouvelles exigences, dont la diversification des ressources appelées à satisfaire ces besoins. Le débat entourant les avantages respectifs des placements institutionnel et familial, qui fait l'objet d'un long exposé dans le Rapport Montpetit, est maintenant qualifié de stérile. Le placement d'un enfant constitue un cas singulier qui doit être traité individuellement et être envisagé sous l'angle du bien-être de l'enfant. Cette nouvelle approche témoigne d'un virage important d'une fraction de l'opinion en ce qui a trait au placement institutionnel : l'institution conserve sa raison d'être pour répondre à des besoins spécifiques chez l'enfant, elle n'a plus sa raison d'être en soi. La décision de placer un enfant en milieu institutionnel doit se prendre indépendamment de la volonté, jusque là très peu contestée, de maintenir ce cadre sans en remettre en question la vocation. Les commissaires s'étonnent d'ailleurs que les institutions reçoivent encore autant d'enfants dont le père ou la mère vit toujours<sup>32</sup>.

Dans la deuxième partie de son rapport intitulée « Recommandations d'ordre administratif », la Commission propose la création d'un Département du bien-être social chargé de l'administration des lois relatives au placement des enfants et à l'assistance sociale. Elle louange le travail effectué par les écoles de service social nouvellement créées dans les universités et recommande diverses mesures d'ordre financier pour favoriser

---

placement des enfants » sont reprises dans la première partie du Rapport Garneau sur la protection de l'enfance. Voir, à ce sujet, R. Rivard et G. Lacroix, *Essai de normes professionnelles des foyers nourriciers*, Commission « Enfance » Caritas-Canada, Secrétariat national, Montréal, 1958.

30 En vertu du Code civil du Bas-Canada, c'est au père seul qu'est conféré l'exercice de la « puissance paternelle » durant le mariage, la mère ne jouant qu'un rôle supplétif. Ce n'est qu'à partir de 1977 que le père et la mère exerceront ensemble l'autorité parentale.

31 Commission d'assurance-maladie de Québec, 1<sup>er</sup> Rapport, p. 8.

32 Cette situation était d'ailleurs relevée dans le Rapport Montpetit. En 1933, il semble que seulement 12 p. 100 des enfants fréquentant les orphelinats aient été complètement orphelins : Commission des assurances sociales de Québec, 2<sup>e</sup> Rapport, p. 34.

le recrutement d'étudiants et améliorer la formation du personnel des institutions. Encore là, ces recommandations traduisent un esprit nouveau, gagné à la nécessité d'une formation spécialisée pour des professionnels chargés de répondre à des besoins nouvellement reconnus.

À la lecture de ces deux premières parties, il est étonnant de constater à quel point les commissaires adoptent presque systématiquement les positions soutenues par les tenants du courant moderniste. Responsabilisation de l'État, spécialisation des services par une formation accrue du personnel, reconnaissance des besoins affectifs et intellectuels de l'enfant, évaluation précise de la situation de chaque enfant en vue d'une intervention personnalisée, autant de changements préconisés dans le mémoire du Service familial de Québec dont le personnel, on s'en rappellera, est en grande partie diplômé de l'École des sciences sociales de l'Université Laval. Les idées développées par les partisans du courant traditionaliste, représenté par l'abbé Bourgeois, ne semblent pas avoir été retenues.

La troisième partie du rapport énonce un « avant-projet de la loi de la protection de l'enfance ». Le 10 mai 1944, Henri Groulx, ministre de la Santé et du Bien-être social, présente ce texte comme projet de loi à l'Assemblée législative de Québec. Il nous apparaît essentiel d'y consacrer un développement distinct.

## **II. Le contenu et les visées du projet de loi**

L'intitulé du projet est en lui-même remarquable : que le législateur ait voulu donner à la législation proposée le titre de *Loi de protection de l'enfance* est en effet révélateur d'une volonté politique d'instaurer une ère nouvelle dans ce domaine. La loi applicable à l'époque, on s'en souviendra, était intitulée *Loi des écoles d'industrie*. Le titre de la loi de 1944 témoigne du souci des pouvoirs publics de considérer globalement le problème de la protection de l'enfance et ce, non pas en fonction de certaines institutions d'assistance, mais à partir des problèmes des enfants concernés.

### **A) Les enfants concernés**

La loi projetée s'applique aux enfants « négligés » de moins de 16 ans. Quant au concept de « négligence », il recouvre plusieurs situations, notamment celles de l'enfant mendiant, errant ou vagabond et de celui qui, à cause de la négligence, de la cruauté ou des « habitudes vicieuses » de ses parents ou des personnes qui le gardent, « est élevé sans éducation et sans aucun contrôle salutaire, ou dans des circonstances qui l'exposent à mener une vie de paresse et de désordre ». La loi vise aussi l'enfant orphelin ou abandonné dont personne ne s'occupe, celui qui est exposé à devenir un jeune délinquant ou qui est soustrait à la garde d'une société à laquelle il a été confié, et celui dont l'un des parents a été condamné pour assaut sur la personne de ses enfants.

Cette nomenclature rejoint sensiblement celle que l'on retrouve à l'époque dans la *Loi des écoles d'industrie*, telle qu'elle a été modifiée au fil du

temps<sup>33</sup>. On y retrouve le souci du législateur de prévenir la délinquance juvénile et l'émergence de comportements jugés asociaux. Le caractère moralisateur des formules employées, de même que la stigmatisation de certaines situations reflètent l'esprit de l'époque : on mentionne explicitement l'emprisonnement des parents et l'illégitimité des enfants, par exemple. Malgré ces jugements de valeur et ces allusions péjoratives, une préoccupation sociale pour l'enfant lui-même se fait jour. La protection de la loi s'étend aux enfants de 14 et de 15 ans, alors que la *Loi des écoles d'industrie* ne s'appliquait, sauf exception, qu'aux enfants de moins de 14 ans. Mais c'est surtout au plan des structures proposées que le projet de loi se démarque de la législation antérieure. C'est à travers elles que l'État entend exercer ses nouvelles responsabilités.

### **B) Les structures proposées**

Le texte législatif prévoit, au plan local, la création de sociétés de protection de l'enfance<sup>34</sup>. Constituées en corporations sans but lucratif, des associations vouées à l'aide aux enfants « négligés ou indigents » peuvent en effet être autorisées par le lieutenant-gouverneur en conseil « à exercer les droits et à accomplir les devoirs » conférés par la loi à ces sociétés. Ces associations exercent leurs responsabilités dans un territoire donné et sont identifiées à une confession religieuse particulière.

Les « agents » d'une société figurent parmi les personnes qui peuvent « appréhender » et amener devant un juge tout enfant apparemment négligé<sup>35</sup>. La loi prévoit les modalités de délivrance d'un mandat à cette fin. Lorsque le juge, après enquête, en arrive à la conclusion que l'enfant est négligé au sens de la loi, il peut, entre autres ordonnances, confier temporairement ou définitivement l'enfant à la garde d'une société de protection de l'enfance qui voit à son placement, ou, à certaines conditions, remettre la garde de l'enfant à ses parents sous la surveillance de la société.

Ces associations corporatives se voient donc confier des fonctions importantes au stade du dépistage des situations d'enfants négligés et de leur acheminement vers le processus judiciaire, comme à celui de l'exécution des ordonnances rendues par le juge. Il y a certes une analogie à établir entre

33 S.R.Q. 1941, c. 39, articles 12 et 29.

34 Quelques sociétés de ce type avaient été créées dans la foulée du Rapport Montpetit. Vouées au relèvement et au bien-être des familles, elles n'avaient cependant aucune fonction légalement reconnue. Des sociétés d'aide à l'enfance existaient par ailleurs depuis longtemps en Ontario. La première fut établie à Toronto, en 1891. À peine deux ans plus tard, la législature ontarienne adopta une loi de protection de l'enfance qui conférait de nombreux pouvoirs à cette société et à celles qui s'établirent par la suite. Voir, à ce sujet, Provost, « Le mauvais traitement », p. 55 et s.

35 Peuvent également poser ce geste un constable, un agent de surveillance (fonctionnaire préposé à la Cour familiale), un contrôleur d'absence (au sens de la *Loi de l'instruction publique*), de même que le directeur de la protection de l'enfance ou toute personne qu'il autorise à cette fin.

leur mission et celle du directeur de la protection de la jeunesse (DPJ) de notre législation actuelle. Nous aurons l'occasion d'y revenir. Voyons maintenant quel est l'organisme chargé d'éclairer le lieutenant-gouverneur en conseil sur l'octroi de permis à des sociétés.

Le Conseil supérieur de la protection de l'enfance est composé de douze membres, « dont dix professent la religion catholique romaine et deux la religion protestante ». Trois de ses membres doivent être désignés par l'Assemblée des évêques, un autre par le secrétaire de la province et un autre par le ministre de la Santé. Le conseil doit compter un juge et « au moins une personne du sexe féminin ».

En plus d'étudier toutes les questions touchant à la protection et au bien-être de l'enfance, le Conseil est chargé d'instituer, à la demande du lieutenant-gouverneur en conseil ou du ministre, des enquêtes sur tout établissement ou toute institution recevant des enfants, ou sur toute matière ressortissant à sa compétence. Il a également pour fonction « d'aviser » le lieutenant-gouverneur en conseil sur l'octroi de permis à des sociétés, de même que sur la suspension et la révocation de tels permis et de faire toute autre recommandation sur des matières relevant de la législation québécoise relative « à la personne et aux biens des enfants mineurs ». Pour coordonner toutes ces opérations, la loi prévoit la nomination d'un haut fonctionnaire qui constitue en lui-même l'une des structures de cet ensemble fonctionnel.

Le directeur de la protection de l'enfance est investi de responsabilités aussi importantes que diverses. Il lui revient tout d'abord de favoriser la formation et l'établissement de sociétés sur l'ensemble du territoire du Québec et de conseiller ces sociétés dans l'exercice de leur mandat. Il est tenu d'exercer une surveillance constante « sur tous les enfants placés en dehors de leur famille, dans des établissements, institutions ou foyers nourriciers ». Les sociétés doivent d'ailleurs lui adresser un rapport mensuel de tous les placements qu'elles effectuent. Il voit également à ce que chaque établissement ou institution qui reçoit des enfants le fasse conformément à la loi et, à cette fin, il inspecte ou fait inspecter au moins une fois l'an tous les établissements et toutes les institutions concernés.

Lorsqu'il n'y a pas de société reconnue pour un territoire donné, le directeur peut, avec l'approbation du Conseil, conférer certains des pouvoirs ordinairement dévolus à une société à un comité de protection de l'enfance institué sur ce territoire. Ou encore, il peut exercer lui-même les attributions d'une société « dans les localités où il n'en existe pas ou lorsqu'une société néglige de le faire ».

Le directeur de la protection de l'enfance remplit donc des fonctions d'organisation, de supervision et même de suppléance très considérables par rapport à l'ensemble des structures proposées dans le texte législatif. Il n'est pas étonnant dès lors que le gouvernement du temps ait voulu mettre sur pied, sous l'autorité d'un ministre, un « département du bien-être social »

chargé, entre autres choses, de « surveiller l'administration et l'application des lois concernant la protection de l'enfance »<sup>36</sup>.

### C) *Le recours au judiciaire*

Le recours à l'appareil judiciaire qui constituait dans la *Loi des écoles d'industrie* le seul mécanisme d'application de la loi<sup>37</sup>, garde, bien sûr, sa raison d'être dans la *Loi de la protection de l'enfance*. Le rôle du juge s'y exerce toutefois dans un contexte différent que traduisent bon nombre de dispositions.

L'article 2 de la *Loi de la protection de l'enfance* précise tout d'abord que le juge devant qui doit être amené un enfant « négligé » est « un juge d'une Cour familiale et, pour toutes localités sur lesquelles une telle cour n'a pas juridiction, un magistrat de district ou un recorder ». On assiste donc là à la création d'un tribunal spécialisé en matière familiale<sup>38</sup>.

Tout enfant qui n'a pas été remis à ses parents doit être amené devant le juge dans les six jours de son « appréhension »<sup>39</sup>. Le juge doit tenir une enquête et, à cette fin, quelques règles de procédure sont énoncées dans la loi elle-même : par exemple, l'exigence que les parents soient avisés de l'audience, la possibilité pour l'enfant et les parents d'être représentés par un procureur, les droits de révision et d'appel. Pour le reste, référence est faite au Code de procédure civile et à la *Loi des convictions sommaires*.

Si, une fois l'enquête terminée, le juge en arrive à la conclusion que l'enfant est négligé, il doit rendre une décision écrite constatant les faits et prévoyant, selon les circonstances, l'une des mesures suivantes : remise de l'enfant à ses parents sans condition, remise de l'enfant à ses parents à certaines conditions et sous la surveillance d'une société de protection de l'enfance, attribution temporaire ou permanente de la garde de l'enfant à une société de protection. Fait à noter, la société qui se voit conférer la garde d'un enfant en devient la tutrice et « exerce, à l'exclusion des parents de cet enfant, les droits de garde et de correction ». Elle est tenue de placer cet

36 *Loi instituant le département du bien-être social*, S.Q. 1944, c. 32. Cette loi ne fut pas mise en application.

37 S.R.Q. 1941, c. 39, articles 12 à 35.

38 *Loi instituant des cours familiales*, S.Q. 1944, c. 10. Cette loi ne fut pas mise en application. En 1937, une loi prévoyant la création d'une « Cour du bien-être social » avait été adoptée par l'Assemblée législative. Ce tribunal aurait eu juridiction sur le placement des enfants dans les écoles d'industrie, sur les jeunes délinquants et certaines autres matières familiales et sociales : *Loi relative aux tribunaux*, S.Q. 1937, c. 75 (section VII). Ce texte législatif ne fut cependant pas mis en oeuvre.

39 Dans notre vocabulaire actuel, il s'agirait du retrait de l'enfant de son milieu familial. Fait à noter, le père et la mère, le tuteur ou le gardien d'un enfant, de même que le directeur de l'établissement ou de l'institution où séjourne un enfant peuvent aussi conduire celui-ci devant un juge et solliciter l'émission de l'une des ordonnances prévues par la loi, si l'enfant se trouve dans l'une des situations qui y sont énumérées.

enfant « dans un foyer nourricier, une école de protection de l'enfance<sup>40</sup> ou autre institution, ou encore en apprentissage ou en service domestique ». Tout placement doit être conforme à l'appartenance religieuse de l'enfant.

La *Loi de la protection de l'enfance* prévoit également un certain nombre d'infractions dont peuvent se rendre coupables les personnes qui maltraitent, négligent ou abandonnent un enfant; induisent un enfant à quitter l'endroit où il a été placé ou donnent asile à celui-ci; incitent un enfant à se soustraire à un contrat d'apprentissage ou de service domestique; participent à la « fuite » d'un enfant ou refusent de le remettre aux autorités compétentes. Toutes ces personnes sont passibles d'une amende d'au plus 100 \$, d'un emprisonnement d'au plus un an ou de ces deux peines à la fois.

#### ***D) L'étatisation du système***

La loi de 1944 met donc en place tous les éléments d'un système fonctionnel et intégré de protection de l'enfance sous la responsabilité de l'État. On y retrouve tout d'abord une énumération des situations dans lesquelles l'État s'estime fondé à intervenir pour assurer la protection des enfants concernés. L'existence d'organismes de réception, d'orientation et de prise en charge de ces situations est consacrée par le texte législatif. Le Conseil supérieur de la protection de l'enfance agit, pour sa part, comme instance de contrôle de ces sociétés, ainsi que des établissements et institutions recevant des enfants. La coordination du système ainsi instauré revient au directeur de la protection de l'enfance, fonctionnaire oeuvrant au sein d'un département placé sous l'autorité d'un ministre. Ces diverses structures ont une vocation exclusive. Il en va de même des juges appelés à connaître des situations d'enfants portées à leur attention, du moins dans les localités importantes. Le domaine de la protection de l'enfance est désormais perçu comme une spécialité.

Les diverses missions assignées aux instances reconnues dans le projet de loi rejoignent sensiblement celles qui fondent notre législation actuelle<sup>41</sup>. On ne peut manquer de voir une certaine analogie entre les fonctions de nos DPJ et celles des sociétés de protection de l'enfance<sup>42</sup>. Il est vrai que celles-ci sont des corporations privées, que leurs modalités de fonctionnement ne sont pas très clairement énoncées et que les mesures volontaires de la loi actuelle ne sont pas explicitement prévues dans celle de 1944. Il n'en demeure pas moins que, grosso modo, les fonctions des DPJ et des sociétés présentent plusieurs ressemblances. De même, les responsabilités dévolues au Conseil supérieur de la protection de l'enfance peuvent être rapprochées

40 Dans la logique de la loi de 1944, les écoles d'industrie deviennent des écoles de protection de l'enfance et une loi particulière en régit l'organisation : *Loi relative aux écoles de protection de l'enfance*, S. Q. 1944, c. 16. Cette loi ne fut pas mise en application.

41 Voir, à ce sujet, Renée Joyal, *Précis de droit des jeunes*, t. 2, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc, 1988, p. 29 et s.

42 *Loi sur la protection de la jeunesse*, L.R.Q., c: P-34.1, articles 12 et s., 31 et s. et 156.

de celles exercées par notre actuelle Commission de protection des droits de la jeunesse; celle-ci peut en effet faire enquête sur toute situation où elle a raison de croire que les droits d'un enfant ou d'un groupe d'enfants ont été lésés par des personnes, des établissements ou des organismes. Enfin, la mission de coordination générale du directeur de la protection de l'enfance ne se compare-t-elle pas à celle assumée par le ministère de la Justice et le ministère de la Santé et des Services sociaux, conjointement chargés de l'application de la loi actuelle ?

En somme, la loi de 1944 préfigure celle de 1977; elle organise d'une façon compatible avec l'organisation sociale de l'époque les diverses missions assignées à un système de protection de l'enfance. Elle n'en a pas moins heurté de front une mentalité encore largement conservatrice et des intérêts extrêmement puissants.

### *E) La fin d'une chasse gardée*

Au moment de l'adoption de la *Loi de la protection de l'enfance*, la plupart des institutions recevant des enfants étaient dirigées par le clergé ou des communautés religieuses. Les services à domicile étaient peu développés en milieu francophone et on y privilégiait encore le placement institutionnel des enfants. Or, la loi de 1944 permet aux juges chargés de son application de remettre la garde des enfants considérés négligés aux sociétés de protection de l'enfance qui, elles, assurent leur placement non plus seulement en institution, mais aussi en foyer nourricier, en apprentissage ou en service domestique. Les institutions existantes ne pouvaient manquer de voir là une sérieuse menace à la stabilité de leur clientèle.

Le texte législatif crée un Conseil supérieur de la protection de l'enfance mixte, auquel siègent deux protestants, et dont seulement trois membres sont désignés par l'Assemblée des évêques. Qui plus est, cette instance peut faire enquête sur tous les établissements ou toutes les institutions recevant des enfants, assurant ainsi à l'État le contrôle de tout un réseau institutionnel très largement dirigé par un personnel ecclésiastique ou religieux<sup>43</sup>.

Enfin, l'État s'immisce dans la vie privée des enfants et de leur famille, s'attaquant ainsi à la « sacro-sainte » puissance paternelle consacrée par le Code civil. En prévoyant, dans certains cas, la tutelle des sociétés de protection de l'enfance sur les enfants à elles confiés, la loi de 1944 instaure une forme de déchéance de l'autorité parentale<sup>44</sup>. La famille élargie, le voisinage et la paroisse se retrouvent en perte de vitesse comme instances de

43 Les écoles d'industrie devaient être inspectées au moins une fois l'an en vertu de la *Loi des écoles d'industrie*, S.R.Q. 1941, c. 39, articles 8-9. Cette mission était confiée aux inspecteurs des prisons et hôpitaux. Cette mesure de contrôle n'avait rien de comparable au système mis en place par la loi de 1944.

44 Ce n'est qu'en 1977 que le Code civil fut modifié en ce qui a trait à la puissance paternelle. Cette notion fit place à celle d'autorité parentale; la possibilité de déchéance de cette autorité fit son apparition au même moment : *Loi modifiant le Code civil*, L.Q. 1977, c. 72.

régulation des comportements familiaux<sup>45</sup>. Comment s'étonner dès lors que le texte législatif ait suscité de vives oppositions ?

### III. Une grande mouvance sociale et politique

L'analyse des mémoires présentés à la Commission Garneau par Charles-Édouard Bourgeois et le Service familial de Québec a permis de faire ressortir la coexistence de deux courants de pensée divergents sur la problématique de la protection de l'enfance. Ces deux points de vue reflètent, dans ce domaine spécifique, des visions politiques d'ensemble qu'il est possible de relier à des tendances idéologiques précises. Ces courants se manifestent dans un contexte socio-politique particulier dont il convient de rappeler quelques éléments pour bien comprendre quel fut le sort réservé à la loi de 1944.

En juin 1944, au moment de l'adoption de la *Loi de la protection de l'enfance*, Adélard Godbout est Premier ministre du Québec. Le Parti libéral qu'il dirige est au pouvoir depuis 1939. À Ottawa, les libéraux du Premier ministre Mackenzie King gouvernent la fédération depuis 1935. Le Québec souffre encore des séquelles de la dépression des années 30.

#### A) La situation économique et les problèmes sociaux qu'elle engendre

Le Canada est en guerre depuis bientôt cinq ans. Le conflit mondial a certes relancé l'économie canadienne<sup>46</sup>, mais il subsiste encore des traces des dures réalités de chômage et de misère des années de crise<sup>47</sup>. Ces blessures débordent les seules préoccupations économiques et atteignent les personnes dans leur dignité et leur confiance en l'avenir. L'exode rural se poursuit. De 27 p. 100 en 1931, le pourcentage de la population rurale du Québec n'est plus que de 25,2 p. 100 en 1941<sup>48</sup>. Ce mouvement d'urbanisation est lié à la fois à l'industrialisation et à une importante poussée démographique<sup>49</sup>.

45 Voir, à ce sujet, Nive Voisine, en collaboration avec André Beaulieu et Jean Hamelin, *Histoire de l'Église catholique au Québec (1608-1970)*, Montréal, Fides, 1971, p. 57; et Jean-Louis Roy, *La marche des Québécois : le temps des ruptures 1945-1960*, Montréal, Leméac, 1976, p. 44-45.

46 En quatre ans seulement, de 1939 à 1943, l'emploi industriel double; la valeur de la production et les salaires triplent : P.-A. Linteau, R. Durocher, J.-C. Robert et F. Ricard, *Histoire du Québec contemporain. Le Québec depuis 1930*, Montréal, Les Éditions du Boréal Express, 1986, p. 22.

47 Le taux de chômage atteint près de 25 p. 100 en 1933. En 1935, près de 10 p. 100 de la population du Canada, tant urbaine que rurale vit du secours direct : Auger et Lamothe, *De la poêle à frire*, p. 15.

48 Linteau, Durocher, Robert et Ricard, *Histoire du Québec*, p. 31. Ces données diffèrent de celles de l'ensemble du Canada, où le pourcentage de la population rurale se stabilise autour de 37 p. 100 vers 1931 : Commission d'assurance-maladie de Québec, 1<sup>er</sup> Rapport, p. 10.

49 D'après le recensement de 1941, le Québec a contribué pour 40 p. 100 à l'augmentation démographique totale de tout le pays : J.-A. Beaudoin, « Mouvement de la population canadienne 1931-1941 », *Relations*, n° 36, 1943, p. 330-332. En 1941, le Québec détient le record des familles de cinq enfants et plus, soit 49,7 p. 100. Qui plus est, 33 p. 100 de tous les enfants canadiens habitent au Québec : Yves Vaillancourt, *L'évolution des politiques sociales au Québec, 1940-1960*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1988, p. 351.

L'insuffisance du salaire ouvrier<sup>50</sup> et la forte propagande en faveur de l'effort de guerre incitent les mères de famille à prendre de l'emploi à l'extérieur du foyer<sup>51</sup>.

Tous ces bouleversements ne sont pas sans créer de graves problèmes sociaux. L'afflux massif de population dans les villes engendre une pénurie de logements salubres, les maladies industrielles se multiplient et l'on constate une recrudescence de la criminalité juvénile et de la mésadaptation sociale<sup>52</sup>. Le Rapport Garneau relie d'ailleurs ces phénomènes au milieu urbain<sup>53</sup>. La famille urbaine est, règle générale, une famille ouvrière dont les conditions de vie sont très précaires dans la mesure où elles sont directement liées à l'emploi du chef de famille sur le marché du travail salarié<sup>54</sup>. La croissance du travail féminin, loin de correspondre aux visées des milieux traditionalistes, est vivement condamnée<sup>55</sup>. Force est de constater que l'absence de réglementation efficace des heures de travail ainsi que des conditions d'hygiène et de sécurité dans les milieux industriels affecte la santé de ces femmes et perturbe leur vie familiale, d'autant plus que les nombreux impératifs culturels qui gouvernent leur vie de mères et d'épouses les obligent à des efforts surhumains<sup>56</sup>. Les problèmes de planification et de surveillance dont souffrent certains services de garderie ajoutent aux difficultés reliées au travail féminin<sup>57</sup>.

### **B) Les idéologies en présence et le bien-être de la population**

La dépression a engendré insécurité, angoisse, désorganisation individuelle

- 50 D'après les statistiques fédérales sur le revenu des travailleurs canadiens en 1941, 33,4 p. 100 des chefs de familles urbaines et 59,7 p. 100 des chefs de familles rurales gagnent moins de 1 000 \$ par année. Le Rapport Marsh établit le budget minimum strict pour une famille de trois enfants en 1940-1941 à 1 134,48 \$ et le budget minimum désirable à 1 577,40 \$ par année : données rapportées dans « Revenus des travailleurs du Canada en 1941 », *Relations*, n° 28, 1943, p. 98-99.
- 51 Le Canada compte, en 1943, 1 597 000 femmes au travail, dont 22 500 dans les forces armées et 225 000 dans les usines de guerre : G. Bernier, « Encore ce travail féminin », *Relations*, n° 29, 1943, p. 121.
- 52 Gonzalve Poulin, « L'enfant a droit à un logement salubre et à un habillement sain », *L'Éducateur*, vol. 1, n° 9, décembre 1941, p. 145-148; « Les enfants au travail et la délinquance juvénile », *Le Devoir*, 16 mars 1944, p. 5; Bourgeois, *Une richesse à sauver*, p. 39. Les pertes de vie causées par la guerre et la baisse du taux de natalité suscitent un intérêt particulier pour l'enfance et la jeunesse : Voisine, Beaulieu et Hamelin, *Histoire de l'Église catholique*, p. 73.
- 53 Commission d'assurance-maladie de Québec, 1<sup>er</sup> Rapport, p. 10.
- 54 Vaillancourt, *L'évolution des politiques*, p. 59-60.
- 55 À ce sujet, voir, notamment, « Les enfants ont besoin de leur mère », *Relations*, n° 28, 1943, p. 8; « Conscription féminine ? », *Relations*, n° 31, 1943, p. 169-170; B. Hardy, « Notre-Dame du Foyer », *Relations*, n° 41, 1944, p. 128-129. Celui-ci écrit ce qui suit, à la p. 129 : « Et de toute façon, s'il arrive qu'une jeune fille se voie dans l'obligation de gagner sa vie, qu'elle choisisse plutôt une besogne qui ressemble, par quelque côté, à la tâche d'une femme à la maison et au sein d'une famille. Qu'elle soigne les malades, qu'elle enseigne. »
- 56 Vaillancourt, *L'évolution des politiques*, p. 63. Sur la double journée de travail des femmes, voir Auger et Lamothe, *De la poêle à frire*, p. 134 et 135.
- 57 Commission d'assurance-maladie de Québec, 1<sup>er</sup> Rapport, p. 54 et 58.

et familiale. Elle a ravivé du même coup la ferveur religieuse et l'adhésion aux valeurs traditionnelles<sup>58</sup>. Les élites canadiennes-françaises exhortent la population à retrouver sa « véritable identité », celle d'un peuple croyant, rural, attaché à ses traditions<sup>59</sup>. La famille nombreuse est à nouveau glorifiée comme garante de la survie de l'héritage français et catholique en Amérique du Nord. Les jeunes filles sont encouragées à suivre les traces de leurs mères « qui n'ont pas eu peur des familles nombreuses » ... « notre plus pur titre de gloire »<sup>60</sup>. Lorsqu'il accède au pouvoir, en 1936, Maurice Duplessis s'associe rapidement à ce retour en force des valeurs conservatrices<sup>61</sup>. Ainsi, les liens très étroits qu'il entretient avec le clergé et les élites en place déterminent son appui au mouvement nationaliste traditionaliste. Il prône le respect de l'ordre établi, le maintien de la main-mise religieuse et cléricale sur de vastes secteurs d'activité. Sa vision du rôle de l'État en matière de bien-être social relève de cette même idéologie<sup>62</sup>.

S'il existe un fort courant de pensée conservateur durant les années précédant l'arrivée au pouvoir d'Adélard Godbout, on retrouve cependant au Québec certains esprits réformistes qui cherchent des solutions nouvelles aux bouleversements sociaux et familiaux. Les institutions de charité se révélant incapables de répondre adéquatement aux problèmes de l'heure<sup>63</sup>, ceux-ci préconisent la mise sur pied d'autres formes de soutien pour prévenir ou corriger la désorganisation individuelle et familiale qui sévit en milieu urbain<sup>64</sup>. Alors qu'autrefois le Canadien-français trouvait secours et assistance dans la solidarité familiale et l'entraide paroissiale, il n'en va plus ainsi du citadin, qui se bute par ailleurs à des services d'aide insuffisants et mal adaptés aux problèmes qui surgissent dans un contexte urbain et industrialisé<sup>65</sup>.

58 Au sujet de la prétendue vocation agricole de la collectivité canadienne-française et de la perception de la grande ville comme lieu de perdition, voir Michel Brunet, *Histoire du Canada par les textes*, t. II, Montréal, Fides, 1963, p. 171; et Pierre Maheu, « Le pouvoir cléricale », dans Gérard Boismenu, Laurent Mailhot et Jacques Rouillard, *Le Québec en textes, 1940-1980*, Montréal, Boréal Express, 1980, p. 120.

59 L'échec des rébellions de 1837-1838 avait d'ailleurs eu le même effet. Le clergé et les élites traditionnelles s'étaient alors approprié le leadership social de la communauté et s'étaient appliqués à propager leur idéologie de conservation de la langue française et de la foi catholique : Jean-Marie Fecteau, *Un nouvel ordre des choses*, Montréal, VLB Éditeur, 1989, p. 267.

60 A. Tessier, « Onze enfants, mais c'est immoral ! », *Relations*, n° 35, 1943, p. 297; « Encore les grosses familles », *Relations*, n° 40, 1944, p. 95-96.

61 Adélard Godbout, qui dirige le Québec durant la courte période de juin à août 1936, n'adhère pas à cette idéologie. On le verra lorsqu'il redeviendra Premier ministre en 1939.

62 Herbert F. Quinn, « L'idéologie de l'Union nationale, 1936-1976 », dans Fernand Dumont, Jean Hamelin et Jean-Paul Montminy, *Idéologies au Canada français, 1940-1976*, t. 3, p. 157.

63 Gonzalve Poulin, « Les problèmes du bien-être et de la santé dans la province de Québec de 1921 à 1954 », *Service social*, vol. 13, n°s 2-3, 1964, p. 130 et 131.

64 En vertu de la *Loi de l'assistance publique*, S.Q. 1921, c.79, ce n'est toujours qu'à titre exceptionnel que l'État subventionne des services autres qu'institutionnels.

65 Le clergé et les communautés religieuses, qui ont contrôlé le domaine de l'assistance depuis les

L'assistance à domicile, très développée dans le milieu anglo-canadien, pourrait apporter un complément intéressant aux services fournis par les institutions. Mais cette forme d'aide est embryonnaire chez les Canadiens-français<sup>66</sup>. Elle n'est pas encore entrée dans leurs moeurs; les pouvoirs publics ne l'ont d'ailleurs pas officiellement reconnue dans la *Loi de l'assistance publique*<sup>67</sup>. Depuis peu existent, à Montréal et à Québec notamment, certaines associations de bienfaisance inspirées du modèle anglais et vouées à l'aide aux familles. D'autres organismes, tels que la Fédération des oeuvres de charité canadiennes-françaises et le Conseil des oeuvres, s'affairent à mettre de l'ordre dans la charité privée et contribuent au soutien financier de ces divers services grâce aux dons recueillis lors de souscriptions annuelles<sup>68</sup>.

Le fonctionnement des associations de bienfaisance requiert les services d'un personnel qualifié<sup>69</sup>. On se rappelle à cet égard les résistances des milieux conservateurs, et plus particulièrement de l'abbé Bourgeois, à faire de la formation du personnel une priorité dans le développement des politiques sociales de l'époque<sup>70</sup>. La création d'écoles de service social dans les universités de Montréal et Laval aura finalement raison de ces oppositions et assurera la formation de professionnels capables de répondre aux besoins reconnus<sup>71</sup>.

---

débuts de la colonie, ont certes tenté de répondre aux besoins que ne pouvaient satisfaire la famille et la paroisse. C'est ainsi qu'ont été fondés hôpitaux, hospices pour vieillards, orphelinats et crèches... Mais il s'agissait d'un système principalement institutionnel, à caractère privé et confessionnel.

- 66 Il existe déjà chez les Québécois francophones une forme d'assistance à domicile exercée par les Sociétés de Saint-Vincent-de-Paul. Formés de laïcs dévoués, ces organismes répondent tant bien que mal aux besoins de la population nécessiteuse jusqu'en 1929. Mais la crise fait grimper le nombre de chômeurs et les problèmes qui s'ensuivent sont sans commune mesure avec les moyens d'action de ces sociétés : Poulin, « La socialisation des structures », p. 337.
- 67 Les organismes de bienfaisance du milieu anglophone obtiennent par contre une reconnaissance officielle comme « institutions sans murs » en 1932 : Denault, « L'insertion du service social », p. 9. En 1942, les organismes oeuvrant en milieu francophone obtiennent la même reconnaissance. Deux années auparavant, en 1940, le gouvernement libéral d'Adélard Godbout avait élargi la définition d'indigence pour que les « agences sociales » puissent être considérées comme institutions de l'assistance publique : Vaillancourt, *L'évolution des politiques*, p. 207.
- 68 La Fédération des oeuvres de charité canadiennes-françaises est mise sur pied en 1932; l'année suivante, le Conseil des oeuvres prend forme : Nicole Vanier, « Aperçu historique de l'École de service social de l'Université de Montréal », *Service social*, vol. 10, n° 3, octobre 1961 et vol. 11, n° 1, avril 1962, p. 96-97.
- 69 Gonzalve Poulin, « Évolution des Services sociaux de la province de Québec », *Bien-être social canadien*, vol. 1, n° 1, 1949, p. 3.
- 70 Cette attitude semblait d'ailleurs fort répandue chez les directeurs des services sociaux diocésains : Serge Mongeau, *Évolution de l'assistance au Québec, Une étude historique des diverses modalités d'assistance au Québec des origines de la colonie à nos jours*, Montréal, Éditions du Jour, 1967, p. 76.
- 71 La première école catholique de service social au Canada voit le jour en 1940. Des octrois du

Parmi les personnes qui cherchent de nouvelles issues aux problèmes sociaux, il faut mentionner certains membres de l'Ordre des Franciscains qui s'engagent activement dans diverses oeuvres de redressement familial<sup>72</sup>. Ils publient *La Famille*, une revue mensuelle destinée à l'étude des questions familiales dont le premier numéro paraît en 1937, et fondent « Les Amis de la Famille », groupe qui organise des conférences et des journées familiales et qui élargit par la suite ses activités pour devenir un centre d'étude, d'enquête et d'apostolat, soit l'Institut familial<sup>73</sup>. C'est lors d'une réunion annuelle tenue en 1942 que les membres de l'Institut familial rédigent une Charte des droits de l'enfant, document très élaboré qui constitue un véritable programme de société pour assurer le bien-être et l'épanouissement de l'enfant<sup>74</sup>.

On ne peut passer sous silence l'apport important des Dominicains dans le domaine social. Que ce soit au plan de la formation universitaire<sup>75</sup> ou à celui du développement de services complémentaires aux institutions religieuses<sup>76</sup>, plusieurs membres de cet Ordre ont exercé une influence déterminante au Québec.

### C) *L'action gouvernementale en matière d'assistance sociale*

La guerre qui éclate en 1939 permet aux réformistes de poursuivre leur élan dans le sens d'un meilleur ajustement des structures de bien-être à la réalité socio-économique québécoise. Avec une crise économique qui n'est pas encore réglée, des problèmes de chômage toujours aigus, des familles brisées et désemparées, le défi est de taille.

---

gouvernement contribuent à son établissement. L'année précédente, Mère Gérin-Lajoie, directrice de l'Institut Notre-Dame du Bon-Conseil, avait déjà mis sur pied les premiers cours de formation professionnelle en service social. L'école est annexée à l'Université de Montréal en 1942 : Vanier, « Aperçu historique », p. 95-101. La création de l'École de service social de l'Université Laval remonte, quant à elle, à 1943, et est due à l'initiative du doyen-fondateur de l'École, puis de la Faculté des sciences sociales de l'Université Laval, le Père Georges-Henri Lévesque. C'est lui qui suggéra à trois personnes de Québec d'aller faire des études en service social avec l'intention arrêtée de fonder une école de service social dès leur retour : Denault, « L'insertion du service social », p. 13.

72 Notamment le Père Gonzalve Poulin, qui sera d'ailleurs appelé en 1943 par le Père Georges-Henri Lévesque à fonder la première école de service social à Québec et le Père Bernardin Verville, instigateur de la revue *La Famille*, qui assumera la direction de l'Institut familial lors du départ du Père Poulin pour Québec : *La Famille*, vol. VII, n° 4, avril 1943, p. 112; *La Famille*, vol. IX, n° 2, février 1946, p. 44.

73 La fondation de cet organisme remonte à 1939; il devient corporation en 1942 sous le nom d'Institut familial.

74 *La Famille*, vol. VI, n° 1, août-septembre 1942, en p. 3 de la couverture.

75 On se rappelle le rôle éminent joué par le Père Georges-Henri Lévesque, fondateur en 1939 de l'École des sciences sociales, devenue la Faculté des sciences sociales de l'Université Laval en 1943, et initiateur du projet d'École de service social de la même institution.

76 Notamment par la présence du Père André-Marie Guillemette à la direction du Conseil des oeuvres et, plus tard, à la vice-présidence du Conseil canadien de bien-être.

Les gouvernements en place doivent poser des gestes efficaces pour sortir le pays et la province de l'impasse. L'État fédéral n'attend pas la fin des hostilités pour prendre le virage. Déjà, en 1937, Ottawa avait chargé la Commission Rowell-Sirois d'examiner les incidences constitutionnelles de la question. Dans son rapport, déposé en 1940, la Commission proposait que le gouvernement fédéral mette sur pied un programme d'assurance-chômage et assume la totalité du coût des pensions de vieillesse; qu'en contre-partie, il détienne le monopole des impôts sur le revenu des particuliers, les profits des compagnies et les successions<sup>77</sup>. Il s'agit là, comme on le voit, d'une vision très centralisatrice, tant au plan des ressources fiscales que des mesures de bien-être social. D'ailleurs, le mouvement réformiste amorcé en Angleterre sous l'influence du Rapport Beveridge trouve écho à Ottawa, avec l'équipe de Mackenzie King<sup>78</sup>. Désormais, l'État se doit d'intervenir pour assurer à toutes les familles un minimum de bien-être et de sécurité.

S'inspirant de cette ligne de pensée, le gouvernement fédéral présente en 1943 son plan de restructuration sociale. Il s'agit du plan Marsh, qui recommande l'instauration d'un système intégré de sécurité sociale. Mais les projets de Mackenzie King requièrent l'accord des provinces, puisqu'ils prévoient l'immixtion du pouvoir central dans certains champs de compétence provinciaux et la centralisation de ressources fiscales importantes. Le Premier ministre du Québec, Adélard Godbout, ne s'objecte pas à la manœuvre : pour la durée du conflit, il consent à ce que la province ne perçoive pas d'impôts sur les revenus des particuliers et les profits des corporations. D'ailleurs, en 1940, il avait accepté l'amendement constitutionnel permettant au gouvernement fédéral de légiférer en matière d'assurance-chômage.

Cette coopération n'est évidemment pas appréciée par l'aile nationaliste de l'élite québécoise<sup>79</sup>. Les nouvelles politiques mises en place sont également contestées pour d'autres raisons. Ainsi, dans une série d'articles que publie la revue *Relations* en 1943, le Père Émile Bouvier dénonce les pièges de « cet État-providence qui se substitue à l'initiative du citoyen, du groupe et des institutions »<sup>80</sup>.

Dans l'ensemble, les objectifs recherchés par Adélard Godbout à l'occasion de ces tractations témoignent d'une vision nettement réformiste. D'ailleurs, dans les discours du budget de son gouvernement pour les années 1943 et 1944, on retrouve comme thème l'importance de l'intervention étatique afin d'empêcher que les « concentrations des capitaux » ne soient « utilisées comme instrument de dictature économique »<sup>81</sup>. L'accueil qu'il

77 Linteau, Durocher, Robert et Ricard, *Histoire du Québec*, p. 147.

78 Émile Bouvier, « De Beveridge à Marsh », *Relations*, n° 28, 1943, p. 87-90.

79 Vaillancourt, *L'évolution des politiques*, p. 63, 127, 128 et 344.

80 Émile Bouvier, « Centralisation et unité nationale », *Relations*, n° 33, 1943, p. 234.

81 Extraits rapportés par Vaillancourt, *Les politiques sociales*, p. 124-125.

réserve aux recommandations de la Commission Lessard<sup>82</sup>, particulièrement celle relative à la mise sur pied d'un régime provincial et universel d'assurance-santé, participe du même état d'esprit.

Durant son court mandat, il instaure d'importantes réformes. En 1940, il accorde le droit de vote aux femmes et crée le Conseil supérieur du travail; en 1943, il met en place le Conseil d'orientation économique et rend l'instruction publique obligatoire pour tous les enfants jusqu'à 14 ans<sup>83</sup>. L'année suivante, il institue la Commission d'assurance-maladie et la Commission des relations ouvrières et met sur pied Hydro-Québec. Grâce au dynamisme du gouvernement en place, cette période préfigure les grands changements des années 60<sup>84</sup>.

#### IV. L'accueil réservé à la *Loi de la protection de l'enfance*

C'est donc dans un contexte de grande mouvance sociale et politique, où des courants de pensée diamétralement opposés tentent d'imposer leur vision de la société, que la *Loi de la protection de l'enfance* est débattue à l'Assemblée législative. Les discussions entourant son adoption reflètent la même dualité de points de vue. L'Église, le monde politique et les médias s'expriment sur la question.

Avant de relater les opinions émises dans ces trois milieux, il convient de souligner un fait étonnant, à savoir qu'on ne peut retracer dans le Rapport Garneau la moindre allusion à une possible controverse autour des recommandations qui y sont formulées. Les commissaires semblent avoir choisi de faire comme s'il y avait eu unanimité des intervenants du milieu de l'enfance à protéger. Tout au plus le rapport témoigne-t-il des conditions difficiles de fonctionnement des institutions recevant des enfants et de l'obligation pour l'État de leur apporter une généreuse collaboration<sup>85</sup>. On y présente la création du Conseil supérieur de la protection de l'enfance comme ralliant les points de vue des diverses confessions religieuses existant au Québec. Les commissaires affirment même que c'est en bonne partie grâce à l'exposé sincère de leurs problèmes par les prêtres et les religieux

82 Cette Commission, présidée par le d<sup>r</sup> Arthur Lessard et composée de sept membres, avait reçu pour mandat d'examiner les problèmes découlant du régime d'assistance publique. Son rapport recommandait l'abandon de ce régime, objet de critiques sévères de la part des commissaires, et son remplacement par un régime provincial et universel d'assurance-santé : *ibid.*, p. 173 et 174.

83 Sur l'historique et le contexte de cette mesure, voir : Thérèse Hamel, *L'obligation scolaire au Québec : lieu et enjeu de la lutte des classes*, thèse de doctorat (Sociologie), Paris V René Descartes, 1981; et Dominique Jean, *Familles québécoises et politiques sociales touchant les enfants, de 1940 à 1960 : obligation scolaire, allocations familiales, travail juvénile*, thèse de doctorat (Histoire), Université de Montréal, Faculté des études supérieures, 1989.

84 Jean Hamelin et Jean-Paul Montminy, « La mutation de la société québécoise, 1939-1976. Temps, ruptures, continuités », dans Dumont, Hamelin et Montminy, *Idéologies au Canada français*, t. 1, p. 42-43.

85 Commission d'assurance-maladie de Québec, 1<sup>er</sup> Rapport, p. 10.

qu'ils sont arrivés à leurs conclusions<sup>86</sup>. Pareille affirmation est difficilement conciliable avec le point de vue exprimé par Charles-Édouard Bourgeois devant la Commission. Pour y voir plus clair, examinons les réactions du milieu religieux et clérical au projet de loi issu du Rapport Garneau.

### *A) Le milieu religieux et clérical*

L'accueil des gens d'Église à la loi de 1944 illustre les tensions profondes qui agitent ce milieu relativement aux questions d'assistance. Certaines prises de position constituent de véritables coups de frein; d'autres, au contraire, vont dans le sens de l'intervention législative et de l'accélération du mouvement de réforme amorcé par le gouvernement en place.

#### *Une réaction de freinage*

Les commentaires formulés par l'abbé Bourgeois à l'égard de la proposition législative n'étonnent personne. Une loi « malheureuse », une loi « dangereuse », tels sont les qualificatifs qu'il utilise pour décrire un texte législatif qui ne correspond en rien à ses vues. Il croit d'ailleurs que c'est « pour calmer les nouveaux sociologues de l'enfance » que la loi a fait l'objet d'une adoption aussi rapide. Il y aurait eu, selon lui, dans les médias, une campagne de dénigrement sournoise contre les institutions d'assistance à l'enfance, afin d'amener le public à croire à la nécessité d'une telle loi. Des personnages prestigieux auraient été complices de cette entreprise. Relativement aux sociétés de protection de l'enfance, il déplore que leur constitution relève de l'autorité civile, sur recommandation du Conseil supérieur. Il aurait voulu « que nos évêques déterminent eux-mêmes la part délicate que devra ou pourra jouer notre clergé et nos laïques dans ces nouvelles sociétés ... ou encore quels pouvoirs pourront exercer ces mêmes organismes ». D'ailleurs, parlant des pouvoirs variés reconnus par la loi à ces sociétés, il les qualifie, entre autres, de pouvoirs dictatoriaux<sup>87</sup>.

Dans l'ouvrage qu'il publie en 1947, alors que la *Loi de la protection de l'enfance* n'est toujours pas appliquée, Charles-Édouard Bourgeois explicite sa position. Il adresse de sévères critiques à la constitution du Conseil supérieur de protection de l'enfance qui, selon lui, attaque directement le principe de confessionnalité des institutions. Il propose son remplacement par le Conseil de l'instruction publique. S'il est d'accord pour que toute institution catholique subisse la loi inévitable des réformes, il tient à ce que celles-ci s'opèrent « sous l'oeil bienveillant de l'Église et non sous la tutelle

86 *Ibid.*, p. 16, où le rapport mentionne la déclaration conjointe des chefs religieux de la région de Montréal et p. 62.

87 *La Semaine religieuse de Québec*, 58<sup>e</sup> année, n° 19, 10 janvier 1946, p. 293-294; on aura remarqué que cette référence n'est pas contemporaine des discussions ayant entouré le projet de loi. C'est cependant la première qui nous informe sur les opinions exprimées par l'abbé Bourgeois postérieurement à l'adoption de la loi. Elle nous semble refléter fidèlement le point de vue constamment soutenu par celui-ci sur cette question.

révolutionnaire et monopolisatrice d'un conseil supérieur mixte »<sup>88</sup>. À propos du rôle prépondérant que les sociétés de protection de l'enfance sont appelées à jouer au niveau du placement des enfants et notamment en raison de la latitude que leur confère la loi quant au choix des modalités de placement, Charles-Édouard Bourgeois avoue craindre que le placement institutionnel soit défavorisé. Il recommande que les sociétés de protection de l'enfance soient placées sous la direction conjointe d'un prêtre et d'un laïc avec droit de veto ou voix prépondérante pour le prêtre. L'Ordinaire devra pouvoir choisir ou révoquer au moins 51 p. 100 des directeurs ou membres des sociétés oeuvrant dans son diocèse. Quant au directeur de la protection de l'enfance, il ne possède pas, à son avis, suffisamment de pouvoirs comparativement aux sociétés, qui en ont trop<sup>89</sup>.

*Relations*, la revue mensuelle de l'École sociale populaire dirigée par les Jésuites, s'en prend surtout à la constitution du Conseil supérieur de la protection de l'enfance. Les enfants abandonnés ont besoin de réhabilitation et de préparation à la vie, deux aspects qu'englobe la notion plus générale d'éducation. Et au Québec, l'éducation est affaire d'Église, peut-on y lire en éditorial. Par conséquent, les structures de la protection de l'enfance doivent se modeler sur celles de l'instruction.

Et donc, pour la haute direction des institutions existantes et à venir, s'il faut constituer un comité technique, sa place est au département de l'Instruction publique, en relation avec les Comités catholique et protestant et au service du Surintendant<sup>90</sup>.

La question de la protection de l'enfance ne fait donc pas l'unanimité dans les cercles religieux, en dépit de ce que le Premier ministre Adélard Godbout et son ministre de la Santé, Henri Groulx, semblent laisser croire<sup>91</sup>. Le point de vue de l'abbé Bourgeois est en effet partagé par la grande majorité des évêques dont la position est clairement énoncée dans une requête présentée en mars 1946 à Maurice Duplessis, devenu Premier ministre de la province. Ils y affirment que la *Loi de la protection de l'enfance* est inacceptable, que la création d'un organisme de gestion des

88 Bourgeois, *Une richesse à sauver*, p. 217.

89 *Ibid.*, p. 92 et 216.

90 « L'enfance abandonnée », *Relations*, n° 41, 1944, p. 115-116. L'intérêt des Jésuites pour cette question se rattache à la mission qu'ils se sont assignée de répandre « la doctrine sociale de l'Église », à la suite de la publication de l'encyclique *Rerum novarum* (1891). C'est dans ce dessein qu'ils fondent, en 1911, l'École sociale populaire; ils imprimeront toutefois aux principes doctrinaux énoncés dans l'encyclique une orientation cléricaliste, agriculturiste et paternaliste : Nive, Beau lieu et Hamelin, *Histoire de l'Église*, p. 60 et 61. Malgré ses parti-pris avoués, l'École sociale populaire n'en contribue pas moins à l'avancement social du Québec : Roy, *La marche des Québécois*, p. 282 et 283.

91 *Le Devoir*, 22 mai 1944, p. 10.

institutions accueillant des enfants est une nécessité, mais qu'un tel organisme doit être placé sous l'autorité du Conseil de l'instruction publique et comprendre deux comités autonomes, l'un pour les catholiques et l'autre pour les non-catholiques<sup>92</sup>.

### *Un mouvement d'accélération*

M<sup>gr</sup> Charbonneau, archevêque de Montréal, est le seul parmi ses collègues de l'épiscopat à favoriser l'intervention directe de l'État dans la protection de l'enfance. Au moment où se tiennent les audiences de la Commission Garneau, plus précisément en mars 1944, des chefs religieux de diverses confessions, avec à leur tête M<sup>gr</sup> Charbonneau, transmettent aux journaux une déclaration conjointe concernant les droits inaliénables de l'enfant « au bien-être éducationnel, religieux, familial », et rappellent aux autorités civiles le devoir de protéger ces droits par des mesures efficaces<sup>93</sup>.

Cette déclaration fait suite à la recrudescence significative de la criminalité juvénile en ces années de guerre. Il semble en effet que depuis le début du conflit mondial, les comparutions en Cour juvénile aient augmenté de 54 p. 100.<sup>94</sup> S'ajoutent à ce fait les graves problèmes de chômage, de logement et de maladie auxquels font face les habitants d'une ville industrielle comme Montréal. Cette situation se compare difficilement à celle qui prévaut en milieu rural où les besoins primaires peuvent plus facilement être satisfaits et la solidarité et l'entraide venir combler les défaillances du système économique. Le caractère cosmopolite de la ville de Montréal ne favorise pas cette cohésion sociale indispensable dans les moments de misère. Montréal est une ville différente : les problèmes sociaux s'y manifestent avec plus d'acuité qu'ailleurs<sup>95</sup>.

Cette spécificité du diocèse de Montréal créera à maintes occasions des animosités au sein des assemblées épiscopales. M<sup>gr</sup> Charbonneau fera souvent cavalier seul, ne partageant pas les vues de ses collègues, notamment sur la laïcisation des oeuvres de protection de l'enfance. Les prises de position de l'abbé Bourgeois sur cette question obligeront celui-ci à se tenir à distance de Montréal, l'archevêque ne voulant plus voir dans son diocèse celui qu'il appelle « l'ami de Duplessis »<sup>96</sup>.

92 Le but de cette requête est d'éviter que les pouvoirs du Conseil de l'instruction publique ne soient affaiblis à la suite de la création du ministère du Bien-être social et de la Jeunesse. De l'avis des évêques, tout ce qui concerne l'instruction et l'éducation dans la province doit relever du Conseil de l'instruction publique : Rumilly, *Maurice Duplessis*, t. 2, p. 122-123.

93 *L'Éducateur*, vol. VII, n° 9, novembre 1944, p. 435. M<sup>gr</sup> Charbonneau dispose de l'appui des chefs des Églises anglicane, russe orthodoxe, presbytérienne, unie et baptiste de Montréal : *Le Devoir*, 11 mars 1944, p. 3.

94 « Guerre et criminalité juvénile », *Relations*, 1943, n° 35, p. 294.

95 Commission des assurances sociales de Québec, 2<sup>e</sup> Rapport, p. 13 et 35; la pauvreté semble toutefois aussi répandue à la campagne que dans les villes : Jean, *Familles québécoises*, p. 82.

96 Rumilly, *Maurice Duplessis*, t. I, p. 668 et 669; t. II, p. 107 et 207.

Quoi qu'il en soit, les chefs religieux du diocèse de Montréal réclament des pouvoirs publics une aide accrue à plusieurs niveaux : des services d'éducation mieux adaptés aux besoins des enfants, des services récréatifs et culturels plus nombreux, des mesures législatives destinées à enrayer l'exploitation des enfants sur les lieux de travail et d'amusement, des tribunaux juvéniles améliorés. Reconnaisant aux parents la responsabilité première de leurs enfants, ils insistent pour qu'à cette responsabilité correspondent des droits fondamentaux, dont ceux de gagner leur vie honnêtement, d'être logés convenablement, d'être protégés contre la maladie, de se distraire sainement. De plus, selon eux, la mère de famille ne devrait pas être contrainte à travailler dans les industries, au détriment de ses enfants, pour suppléer à l'insuffisance du revenu familial<sup>97</sup>.

Les Dominicains semblent avoir été sympathiques à cette vision des choses. On se souvient qu'ils sont fermement engagés dans toutes les réformes sociales de l'époque. Le Père Georges-Henri Lévesque, qui a fondé et dirige depuis 1938 l'École, puis la Faculté des sciences sociales de l'Université Laval, est l'objet d'attaques vigoureuses de la part de clercs et de laïcs qui ne prisent pas son approche des questions sociales<sup>98</sup>. On note aussi que le conseiller de M<sup>gr</sup> Charbonneau sur les questions relatives à la protection de l'enfance est le Père André-Marie Guillemette, Dominicain, qui dirige le Conseil des oeuvres<sup>99</sup>. Celui-ci occupe, pour l'année 1944-1945, le poste de vice-président du Conseil canadien de bien-être social, alors qu'Antonio Garneau, président de la Commission du même nom, siège au Comité consultatif de cet organisme<sup>100</sup>. Les divisions observées dans le milieu religieux ne manquent pas de trouver leur écho chez les politiciens de l'époque.

### ***B) Le monde politique***

Le monde politique reflète en effet la dualité de points de vue caractérisant les gens d'Église. Il n'y a là rien d'étonnant, puisque, de façon générale, les députés de l'Union nationale, qui forment l'opposition à l'Assemblée législative, souscrivent aux idées conservatrices, alors que ceux du Parti libéral au pouvoir, lequel a des visées nettement réformistes, ne peuvent faire autrement que d'appuyer les propositions législatives de leur gouvernement. Examinons donc les principales réactions des hommes politiques au projet de loi.

Les prises de position de Maurice Duplessis, chef de l'Union nationale, se situent d'emblée dans le courant conservateur. On se rappelle que son

97 *Le Devoir*, 11 mars 1944, p. 3.

98 Georges-Henri Lévesque, *Souvenances* 2, Montréal, Éditions La Presse, 1988, p. 25; Linteau, Durocher, Robert et Richard, *Histoire du Québec*, p. 328.

99 Rumilly, *Maurice Duplessis*, t. 1, p. 668.

100 *La Semaine religieuse de Québec*, 58<sup>e</sup> année, n° 19, 10 janvier 1946, p. 296. En 1948, le Père A.-M. Guillemette sera nommé directeur de l'École de service social de l'Université de Montréal : André Guillemette, « Vingt-cinq ans de service social », *Communauté chrétienne*, vol. XII, 1973, p. 271.

principal conseiller en matière de protection de l'enfance est Charles-Édouard Bourgeois. Monsieur Duplessis s'oppose vivement au projet de loi qu'il qualifie de «néfaste, injuste, perfide, athée, indigne de la Législature». Selon lui, ce texte législatif ne tient pas compte des principes gouvernant la famille et la société au Québec. Loin d'apporter une protection réelle aux enfants, il semble, au contraire, vouloir détruire la famille. Les enfants appartiennent à leurs parents et le gouvernement n'a pas à les remplacer. Aller à l'encontre de ces principes, c'est, affirme le chef de l'opposition, mettre de l'avant les théories d'Hitler, porter atteinte à la famille et au bon sens. Duplessis conteste vivement la création du Conseil supérieur de la protection de l'enfance, arguant que celui-ci met de côté les fondements de la législation et de la tradition québécoises; les responsabilités de cet organisme devraient, selon lui, être dévolues à une instance semblable au Conseil de l'instruction publique<sup>101</sup>. Dans la foulée de ces propos virulents, le député unioniste Roméo Lorrain va même jusqu'à proposer un amendement qui désapprouve le projet de loi<sup>102</sup>.

Au Conseil législatif, les membres d'allégeance unioniste tiennent des propos similaires. Les voix des conseillers J.-L. Baribeau, L.-A. Giroux et T. Chapais répercutent les opinions de l'abbé Bourgeois. On reproche au projet de loi sa tendance laïcisante, on déplore l'ingérence trop grande de l'État dans la conduite des affaires de la famille et des institutions d'assistance, de même que la mixité du Conseil supérieur de protection de l'enfance. « On aurait préféré que l'oeuvre de protection de l'enfance, qui est une question religieuse et éducationnelle, demeurât sous le contrôle de nos chefs spirituels comme ils exercent à juste titre le contrôle en matière d'instruction publique », conclut L.-A. Giroux<sup>103</sup>. Par ailleurs, le leader adjoint du gouvernement au Conseil législatif, Jacob Nicol, fait remarquer, à propos du Conseil supérieur de protection de l'enfance que « those most likely to complain, the members of the protestant minority, who will have only two representatives out of 12, have not uttered a single word of protest against the legislation, so it could not be as faulty as was claimed »<sup>104</sup>.

### C) *Les médias*

Tout comme *Le Devoir*, les journaux importants de l'époque<sup>105</sup> couvrent le dépôt du Rapport Garneau et les débats ayant entouré la présentation de l'avant-projet de loi aux deux chambres. Certains d'entre eux prennent position à cet égard. Nous ferons un bref tour d'horizon des points de vue exprimés.

101 Propos rapportés dans *Le Devoir*, 17 mai 1944, p. 12.

102 *Le Devoir*, 19 mai 1944, p. 1.

103 *Ibid.*, 2 juin 1944, p. 6

104 *Montreal Daily Star*, 2 juin 1944, p. 2.

105 Notamment, *L'Action catholique*, *Le Droit*, le *Montreal Daily Star*, *La Presse*, *Le Soleil* et *The Gazette*.

Les critiques formulées par *Le Devoir* sont surtout dirigées contre la composition du Conseil supérieur de la protection de l'enfance.

Au Conseil de l'instruction publique, peut-on y lire, catholiques et non-catholiques siègent côte à côte, mais dans deux comités distincts, dont chacun s'occupe, avec toute l'autorité et la liberté qui conviennent, des intérêts particuliers des siens ... Ce régime nous paraît infiniment plus juste pour la minorité que celui que l'on propose aujourd'hui.<sup>106</sup>

C'est donc au nom des droits de la minorité non catholique que *Le Devoir* s'en prend à cet aspect de la proposition législative.

*L'Action catholique* de Québec se prononce clairement sur les enjeux des changements envisagés. Avant même le dépôt du rapport, soit pendant les audiences de la Commission Garneau, ce quotidien, sous la plume de Louis-Philippe Roy, affiche ses couleurs. « Dans la catholique province de Québec, une loi de la protection de l'enfance ne doit pas être indûment laïcisante, mais demeurer sous l'égide tutélaire de l'Église et le contrôle bienveillant de l'État », y trouve-t-on en éditorial<sup>107</sup>. On croirait entendre les représentations de l'abbé Bourgeois devant la Commission. Le dépôt du rapport ne modifie en rien le point de vue de *L'Action catholique*. On y déplore notamment que les établissements visés par la loi ne soient pas soumis à l'autorité du Conseil de l'instruction publique, que le Conseil supérieur de la protection de l'enfance ne soit pas organisé en deux comités distincts et que le directeur de la protection de l'enfance et son adjoint dépendent du Conseil supérieur pour leur nomination et l'exercice de leurs fonctions. De plus, on y dénonce le fait que les institutions soient assujetties à tant de contrôles externes et qu'on mette sur le même pied toutes les institutions s'occupant de l'enfance sans tenir compte de leurs traditions respectives<sup>108</sup>.

*Le Montreal Daily Star* ne prend pas vraiment position dans le débat. Il est intéressant toutefois de noter que, dans son compte rendu de l'avant-projet de loi, le correspondant du quotidien anglophone, H. St-Pierre, insiste sur les dispositions législatives ayant trait à la définition de l'enfant négligé, aux pouvoirs du juge et à la tutelle des sociétés et glisse rapidement sur celles qui soulèvent tant de controverse du côté francophone, soit la composition du Conseil supérieur de la protection de l'enfance et toutes les autres structures mises en place pour « gérer » désormais le domaine de la protection de l'enfance<sup>109</sup>.

Pour sa part, *The Gazette* exprime un point de vue relativement favorable

106 *Le Devoir*, 17 mai 1944, p. 1.

107 *L'Action catholique*, 27 mars 1944, p. 2.

108 *Ibid.*, 19 mai 1944, p. 4; 23 mai 1944, p. 4.

109 *Montreal Daily Star*, 5 mai 1944, p. 17.

au projet de loi. Sous le titre « Welfare Report Good Start », le journal souligne l'immense travail accompli par la Commission Garneau et déplore le fait que le projet de loi ne puisse être soumis à l'Assemblée législative qu'en fin de session, ce qui rend impossible sa mise en application avant les élections. La proposition législative, qui comporte, selon *The Gazette*, une concession importante au groupe religieux majoritaire de la province<sup>110</sup>, réussira-t-elle à rallier ce groupe aux dispositions de la loi qui s'écartent de ses vues et de ses modes d'action traditionnels ? Le journal estime que les ajustements prévisibles ne devraient pas présenter de difficultés insurmontables<sup>111</sup>.

Quant au quotidien *Le Droit* d'Ottawa, il se contente de rapporter les événements. On constate d'ailleurs que son compte rendu du dépôt du Rapport Garneau est identique à celui que publie *L'Action catholique* de Québec<sup>112</sup>.

### Conclusion

Le mouvement de réforme amorcé par Adélard Godbout est interrompu par le retour au pouvoir de Maurice Duplessis, en août 1944<sup>113</sup>. Ce changement de gouvernement, qui intervient moins de trois mois après l'adoption de la *Loi de la protection de l'enfance*, suspend à jamais la mise en oeuvre de ce texte législatif. L'année suivante, le nouveau Premier ministre va même jusqu'à démanteler la Commission d'assurance-maladie, devenue, selon lui, inutile<sup>114</sup>.

Dans le domaine de la protection de l'enfance, on en est donc au « statu quo ». L'idéologie conservatrice triomphe. Est-ce à dire que la réflexion sociale entreprise autour de la loi de 1944 n'aura eu aucune retombée ? À court terme, cela semble avoir été le cas. Le seul changement à intervenir en la matière est la création, en 1946, du ministère du Bien-être social et de la Jeunesse<sup>115</sup>. Or, il semble que l'apparition de cette structure n'ait pas sensiblement modifié la situation. En fait, le ministère s'occupe principalement de la gestion des allocations sociales; l'improvisation y tient lieu de planification et les travailleurs sociaux en sont absents<sup>116</sup>.

Il faut attendre 1950 avant que n'interviennent des changements législatifs

110 On pense sans doute ici au Conseil supérieur de la protection de l'enfance, qui se compose de dix membres de religion catholique et de deux membres de religion protestante.

111 *The Gazette*, 11 mai 1944, p. 8.

112 *Le Droit*, 5 mai 1944, p. 1 et 12.

113 Bien que le Parti libéral recueille la majorité des votes, l'Union nationale, à cause de la carte électorale qui favorise les régions rurales, obtient la majorité des sièges. La crise de la conscription aurait joué un rôle important dans la défaite d'Adélard Godbout : Linteau, Durocher, Robert et Ricard, *Histoire du Québec*, p. 143.

114 Rumilly, *Maurice Duplessis*, t. II, p. 141.

115 *Loi constituant le département de bien-être social et de la jeunesse*, S.Q. 1946, c. 22.

116 Mongeau, *Évolution de l'assistance*, p. 75; Vaillancourt, *L'évolution des politiques*, p. 132.

notables dans le domaine. On assiste alors à l'adoption de la *Loi relative aux écoles de protection de la jeunesse*<sup>117</sup>, qui étend la protection de l'État à tout enfant de plus de six ans et de moins de 18 ans « particulièrement exposé à des dangers moraux ou physiques, en raison de son milieu ou d'autres circonstances spéciales ». Ce texte législatif, qui remplace la *Loi des écoles d'industrie*, demeure toutefois centré sur le placement des enfants concernés dans des écoles spéciales. Le magistrat qui préside l'enquête doit, s'il est satisfait de la preuve qui lui est présentée, adresser au ministre du Bien-être social et de la Jeunesse un rapport recommandant le placement de l'enfant. C'est au ministre qu'il revient d'ordonner ce placement, de le prolonger et, le cas échéant, de donner son congé à l'enfant. Cette loi confère aux magistrats une très large discrétion dans l'appréciation des faits qui leur sont soumis et investit le ministre d'une non moins large discrétion dans l'application des recommandations formulées par les magistrats. La *Loi des tribunaux judiciaires* est modifiée la même année par la *Loi instituant la Cour de bien-être social*<sup>118</sup>. À partir de cette date, les magistrats appelés à présider les enquêtes relatives aux cas de protection appartiendront progressivement à ce tribunal spécialisé.

L'année suivante, la *Loi des écoles de protection de la jeunesse* est modifiée de manière à élargir l'éventail des mesures applicables aux enfants de moins de 18 ans en besoin de protection.

Le magistrat peut alors, suivant les circonstances et après consultation, s'il y a lieu, avec une agence sociale reconnue par le ministre, laisser l'enfant en liberté surveillée, le confier à toute agence sociale, société, institution, recommander son placement dans une école, ou prendre toute autre décision dans le meilleur intérêt de l'enfant<sup>119</sup>.

Cette modification entraîne du même coup la reconnaissance légale des divers organismes de bienfaisance oeuvrant dans le domaine de la protection de l'enfance.

En 1960, le titre de la loi est changé pour celui de *Loi de la protection de la jeunesse*<sup>120</sup>, sans toutefois que son contenu ne connaisse de modifications importantes. Il faudra attendre les années 70 pour qu'un nouveau débat social s'engage sur la question.

Les retombées légales et structurelles des discussions intervenues dans les années 40 peuvent sembler minces de prime abord. Toutefois, à partir de là, une évolution se dessine. Sans établir un véritable système intégré de protection de l'enfance, les interventions législatives survenues dans les

117 S.Q. 1950, c. 11.

118 S.Q. 1950, c. 10.

119 *Loi modifiant la Loi des écoles de protection de la jeunesse*, S.Q. 1950-51, c. 56.

120 S.Q. 1959-1960, c. 42.

années 50 assurent la diversification des mesures susceptibles d'être recommandées ou ordonnées à l'égard des enfants visés par la loi et font une place officielle aux organismes de protection de l'enfance. Ces organismes n'occupent cependant pas la position privilégiée que leur réservait la loi de 1944 en ce qui a trait au dépistage, à l'orientation et au suivi des situations de protection. Ils exercent un rôle consultatif et se voient parfois confier l'exécution des décisions du tribunal. Les nouveaux textes ne prévoient aucune instance de contrôle et de surveillance analogue au Conseil supérieur de la protection de l'enfance de la loi de 1944. La Cour de bien-être social est créée; cependant, ce tribunal n'a, dans bien des cas, qu'un pouvoir de recommandation au ministre. Le cadre procédural dans lequel il intervient est loin d'être aussi rigoureux que celui que prévoyait la loi de 1944. Contrairement à celle-ci, les lois de 1950 et 1951 ne reconnaissent explicitement aucun droit à l'enfant et à ses parents. Si ces textes représentent un progrès par rapport à la *Loi des écoles d'industrie* applicable jusqu'à leur mise en vigueur, ils ne constituent cependant pas le virage majeur dont la *Loi de la protection de l'enfance* de 1944 était porteuse. Quoi qu'il en soit, une « sensibilité » nouvelle se fait jour à l'égard des problèmes de l'enfance. La consolidation des agences sociales et le développement de connaissances spécialisées dans le domaine contribuent sans conteste à l'effervescence observée dans les années 70 et à l'adoption, en 1977, d'une législation qui rappelle, à plusieurs égards, la *Loi de la protection de l'enfance* de 1944.