

**LA LÉGALITÉ DE L'ENCADREMENT INTENSIF
EN VERTU DE LA *LOI SUR LA PROTECTION DE LA JEUNESSE***

M^e Hélène Tessier, avocate
Chef du Contentieux

Document adopté à la 433^e séance de la Commission,
tenue le 9 octobre 1998, par sa résolution COM-433-5.2.1

Normand Dauphin
Secrétaire

Dans plusieurs dossiers, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse est confrontée à la situation d'enfants qui, placés en vertu de la *Loi de la protection de la jeunesse* dans des centres de réadaptation, sont gardés dans des conditions restrictives de leur liberté qui s'apparentent plutôt à des conditions de détention : interdiction de sortir de l'établissement, sorties à l'extérieur à toutes fins pratiques restreintes à la cour du centre ou à des déplacements très encadrés, portes d'unité fermées à clef, portes de chambres fermées à clef, surveillance stricte, interdiction de porter des effets personnels, y compris des sous-vêtements, programme d'arrêt d'agir comportant des conditions extrêmement sévères, etc.

Il subsiste manifestement plusieurs interrogations sur l'apport pédagogique et éducatif des mesures dites d'encadrement intensif, interrogations que nous n'aborderons pas. À ce stade, nous examinerons plutôt la légalité de ces mesures, compte tenu du cadre juridique dans lesquelles elles s'inscrivent.

Il convient donc de préciser d'abord quelles situations sont ici regroupées sous le terme « *encadrement intensif* », pour ensuite analyser la légalité de ces situations.

1. Définition

Aux fins de ce texte, nous référons, par les termes « *encadrement intensif* », en matière de protection de la jeunesse¹, aux situations où un enfant, placé dans une institution en vertu de la *Loi de protection de la jeunesse*, fait l'objet de mesures particulièrement restrictives de sa liberté.

En mars 1987, un groupe de travail mandaté par le ministère de la Santé et des Services sociaux proposait une définition de l'encadrement intensif, qui correspond à peu près à l'usage habituel de ce terme :

« *L'encadrement intensif est le taux de "présence à l'événement", assuré à un jeune en relation avec son milieu, nécessaire pour garantir sa protection et celle de la société.* »²

-
1. Il est important de préciser que la situation des adolescents placés en vertu de la *Loi sur les jeunes contrevenants* ne sera pas traitée dans ce document.
 2. *Le Centre de services de réadaptation pour jeunes en difficulté d'adaptation*, proposition au Ministère de la Santé et des Services sociaux d'un guide d'orientation et d'organisation des centres de réadaptation pour

Autrement dit, l'encadrement intensif recouvre deux réalités : un encadrement dit « dynamique » qui a trait à la présence des éducateurs et à un accompagnement physique et psychologique de l'enfant, et l'encadrement dit « statique » qui a trait aux restrictions de mouvement, à la surveillance, à un environnement qui s'apparente à ce qu'on pourrait appeler une garde fermée, dans lesquels un contrôle permanent de tous les événements de la vie de l'enfant est exercée.

La question de l'encadrement dit statique apparaît celle qui soulève des problèmes sur le plan juridique, lorsque ce type d'encadrement est imposé à des enfants qui sont placés en vertu de la *Loi de protection de la jeunesse*. Déjà en 1987, le rapport du groupe de travail précisait que :

« En mesures ordonnées, les services du centre de réadaptation sont dispensés à des jeunes admis en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse. Ces services de réadaptation sont offerts dans un encadrement global caractérisé par la PRÉSENCE aux événements MODULÉE par les moyens appropriés, y inclus la PRÉSENCE À TOUS les événements de la vie du jeune selon ses besoins et sa situation. Ce moyen d'encadrement exclut cependant l'encadrement statique comme moyen suffisant pour assurer seul la permanence de cette présence à moins d'un recours au Tribunal. »³*

A) La loi

L'encadrement intensif, du moins l'encadrement dit « statique », qui se caractérise par des conditions de vie qui s'apparentent, sur le plan physique, à des conditions de détention, correspond à une privation de la liberté et une privation des droits, soumise aux prescriptions de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec. Rappelons à cet égard que les articles 7 et 9 de la *Charte canadienne* prévoient que :

« 7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

9. Chacun a droit à la protection contre la détention ou l'emprisonnement arbitraires. »

jeunes mésadaptés socio-affectifs, mars 1997, p. 146.
3. Id., p. 237.

Par ailleurs, la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, au chapitre des droits judiciaires, garantit que :

« 24. Nul ne peut être privé de sa liberté ou de ses droits, sauf pour les motifs prévus par la loi et suivant la procédure prescrite. »

Il faut aussi noter que les prescriptions de l'article 24 de la *Charte des droits et libertés de la personne* reprennent les principes énoncés à l'article 9 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* auxquels ont souscrit le Québec et le Canada et qui prévoit que :

«Article 9

1. Tout individu a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne. Nul ne peut faire l'objet d'une arrestation ou d'une détention arbitraires. Nul ne peut être privé de sa liberté, si ce n'est pour des motifs et conformément à la procédure prévue par la loi.»

Compte tenu de l'ensemble de ces dispositions, il faut donc se demander s'il existe, dans la *Loi sur la protection de la jeunesse*, des dispositions prévoyant les motifs qui justifieraient une telle privation de liberté et, le cas échéant, qui prescriraient une procédure applicable à ces cas.

La *Loi sur la protection de la jeunesse* prévoit, à l'article 54, que le directeur peut conclure une entente sur des mesures volontaires avec les parents et l'enfant âgé de plus de 14 ans, selon laquelle les parents confient l'enfant pour une période déterminée, à « *un établissement qui exploite un centre de réadaptation [...] choisi par l'établissement qui exploite le centre de protection de l'enfance et de la jeunesse* ».

L'article 91 prévoit par ailleurs que, si le tribunal en vient à la conclusion que la sécurité ou le développement d'un enfant est compromis, il peut ordonner, le cas échéant, « *que l'enfant soit confié à un établissement qui exploite un centre de réadaptation [...] choisi par l'établissement qui exploite le centre de protection de l'enfance et de la jeunesse* ».

On constate donc, d'une part, que l'hébergement obligatoire d'un enfant, qui constitue manifestement une mesure restrictive de sa liberté, est une mesure prévue dans la loi. De plus, les mesures d'hébergement obligatoire sont assorties des garanties procédurales décrites notamment aux articles 63 et 64 de la loi. Par ailleurs, les dispositions qui prévoient

l'hébergement obligatoire provisoire prévoient aussi les motifs d'une telle ordonnance et les modalités de sa mise en œuvre.

D'autre part, on doit aussi constater que rien de tel n'existe quant à l'encadrement intensif. Au contraire, il faut souligner que la *Loi sur la protection de la jeunesse* a été amendée en 1984⁴, pour abroger la définition que contenait jusque là la loi relativement aux unités sécuritaires⁵ et pour modifier l'article 91 de la *Loi sur la protection de la jeunesse* qui prévoyait alors la possibilité que le tribunal ordonne, le cas échéant, le placement d'un enfant dans une unité sécuritaire, placement qui devait alors se conformer aux prescriptions procédurales prévues à la loi. Le texte de l'ancien article 91 a) était rédigé ainsi :

« 91. a) [...] ordonner l'hébergement d'un enfant âgé de quatorze ans ou plus dans une unité sécuritaire, pour une période maximum de trois mois, s'il est d'avis que l'enfant tentera de se soustraire à l'application de la loi ou qu'il représente un danger pour lui-même ou pour autrui et, lorsque le directeur, après en avoir avisé les parents et l'enfant, lui en fait la demande, ordonner le renouvellement de cette période d'hébergement. »

Depuis l'abrogation des articles relatifs au placement en unité sécuritaire, la *Loi sur la protection de la jeunesse* ne comporte plus de disposition qui autoriserait les restrictions à la liberté découlant du régime d'encadrement intensif. Dans la mesure où les motifs qui permettraient de recourir à l'encadrement intensif ne sont pas prévus à la loi, ni, *a fortiori*, une procédure qui poserait les modalités à suivre pour que l'utilisation de cet encadrement demeure dans les limites de la légalité, le recours à l'encadrement intensif contrevient aux dispositions de l'article 24 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, de l'avis de la Commission.

B) La jurisprudence

Cette affirmation a d'ailleurs été retenue par la jurisprudence. En effet, les tribunaux ont reconnu que l'hébergement obligatoire d'un enfant constituait déjà une mesure qui porte atteinte à sa liberté, mais que l'hébergement de l'enfant « *dans ce qui était de facto une unité sécuritaire* »

4. *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions législatives*, L. Q., c. 4, art. 2.

5. Unité sécuritaire : un endroit, caractérisé par un aménagement architectural plus limitatif, situé dans un centre d'accueil, où sont dispensés, par un personnel approprié, des services de réadaptation visant la réintégration sociale de l'enfant et où sont appliquées, par ce personnel, des règles internes particulières et des mesures visant à contrôler les déplacements de l'enfant en vue de lui venir en aide tout en protégeant la société (ancien paragraphe h) de l'article 1).

constituait en fait une nouvelle détention « *qui est censée avoir son propre fondement juridique* »⁶, puisqu'un tel hébergement constituait une privation de la liberté résiduelle dont l'enfant, faisant déjà l'objet d'une ordonnance d'hébergement obligatoire, jouissait encore :

« La loi de modification de 1984 témoigne de la volonté du législateur d'établir une distinction entre les mécanismes d'intervention applicables en matière de protection de ceux qui sont applicables en matière de délinquance. Cette Cour est d'avis qu'il ne suffit pas de couvrir d'un voile légal la situation de fait pour que les unités sécuritaires de facto cessent d'être des institutions où la liberté de celui qui y séjourne est sévèrement restreinte.

L'internement en milieu sécuritaire de facto constitue une atteinte à la liberté de celui qui y est soumis. Les arrêts de la trilogie du 19 décembre 1995 démontrent que cette proposition demeure valide si la liberté de celui qui y est soumis est déjà diminuée par une première ordonnance d'internement. »

Les tribunaux ont par ailleurs reconnu que le caractère d'une institution ne dépend pas de la définition légale du milieu d'internement, mais des conditions factuelles dans lesquelles un enfant particulier est hébergé. Ainsi, même si la loi n'établit plus de distinctions entre les centres d'accueil et, même si la désignation d'« *unité sécuritaire* » n'a plus cours, on ne peut pour autant en conclure que tous les centres d'accueil ont le même statut en regard de la loi. La situation de fait dans laquelle se trouve l'enfant est celle qui permet d'évaluer la légalité de son placement.

« L'intimé s'appuie essentiellement sur la prémisse que, depuis la disparition de la notion d'« unité sécuritaire », la loi ne connaît plus que des centres d'accueil. Cette prémisse ne tient pas compte que la liberté est avant tout un état de fait. Dans les faits, l'unité où est internée la requérante est et demeure une « unité sécuritaire ». La thèse de l'intimé doit donc être rejetée. »⁷

La Cour d'appel a elle aussi repris cette position dans un jugement récent. En effet, elle a statué que le fait qu'un enfant ait été hébergé dans des centres qui comportaient, par ailleurs, pour d'autres enfants⁸ un régime de vie restrictif de liberté, ne rendait pas la situation de l'enfant contraire aux dispositions de l'article 24 de la *Charte*, dans la mesure où celui-ci avait été « *placé en garde ouverte dans ces deux centres et non en unité sécuritaire* » selon un régime où il

6. *Protection de la jeunesse* - 193, [1986] R.J.Q. 736, 741 (C. S.).

7. *Protection de la jeunesse* - 193, précité note 4.

8. Faisant notamment l'objet d'un placement en vertu de la *Loi sur les jeunes contrevenants*.

pouvait « *circuler dans le centre, se prévaloir de droits de sortie et avoir des effets personnels* »⁹.

Conclusion

Compte tenu de la rédaction actuelle de la *Loi sur la protection de la jeunesse*, des modifications législatives apportées à cette loi en 1984, qui ont supprimé toute référence aux unités sécuritaires et aux sauvegardes procédurales qui encadraient le recours à ce type d'hébergement, l'encadrement intensif dit statique, qui se caractérise de mesures restrictives de liberté de telle sorte que l'enfant, dont la liberté est déjà restreinte pour des motifs prévus par la loi et selon la procédure prescrite à la suite d'une ordonnance d'hébergement obligatoire, se retrouve privé de sa liberté résiduelle, ne respecte pas les droits garantis à l'enfant par l'article 24 de la *Charte des droits et libertés de la personne*

9. *Directeur de la protection de la jeunesse, Centre des services sociaux Montréal-Métropolitain c. M. Q.*, C.A. Montréal, n° 500-09-001891-951, 16 décembre 1997.

du Québec, et, en conséquence, ne respecte pas les droits qui lui sont reconnus par les articles 3 et 8 de la *Loi sur la protection de la jeunesse*.

Dans l'hypothèse d'une modification du cadre juridique applicable, cette question devrait alors être examinée de nouveau en fonction des nouvelles dispositions éventuelles de la loi.

HT/sd