

Université de Montréal

**L'impact des recommandations des commissions d'enquête sur la législation québécoise**

Par  
Axel Fournier

Faculté de droit

Mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de maîtrise en droit général

Septembre 2019

© Axel Fournier, 2019

## Résumé

Le présent mémoire porte sur les impacts, sur la législation québécoise, des commissions d'enquête portant sur les manques d'intégrité et d'éthique dans l'administration. Plus spécifiquement, il y est présenté une étude de la mise en œuvre par le législateur des recommandations proposées par les commissaires dans leurs rapports depuis la Confédération.

Bien que les commissions d'enquête soient mandatées par le gouvernement afin de découvrir la vérité dans une affaire particulière et ce, par le biais d'une procédure quasi-judiciaire, leurs rapports comportent des propositions pour prévenir la répétition du même problème.

Durant les premières décennies des commissions d'enquête au Québec (1867–1959), hormis quelques cas (ex. Commission Dunscomb, 1869–1870 ; Commission Cannon, 1909), leurs rapports ne contenaient que peu de recommandations législatives, et lorsque c'était le cas, les parlementaires étaient réticents à les intégrer dans la législation (sauf pour la Commission Dunscomb).

Depuis les années 1960, les rapports des commissions d'enquête rassemblent des recommandations plus complexes et les législatures successives se sont montrées davantage intéressées à les mettre en œuvre. Elles ont réagi à la couverture médiatique étendue des commissions d'enquête (Commission Cliche, 1975; Commission Charbonneau 2015) et ont eu tendance à adopter rapidement des lois s'inspirant de leurs rapports.

Dans les dernières décisions, les commissions ont proposé la création de plusieurs institutions gouvernementales politiquement indépendantes qui ont par la suite été créées (Agence du Revenu du Québec, Autorité des marchés publics, etc.). Cependant, au cours de l'histoire, le législateur a été plus réticent à suivre les recommandations visant les parlementaires ou les ministres eux-mêmes.

Mot clés : « Commissions d'enquête » « Législation québécoise » « Commissions royales d'enquête »

## **Abstract**

### Abstract

The subject of this master's thesis are the impacts on Quebec's legislation of inquiry commissions on the lack of integrity and ethics in public administration. More specifically, the implementation by lawmakers of recommendations proposed by commissioners' reports since Confederation is examined.

Even though public inquiry commissions are mandated by the government to discover the truth in a particular case by using a quasi-judicial proceeding, their reports contain proposals to prevent new occurrences of the same problem.

During the first decades of public inquiry commissions in Québec (1867–1959), their reports contained but few legislative recommendations, (with some exceptions, e.g. Dunscomb Commission, 1869–1870; Cannon Commission, 1909), and when such recommendations were included, parliamentarians were reluctant to integrate them in legislation (save for Dunscomb Commission).

Since the 1960s, public inquiry commissions' reports have contained more complex recommendations and the successive legislatures have proven themselves more interested in implementing them. Legislators reacted to the extended media coverage of inquiry commissions (e.g. Cliche Commission, 1975; Charbonneau Commission 2015) and the tendency has been for the rapid adoption of laws inspired by their reports.

In the last decades, commissions have proposed the creation of several politically independent government institutions, leading to their creation (Agence du Revenu du Québec, Autorité des marchés publics, etc.). However, throughout history, lawmakers have been more reluctant to follow recommendations respecting parliamentarians or ministers themselves.

Keywords : "Public inquiry commissions" " Québec legislation" " Royal inquiry commissions"

## Table des matières

Résumé.....	1
Abstract.....	2
Chapitre I : Les commissions d'enquête en général.....	15
1.1. Commission d'enquête : description .....	15
1.1.1. Mandat <i>ad hoc</i> donné par le pouvoir exécutif.....	15
1.1.2. Pouvoir de contraindre des témoins.....	17
1.1.3. Afin de faire la lumière sur une question d'intérêt public.....	19
1.2. Éthique et intégrité .....	20
1.3. Classification des commissions et méthodologie .....	25
1.3.1. Types de commissions.....	25
1.3.2. Classification par thème et époque.....	28
Chapitre II : Commissions d'enquête (1867–1959).....	36
2.1. Commissions d'enquête au XIX <sup>e</sup> siècle .....	40
2.1.1. Les commissions sur l'administration publique (1869–1879).....	41
2.1.1.1 <i>Commission Dunscomb (1870)</i> .....	42
2.1.1.2 <i>Commissions Hemming (1876) et Robidoux (1879)</i> .....	47
2.1.2. Les commissions sur l'intégrité, la politique et les travaux publics (1885–1892).....	50
2.1.2.1 <i>Commissions Desjardins (1885)</i> .....	50
2.1.2.2 <i>Commission Routhier (1887)</i> .....	51
2.1.2.3 <i>Commissions Dorion (1888), Pagnuelo (1892), Casgrain (1892) et Jetté (1892)</i> .....	55
2.2. Commissions d'enquête au début du XX <sup>e</sup> siècle .....	58
2.2.1. <i>Commission Cannon (1909)</i> .....	59
2.2.2. <i>Commissions Archibald-Robidoux (1922) et Amyot (1925)</i> .....	69
2.3. Conclusion sur l'époque 1867–1959 .....	70

<b>Chapitre III : Commissions d'enquête (1960 à ce jour)</b> .....	72
<b>3.1. Les commissions d'enquête (1960–1969)</b> .....	73
<b>3.1.1. Commissions Salvas (1962–1963)</b> .....	75
3.1.1.1. <i>Commission Salvas (1962)</i> .....	75
3.1.1.2. <i>Commission Salvas (1963)</i> .....	78
<b>3.1.2. Les commissions d'enquête sur les hôpitaux (1961–1963)</b> .....	81
<b>3.1.3. Commissions sur l'éducation (Morcel et Smith de 1964)</b> .....	88
3.1.3.1. <i>Commission Smith (1964)</i> .....	88
3.1.3.2. <i>Commission Morcel (1964)</i> .....	90
<b>3.1.4. Commission Sylvestre (1965)</b> .....	93
<b>3.2. Commissions d'enquête (années 1970 et 1980)</b> .....	95
3.2.1. <i>Commission Cliche (1975)</i> .....	96
3.2.2. <i>Commission d'enquête sur le crime organisé (1975–1980)</i> .....	103
3.2.3. <i>Commission Malouf (1980)</i> .....	111
3.2.4. <i>Commission Gagnon (1983)</i> .....	118
<b>3.3. Commissions d'enquête (1991 à ce jour)</b> .....	119
3.3.1. <i>Commission Doyon (1997)</i> .....	121
3.3.2. <i>Commission Moisan (2000)</i> .....	125
3.3.3. <i>Commission Bastarache (2011)</i> .....	128
3.3.4. <i>Commission Charbonneau (2015)</i> .....	135
<b>3.4. Conclusion sur la période 1960 à ce jour</b> .....	148
<b>Conclusion</b> .....	153
<b>Bibliographie</b> .....	160

### Liste des tableaux

<b>Tableau</b>	<b>Nom</b>	<b>Page</b>
<b>1</b>	<b>Liste des commissions d'enquête dans l'histoire du Québec.....</b>	<b>29</b>
<b>2</b>	<b>Commissions d'enquête étudiées (1867–1959).....</b>	<b>33</b>
<b>3</b>	<b>Commissions d'enquête étudiées (1960 à ce jour).....</b>	<b>35</b>

## Liste des abréviations

A.C. : Law Reports, Appeal Cases

BANQ : Bibliothèque et Archives nationales du Québec

C.A. : Cour d'appel

C.P. : Comité judiciaire du Conseil privé

C. cr. : *Code criminel*

CECO : Commission d'enquête sur le crime organisé

COJO : Comité organisateur des Jeux olympiques

C.S.N. : Confédération des syndicats nationaux

C.S.D. : Confédération des syndicats démocratiques

D.L.R. : Dominion Law Report

G.O. : Gazette officielle du Québec

F.T.Q. : Fédération des travailleurs du Québec

L.C. : Lois du Canada

L.O. : Lois d'Ontario

L.Q. : Lois du Québec

L.R.C. : Lois révisés du Canada

L.R.Q. : Lois refondues du Québec

M.P.L.R. : Municipal and Planning Law Reports

RLRQ : Recueil des lois et règlements du Québec

R.J.Q. : Recueil de jurisprudence du Québec

R.C.S. : Recueil des arrêts de la Cour suprême du Canada

SEAO : Système électronique d'appel d'offres

S.C. : Statuts du Canada

S.Q. : Statuts de la province de Québec

S.R.B.-C. : Statuts refondus du Bas-Canada

S.R.C. : Statuts révisés du Canada

S.R.Q. : Statuts refondus de la Province de Québec

TAQ : Tribunal administratif du Québec

UPAC : Unité permanente anti-corruption

## Introduction

Les commissions d'enquête font couler beaucoup d'encre au Québec. Chaque citoyen possède sa propre opinion sur celles-ci. Certains reprochent aux commissions d'enquête de s'étirer dans le temps et « de coûter assez cher au trésor public<sup>1</sup> ». Des politiciens utilisent d'ailleurs cette critique pour refuser de mettre en place des commissions d'enquête<sup>2</sup>.

Des chroniqueurs dénoncent plutôt le fait que « les lois de la preuve sont relâchées, que la présomption d'innocence n'existe pas, et qu'on peut impunément y raconter n'importe quoi sur n'importe qui<sup>3</sup> ».

D'autres sont plus nuancés dans leur position. Ainsi, tout en reconnaissant que les commissions d'enquête peuvent parfois être coûteuses et que leurs recommandations ne sont pas aveuglément suivies par les politiciens, un chroniqueur écrivait :

[Les] enquêtes policières suffisent rarement à exposer un système. On peut sortir du panier quelques « pommes pourries ». Ce seront quelques points de repère de la mécanique criminelle, sortis en pièces détachées. Une commission sert à relier ces points et à tracer le dessin d'une organisation<sup>4</sup>.

Se portant à la défense des commissions d'enquête, le juge John Gomery, qui a lui-même présidé une commission d'enquête fédérale, affirmait ce qui suit :

To summarize, the three functions of an inquiry, to investigate, to educate and to inform, are of benefit to Canadian society. To these benefits should be added the benefits deriving from recommendations for change designed to prevent a recurrence in the future of the errors or faults being investigated. Such recommendations, coming from an independent and impartial source, free from political bias, will not only assist the government in taking remedial action but will tend to restore public confidence in the industry or process being reviewed<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Patrice GARANT, « Non à la prolongation de la commission Charbonneau ! », *Le Soleil*, 31 janvier 2015, en ligne, <https://www.lesoleil.com/opinions/point-de-vue/non-a-la-prolongation-de-la-commission-charbonneau-50eb0eb0fb740c0287e2b32355b83a96> (Page consultée le 30 mars 2018).

<sup>2</sup> RADIO-CANADA, « Commission d'enquête sur les femmes autochtones : Couillard fait marche arrière », *Radio-Canada*, 23 novembre 2016, en ligne, <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1001895/commission-enquete-femmes-autochtones-philippe-couillard-recul-ghislain-picard> (Page consultée le 30 mars 2018). Il est à noter que ce même politicien a plus tard mis sur pied une commission d'enquête sur la question en cause.

<sup>3</sup> Lysiane GAGNON, « Un autre spectacle », *La Presse*, 5 novembre 2009, p. A 15.

<sup>4</sup> Yves BOISVERT, « À quoi sert une commission d'enquête ? », *La Presse*, 6 novembre 2009, p. A 8.

<sup>5</sup> John H. GOMERY, « *The Pros and Cons of Commissions of Inquiry* », (2006) 51 *Revue de droit de McGill*, 784, 792.

La Cour suprême du Canada a également pris une position favorable aux commissions d'enquête. Dans un arrêt, le juge Cory notait l'existence d'études dans diverses juridictions canadiennes qui concluaient au caractère utile des commissions d'enquête<sup>6</sup>. Dans une autre décision portant sur la Commission d'enquête sur le système d'approvisionnement en sang du Canada, le juge Cory écrivait ce qui suit :

Incontestablement, la capacité d'une commission d'enquête de procéder à des examens et d'éduquer et d'informer les Canadiens profite à notre société. Une enquête publique devant un commissaire impartial et indépendant qui cherche la cause d'une tragédie et qui recommande des changements peut aider à prévenir la répétition de tragédies semblables à l'avenir et rétablir la confiance du public envers le secteur ou le processus visé par l'enquête<sup>7</sup>.

Si la plupart des intervenants reconnaissent que les commissions d'enquête produisent des recommandations qui peuvent inspirer les gouvernements pour l'avenir, le traitement reçu par ces suggestions fait lui aussi débat. Il arrive que les citoyens craignent qu'un rapport finisse par être « tabletté » par le gouvernement en place<sup>8</sup>. D'autres ont des opinions différentes sur le bien-fondé du concept de « tablettage » :

Le tablettage des rapports est certes frustrant. Mais il reste moins dommageable qu'on ne le prétend.

D'abord, parce que le terme « tablettage » est réducteur. La réalité est plus nuancée. Un rapport contient habituellement des dizaines de recommandations. Même si on en ignore les plus médiatisées, d'autres sont souvent adoptées.

Ensuite, même si un rapport est tabletté par le gouvernement, il ne disparaît pas. Ses chiffres et analyses éclairent le débat public. Et ses recommandations peuvent être récupérées par les autres partis et groupes de pression. Par exemple, le rapport Perreault a révélé l'ampleur des nominations partisans, en plus de montrer comment les baliser.

Enfin, le tablettage n'est pas toujours mauvais. Il est difficile à justifier quand le rapport vient d'un contre-pouvoir indépendant, comme le Vérificateur général ou le Protecteur du citoyen. Mais quand le gouvernement commande lui-même un rapport à des experts de son choix, la marge de manœuvre augmente. Nous vivons en démocratie, et non en expertocratie. Il est normal que les experts, qui ne rendent pas de comptes à la population, n'aient pas le dernier mot. D'ailleurs, ils n'ont pas toujours raison. Ce qui pose problème n'est donc pas le rejet d'un rapport, mais l'accumulation de rejets, car elle finit par trahir un manque de courage politique<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> *Phillips c. Nouvelle-Écosse (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray)*, [1995] 2 R.C.S. 97, 137.

<sup>7</sup> *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada)*, [1997] 3 R.C.S. 440, 458.

<sup>8</sup> Laurence HOUDE-ROY, « Un comité tiendra le gouvernement à l'œil », *Métro (Montréal)*, 13 avril 2016, p. 3.

<sup>9</sup> Paul JOURNET, « Un rapport, une tablette », *La Presse*, 26 décembre 2015, p. A 32.

Il ressort de cette revue des différentes opinions sur les commissions d'enquête que le sujet fait polémique. Ces opinions ne reposent pas nécessairement sur des études ayant analysé la question de fond en comble. Un éclairage empirique sur l'efficacité et l'opportunité du mécanisme que constituent les commissions d'enquête se révélerait pertinent, particulièrement dans un contexte québécois où peu d'études se sont intéressées à la question.

Nous laissons cependant à la science politique le soin d'étudier la question de l'efficacité des commissions d'enquête en tant qu'instrument de politiques publiques et de vecteur de changement dans une société.

En tant que juristes, notre devoir est plutôt d'examiner le rôle des commissions d'enquête comme outil de réforme du droit. En effet, la plupart des commissions d'enquête ont produit des rapports suggérant des réformes impliquant une modification de lois ou de règlements. Pourtant, nous n'avons répertorié aucune étude québécoise ayant examiné cette question de façon longitudinale. Vu la passion du public québécois sur tout ce qui touche de près ou de loin aux enquêtes publiques, et considérant l'intérêt pour la communauté juridique de mieux comprendre les impacts des commissions d'enquête sur la création juridique, nous avons cru bon de nous pencher sur le sujet.

Nous avons donc choisi d'étudier la question suivante : Dans quelle mesure les recommandations des rapports des commissions d'enquête québécoises portant sur l'éthique et l'intégrité de l'administration publique ont-elles été mises en œuvre par le législateur provincial ?

Pour parvenir à répondre à cette question, nous avons adopté une méthode en deux temps. Dans un premier temps, nous avons lu les rapports des différentes commissions d'enquête afin de déterminer si elles s'intéressaient aux thématiques faisant l'objet de notre étude et, dans l'éventualité où elles porteraient sur le sujet visé, nous avons établi les recommandations présentées au gouvernement.

Une fois les recommandations identifiées, nous avons étudié les recueils de lois annuelles afin de regarder si des lois portant spécifiquement sur le sujet ont été adoptées dans les années suivant le dépôt du rapport de chaque commission. De plus, nous avons regardé les différentes lois refondues afin de nous assurer que les modifications identifiées constituaient véritablement le changement souhaité par chaque rapport.

Pour faciliter la présentation des résultats de notre étude, nous avons séparé le tout en trois chapitres. Le premier chapitre est davantage de nature introductive et vise à définir et à expliquer les concepts importants pour l'étude des commissions d'enquête. En outre, les différentes commissions d'enquête québécoises sont listées dans ce chapitre. Nous y avons déterminé celles qui sont étudiées dans les chapitres subséquents.

Au cours de ce premier chapitre, nous étudions le concept même de commission d'enquête et ses traits caractéristiques. Nous verrons que le pouvoir d'instituer des commissions d'enquête, bien que prévu par la loi, s'exerce par décret du gouvernement. Ces commissions ont un caractère *ad hoc* et bénéficient d'une indépendance par rapport aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. La loi leur confie le pouvoir de contraindre des témoins, ce qui a pour effet de confiner les commissions d'enquête québécoises aux matières de compétence provinciale. De plus, la loi limite l'objet des commissions d'enquête aux seuls sujets d'intérêt public. Les commissions d'enquête ont non seulement pour mission de découvrir la vérité, mais elles ont également l'obligation de produire un rapport transmis au gouvernement.

Dans la partie suivante du chapitre, nous explorons la définition de différents concepts liés aux thématiques du présent mémoire tels que l'éthique, la déontologie, l'intégrité, la corruption, etc. Nous y constatons que l'éthique fait référence à une autorégulation qui s'oppose à l'hétérorégulation imposée lorsque le législateur met en œuvre les recommandations des commissions d'enquête.

Après l'analyse de concepts liés à l'intégrité et à l'éthique, nous examinons la distinction doctrinale entre deux types de commissions d'enquête, soit les enquêtes quasi judiciaires (*investigative inquiry*) et les enquêtes de politiques publiques (*policy inquiry*). Nous choisissons d'ailleurs de nous concentrer sur les premières, tout en incluant les commissions ayant un caractère mixte (quasi judiciaire – politique publique). Plus précisément, nous nous penchons sur les commissions quasi judiciaires et mixtes ayant étudié des questions d'éthique et d'intégrité dans l'administration publique.

L'ensemble des commissions d'enquête québécoises depuis 1867 est listé dans le chapitre introductif, et nous avons distingué les commissions qui se qualifient pour la présente étude de celles qui ne touchent pas aux thématiques qui n'y sont pas étudiées.

Les deux chapitres suivants partagent une structure qui diffère du premier. Établis selon une approche chronologique (1867 à 1959 ; 1960 à ce jour), nous y présentons chaque commission d'enquête. Nous y effectuons l'analyse de chaque rapport et de la façon dont le législateur a mis les recommandations des commissaires en œuvre. Les chapitres se terminent par une conclusion générale sur les traits communs des rapports des commissions de l'époque étudiée ainsi que sur les impacts législatifs de ces rapports.

Le chapitre sur les commissions d'enquête de 1867 à 1959 nous permet de jeter un coup d'œil sur le rôle qu'avaient les commissions d'enquête à l'époque. Ce chapitre est divisé en trois sections principales. La première porte sur les commissions d'enquête se penchant sur l'administration publique (1869 à 1879). Elle regroupe les commissions Dunscomb, Hemming et Robidoux. Ces trois commissions ont formulé de nombreuses recommandations, mais seules celles de la Commission Dunscomb ont mené à des réformes législatives.

Dans un deuxième temps, notre analyse se déplace vers les commissions d'enquête ayant porté sur des questions touchant l'intégrité, la politique et les travaux publics (1885 à 1892). Comme elles touchaient le pouvoir politique, ces commissions, lorsqu'elles formulaient des recommandations (ce qui n'était pas toujours le cas), n'ont pas mené à de véritables réformes législatives.

Au contraire, les commissaires de l'époque se sont montrés déférents à l'endroit du pouvoir politique, allant jusqu'à ajourner les travaux de la Commission Pagnuelo pour ne pas interférer avec la campagne électorale. Quant au juge Routhier, il a expressément avoué son incapacité à proposer des solutions dans son rapport. Le caractère quasi judiciaire de ces commissions l'a donc emporté sur la fonction réformatrice.

La troisième partie du chapitre a trait aux commissions de la première moitié du vingtième siècle. La Commission Cannon de 1909 a produit un rapport très étoffé et a eu un impact politique, mais ses recommandations n'ont pas été traduites en mesures législatives. Quant à l'autre commission à proposer des mesures législatives, la Commission Amyot de 1925, elle n'a pas non plus mené à l'adoption de nouvelles lois.

Bref, nous démontrons dans le deuxième chapitre que la détermination de conclusions sur les faits à l'origine de la mise sur pied de l'enquête était le principal objectif des commissions, certaines ne produisant aucune recommandation. Et lorsque des recommandations étaient formulées, elles ont

été bien peu mises en œuvre, à l'exception notable de la Commission Dunscomb sur le service civil. Les commissions étudiées dans ce chapitre font d'ailleurs preuve de déférence à l'égard du pouvoir politique.

Le chapitre suivant porte sur les commissions d'enquête de 1960 à ce jour. Celui-ci nous permet de voir une évolution importante dans les commissions d'enquête à partir de la Révolution Tranquille. Les rapports produisent plus de recommandations, et celles-ci sont davantage suivies.

Encore une fois, nous adoptons une structure divisée en trois sous-époques. La première porte sur les commissions d'enquête des années 1960. Très nombreuses, elles ont notamment porté sur une multitude de thèmes tels que le pouvoir politique provincial (commissions Salvas), l'administration des hôpitaux (commissions Chabot et Tellier) et des commissions scolaires (Smith et Morcel), de même que sur une Cour municipale (Sylvestre).

Toutes ont formulé des recommandations, un bon nombre ayant conduit à des réformes législatives, à l'exception notable des deux commissions Salvas qui avaient pourtant proposé différents moyens de s'attaquer aux conflits d'intérêts.

La deuxième sous-époque, les années 1970–80, voit un moins grand nombre de commissions d'enquête, mais celles-ci se voient paradoxalement accorder une grande importance par le législateur. C'est le cas de la Commission Cliche sur la liberté syndicale, en 1975, pour laquelle le rapport est rapidement mis en œuvre par le gouvernement. D'autres commissions de l'époque auront un impact législatif, bien que moindre (Commission d'enquête sur le crime organisé et Commission Malouf sur les Jeux olympiques de Montréal).

Quant à la troisième sous-section, elle porte sur les commissions depuis les années 1990. Elle vise quatre enquêtes : 1) Doyon sur l'achat d'électricité à des producteurs privés ; 2) Moisan sur la fuite de documents fiscaux confidentiels ; 3) Bastarache sur la nomination des juges et 4) Charbonneau sur l'octroi et la gestion des contrats dans l'industrie de la construction.

À l'exception de la première, ces commissions auront eu un impact législatif important menant à des réformes rapides dans leurs domaines respectifs, notamment en proposant des mesures destinées à s'attaquer aux causes des problèmes éthiques. À cet égard, la Commission Charbonneau se

distingue par l'adoption de nombreuses mesures, tant avant la production de son rapport qu'après celui-ci.

Leurs rapports contiennent des recommandations étoffées et ont amené le législateur à modifier des lois pour tenir compte des idées proposées par les commissaires. Plusieurs rapports ont eu un grand impact législatif, tels que la Commission Cliche ou la Commission Charbonneau. Cet impact vient de pair avec la grande pénétration médiatique des commissions d'enquête à l'ère de la télévision. Par ailleurs, malgré les rapports plus étoffés et l'attention médiatique, les recommandations des commissions d'enquête portant sur l'appareil politique québécois ont été moins suivies par le législateur québécois.

## Chapitre I : Les commissions d'enquête en général

### 1.1. Commission d'enquête : description

Notre étude se concentre sur les commissions d'enquête mises sur pied en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*<sup>10</sup> du Québec. Avant de se pencher sur le contenu de ces commissions, il est important d'étudier un peu leur mécanique.

Dans un premier temps, nous aborderons le fait que les commissions d'enquête sont une structure *ad hoc* mise sur pied pour un temps limité par le pouvoir exécutif afin d'étudier une question précise. Par la suite, nous examinerons le pouvoir statutaire des commissions d'enquête de contraindre des témoins, avant de constater que la loi limite ces commissions à des sujets d'intérêt public.

#### 1.1.1. Mandat *ad hoc* donné par le pouvoir exécutif

Selon l'article premier de la *Loi sur les commissions d'enquête*<sup>11</sup>, le déclenchement d'une commission d'enquête est une prérogative du gouvernement. Plus précisément, ce pouvoir est exercé par le lieutenant-gouverneur du Québec et son Conseil exécutif (aussi appelé Conseil des ministres<sup>12</sup>). Dans les faits, le lieutenant-gouverneur ne fait qu'entériner la décision prise par le Conseil exécutif<sup>13</sup>, qui se résume souvent à la volonté du premier ministre<sup>14</sup>. Cette décision prend la forme d'un décret (historiquement appelé « arrêté en conseil<sup>15</sup> »).

La législation fédérale prévoit, elle aussi, un pouvoir analogue dans la partie I de la *Loi sur les enquêtes*<sup>16</sup>. En vertu de l'article 2 de cette loi, c'est le gouverneur en conseil qui a la prérogative de faire procéder à une enquête. Par l'effet des mêmes conventions constitutionnelles qu'en matière provinciale, c'est le Cabinet fédéral qui est chargé de prendre la décision que ne fait que confirmer le gouverneur général.

---

<sup>10</sup> RLRQ, c. C -37.

<sup>11</sup> *Id.*, art. 1.

<sup>12</sup> *Loi d'interprétation*, RLRQ, c. I-16, art. 61, 12°.

<sup>13</sup> Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 374.

<sup>14</sup> *Id.*, p. 378.

<sup>15</sup> *Id.*, p. 398.

<sup>16</sup> L.R.C. 1985, c. I-11.

Ce pouvoir gouvernemental, issu d'une prérogative royale<sup>17</sup>, est encadré par voie législative au Québec depuis 1869. À cette époque, la législature a adopté une loi accordant le pouvoir au lieutenant-gouverneur de mettre sur pied de telles commissions<sup>18</sup>. Cette loi est d'ailleurs le calque d'une loi du Parlement du Canada-Uni de 1846 qui avait donné ce pouvoir au gouvernement de la province, mais pour une durée limitée d'environ deux ans<sup>19</sup>. La loi québécoise de 1869 a été grandement remaniée dans sa forme (et légèrement en substance) en 1895<sup>20</sup>, et cette dernière version est, à quelques détails près, toujours celle en vigueur aujourd'hui.

À travers l'histoire de la législation québécoise sur les commissions d'enquête, un trait demeure constant : le déclenchement d'une commission est un pouvoir qui incombe à l'organe le plus important de l'État québécois : le Conseil exécutif. Même lorsqu'une commission est constituée en vertu d'une loi particulière, comme ce fut le cas avec la Commission Parent, la loi prévoit néanmoins que l'exécutif conserve sa prérogative de la créer<sup>21</sup>.

Les commissions d'enquête ont un caractère *ad hoc*<sup>22</sup> et sont généralement liées à un contexte politique particulier, généralement une tragédie, une catastrophe ou un scandale, qui pousse le gouvernement à désirer constituer une telle enquête<sup>23</sup>. De plus, en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*, elle doit nécessairement avoir une date limite après laquelle doivent cesser toutes ses dépenses<sup>24</sup>.

En ce sens, les commissions diffèrent des organismes d'enquête relevant de l'administration publique décentralisée et disposant de pouvoirs inquisitoires analogues, comme la Commission

---

<sup>17</sup> *North West Grain Dealers Ass'n v. Hyndman; United Grain Growers v. Hyndman*, (1921) 61 D.L.R. 548, 553 (C.A. Man.); W. HARRISON MOORE, « Executive Commissions of Inquiry », (1913) 13 *Columbia Law Review* 500, 501 à 510.

<sup>18</sup> *Acte concernant les enquêtes sur les affaires publiques*, S.Q. 1869, c. 8, art. 1.

<sup>19</sup> *Acte pour autoriser les Commissaires chargés de s'enquérir de certaines matières qui concernent les affaires publiques, à recevoir les témoignages sous serment*, S. C. 1846, c. 38.

<sup>20</sup> *Loi amendant la loi concernant les enquêtes sur les affaires publiques*, S.Q. 1895, c. 11.

<sup>21</sup> *Loi instituant une Commission royale d'enquête sur l'enseignement*, S.Q. 1961, c. 25, art.1.

<sup>22</sup> R. A. MACDONALD, « The Commission of Inquiry in the Perspective of Administrative Law », (1980) 18 *Alberta Law Review*, 366, 369, texte également cité dans Dominique ROUSSEAU, « Les commissions d'enquête : nature, mandat et limites constitutionnelles », dans *Actes de la XIIIe Conférence des juristes de l'État*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1998, p. 149, à la page 152.

<sup>23</sup> Simon RUEL, *The Law of Public inquiries in Canada*, Toronto, Carswell, 2010, p. xxvi, voir aussi Roderick Alexander MACDONALD, *An Analysis of the Forms and Functions of Independent Commissions of Inquiry (Royal Commission) in Canada*, Montréal, McGill Faculty of Law, 2011, p. 6, en ligne, [https://www.mcgill.ca/roled/files/roled/roled\\_commissioninquiries\\_en\\_-roderick\\_macdonald.pdf](https://www.mcgill.ca/roled/files/roled/roled_commissioninquiries_en_-roderick_macdonald.pdf) (Consulté le 30 décembre 2018).

<sup>24</sup> *Loi sur les commissions d'enquête*, préc., note 10, art. 19.

municipale du Québec<sup>25</sup>, dont le mandat est limité par leur loi constitutive à un type de dossier (p. ex. l'administration financière) et n'est pas nécessairement défini par un décret gouvernemental. De plus, contrairement aux commissions d'enquête, ces organismes sont pérennes et peuvent continuer d'exister même s'ils ont terminé une enquête en particulier, ce qui n'est pas le cas des commissions d'enquête.

Bien que les commissions d'enquête soient créées par le pouvoir exécutif, une de leurs caractéristiques est l'indépendance à l'égard de ce pouvoir (de même que des pouvoirs législatif et judiciaire<sup>26</sup>). En ce sens, les commissions d'enquête ne font partie d'aucun des trois pouvoirs et sont des créatures indépendantes et « extragouvernementales », et ce, bien qu'elles relèvent de la sphère publique<sup>27</sup>. Au Québec, l'indépendance des commissions d'enquête est d'ailleurs garantie par l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne*<sup>28</sup>.

En somme, les commissions d'enquête étudiées relèvent d'une décision prise par la plus haute autorité de l'État (« le gouvernement »), soit par le pouvoir souverain lui-même. Elles sont donc le produit d'un contexte politique. Toutefois, une fois nommés, les commissaires jouissent d'une indépendance face à ce même pouvoir.

### 1.1.2. Pouvoir de contraindre des témoins

Les différentes versions de la *Loi sur les commissions d'enquête* concordent sur un deuxième point important : les commissaires nommés par le pouvoir exécutif disposent du pouvoir de contraindre des personnes à témoigner sous serment<sup>29</sup>. Il en est de même dans la loi fédérale sur les enquêtes<sup>30</sup>. L'objectif de ce pouvoir est de faciliter la tenue des enquêtes et de protéger l'intérêt public « contre

---

<sup>25</sup> *Loi sur la Commission municipale*, RLRQ, c. C -35, art. 22 et 23.

<sup>26</sup> R. A. MACDONALD, préc., note 22, p. 6.

<sup>27</sup> Gregory J. INWOOD et Carolyn M. JOHNS, « Why Study Commissions of Inquiry », dans G. INWOOD et C. JOHNS (dir.), *Commissions of Inquiry and Policy Change: A Comparative Analysis*, Toronto, University of Toronto Press, 2014, p. 3, à la page 8.

<sup>28</sup> RLRQ, c. C-12, art. 23 et 56 (1).

<sup>29</sup> *Loi sur les commissions d'enquête*, préc., note 10, art. 9 ; *Acte pour autoriser les Commissaires chargés de s'enquérir de certaines matières qui concernent les affaires publiques, à recevoir les témoignages sous serment*, préc., note 19, art. 1 ; *Acte concernant les enquêtes sur les affaires publiques*, préc., note 18, art. 1 et 3 ; *Loi amendant la loi concernant les enquêtes sur les affaires publiques*, préc., note 20, art. 3 (art. 598b).

<sup>30</sup> *Loi sur les enquêtes*, préc., note 16.

les faux témoignages et les représentations malicieuses<sup>31</sup> ». Ce pouvoir de contrainte différencie les commissions d'enquête des poursuites pénales où le témoin est non contraignable<sup>32</sup>.

Le pouvoir de contrainte distingue une commission d'enquête d'une simple enquête administrative créée par décret du gouvernement. Ainsi, certaines commissions, bien que leur mandat et leur procédure ressemblent grandement à une commission d'enquête, ne se qualifient pas à titre de commissions d'enquête en raison de leur absence de pouvoir de contraindre des témoins.

Dans l'histoire récente du Québec, on peut penser à la Commission spéciale d'examen des événements du printemps 2012 (Commission Ménard) qui a été créée en vertu d'une prérogative royale, et non de la *Loi sur les commissions d'enquête*, et ne disposait pas du pouvoir de contraindre des témoins<sup>33</sup>.

En effet, le pouvoir de contrainte n'existe qu'en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête* et ne peut pas être attribué à une commission créée en vertu d'une simple prérogative royale<sup>34</sup>. La *common law* anglaise n'a jamais accordé un pouvoir de contrainte sans habilitation législative et ce pouvoir n'est pas simplement accessoire au mandat de la commission, de sorte que la loi doit spécifiquement prévoir le pouvoir de contraindre des témoins<sup>35</sup>. Comme le pouvoir de contraindre des témoins ne peut être octroyé que par voie législative, une commission d'enquête québécoise ne peut qu'exercer son mandat à l'intérieur du partage des compétences législatives provinciales prévues par la Constitution du Canada<sup>36</sup>.

Le pouvoir de contraindre des témoins est donc au cœur de la notion de commission d'enquête que nous étudions, car il la distingue aussi des autres enquêtes déclenchées par l'exécutif qui ne sont pas pourvues de ce pouvoir. De plus, devant être octroyé par voie législative, ce pouvoir limite

---

<sup>31</sup> *Acte pour autoriser les Commissaires chargés de s'enquérir de certaines matières qui concernent les affaires publiques, à recevoir les témoignages sous serment*, préc., note 19, préambule.

<sup>32</sup> Sylvain LUSSIER, « Les commissions d'enquête et les médias », dans *Colloque sur les organismes d'enquête*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2009, p. 69, à la page 71.

<sup>33</sup> *Décret concernant la constitution de la Commission spéciale d'examen des événements du printemps 2012*, (2013) 145 G.O. II, 2223.

<sup>34</sup> *Québec (Procureur général) et Keable c. Canada (Procureur général)*, [1979] 1 R.C.S 218, 240 ; W. HARRISON MOORE, « Executive Commissions of Inquiry », préc., note 17, 511.

<sup>35</sup> *Commonwealth of Australia (Attorney general) v. Colonial Sugar Refining Company Limited*, [1914] A.C. 237, 257 (C.P.).

<sup>36</sup> *Québec (Procureur général) et Keable c. Canada (Procureur général)*, préc., note 34, 240.

donc la possibilité de créer des commissions d'enquête aux sujets relevant de la compétence législative du palier de gouvernement qui mandate une telle commission.

### **1.1.3. Afin de faire la lumière sur une question d'intérêt public**

Selon la *Loi sur les commissions d'enquête*, l'objet d'une telle commission est la découverte de la vérité<sup>37</sup>. La jurisprudence reconnaît également cet état de fait et en tient compte lorsque vient le temps d'interpréter le pouvoir de contrainte préalablement décrit.

Dans la décision *Accurso c. Charbonneau*, le juge Buffoni de la Cour supérieure résume bien ce rôle en affirmant qu'une « commission d'enquête est à la poursuite de la vérité. Dans un sens, cette poursuite ressemble à une expédition de pêche où le pêcheur sait ce qu'il cherche, mais ne sait pas toujours d'avance quel poisson il va attraper<sup>38</sup>. »

L'analogie de la partie de pêche permet de bien distinguer la commission d'enquête d'une autre institution qui vise à découvrir la vérité, soit le procès (civil ou pénal). En effet, alors que l'objectif du procès est l'atteinte de la vérité dans le but de trancher un litige précis, la commission d'enquête a pour objectif de faire la lumière sur des événements afin de pouvoir expliquer ce qui s'est réellement passé. Ce mandat plus large qui échoit aux commissions d'enquête leur permet donc de bénéficier de plus importants pouvoirs d'enquête que les cours de justice<sup>39</sup>.

Cette recherche de la vérité doit cependant porter sur un sujet d'intérêt public. Au Québec, la *Loi sur les commissions d'enquête* définit les domaines pour lesquels une enquête peut être mise en place. Une telle commission peut porter « sur la gestion de quelque partie des affaires publiques, sur l'administration de la justice ou sur quelque matière importante se rattachant à la santé publique ou au bien-être de la population<sup>40</sup> ».

Ce libellé a évolué au fil du temps. En 1869, la loi initiale ne visait que la gestion des affaires publiques et l'administration de la justice<sup>41</sup>. En 1895, la gestion des municipalités a été ajoutée comme possible sujet des commissions d'enquête<sup>42</sup>, mais cette compétence a par la suite été

---

<sup>37</sup> *Loi sur les commissions d'enquête*, préc., note 10, art. 6 al. 1.

<sup>38</sup> *Accurso c. Charbonneau*, 2014 QCCS 2108, par. 110.

<sup>39</sup> *Philips c. Nouvelle-Écosse (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray)*, préc., note 6, par. 62.

<sup>40</sup> *Loi sur les commissions d'enquête*, préc., note 10, art. 1.

<sup>41</sup> *Acte concernant les enquêtes sur les affaires publiques*, préc., note 18, art. 1.

<sup>42</sup> *Loi amendant la loi concernant les enquêtes sur les affaires publiques*, préc., note 20, art.1 (art. 596).

retirée<sup>43</sup> puis transférée à la Commission municipale<sup>44</sup>. Puis, en 1941, le bien-être de la population a été ajouté comme sujet potentiel<sup>45</sup>. Une constante demeure cependant : tous ces sujets ont trait à l'intérêt public.

En pratique, les gouvernements ont une grande discrétion pour juger de ce qui relève de l'intérêt public. C'est l'exécutif qui décide du libellé du mandat qu'il confie à une commission d'enquête et il dispose de tous les pouvoirs et de toute la discrétion pour ce faire, et ce, tant qu'il respecte la loi habilitante<sup>46</sup>.

Cette recherche de la vérité à propos d'un sujet d'intérêt général conduit à la rédaction et au dépôt d'un rapport. Celui-ci est remis au gouvernement et doit faire état de la preuve recueillie par la commission d'enquête<sup>47</sup>. La loi prescrit alors au gouvernement de « prendre les mesures justifiées par la nature de la preuve et du rapport<sup>48</sup> ». Cette exigence de déposer un rapport, bien qu'ordinairement présente dans toutes les commissions d'enquête, a fait son apparition formelle dans la législation québécoise en 1895<sup>49</sup>. Depuis, les rapports ont pris de l'importance, passant de simples résumés de la preuve à de véritables outils de réforme législative. Cette fonction réformatrice sera d'ailleurs étudiée dans les prochains chapitres.

## 1.2. Éthique et intégrité

Dans le présent mémoire, nous avons concentré notre attention sur les commissions d'enquête portant sur des questions d'éthique, d'intégrité (notamment les conflits d'intérêts), de corruption et d'autres questions semblables. Nous avons donc jugé bon de définir ces termes avant d'analyser les travaux des commissions étudiées.

Le professeur Yves Boisvert définit l'éthique comme étant « la capacité de l'acteur à réfléchir sur la portée de ses décisions et actions, ainsi que sa disposition à réguler sa conduite par lui-même en

---

<sup>43</sup> *Loi modifiant les Statuts refondus, 1925, relativement aux enquêtes municipales*, S.Q. 1926, c. 12, art.1.

<sup>44</sup> *Loi modifiant la Loi de la Commission municipale*, S.Q. 1968, c. 49, art. 3 ; *Paiement c. Brabant*, (1981) 13 M.P.L.R. 207 (C.S.).

<sup>45</sup> *Loi modifiant la Loi des commissions d'enquête*, S.Q. 1941, c. 20, art. 1.

<sup>46</sup> S. RUEL, préc., note 23, p. 20.

<sup>47</sup> *Loi sur les commissions d'enquête*, préc., note 10, art. 6 al. 2.

<sup>48</sup> *Id.*

<sup>49</sup> *Loi amendant la loi concernant les enquêtes sur les affaires publiques*, préc., note 20, art.1 (art. 596 d).

fonction des attentes qu'ont ses parties prenantes<sup>50</sup> ». L'éthique fait donc référence à une autorégulation de l'individu. Pourtant, nous assistons, à l'heure actuelle, à une prolifération de l'« éthique appliquée », soit l'institutionnalisation des pratiques éthiques dans des normes, ce qui se fait, selon certains spécialistes du domaine, au détriment de l'aspect réflexif de l'éthique<sup>51</sup>. L'imposition de ces normes se fait par un processus hétérorégulatoire (règles exposées de l'extérieur sous peine de sanction<sup>52</sup>).

Dans un rapport publié en 1995, le Groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics mis sur pied par le gouvernement québécois écrivait que l'éthique, dans son sens de normativité, doit se définir comme « un ensemble varié de normes, de jugements et de valeurs qui motivent et orientent le comportement des individus et des groupes<sup>53</sup> ».

L'éthique se distingue de la déontologie qui « réfère aux règles et aux codes de conduites dont se dotent parfois les corps constitués ou les organisations et qui expriment les devoirs et obligations généraux et spécifiques de leurs membres<sup>54</sup> ». Pour le Groupe de travail, le droit peut servir de référence pour sanctionner certains comportements ou pour forcer la réflexion. Mais cristalliser l'éthique dans le droit présente le risque de dégager les individus de l'effort de réflexion<sup>55</sup>.

Le présent mémoire vient précisément examiner comment les manquements à l'éthique (manque d'autorégulation des agents publics) soulevés par les commissions d'enquête ont mené à une intervention du législateur (hétérorégulation).

Une autre expression qui est utilisée abondamment dans ce mémoire pour qualifier les problèmes étudiés par les commissions d'enquête est la notion de l'intégrité dans l'administration publique. Par « intégrité », nous entendons le fait pour une personne d'être honnête, d'une probité absolue, et incorruptible<sup>56</sup>. La *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise* accole le texte ci-après à la valeur d'intégrité : « Chaque membre de l'administration publique se conduit

---

<sup>50</sup> Yves BOISVERT, *L'institutionnalisation de l'éthique gouvernementale : Quelle place pour l'éthique ?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2011, p. 4.

<sup>51</sup> *Id.*, p. 6.

<sup>52</sup> *Id.*, p. 7.

<sup>53</sup> GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ÉTHIQUE, LA PROBITÉ ET L'INTÉGRITÉ DES ADMINISTRATEURS PUBLICS, Québec, Ministère de la Justice, 1995, p. 21.

<sup>54</sup> *Id.*, p. 21 et 22.

<sup>55</sup> *Id.*, p. 22.

<sup>56</sup> *Le Petit Larousse illustré 2007*, Paris, Larousse, 2006, p. 588.

d'une manière juste et honnête. Il évite de se mettre dans une situation où il se rendrait redevable à quiconque pourrait l'influencer indûment dans l'exercice de ses fonctions<sup>57</sup>. »

Ainsi, alors que l'éthique est un ensemble de normes et de valeurs qui amènent un individu à réguler sa conduite, l'intégrité apparaît comme une de ces valeurs. En vertu de celle-ci, le fonctionnaire ou le décideur public doit éviter d'être influencé par les intérêts des tiers ou même par ses propres intérêts.

Par conséquent, vu les définitions d'éthique et d'intégrité qui précèdent, toutes les commissions rapportant des cas de corruption, de malhonnêteté et de conflits d'intérêts sont couvertes par notre champ.

La notion de « conflit d'intérêts » doit, pour sa part, être interprétée comme référant à une situation où une « personne à qui est imposée par la loi ou par contrat une obligation d'agir dans le meilleur intérêt d'autrui [...] se trouve dans une situation de nature à l'inciter à manquer à cette obligation pour agir dans son intérêt personnel<sup>58</sup> ».

Pour la Cour suprême du Canada, il y a conflit d'intérêts lorsqu'un intérêt personnel « est à ce point lié à l'exercice d'une fonction publique qu'une personne raisonnablement bien informée conclurait que cet intérêt risquerait d'influer sur l'exercice de la fonction en question<sup>59</sup> ».

Un conflit d'intérêts implique donc par définition une situation où une personne titulaire d'une charge publique doit choisir entre prioriser l'intérêt public ou son intérêt personnel.

Quant à la corruption, il s'agit d'un terme pouvant avoir plusieurs définitions. Au sens large, elle a été définie par le professeur de philosophie Marc-Antoine Dilhac comme étant « le phénomène qui empêche un corps (naturel, social, politique) de réaliser ses finalités, ses buts, *sa nature* selon son fonctionnement normal<sup>60</sup> ». Selon cet auteur, comme la finalité de l'État est la poursuite du bien

---

<sup>57</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise*, 21 novembre 2002, document sessionnel n° 1598-20021121, en ligne <https://www.mce.gouv.qc.ca/publications/ethique.pdf>. (Annexe III, p. 21).

<sup>58</sup> Albert MAYRAND, *Incompatibilités de fonctions et conflits d'intérêts en droit parlementaire québécois*, Montréal, Éditions Thémis, 1997, p. 28-29 ; repris par Pierre GIROUX, « Quelques aspects juridiques des conflits d'intérêts », dans A. BERNIER et F. POULIOT (dir.) *Éthique et conflits d'intérêts*, Montréal, Liber, 2000, p. 121, à la page 122.

<sup>59</sup> *Assoc. des résidents du vieux St-Boniface inc. c. Winnipeg (Ville)*, [1990] 1170, 1196.

<sup>60</sup> Marc-Antoine DILHAC, « Qu'est-ce que la corruption ? », dans P. BRISSETTE et M. LAPOINTE (dir.), *Corruption : Montréal et ses démons*, Montréal, Leméac, 2016, p. 15, à la page 16.

commun ou de l'égalité des citoyens, tout ce qui le détourne de cet objectif constitue de la corruption<sup>61</sup>. Il cite parmi les comportements qui relèvent de la corruption les concepts suivants : le pot-de-vin, la collusion, le délit d'initié, le trafic d'influence, le conflit d'intérêts et la fausse facturation<sup>62</sup>.

En *common law*, la corruption se voit comme l'incitation à accorder un traitement de faveur (*inducement to show favour*) plutôt que le traitement de faveur en lui-même<sup>63</sup>. La notion de « corruption » en droit criminel canadien ne nécessite cependant pas de preuve de malice ou de malhonnêteté<sup>64</sup>.

Par ailleurs, le *Code criminel*<sup>65</sup> contient une section couvrant les infractions de « corruption et de désobéissance ». Le concept de « corruption » y reçoit un sens plus restrictif (correspondant au mot anglais *bribery*) et exige l'acceptation du versement d'argent, d'une contrepartie ou d'une charge (ou d'un emploi) en échange d'un acte ou d'une abstention<sup>66</sup>.

La corruption fait également partie des éléments constitutifs d'une autre infraction, soit l'abus de confiance<sup>67</sup>. En effet, après une certaine hésitation des cours d'appel<sup>68</sup>, la Cour suprême est venue affirmer que l'intention derrière l'infraction d'abus de confiance a toujours « été associée au fait d'en user dans un objectif de malhonnêteté, de partialité, de corruption ou d'abus, lesquels représentent le motif non public visé par l'infraction<sup>69</sup> ».

Ainsi, pour être condamné, un fonctionnaire, agissant dans l'exercice de ses fonctions, doit manquer aux normes de responsabilité et de conduite que lui impose la nature de sa charge ou de son emploi, que cela représente un accord grave et marqué par rapport aux normes que devrait observer cette personne, qu'elle ait agi dans une fin autre que l'intérêt public (malhonnêteté, partialité, corruption<sup>70</sup>). On voit donc que cette infraction vise le concept de « corruption » au sens

---

<sup>61</sup> *Id.*

<sup>62</sup> *Id.*, à la page 18.

<sup>63</sup> Colin NICHOLS, Tim DANIEL, Alan BACARESE et John HATCHARD, *Corruption and Misuse of Public Office*, Oxford, Oxford University Press, 2<sup>e</sup> éd., 2011, p. 2.

<sup>64</sup> *Id.*, p. 620.

<sup>65</sup> L.R.C. 1985, c. C-46, ci-après « C. cr ».

<sup>66</sup> Voir les articles 119, 120 et 123 C. cr. respectivement sur la corruption de fonctionnaires judiciaires, de fonctionnaires et de fonctionnaires municipaux.

<sup>67</sup> Art. 122 C. cr.

<sup>68</sup> *Perreault c. La Reine*, [1992] R.J.Q. 1829, 1835 (C.A.) ; voir aussi *R. c. Lippé*, 1996 CanLII 5780 (QC CA).

<sup>69</sup> *R. c. Boulanger*, 2006 CSC 32, par. 56.

<sup>70</sup> *Id.*, par. 58.

où l'entend le professeur Dilhac, en ce sens où le fait de s'écarter des devoirs de sa charge dans le but de poursuivre une fin privée est au cœur du concept d'abus de confiance.

Toutes les infractions de la section « corruption et désobéissance » du *Code criminel* n'exigent pas la corruption comme élément d'intention. Ainsi, la Cour suprême a jugé que l'intention de « corruption » n'était pas un élément essentiel de l'infraction de fraude envers le gouvernement (art. 121 (1) a) C. cr. – offrir un avantage à un fonctionnaire en échange d'aide pour la conclusion d'affaires avec le gouvernement<sup>71</sup>). Cela s'explique par le fait que l'objet de la disposition est de préserver « l'apparence d'intégrité<sup>72</sup> ».

En somme, les différentes infractions en matière de corruption prévues au *Code criminel*, bien qu'elles n'exigent pas toutes que le ministère Public prouve l'état d'esprit corrompu de l'accusé, prohibent le fait pour des acteurs privés d'accorder un avantage en échange de la collaboration d'une fonction, de même que le fait pour un fonctionnaire d'accepter un tel avantage ou encore de prendre une décision dans le but de favoriser un intérêt personnel contraire à celui de l'État. C'est donc la lutte contre les conflits d'intérêts dans la sphère étatique qui est au cœur de ces dispositions.

Tous ces concepts (éthique, intégrité, conflit d'intérêts et corruption) font donc tous référence au fait, pour un membre de l'administration publique, de mettre de côté son devoir envers la collectivité au profit d'un intérêt autre, qu'il soit le sien ou celui d'un tiers. Les commissions d'enquête que nous étudions tentent donc toutes de voir si des comportements ont divergé de cette norme. Dans plusieurs cas, elles vont même proposer des moyens pour mettre fin à ces écarts, que ce soit par l'hétérorégulation ou en souhaitant créer des conditions de possibilité pour éviter que l'administration publique ne soit placée dans une situation où un tel écart devienne possible.

---

<sup>71</sup> *R. c. Hinchey*, [1996] 3 R.C.S. 1128, par. 77 et 78, voir aussi *R. c. Cogger*, [1997] 2 R.C.S. 845, par. 24 pour l'article 121 (1) c) (réception de l'avantage par un fonctionnaire).

<sup>72</sup> *R. c. Hinchey*, [1996] 3 R.C.S. 1128, par. 17; quant à l'article 121 (1) c), l'objet est d'éviter que l'intégrité soit compromise, mais la Cour suprême a jugé qu'il n'était pas nécessaire que l'accusé croie que son intégrité soit commise pour qu'il ait commis l'infraction, *R. c. Cogger*, [1997] 2 R.C.S. 845, par. 20.

### 1.3. Classification des commissions et méthodologie

#### 1.3.1. Types de commissions

Nous avons démontré qu'une commission d'enquête est, par son essence, un mandat donné par le pouvoir exécutif à des personnes disposant du pouvoir de contraindre des témoins afin de faire la lumière sur une question d'intérêt public. Force est cependant de constater que la nature du mandat varie grandement d'une commission à l'autre. Avant de se lancer dans une étude approfondie de celles-ci, il est donc pertinent de classer les différents types de commissions afin de faciliter leur analyse.

Un tel exercice demeure assez subjectif puisque toute classification est établie afin de répondre aux besoins de l'étude qui la dresse. Plusieurs méthodes pourraient être utilisées pour classer les commissions d'enquête. L'une d'elles consiste à les classer en fonction des sujets étudiés par une commission<sup>73</sup>. Cette méthode peut certes aider à circonscrire les thèmes qui préoccupaient le gouvernement durant l'histoire, mais elle en dit peu sur l'objectif de la création de commissions.

Étant donné la longue période visée par notre étude (1867 à ce jour), une seconde approche utile consiste à classer les commissions de façon chronologique. En effet, la fonction des commissions a changé au fil du temps, et ce, au fur et à mesure de l'évolution de la société et de l'appareil étatique. Cette manière de les classer peut certes faciliter l'étude des différentes commissions, mais elle présente le même défaut que l'approche par thème, soit de ne pas décrire l'objectif des différentes commissions.

Finalement, il est possible d'établir un classement basé sur la fonction. Traditionnellement, cette distinction s'effectue autour d'une dichotomie entre les enquêtes quasi judiciaires portant sur un évènement en particulier (p. ex. une catastrophe) ou sur les agissements d'individus, et les enquêtes servant plutôt à fournir des éléments pour appuyer le gouvernement dans l'élaboration de politiques publiques<sup>74</sup>. La doctrine anglophone nomme la première catégorie *investigative inquiry* et la seconde *policy inquiry*<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> André BAZINET, *Les commissions d'enquête du Québec (1960 à 1966) comme organismes d'étude et de consultation*, Montréal, Université de Montréal, 1976, p. 55.

<sup>74</sup> *Id.* p. 71 et 72.

<sup>75</sup> S. RUEL, préc., note 23, p. 6 ; Nicholas D'OMBRAIN, « Public Inquiry in Canada », (1997) 40 *Administration Publique du Canada*, 86, 90 et 91.

Le premier type ressemble plus à un tribunal *ad hoc* où l'« innocence » ou la « culpabilité » d'une personnalité publique est étudiée, usurpant ainsi le rôle des tribunaux ordinaires<sup>76</sup>. Parfois, au lieu de s'intéresser à la possible culpabilité d'un individu, ce type de commission cherchera plutôt à réviser l'opportunité d'un jugement politique. Dans ce cas, la commission d'enquête sert plutôt à remplacer la fonction politique exercée par le Parlement<sup>77</sup>.

Dans l'histoire récente du Québec, la Commission Bastarache, qui avait pour fonction d'enquêter sur la véracité d'allégations portées par l'ancien ministre Marc Bellemare au sujet de nominations politiques dans l'appareil judiciaire<sup>78</sup>, se qualifie clairement comme une commission dont la fonction était d'abord et avant tout quasi judiciaire. En effet, l'objectif premier était de faire la lumière sur des allégations. Dans un second temps, la commission disposait du pouvoir de formuler des recommandations, mais ce pouvoir était exercé à la lumière d'allégations qui demeuraient au cœur de la commission.

Quant aux commissions qui portent sur l'étude de questions d'intérêt public, celles-ci ne sont pas orientées vers des cas particuliers. Leur objectif est plutôt de cueillir des données, de fournir des pistes de suggestions permettant au gouvernement de prendre des décisions et d'élaborer des politiques<sup>79</sup>. Ce genre de commissions dépasse généralement la sphère politique et amène généralement un dialogue social à propos du sujet étudié<sup>80</sup>. L'histoire du Québec comporte un certain nombre de commissions de cette nature. Par exemple, la Commission Castonguay-Nepveu sur l'assurance-maladie<sup>81</sup>, la Commission Parent sur l'éducation<sup>82</sup> ainsi que la Commission sur l'avenir du Québec, qui étudiait la question de la souveraineté du Québec<sup>83</sup>, ont marqué leur époque, tant sur le plan social que politique.

---

<sup>76</sup> Voir Gerald E. LE DAIN, « *The Role of Public Inquiry in our Constitutional System* », dans J. ZIEGEL (dir.), *Law and Social Change*, Toronto, Osgoode Hall Law School, York University, 1973, p. 79, à la page 91.

<sup>77</sup> *Id.*, à la page 86.

<sup>78</sup> *Décret concernant la constitution d'une commission d'enquête sur le processus de nomination des juges de la Cour du Québec, des cours municipales et des membres du Tribunal administratif du Québec*, (2010), 142, G.O. II, 1721.

<sup>79</sup> A. BAZINET, préc., note 73, p. 72.

<sup>80</sup> G. LE DAIN, préc., note 76, à la page 85.

<sup>81</sup> COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA SANTÉ ET LE BIEN-ÊTRE SOCIAL, *Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social*, [Québec], Éditeur officiel, 1967.

<sup>82</sup> COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ENSEIGNEMENT DANS LA PROVINCE DE QUÉBEC, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec*, [Québec], Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec, 1963.

<sup>83</sup> COMMISSION NATIONALE SUR L'AVENIR DU QUÉBEC, *Commission nationale sur l'avenir du Québec : rapport*, Québec, Secrétariat national des commissions sur l'avenir du Québec, 1995.

La distinction entre les deux catégories de commissions d'enquête est parfois remise en question par la doctrine. Premièrement, il faut reconnaître que dans plusieurs cas, les rapports des commissions enquêtes portent sur des événements particuliers, tous comportant des recommandations, de sorte que certaines enquêtes doivent être qualifiées de mixtes (*Mixed Investigative and Policy Inquiries*<sup>84</sup>).

De même, les commissions d'enquêtes portant sur des allégations spécifiques peuvent découvrir que celles-ci découlent de problèmes systémiques ; dans un tel cas, les commissaires peuvent effectuer des recommandations sur le plan des politiques publiques afin de corriger une situation<sup>85</sup>. L'avocate Dominique Rousseau est même allée jusqu'à affirmer que « cette conjugaison des fonctions d'investigation et d'orientation constitue précisément [à son avis] la caractéristique principale, la substance d'une commission d'enquête<sup>86</sup> ».

Bien que cette affirmation résume bien la dualité des commissions d'enquête de nature quasi judiciaire (ou mixte), elle vient nier l'existence de commissions d'enquête d'orientation portant sur les politiques publiques et n'ayant aucun rôle quasi judiciaire. De telles commissions d'enquête existent pourtant (p. ex. Commission Parent). La distinction entre commissions d'enquête quasi judiciaire et commissions ayant enquêté sur des politiques publiques n'est donc pas purement doctrinale et trouve un ancrage dans la réalité factuelle.

Cette distinction est également pertinente pour notre étude. En effet, les commissions d'enquête quasi judiciaires (ou mixtes) ont comme particularité d'étudier des événements précis, de les décortiquer afin de découvrir les failles systémiques, puis de formuler des recommandations de politiques publiques pour corriger ces failles. Au contraire, les commissions d'enquête portant uniquement sur les politiques publiques représentent des outils de consultation destinés à conseiller les gouvernements sur les décisions à prendre, mais sans partir d'un événement déclencheur précis.

Dans le cadre de nos travaux, nous avons délibérément choisi d'exclure les commissions d'enquête portant sur les politiques publiques, précisément en raison de l'absence de chevauchement entre leurs fonctions d'investigation et d'orientation. C'est la coexistence de ces fonctions qui fait des

---

<sup>84</sup> S. RUEL, préc., note 23, p. 7.

<sup>85</sup> N. D'OMBRAIN, préc., note 75, 91 et 92.

<sup>86</sup> D. ROUSSEAU, préc., note 21, à la page 153.

commissions d'enquête quasi judiciaires ou mixtes un outil particulier en matière de réforme législative.

Au fond, étudier les commissions d'enquête quasi judiciaires ou mixtes permet d'étudier en quoi les manquements des officiers publics en matière d'autorégulation ont amené les commissions d'enquête à proposer de l'hétérorégulation. Nous trouvons donc naturel de nous concentrer uniquement sur ces types de commissions d'enquête.

Notre étude se limite également aux commissions d'enquête créées par le gouvernement provincial québécois et ne touche pas aux commissions mises sur pied par le palier fédéral. Ce choix s'explique d'une part par l'absence d'études sur cette question en contexte québécois<sup>87</sup>, et d'autre part par l'existence d'études portant sur les commissions d'enquête fédérales<sup>88</sup>.

### **1.3.2. Classification par thème et époque**

Par ailleurs, nous utiliserons la classification par thème, puisque notre recherche se limite aux commissions qui ont étudié des questions relatives à l'éthique et l'intégrité de l'administration publique. Quant au caractère chronologique des commissions, il ne nous servira pas à déterminer les commissions étudiées, mais il sera un outil pour organiser la présentation des résultats de notre recherche.

Quant à la notion d'administration publique, elle touche, bien évidemment, non seulement l'État, ses ministères et ses organismes, mais également tout ce qui relève de l'administration publique décentralisée (municipalités, commissions scolaires, etc.) ainsi que les différents acteurs recevant des subventions de l'État (compagnies ferroviaires, hôpitaux) lorsque la question étudiée est en lien avec l'utilisation de fonds publics.

---

<sup>87</sup> Mathieu LAPOINTE, *Corruptions et réformes au fil du 20<sup>e</sup> siècle québécois : regard historique sur les commissions d'enquête ayant porté sur des thèmes reliés au mandat de la Commission Charbonneau : Rapport Final*, en ligne, [https://www.ceic.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers\\_client/centre\\_documentaire/CEIC-R-2896.pdf](https://www.ceic.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/centre_documentaire/CEIC-R-2896.pdf) (Consulté le 30 décembre 2012).

<sup>88</sup> James Douglas MAXWELL, *Royal Commissions and Social Change in Canada 1867-1966*, Ann Arbor, Cornell University, 1969; Gregory J. INWOOD et Carolyn M. JOHNS (dir.), *Commissions of Inquiry and Policy Change: A Comparative Analysis*, Toronto, University of Toronto Press, 2014.

Pour effectuer une telle classification, nous avons dû procéder de façon systématique et examiner le rapport et le mandat de chacune des commissions d'enquête depuis 1867 afin de déterminer quelles commissions portent sur ce sujet. Le résultat est illustré dans le tableau 1.

**Tableau 1. Liste des commissions d'enquête dans l'histoire du Québec<sup>89</sup>**

<b>Commission</b>	<b>Année / années</b>	<b>Mandat</b>	<b>Étudiée ou non étudiée</b>
Dunscomb	1869–70	Organisation du service civil du Québec	Étudiée
Leblanc	1874	Agissements d'un agent d'immigration	<i>Non étudiée</i>
Deblois	1876	Chemins à barrière (Québec)	<i>Non étudiée</i>
Hemming	1876	Palais de justice de Montréal	Étudiée
Robidoux	1879	Palais de justice de Montréal	Étudiée
Coursol	1883	Administration des écoles de Montréal	<i>Non étudiée</i>
Desjardins 1	1885	Contestation électorale	Étudiée
Desjardins 2	1885	Construction du Palais législatif	Étudiée
Routhier	1887	Chemin de fer Q.M.O. & O.	Étudiée
Dorion	1888	Démission d'un conseiller législatif	Étudiée
Duchesneau	1888	Asiles d'aliénés	<i>Non étudiée</i>
Pagnuelo	1892	Subsides à des compagnies ferroviaires	Étudiée
Casgrain	1892	Chemin de fer Montréal-Sorel	Étudiée
Jetté	1892	Chemin de fer de la Baie des Chaleurs	Étudiée
Langelier	1908	Vente de terres en Abitibi	Étudiée
Cannon (1909)	1909	Administration de la Cité de Montréal	Étudiée
Lachapelle	1910	Tuberculose	<i>Non étudiée</i>
Archibald-Robidoux	1922	Meurtre de Blanche Garneau	Étudiée
Amyot	1925	Irrégularités chez les mesureurs de bois	Étudiée
Marchand	1926	Observance du dimanche dans les usines	<i>Non étudiée</i>

<sup>89</sup> D'après ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, « Les commissions d'enquête au Québec depuis 1867 », *Bibliothèque de l'Assemblée nationale*, en ligne, <http://bibliotheque.assnat.qc.ca/content.php?pid=513865&sid=4228119> (Consulté le 15 avril 2017).

<b>Commission</b>	<b>Année / années</b>	<b>Mandat</b>	<b>Étudiée ou non étudiée</b>
Boyer	1927	Incendie du Laurier Palace	<i>Non étudiée</i>
Montpetit (1933)	1933	Assurance sociale	<i>Non étudiée</i>
Prévost (1943)	1943	Difficultés syndicales dans des usines	<i>Non étudiée</i>
Cannon (1944)	1944	Sûreté provinciale et police des liqueurs	<i>Non étudiée</i>
Garneau	1944	Garderies et protection de l'enfance	<i>Non étudiée</i>
Fortier	1946	Taxes foncières scolaires	<i>Non étudiée</i>
Lippé	1951	Effondrement d'un pont à Trois-Rivières	<i>Non étudiée</i>
Gingras	1952	Problèmes de logement	<i>Non étudiée</i>
Tremblay	1956	Problèmes constitutionnels	<i>Non étudiée</i>
Chabot (1960)	1960	Assurances dans l'industrie du taxi	<i>Non étudiée</i>
Favreau	1960	Assurance hospitalisation	<i>Non étudiée</i>
Chabot (1961)	1961	Administration de l'Hôpital Jean-Talon	Étudiée
Tellier (1962) 1	1962	Administration de l'Hôpital Fleury	Étudiée
Tellier (1962) 2	1962	Administration de l'Hôpital Saint-Michel	Étudiée
Salvas (1962)	1962	Vente du réseau de gaz d'Hydro-Québec	Étudiée
Montpetit (1962)	1962	École normale Jacques-Cartier	<i>Non étudiée</i>
Salvas (1963)	1963	Méthode d'achats dans l'État	Étudiée
Chabot (1963) 1	1963	Administration du sanatorium Bégin	Étudiée
Chabot (1963) 2	1963	Administration du sanatorium Ross	Étudiée
Tellier (1963)	1963	Administration de l'Hôpital Fleury	Étudiée
Parent	1963	Éducation dans la province	<i>Non étudiée</i>
Bouchard	1963	Commerce du livre au Québec	<i>Non étudiée</i>
Smith (1964)	1964	Transactions de terrains	Étudiée
Brossard	1964	Affaire Coffin	<i>Non étudiée</i>
Régnier	1964	Institut Albert-Prévost	<i>Non étudiée</i>
Morcel	1964	Administration de commissions scolaires	Étudiée
Lacroix	1965	Chiropraxie et ostéopathie	<i>Non étudiée</i>
Mercier	1965	Faillites, liquidations, cessions de biens	<i>Non étudiée</i>
Sylvestre	1965	Administration (Cour municipale/Québec)	Étudiée

<b>Commission</b>	<b>Année / années</b>	<b>Mandat</b>	<b>Étudiée ou non étudiée</b>
Bélanger	1965	Fiscalité	<i>Non étudiée</i>
Vadboncoeur	1965	Gaz naturel au Québec	<i>Non étudiée</i>
Alley	1966	Observance du dimanche (pâtes et papiers)	<i>Non étudiée</i>
Smith	1967	Acquisitions d'immeubles Régie des alcools	Étudiée
Castonguay-Nepveu	1967-72	Santé et bien-être social	<i>Non étudiée</i>
April	1967-69	Agriculture au Québec	<i>Non étudiée</i>
Trahan (1968)	1968	Soins à l'Hôpital St-Louis de Windsor	<i>Non étudiée</i>
Rioux	1969	Enseignement des arts au Québec	<i>Non étudiée</i>
Trahan	1969	Fonctionnement Hôpital Charles-Lemoyne	<i>Non étudiée</i>
Prévost (1969)	1968-70	Application des lois criminelles au Québec	<i>Non étudiée</i>
Thinel	1971	Commerce des boissons alcooliques	<i>Non étudiée</i>
Prévost (1972)	1972	Administration du Centre Berthelet	<i>Non étudiée</i>
Gendron	1972	Langue française au Québec	<i>Non étudiée</i>
Guérin	1973	Formation des jeunes avocats	<i>Non étudiée</i>
Cliche	1975	Liberté syndicale	Étudiée
Gilbert	1975	Administration de la Société d'habitation	<i>Non étudiée</i>
CECO	1975-80	Crime organisé	Étudiée
Jodoin	1979	Sécurité du transport par autobus	<i>Non étudiée</i>
Malouf	1980	Coûts des jeux olympiques de Montréal	Étudiée
Lapalme	1980	Disparition de certains biens culturels	<i>Non étudiée</i>
Keable	1981	Perquisitions d'octobre 1970	<i>Non étudiée</i>
Beaudry (1981-82)	1981-82	Tragédie dans une mine souterraine	<i>Non étudiée</i>
Gagnon (1983)	1983	Comité paritaire des coiffeurs de Sherbrooke	Étudiée
Clément	1983	Surnuméraires à la C.T.C.U.M.	<i>Non étudiée</i>
Beaudry (1983)	1983	Condition de sécurité dans une usine	<i>Non étudiée</i>
Gagnon (1984)	1984	Administration d'un comité paritaire	<i>Non étudiée</i>
Marceau	1984	Administration de l'entreprise Madelipêche	<i>Non étudiée</i>
Quesnel	1985	Effondrement d'un pont à Sept-Îles	<i>Non étudiée</i>

<b>Commission</b>	<b>Année / années</b>	<b>Mandat</b>	<b>Étudiée ou non étudiée</b>
Shadley	1986	Hôpital de Rivière-des-Prairies	<i>Non étudiée</i>
Rochon	1988	Santé et services sociaux	<i>Non étudiée</i>
Gagnon (1989)	1989	Abus sexuels dans un centre d'accueil	<i>Non étudiée</i>
Beaulieu	1995	Élections scolaires de 1994	<i>Non étudiée</i>
Avenir du Québec	1995	Souveraineté du Québec	<i>Non étudiée</i>
D'Amours	1996	Fiscalité et financement des services publics	<i>Non étudiée</i>
Lacerte-Lamontagne	1996	Disparition de Louis-Georges Dupont	<i>Non étudiée</i>
Doyon	1997	Achat d'électricité à des producteurs privés	Étudiée
Roberge	1998	Décès de deux Innus en 1977	<i>Non étudiée</i>
Postras	1998	Pratique des enquêtes à la Sûreté du Québec	<i>Non étudiée</i>
Moisan	2000	Fuite de documents fiscaux confidentiels	Étudiée
Séguin	2002	Déséquilibre fiscal	<i>Non étudiée</i>
Lesage	2004	Dépassement de coûts à la Gaspésia	<i>Non étudiée</i>
Johnson	2007	Effondrement du viaduc De la Concorde	<i>Non étudiée</i>
Bastarache	2011	Nomination des juges à la Cour du Québec	Étudiée
Charbonneau	2015	Octroi et gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction	Étudiée
Chamberland	2017	Protection de la confidentialité des sources journalistiques	<i>Non étudiée</i>
Viens	<i>En cours</i>	Relations entre les autochtones et les services publics	<i>Non étudiée</i>

Sur les 95 commissions d'enquête recensées par la bibliothèque de l'Assemblée nationale, 33 ont porté sur des sujets liés à l'intégrité en matière d'administration des biens publics; elles sont par conséquent visées par notre étude. Devant un nombre aussi important de commissions faisant l'objet de notre étude, il est important de regrouper les commissions étudiées afin de simplifier notre analyse. L'approche chronologique intervient ici pour faciliter le découpage.

Nous avons choisi de regrouper les commissions d'enquête en deux grandes époques correspondant à des moments charnières dans l'histoire de l'intégrité dans la Province de Québec. La première

époque (1867–1959) rassemble toutes les commissions d’enquête mises sur pied avant la Révolution tranquille. Ces commissions partagent des traits communs qui les différencient des autres commissions. En effet, elles avaient essentiellement des fonctions quasi judiciaires. Aussi, les rapports des commissaires de cette époque ne contiennent que très peu de recommandations (à l’exception notable de la Commission Cannon). De même, lorsque ces commissions effectuaient des recommandations, celles-ci étaient relativement peu suivies.

Les commissaires de cette époque tentaient moins de mettre au jour des problèmes systémiques que de faire la lumière sur des événements particuliers et des manquements précis imputables à des individus en position d’autorité. Comprendre ces commissions est néanmoins essentiel pour avoir une vision des problèmes qui reviendront dans l’actualité. La liste des commissions étudiées pour cette période est énumérée dans le tableau 2.

**Tableau 2. Commissions d’enquête étudiées (1867–1959)**

<b>Commission</b>	<b>Année / années</b>	<b>Mandat</b>
Dunscomb	1869–70	Organisation du service civil du Québec
Hemming	1876	Palais de justice de Montréal
Robidoux	1879	Palais de justice de Montréal
Desjardins 1	1885	Contestation électorale
Desjardins 2	1885	Construction du Palais législatif
Routhier	1887	Chemin de fer Q.M.O. & O.
Dorion	1888	Démission d’un conseiller législatif
Pagnuelo	1892	Subsides à des compagnies ferroviaires
Casgrain	1892	Chemin de fer Montréal-Sorel
Jetté	1892	Chemin de fer de la Baie des Chaleurs
Langelier	1908	Vente de terres en Abitibi
Cannon (1909)	1909	Administration de la Cité de Montréal
Archibald-Robidoux	1922	Meurtre de Blanche Garneau
Amyot	1925	Irrégularités chez les mesureurs de bois

Par la suite, nous étudierons les commissions d'enquête des années 1960 à ce jour (tableau 3). Cette époque, qui a débuté avec la Révolution tranquille, pourrait à juste titre être considérée comme une ère de développement des commissions d'enquête. Au-delà du nombre très élevé d'enquêtes ayant été mises en place à cette époque, celles-ci ont été particulièrement marquantes, produisant des rapports étoffés pouvant véritablement influencer le contexte politique.

Cette époque se distingue particulièrement de la précédente de plusieurs façons. D'abord, les rapports des commissions sont beaucoup plus étoffés et formulent presque toujours des recommandations législatives. C'est à cette époque que les commissions d'enquête acquièrent un rôle important dans la réforme du droit au Québec. Cette période coïncide également avec un interventionnisme accru de l'État dans divers secteurs de l'économie et de la société en général, lequel renforce l'importance d'assurer le respect de l'intégrité dans l'appareil étatique. Ensuite, cette époque se distingue de la précédente par la diffusion de l'information. Alors que les commissions d'enquête de l'époque précédente voyaient leurs travaux diffusés essentiellement à travers les journaux, l'arrivée de la télévision dans les foyers québécois bouleverse la couverture de l'information et, conséquemment, la façon dont les commissions d'enquête sont couvertes. La télévision en continu diffusant les commissions en direct ajoute à leur visibilité dans les foyers.

À la suite de l'adoption de la *Loi régissant le financement des partis politiques*<sup>90</sup>, la question de l'utilisation du financement politique comme moyen d'obtenir des contrats semblait réglée. Les commissions contemporaines ont démontré que ce n'était pas le cas. Les scandales qu'elles ont mis au jour ont d'ailleurs créé une pression populaire qui a amené le législateur à adopter de nouvelles règles afin de transformer les mœurs politiques et de rendre l'administration étatique plus intègre.

---

<sup>90</sup> *Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale*, L.Q. 1977, c. 11.

**Tableau 3. Commissions d'enquête étudiées (1960 à ce jour)**

<b>Commission</b>	<b>Année / années</b>	<b>Mandat</b>
Chabot (1961)	1961	Administration de l'Hôpital Jean-Talon
Tellier (1962) 1	1962	Administration de l'Hôpital Fleury
Tellier (1962) 2	1962	Administration de l'Hôpital Saint-Michel
Salvas (1962)	1962	Vente du réseau de gaz d'Hydro-Québec
Salvas (1963)	1963	Méthode d'achats dans l'État
Chabot (1963) 1	1963	Administration du sanatorium Bégin
Chabot (1963) 2	1963	Administration du sanatorium Ross
Tellier (1963)	1963	Administration de l'Hôpital Fleury
Smith (1964)	1964	Transactions de terrains
Morcel	1964	Administration de commissions scolaires
Sylvestre	1965	Administration de la Cour municipale de Québec
Smith	1967	Acquisitions d'immeubles par la Régie des alcools
CECO	1975–84	Crime organisé
Cliche	1975	Liberté syndicale
Malouf	1980	Coûts des jeux olympiques de Montréal
Gagnon (1983)	1983	Comité paritaire des coiffeurs de Sherbrooke
Doyon	1997	Achat d'électricité à des producteurs privés
Moisan	2000	Fuite de documents fiscaux confidentiels
Bastarache	2011	Nomination des juges à la Cour du Québec
Charbonneau	2015	Octroi et gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction

## Chapitre II : Commissions d'enquête (1867–1959)

L'époque de 1867 à 1959, malgré sa longue durée, verra un petit nombre de commissions d'enquête portant sur l'intégrité. Ces commissions, principalement mises en place au XIX<sup>e</sup> siècle, ont produit des rapports généralement peu étoffés et bien peu de leurs quelques recommandations ont été mises en œuvre par le pouvoir législatif.

### *Contexte d'émergence des commissions d'enquête au XIX<sup>e</sup> siècle*

Pour bien comprendre le phénomène des commissions d'enquête, il faut se reporter dans le contexte idéologique, économique et politique du Québec en 1869, année où fut adoptée la première loi sur les commissions d'enquête.

Au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, le Québec compte un peu moins de 1,2 million d'habitants, dont plus des trois quarts habitent en milieu rural<sup>91</sup>. Cette société, essentiellement agricole, en est toutefois à un moment charnière de son histoire. Alors que la société bas-canadienne était historiquement dominée par la structure économique et politique de l'Ancien régime, à partir de 1840, le Bas-Canada est de plus en plus influencé par le capitalisme et le libéralisme<sup>92</sup>. L'abolition des *Corn Laws* en 1846 (ce qui signifiait pour les agriculteurs canadiens la perte d'un marché garanti au Royaume-Uni) avait fait en sorte que Londres avait reconnu la responsabilité ministérielle de la colonie, et donc son indépendance en politique intérieure<sup>93</sup>.

Si les Canadiens-français entraient pour la première fois dans des fonctions gouvernementales, ils constatent l'ampleur du retard de leur société sur le plan économique. Les leaders réformistes du Canada-Est (Louis-Hippolyte LaFontaine, George-Étienne Cartier, Pierre-Joseph-Olivier Chauveau) comprennent que l'État doit jouer un rôle dans des secteurs clés pour développer

---

<sup>91</sup> STATISTIQUE CANADA, « Population urbaine et rurale, par province et territoire (Québec) », *Tableaux sommaires* en ligne, <http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/l02/cst01/demo62f-fra.htm> (Consulté le 22 juillet 2016).

<sup>92</sup> Gérald BERNIER et Daniel SALÉE, *Entre l'ordre et la liberté : Colonialisme, pouvoir et transition vers le capitalisme dans le Québec du XIX<sup>e</sup> siècle*, Montréal, Boréal, 1995, p. 212.

<sup>93</sup> *Id.*

l'économie. Ceci se manifeste par l'intervention gouvernementale dans le financement du chemin de fer<sup>94</sup> ainsi que dans le développement d'un système scolaire public<sup>95</sup>.

Cette modernisation de l'État ne peut cependant se faire sans l'établissement d'un système bureaucratique, une administration publique au savoir spécialisé<sup>96</sup>. Ce type de gouvernement est basé sur des fonctionnaires choisis en fonction de leurs qualifications et de leurs compétences que l'État rémunère par des salaires fixes, et dont la fonction au sein de l'administration est leur principale occupation<sup>97</sup>.

Ce type de fonction publique se distingue de celle de nature personnelle qui prévalait dans l'Ancien régime où les charges publiques étaient notamment rémunérées par l'octroi de moyens de subsistance comme un fief<sup>98</sup>. Cette pratique était d'ailleurs encore courante au Bas-Canada au début du XIX<sup>e</sup> siècle, comme en témoigne la concession de nombreuses terres dans les Cantons-de-l'Est par les gouverneurs à des fonctionnaires publics, des juges et des membres des conseils exécutif et législatif<sup>99</sup>.

Après la Confédération, un des premiers gestes de la nouvelle législature québécoise a consisté à organiser la fonction publique de la nouvelle province. Une loi est donc adoptée dès la première session de la première législature pour remplacer l'encadrement législatif adopté sous le Canada-Uni<sup>100</sup>. Cette nouvelle fonction publique n'est composée que de sept « départements » (conseil exécutif, secrétaire et registraire de la province, officiers en loi de la couronne, trésor de la province, terres de la couronne, agriculture et travaux publics, instruction publique<sup>101</sup>).

Naissante, cette fonction publique aux dimensions réduites dispose d'un budget d'ailleurs relativement limité. Pour les dix-huit mois de l'année budgétaire 1867-1868, la législature n'a

---

<sup>94</sup> Éric BÉDARD, *Les Réformistes : Une génération canadienne-française au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle*, Montréal, Boréal, 2012, p. 159.

<sup>95</sup> *Id.*, p. 222.

<sup>96</sup> Max WEBER, *Économie et société*, Paris, Pocket, 2003, t. 1, p.298.

<sup>97</sup> *Id.*, p. 294 et 295.

<sup>98</sup> *Id.*, p. 313 et 314.

<sup>99</sup> G. BERNIER et D. SALÉE, préc., note 92, p. 141.

<sup>100</sup> *Acte concernant l'organisation du Service civil*, S.Q. 1868, c. 8, art.1.

<sup>101</sup> *Id.*, art. 2.

permis d'affecter qu'un budget de 2,098 millions de dollars<sup>102</sup>. Cette somme est loin de la centaine de milliards de dollars que le Québec dépense aujourd'hui annuellement<sup>103</sup>.

Il apparaît, à la lumière des premiers crédits budgétaires, que l'État québécois, au moment de la Confédération, voit son champ d'action limité à la fonction régaliennne de l'État. Près du quart de ses dépenses servent à l'administration de la justice (en y incluant les prisons et la police), tandis que 7,55 % servent à financer le processus d'adoption des lois<sup>104</sup>. Si on ajoute les autres postes budgétaires d'inspection, de perception de revenus, de gouvernement civil, de travaux publics, des postes budgétaires qui servent à faire fonctionner cette machine étatique, on se rend compte que plus de 60 % du budget servaient donc à voter les lois, à assurer leur application et à maintenir la machine gouvernementale permettant d'administrer l'application des lois<sup>105</sup>. Cela ne laisse que très peu de place pour la mission sociale et même économique de l'État. L'État apparaît donc comme étant une machine servant essentiellement à maintenir l'ordre, et dont les institutions et les ressources sont orientées vers le maintien du fonctionnement même de cette machine.

L'autre domaine d'action du gouvernement québécois, à partir de 1869, est sans conteste la subvention de projets de développements ferroviaires. La *Loi constitutionnelle de 1867* accordant à la province la compétence pour les lignes de chemin de fer à l'intérieur de son territoire<sup>106</sup>, la législature de Québec a rapidement utilisé son pouvoir législatif pour subventionner le développement du secteur ferroviaire. En 1869, une première loi instituait un programme pour favoriser la construction de chemins de fer destinés à la colonisation<sup>107</sup>, mais, en 1874, une seconde loi est venue créer un programme plus large de subventions pour l'ensemble des projets de voies ferrées<sup>108</sup>.

---

<sup>102</sup> *Acte pour octroyer à Sa Majesté certaines sommes d'argent nécessaires pour subvenir à certaines dépenses du Gouvernement Civil pour la période de dix-huit mois expirant le trente-et-un décembre mil huit cent soixante-et-huit, et à certaines autres fins du ressort du service public*, S.Q. 1868, c. 1, art. 1.

<sup>103</sup> MINISTÈRE DES FINANCES, *Budget 2019-2020 : Plan budgétaire*, Québec, gouvernement du Québec, 2019, p. A22, [http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2019-2020/fr/documents/PlanBudgetaire\\_1920.pdf](http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2019-2020/fr/documents/PlanBudgetaire_1920.pdf) (Consulté le 19 avril 2019).

<sup>104</sup> *Acte pour octroyer à Sa Majesté certaines sommes d'argent nécessaires pour subvenir à certaines dépenses du Gouvernement Civil pour la période de dix-huit mois expirant le trente-et-un décembre mil huit cent soixante-et-huit, et à certaines autres fins du ressort du service public.*, préc., note 102, cédule.

<sup>105</sup> *Id.*

<sup>106</sup> *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (R.-U.), art. 92 (10) a).

<sup>107</sup> *Acte pour l'encouragement de certains chemins à lisse de colonisation*, S.Q. 1869, c. 52.

<sup>108</sup> *Acte pourvoyant à ce qu'une aide soit accordée à certaines compagnies de chemin de fer*, S.Q. 1874, c. 2.

L'arrivée de généreux programmes de subvention a attiré les spéculateurs désireux de profiter des octrois gouvernementaux pour développer leurs projets respectifs. Cependant, les subventions gouvernementales étant limitées, le choix des lignes s'est rapidement transformé en un enjeu politique<sup>109</sup>. Dans ce contexte, le rapport entre les spéculateurs recevant des subventions et les politiciens en distribuant a mené à des allégations de malversations de toutes sortes et, conséquemment, à un certain nombre d'enquêtes publiques sur l'intégrité de ces acteurs.

En somme, le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle est une période de changements majeurs au Québec. Alors que les Canadiens-français acquièrent le contrôle d'une partie de la gestion de leur gouvernement, la société entre dans la révolution industrielle. C'est donc dans ce contexte de développement des fonctions étatiques, de l'administration publique et du chemin de fer que l'activité gouvernementale s'oriente. Ces domaines d'activités serviront donc de matière aux premières commissions d'enquête de l'histoire de la Province.

Il n'est donc pas étonnant que les premières commissions d'enquête aient porté sur ces sujets. En effet, la Commission Dunscomb (service civil) et les Commissions Hemming et Robidoux (administration du palais de justice de Montréal) ont abordé la question du bon fonctionnement de l'administration publique, tandis que les Commissions Routhier, Jetté, Pagnuelo et Casgrain ont étudié des scandales liés au chemin de fer. D'autres commissions (Desjardins et Dorion) ont, quant à elles, étudié des affaires de nature politique.

Le bilan de ces commissions sur le plan des recommandations est cependant assez faible. Hormis la Commission Dunscomb, les commissions de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle ont formulé très peu de recommandations, préférant laisser au pouvoir politique le soin de prendre les mesures appropriées. Elles nous auront cependant brossé un portrait fidèle des manques d'intégrité à l'époque, un portrait nous permettant de mieux comprendre des phénomènes qui reviendront dans l'actualité des XX<sup>e</sup> et XXI<sup>e</sup> siècles.

Quant aux commissions d'enquête du début du XX<sup>e</sup> siècle, malgré une professionnalisation accrue des commissaires et la présence de recommandations bien étudiées, particulièrement dans le cas de

---

<sup>109</sup> Derek BOOTH, *Railways of Southern Quebec: From the Richelieu to the Chaudière*, Montréal, Railfare DC Books, 2008, vol. 2, p. 10.

la Commission Cannon sur l'administration de la Cité de Montréal, elles ne donneront, elles non plus, que bien peu de résultats sur le plan législatif.

En somme, les commissions d'enquête de cette époque auront été d'importants événements sur le plan politique, mais elles n'ont été à l'origine de presque aucun changement durable. Elles n'étaient donc pas la thèse de commissions d'enquête capables d'influencer la création législative.

## 2.1. Commissions d'enquête au XIX<sup>e</sup> siècle

En cette époque de grands changements, les trois décennies de la période 1869–1899 ont été relativement fertiles en commissions d'enquête. Selon une compilation réalisée par la bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec, pas moins de quatorze commissions d'enquête ont été instituées durant cette période<sup>110</sup>. Or, la plupart de ces commissions touchaient de près ou de loin des sujets reliés à l'intégrité, ce qui distingue nettement cette période par rapport aux époques subséquentes durant lesquelles les commissions portant sur la réforme de politiques publiques seront majoritaires. Par ailleurs, la pauvreté des rapports, qui sont d'ailleurs parfois même inexistantes, de même que les très rares recommandations formulées par les commissaires rendent difficile l'analyse de leur influence sur les lois québécoises. Néanmoins, les sujets visés par ces commissions du XIX<sup>e</sup> siècle méritent de s'y attarder un peu.

Sur les quatorze commissions, seulement quatre n'ont pas traité de sujets d'intégrité. L'une d'elles, la Commission Leblanc, portait sur les agissements d'un agent d'immigration, Charles Emmanuel Belle, lequel n'a guère fait de malversation avec les fonds publics<sup>111</sup>.

Pour sa part, la Commission Deblois, sur les chemins de péage dans la région de Québec, tentait de régler les problèmes financiers des organismes censés les entretenir<sup>112</sup>. Le rapport de cette commission notait un conflit entre deux charges publiques (soit celles de conseiller municipal à Lévis et de syndic des chemins à barrière<sup>113</sup>).

---

<sup>110</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, préc., note 89.

<sup>111</sup> Charles A. LEBLANC, *Réponse à une adresse de l'Assemblée législative, demandant copie des documents concernant l'enquête sur la conduite de C. E. Belle, écuyer, agent d'immigration, à Montréal*, Québec, [s.n.], 1874.

<sup>112</sup> Édouard-Joseph DEBLOIS, Joseph-Adolphe DEFOY et P. MACKAY, *Rapport des commissaires nommés pour s'enquérir des affaires des chemins à barrières de la Rive Nord et la Rive Sud à Québec*, Québec, Léger Brousseau, 1876.

<sup>113</sup> *Id.*, p. 23.

La troisième commission ne traitant pas d'intégrité, la Commission Coursol, s'est intéressée à la gouvernance des écoles à Montréal, mais dans une perspective pédagogique et administrative, sans mettre l'accent sur d'éventuelles malversations. Par ailleurs, cette commission n'a pas produit de rapport, ce qui rend difficile son étude<sup>114</sup>. Quant à la Commission Duchesneau de 1888, elle a étudié la question des asiles d'aliénés, mais en se penchant sur les traitements subis par les aliénés dans les asiles<sup>115</sup>.

Les autres commissions, de leur côté, ont touché de près ou de loin à des questions d'intégrité. La première, la Commission Dunscomb, laquelle portait sur l'organisation du gouvernement québécois, a comme particularité d'avoir étudié l'intégrité, mais de manière prospective, sans se baser sur des allégations particulières. Elle mérite donc une étude approfondie, notamment en raison de son rapport qui propose plusieurs recommandations. Dans la même section seront également étudiées les Commissions Hemming et Robidoux portant sur l'administration du palais de justice de Montréal qui partagent avec la Commission Dunscomb des caractéristiques telles que l'étude de la fonction publique et la formulation de recommandations.

Un second groupe peut être constitué des commissions portant sur des questions d'intégrité et de patronage dans le cadre de travaux publics et de subventions gouvernementales. Ces commissions peuvent être qualifiées de quasi judiciaires et ont donné lieu à des rapports tentant plus de rendre compte des faits que de conseiller le législateur en lui suggérant des mesures préventives. Beaucoup plus politiques que les précédentes, ces sept commissions, s'échelonnant entre 1885 et 1892, ont sans doute été aussi nombreuses en raison de l'instabilité ministérielle de l'époque où pas moins de cinq gouvernements se sont succédé.

### **2.1.1. Les commissions sur l'administration publique (1869–1879)**

Au lendemain de la Confédération, la mise sur pied d'une administration publique a été un des premiers gestes posés par la nouvelle législature provinciale, et ce, dès 1869. Tel fut l'objet de la Commission Dunscomb qui s'est penchée sur la façon dont le service civil était administré dans la

---

<sup>114</sup> Il faut se rabattre sur les notes manuscrites des témoignages, lesquels sont accessibles via le fonds E103 (BANQ Vieux-Montréal).

<sup>115</sup> COMMISSION ROYALE SUR LES ASILES D'ALIÉNÉS, *Rapport de la Commission des asiles d'aliénés de la Province de Québec*, Québec, C. -F. Langlois, 1888.

province, également des Commissions Hemming et Robidoux qui l'ont fait dans un cadre plus restreint, celui du palais de justice de Montréal.

#### 2.1.1.1 Commission Dunscomb (1870)

Première commission d'enquête de l'histoire de la province, la Commission Dunscomb se distingue des autres commissions de l'époque. D'abord, elle a été mise sur pied par un décret pris en vertu de la prérogative royale<sup>116</sup>, quelques mois avant l'adoption de la première loi sur les commissions d'enquête<sup>117</sup>. Néanmoins, comme cette enquête est la première véritable commission dans l'histoire du Québec, nous avons choisi de l'étudier, même si elle n'avait vraisemblablement pas le pouvoir de contraindre des témoins.

La Commission Dunscomb a produit deux rapports dont le premier exposait l'état de la fonction publique dans les ministères<sup>118</sup>, tandis que le second portait sur le personnel administratif hors des ministères (palais de justice, bureaux du Revenu<sup>119</sup>). Outre la revue des différents postes et des commentaires sur les différents bâtiments abritant des bureaux de la fonction publique, cette commission a produit un certain nombre de recommandations, dont un certain nombre a été traduit dans la législation.

La recommandation concernant le rôle de l'auditeur des comptes publics (l'équivalent de l'actuel vérificateur général) a particulièrement attiré notre attention. Les commissaires considèrent que cette fonction doit être indépendante du gouvernement, mais constatent un problème dans le fait que l'auditeur était nommé selon le bon plaisir du gouvernement et était considéré comme un sous-chef dépendant d'un ministre. Ils proposent donc que cette fonction soit indépendante du gouvernement et que les nominations soient effectuées « durant bonne conduite<sup>120</sup> ».

---

<sup>116</sup> *Nomination*, (1869) 2 G.O., 14.

<sup>117</sup> *Acte concernant les enquêtes sur les affaires publiques*, préc., note 18.

<sup>118</sup> COMMISSION DU SERVICE CIVIL DE LA PROVINCE DE QUÉBEC, *Premier rapport des commissaires du service civil de la Province de Québec sur les bureaux des départements au siège du gouvernement*, Québec, Augustin Côté et Cie, 1870, ci-après « Rapport Dunscomb, t.1 ».

<sup>119</sup> COMMISSION DU SERVICE CIVIL DE LA PROVINCE DE QUÉBEC, *Second rapport de la Commission du service civil de la Province de Québec sur le service extérieur*, Québec, Augustin Côté et cie, 1870, ci-après « Rapport Dunscomb, t. 2 »

<sup>120</sup> Rapport Dunscomb, t. 1, p. 12.

Aucune loi ne viendra immédiatement entériner cette recommandation. Même lorsqu'il effectue une réforme du service civil quelques années plus tard, le législateur n'éliminera pas le statut de sous-chef de l'auditeur des comptes publics<sup>121</sup>. D'ailleurs, aucune garantie d'indépendance ne sera prévue dans la législation à cette époque, maintenant pour ainsi dire l'auditeur des comptes publics dans une situation de dépendance vis-à-vis du gouvernement.

Ce n'est qu'en 1883 que la législature mettra en place la recommandation du rapport Dunscomb de rendre indépendant l'auditeur, en lui permettant de conserver sa charge durant bonne conduite<sup>122</sup>. Sa destitution ne peut alors se faire que par une adresse des deux chambres (Assemblée législative et Conseil législatif<sup>123</sup>). La modification était cependant directement inspirée de la pratique à Ottawa et non de la Commission Dunscomb<sup>124</sup>. Il faudra toutefois attendre un siècle, jusqu'en 1970, pour que la fonction devienne véritablement indépendante du gouvernement, relevant dès lors de l'Assemblée nationale pour sa nomination<sup>125</sup>.

La Commission Dunscomb aborde également un autre élément important de l'administration publique : la procédure d'octroi de contrats de construction. Elle observe la difficulté pour le département de l'agriculture et des travaux publics d'inspecter les travaux de construction sur les chemins de colonisation<sup>126</sup>. Elle constate, en outre, le fait que ce sont souvent des membres de la législature qui servent d'intermédiaires pour s'assurer que les ouvrages sont faits et déplore la qualité des bordereaux fournis par les « conducteurs de chemin de construction <sup>127</sup> ». La Commission se doute de l'existence d'irrégularités dans le domaine et fait la recommandation que les travaux publics effectués par contrat doivent être « mis au concours<sup>128</sup> ».

Notre recherche se limitant à l'étude de la mise en œuvre des recommandations des commissions d'enquête par le pouvoir législatif, nous n'avons pas procédé à une analyse des contrats accordés à l'époque pour savoir si des concours ont bel et bien été organisés. Cependant, force est de constater

---

<sup>121</sup> *Acte pour amender l'acte concernant l'organisation du service civil de la province, 31 Vict., ch.8, S.Q. 1876, c. 9.*

<sup>122</sup> *Acte concernant l'auditeur de la province, le bureau de la trésorerie et les comptes publics, S.Q. 1883, c. 4, art. 3.*

<sup>123</sup> *Id.*

<sup>124</sup> Alphonse DESJARDINS, *Débats de la législature de la Province de Québec : Deuxième session du cinquième parlement de la province de Québec, assemblée le 18 janvier 1883*, Québec, Imprimerie L. J. Demers & Frère, 1883, p. 218.

<sup>125</sup> *Loi de l'administration financière, L.Q. 1970, c. 17, art. 73 et suiv.*

<sup>126</sup> Rapport Dunscomb, t.1, p. 29.

<sup>127</sup> *Id.*

<sup>128</sup> *Id.*

qu'aucune obligation de procéder par un concours n'a été intégrée dans les lois sur les chemins de colonisation<sup>129</sup>.

Dans la seconde partie du rapport, la Commission Dunscomb se penche plutôt sur l'administration publique en dehors des ministères. Au cours de son enquête, la Commission constate que les dépôts effectués par les plaideurs au palais de justice de Montréal sont sous la garde du protonotaire et du shérif, lesquels sont rémunérés à même les intérêts<sup>130</sup>. La Commission rapporte même qu'à la suite du décès d'un protonotaire endetté, les plaideurs ont perdu l'argent de leur dépôt<sup>131</sup>. Cette pratique de rémunération du fonctionnaire à même des revenus que rapporte sa charge apparaît comme un archaïsme aux yeux des commissaires qui proposent plusieurs mesures pour corriger la situation.

Premièrement, ils recommandent de rémunérer shérifs et protonotaires avec un salaire annuel<sup>132</sup>. Ensuite, ils proposent un système de gestion des dépôts plus sûrs pour les plaideurs en faisant en sorte que leur argent soit administré par un fonds dédié où les intérêts iraient en partie à l'État et en partie aux déposants, fonds pour lequel le rôle des shérifs et des protonotaires se bornerait à émettre des certificats<sup>133</sup>.

Le gouvernement québécois a mis cette recommandation en place avec célérité, faisant adopter une loi par l'Assemblée législative dès 1871<sup>134</sup>. Dès lors, les protonotaires et shérifs doivent déposer immédiatement au bureau du Trésorier de la Province les sommes reçues à titre de dépôt<sup>135</sup>. L'obligation d'émettre un reçu est également intégrée dans la législation<sup>136</sup>, tout comme le salaire annuel du shérif<sup>137</sup>.

Dans un autre ordre d'idées, la Commission Dunscomb étudie également l'administration des bureaux du Revenu, lesquels sont responsables d'émettre les licences. L'émission de ces licences constituait la principale source de revenu de l'État à une époque où l'impôt sur le revenu et la taxe de vente n'existaient pas. Les commissaires analysent les revenus provenant des licences dans les

---

<sup>129</sup> *Statuts refondus de Québec*, S.R.Q. 1888, art. 1704 et suiv.

<sup>130</sup> Rapport Dunscomb, t. 2, p.7.

<sup>131</sup> *Id.*

<sup>132</sup> *Id.*, p. 8.

<sup>133</sup> *Id.*

<sup>134</sup> *Acte concernant les dépôts judiciaires et autres*, S.Q. 1871, c. 5.

<sup>135</sup> *Id.*, art. 4 et 5.

<sup>136</sup> *Id.*

<sup>137</sup> *Id.*, art. 22.

différents districts de la province. Ils constatent que certains districts, en dehors de Montréal et Québec, ne perçoivent presque pas de revenus sur les licences, ce qui amène la commission à « conclure qu'il y a quelque chose de radicalement vicieux soit dans la loi elle-même, soit dans la manière de l'exécuter<sup>138</sup> ».

Cependant, les commissaires n'ont observé que les bureaux de Montréal et de Québec, bureaux qu'ils ont d'ailleurs trouvé bien administrés<sup>139</sup>. Ils n'ont donc pu expliquer les apparentes faiblesses dans la perception des licences en région qu'au moyen de supputations. Néanmoins, ils ont formulé une série de recommandations législatives afin de remédier au problème.

D'abord, ils constatent la multiplicité des lois portant sur le domaine des licences. Ils sont confrontés à la coexistence de lois particulières dans les statuts refondus du Bas-Canada, dans ceux de la Province du Canada, ainsi que dans les lois annuelles de la Province de Québec. Les commissaires proposent donc une refonte complète du droit en la matière<sup>140</sup>. Une des pièces maîtresses de cette refonte est l'idée d'une date d'échéance commune pour toutes les licences (le 1<sup>er</sup> mai) dans le but de faciliter leur renouvellement et de reconnaître rapidement les délinquants<sup>141</sup>. La Commission propose, en outre, plusieurs mesures afin d'améliorer le système de perception des licences.

Le législateur tiendra grandement compte des recommandations de la Commission Dunscomb, adoptant dès 1870 une nouvelle loi refondant le droit en matière de licences<sup>142</sup>. Cette loi généralise la date du 1<sup>er</sup> mai comme étant l'échéance commune des licences<sup>143</sup>, mettant ainsi en œuvre l'une des recommandations importantes du rapport Dunscomb.

La loi s'inspire également du rapport dans des dispositions plus spécifiques. Par exemple, la Commission propose des mesures de reddition de comptes aux encanteurs (tenir un livre des ventes, faire une déclaration sous serment si aucune vente n'a été effectuée dans un trimestre et permettre

---

<sup>138</sup> Rapport Dunscomb, t. 2, p. 20.

<sup>139</sup> *Id.*

<sup>140</sup> *Id.*, p. 20 à 24.

<sup>141</sup> *Id.*

<sup>142</sup> *Acte pour refondre et amender la Loi relative aux Licences, et aux droits et obligations des personnes tenues d'en être munies*, S.Q. 1870, c. 2., ci-après « *Acte des licences de Québec* ».

<sup>143</sup> *Id.*, art. 121.

à l'officier du revenu de questionner l'encanteur<sup>144</sup>). La loi met intégralement cette recommandation en œuvre<sup>145</sup>.

De même, la Commission Dunscomb propose une meilleure répartition des montants perçus en raison d'amendes. Elle recommande que la division entre le gouvernement, le dénonciateur et le percepteur des sommes payées pour des amendes ne s'effectue plus avant le paiement des frais de justice, lesquels étaient payés par le gouvernement<sup>146</sup>. La loi honore la recommandation de la Commission en s'assurant que la division de l'amende entre le gouvernement, le percepteur et le dénonciateur se fait après le paiement des frais de justice<sup>147</sup>. Cette mesure vient étendre la pratique de division de l'amende entre le gouvernement, le dénonciateur et le percepteur à des domaines comme le prêt sur gage où le dénonciateur ne recevait historiquement rien, de sorte qu'aucune poursuite n'avait été intentée<sup>148</sup>.

En somme, en matière de licence, le gouvernement québécois a suivi à peu près intégralement les recommandations de sa commission d'enquête en adoptant sa loi. Cette attitude se distingue de celle adoptée lors des recommandations sur l'auditeur des comptes publics, lesquelles ont été ignorées au moment de la publication du rapport.

Par ailleurs, la Commission Dunscomb s'est également penchée sur la pertinence d'établir un fonds de pension pour les employés du service civil. Pour les commissaires, la mise sur pied d'un tel régime était souhaitable afin de mettre fin à la pratique de garder en poste dans le service (et avec leur plein salaire) des fonctionnaires qui étaient « devenus incapables de remplir leur devoir<sup>149</sup> ». Les commissaires proposent donc des modalités pour établir un fonds de retraite<sup>150</sup>. La législature s'inspirera largement de ces modalités lorsqu'elle adoptera une loi instituant un tel régime en 1876<sup>151</sup>.

---

<sup>144</sup> Rapport Dunscomb, t. 2, p. 22.

<sup>145</sup> *Acte des licences de Québec*, art. 44 et 45.

<sup>146</sup> Rapport Dunscomb, t. 2, p. 22.

<sup>147</sup> *Acte des licences de Québec*, art. 181.

<sup>148</sup> Rapport Dunscomb, t. 2, p. 24.

<sup>149</sup> Rapport Dunscomb, t. 2, p. 24.

<sup>150</sup> *Id.*, p. 25.

<sup>151</sup> *Acte pour établir un fonds de retraite et de secours, en faveur de certains employés publics et de leurs familles*, S.Q. 1876, c. 10.

Les impacts du rapport Dunscomb sur la législation québécoise sont, somme toute, assez nombreux. Deux de ses recommandations principales (réforme des dépôts de justice et refonte des lois en matière de licences) ont été mises en place dans l'année suivant la publication du rapport et la plupart des recommandations qui avaient été ignorées au départ (fonds de pension de la fonction publique et auditeur nommé durant bonne conduite) ont fini par être implantées quelques années après le rapport.

Cette commission a donc eu des effets durables. Grâce à elle, la fonction publique du Québec s'est professionnalisée et le statut de ses membres s'est amélioré. La Commission Dunscomb a permis de mettre fin à des pratiques telles que l'enrichissement des employés du palais de justice à même les dépôts des plaideurs et le maintien en poste de fonctionnaires n'étant plus aptes à exercer en raison de leur âge. La société ne tolérait plus une administration erratique des licences. En contrepartie, l'État s'engageait à mieux rémunérer ses fonctionnaires et à leur garantir une sécurité financière au-delà même de leur carrière.

#### *2.1.1.2. Commissions Hemming (1876) et Robidoux (1879)*

Deux autres commissions d'enquête ont également porté sur l'administration du palais de justice de Montréal, un sujet qui avait déjà été étudié par la Commission Dunscomb. Étant donné leur rapprochement temporel (trois ans) et la similitude de leurs mandats, elles doivent être étudiées de façon commune. La première, la Commission Hemming, qui a rédigé son rapport en 1876<sup>152</sup>, traite même des recommandations faites par l'enquête antérieure. Cette commission, tout comme la Commission Robidoux en 1879<sup>153</sup>, va se pencher sur l'administration des mêmes individus dans les bureaux des protonotaires et des shérifs dont les actions avaient fait l'objet de l'enquête Dunscomb.

Le rapport Hemming, dans son énoncé sur la situation dans le palais de justice, revient sur la réforme de dépôts mise en place par le gouvernement après le rapport Dunscomb. En effet, alors que cette commission proposait que le dépôt portât intérêt à 3 %<sup>154</sup>, la loi mettant en œuvre cette

---

<sup>152</sup> John Edward HEMMING, *Report to the Honorable René Edouard Caron Lieutenant-Governor of the Province of Quebec*, Montréal, [s.e], 1876, Fonds d'archives E101 (BANQ Vieux-Montréal), ci-après « Rapport Hemming ».

<sup>153</sup> Joseph-Émery ROBIDOUX, *À l'Honorable Luc Letellier de St.-Just, lieutenant-gouverneur de la province de Québec : Rapport*, [Québec, s.n.], 1879, ci-après « Rapport Robidoux ».

<sup>154</sup> Rapport Dunscomb, t. 2, p. 8.

mesure avait donné une pleine discrétion au trésorier de la Province<sup>155</sup>. Hemming rappelle que la Commission sur le service civil avait recommandé un intérêt fixe et réitère cette recommandation<sup>156</sup>. Celle-ci ne sera toutefois pas suivie.

Si la majeure partie des recommandations du rapport Hemming sont de nature administrative ou réglementaire (modification des règles de pratiques des tribunaux), la plupart de ces recommandations ne nécessitent pas d'amendement législatif. Tout au plus, la Commission Hemming souligne-t-elle un défaut dans la loi concernant les jurés qui fait en sorte que près de la moitié des individus convoqués sont inhabiles à être jurés<sup>157</sup>, et ce, même si la loi demande au greffier ou au secrétaire-trésorier de la municipalité d'exclure les gens inhabiles<sup>158</sup>. Le législateur s'attaquera finalement à cette problématique en 1881 en imposant une amende au greffier ou au secrétaire-trésorier qui inscrirait le nom d'une personne inhabile<sup>159</sup>.

La Commission propose également un amendement législatif afin de modifier une disposition législative portant sur le fonds des bâtisses et de jurés<sup>160</sup>. Cette disposition avait en partie été rendue caduque en raison de l'abrogation d'une loi fédérale<sup>161</sup>. Pourtant, le législateur ne tiendra pas compte de cette recommandation, de sorte qu'il faudra attendre la refonte des lois québécoises en 1888 pour qu'un astérisque référant à la loi fédérale ne vienne corriger le texte<sup>162</sup>. En somme, les impacts de la Commission Hemming se seront révélés modestes, à un tel point que le gouvernement québécois sentira le besoin de mettre sur pied une nouvelle commission ayant un mandat similaire à peine deux ans plus tard : la Commission Robidoux.

En effet, cette commission analyse, elle aussi, le même sujet (l'administration du palais de justice de Montréal). Bien qu'elle relève des problèmes d'éthique (des fonctionnaires du Bureau du Protonotaire et du Bureau de Police ayant rédigé des procédures pendant leurs heures de travail et

---

<sup>155</sup> *Acte concernant les dépôts judiciaires et autres*, préc., note 134, art. 19.

<sup>156</sup> Rapport Hemming, p. 11 (verso) et 12 (recto).

<sup>157</sup> *Id.*, p. 29 (verso).

<sup>158</sup> *Acte pour amender la Loi relative aux Jurés et Jurys*, S.Q. 1869, c. 22, art. 10.

<sup>159</sup> *Acte pour amender de nouveau la loi concernant les jurés et jurys (32 Vict., chap. 22)*, S.Q. 1881, c. 10, art. 7.

<sup>160</sup> Il s'agit de l'*Acte concernant les maisons de correction, cours de justice et prisons*, S.R.B.-C. 1861, c. 109, art. 15.

<sup>161</sup> Rapport Hemming, p. 33 (recto).

<sup>162</sup> *Statuts refondus de Québec*, S.R.Q. 1888, préc., note 129, art. 2733 (2).

ayant facturé des honoraires pour le faire<sup>163</sup>), la Commission n'a pas recommandé de mesures pour éviter qu'une telle pratique scandaleuse ne se reproduise.

Par contre, Robidoux qualifie la conduite de certains huissiers de « loin d'être irréprochable<sup>164</sup> ». Conséquemment, il recommande, à la suggestion d'un huissier, « d'incorporer » le corps des huissiers, à l'instar du Barreau ou du Notariat, afin que les huissiers délinquants puissent être rayés du Tableau<sup>165</sup>. Cette recommandation sera ignorée par le législateur. Il faudra attendre plus d'un siècle, soit en 1982, pour qu'un véritable comité de discipline des huissiers soit institué<sup>166</sup>.

Que doit-on retenir de ces trois commissions (Dunscomb, Hemming et Robidoux) ? Premièrement, mentionnons qu'il n'est pas surprenant que les trois premières commissions de l'histoire de la Province aient porté sur le sujet de l'administration de la justice et du gouvernement civil, deux des postes budgétaires les plus importants dans les premiers temps de l'existence du gouvernement québécois. Il est clair qu'en informant le gouvernement sur la fonction publique, ces commissions ont, à tout le moins, servi à améliorer la compréhension qu'avait celui-ci des enjeux dans son appareil administratif.

Parfois, cela s'est transformé en action législative immédiate, comme dans le cas des licences ou encore des dépôts judiciaires. Ces lois adoptées peu après le dépôt du rapport Dunscomb et inspirées des recommandations contenues dans celui-ci sont venues renforcer l'appareil étatique et ont mis fin à certaines pratiques (telles que le fait qu'un fonctionnaire peut s'enrichir grâce à des bénéfices accessoires de charge autres qu'un salaire). À cet égard, la réforme des dépôts judiciaires marque clairement un jalon important.

D'ailleurs, après ces commissions, les problèmes étudiés par les commissions d'enquête changeront de nature. Au lieu d'être des enquêtes destinées à améliorer l'administration publique dans une perspective de réduire les dépenses liées à la mauvaise administration, les commissions s'orienteront davantage vers le lien entre la politique et les travaux, de même que les subventions

---

<sup>163</sup> Rapport Robidoux, p. 6 et 14.

<sup>164</sup> *Id.*, p. 15.

<sup>165</sup> *Id.*, p. 16.

<sup>166</sup> *Loi modifiant la Loi sur les poursuites sommaires, le Code de procédure civile et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1982, c. 32, art. 106.

publiques. La question de la professionnalisation de la fonction publique ayant fait des progrès, l'attention des commissions s'est tournée vers la corruption politique et le patronage.

### **2.1.2. Les commissions sur l'intégrité, la politique et les travaux publics (1885–1892)**

Cette sous-section étudie sept commissions d'enquête ayant été déclenchées entre 1885 et 1892. Toutes quasi judiciaires, ces commissions explorent des problématiques qui referont surface aux XX<sup>e</sup> et XXI<sup>e</sup> siècles, comme le lien entre le milieu des affaires et le financement politique. Quatre de ces commissions portaient sur des scandales reliés à l'expansion du réseau de voies ferrées (Commissions Routhier, Jetté, Pagnuelo et Casgrain) et une autre portait sur la démission d'un conseiller législatif (Commission Dorion). Quant aux deux Commissions Desjardins de 1885, l'une portait sur les mœurs politiques (contestation d'une élection) et l'autre sur la construction du Palais législatif (aujourd'hui l'Hôtel du Parlement).

#### *2.1.2.1. Commissions Desjardins (1885)*

Mentionnons, d'entrée de jeu, que ces deux dernières commissions n'ont guère eu d'impacts sur le plan législatif, puisqu'elles étaient des commissions politiques. Les commissaires étaient en fait des députés mandatés par leurs pairs, mais disposant des mêmes pouvoirs qu'une commission d'enquête<sup>167</sup>. L'objet des deux enquêtes répondait d'ailleurs à des impératifs politiques précis. La recherche de la vérité qui constitue normalement le but même d'une commission d'enquête n'était pas l'objectif premier de ces enquêtes.

Finalement, les deux rapports se sont révélés très favorables au parti formant le gouvernement, lequel était majoritaire sur les commissions. Un premier rapport portait sur les accusations de corruption dans la construction du Palais législatif ; il a complètement blanchi l'ancien premier ministre Mousseau<sup>168</sup>. Le second rapport traitait des agissements du chef de l'opposition, Honoré Mercier, lors de la contestation d'une élection. Ce rapport a donné lieu à une controverse politique, car le gouvernement s'est servi du fait qu'il détenait la majorité des sièges en commission

---

<sup>167</sup> *Acte pour nommer commissaires les membres de certains comités spéciaux de l'assemblée législative*, S.Q. 1884, c. 3, art. 2.

<sup>168</sup> COMMISSION CHARGÉE DE S'ENQUÉRIR DE CERTAINES ACCUSATIONS PORTÉES RELATIVEMENT À L'OCTROI DU CONTRAT POUR LA CONSTRUCTION DU PALAIS LÉGISLATIF, *Rapport des commissaires nommés en vertu de l'acte 47 Victoria, chapitre III*, Montréal, Gazette Printing Company, 1885, p. XI et XII.

pour adopter des conclusions défavorables à l'égard de Mercier, et ce, malgré la dissidence du seul député libéral membre de la Commission<sup>169</sup>.

Ces deux commissions n'ont formulé aucune recommandation dans leur rapport et aucune loi n'a été adoptée dans leur foulée. Bref, ces commissions d'enquête ont servi comme outil politique plus que comme outil législatif. La partisanerie était incompatible avec une analyse objective permettant de découvrir la vérité et de formuler des recommandations acceptées par tous. Toutefois, malgré des conclusions favorables au gouvernement conservateur, celui-ci a perdu devant le tribunal populaire lors des élections de 1886, scrutin qui a porté Mercier au pouvoir.

#### 2.1.2.2. *Commission Routhier (1887)*

Constituée par décret en 1885<sup>170</sup>, la Commission Routhier sur la construction, l'exploitation et la vente du chemin de fer Québec, Montréal, Ottawa et Occidental se révèle beaucoup plus intéressante à nos fins. Présidée par le juge Adolphe-Basile Routhier, cette commission a produit un rapport beaucoup plus étoffé que les autres de l'époque. En outre, au lieu de se borner à énoncer des conclusions factuelles sur la responsabilité d'individus, le juge Routhier a rédigé des commentaires sur les enjeux d'éthique et de corruption. Très révélatrice de la mentalité de son époque, son analyse nous permet de bien comprendre les problèmes de patronage dans la province.

Le chemin de fer étudié par la Commission Routhier est sans doute le plus grand projet public d'infrastructure construit par le gouvernement du Québec au XIX<sup>e</sup> siècle. S'étendant de Québec à l'Outaouais, en passant par Trois-Rivières et Montréal, ce chemin de fer devait rejoindre le réseau du Canadien Pacifique. Ce projet était étudié dès 1853, mais il faut attendre 1875 pour que le gouvernement de Boucherville, voyant l'incapacité du secteur privé à le faire, décide de le construire lui-même<sup>171</sup>.

---

<sup>169</sup> COMMISSION CHARGÉE DE S'ENQUÉRIR DE CERTAINES ACCUSATIONS PORTÉES RELATIVEMENT À LA PÉTITION D'ÉLECTION FAITE EN 1882 CONTRE L'ÉLECTION D'UN DÉPUTÉ DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE POUR LE DISTRICT ÉLECTORAL DE JACQUES-CARTIER, *Procès-verbal de la trente-sixième séance de la commission*, Montréal, Typographie de la Minerve, 1885, p. XII à XVIII.

<sup>170</sup> *Nominations*, (1885), 17 G.O., 1.

<sup>171</sup> COMMISSION ROYALE *IN RE* LE CHEMIN DE FER QUÉBEC, MONTRÉAL, OTTAWA ET OCCIDENTAL, *Rapport du Commissaire*, Québec, [s.n.], 1887, p. 19 et 20, ci-après « Rapport Routhier ».

Dans son rapport, Routhier décrit bien cette situation qui forçait le gouvernement à tomber de Charybde en Scylla :

Il n'est pas douteux qu'en général une compagnie puisse construire un chemin de fer à meilleur marché qu'un gouvernement ; mais généralement aussi le Gouvernement est obligé de subventionner cette compagnie. Or, il peut arriver que cette compagnie, grâce aux influences politiques dont elle dispose, obtienne des subventions telles qu'elle construise son chemin sans presque rien dépenser elle-même ; en sorte que ses actionnaires fassent fortune aux dépens du coffre public.

Quand il devient nécessaire de construire un chemin de fer dans notre pays, le Gouvernement se trouve donc placé entre deux dangers. En construisant lui-même, il s'expose à payer trop cher ses contracteurs, et en subventionnant une compagnie, il court le risque d'enrichir à ses dépens les actionnaires d'une compagnie<sup>172</sup>.

Le juge Routhier illustre ici les problèmes des grands travaux d'infrastructure à l'époque. D'un côté, l'octroi des subventions aux compagnies ferroviaires est un acte politique, relevant d'ailleurs des députés eux-mêmes et non du gouvernement. Les différentes lois octroyant des subventions à ces entreprises déterminent les montants accordés à chaque entreprise au lieu de confier la distribution des sommes à l'administration publique<sup>173</sup>.

Adolphe-Basile Routhier constate que les dépassements de coûts liés à la décision gouvernementale de prendre en main la construction ont été extrêmement coûteux pour le Trésor public, de sorte qu'il recommande au gouvernement de privilégier à l'avenir la voie des « subventions limitées par l'état des finances de la province » à celle de l'intervention directe de l'État<sup>174</sup>. Routhier ne porte aucun blâme à l'égard du gouvernement pour avoir procédé à la construction lui-même, car celui-ci avait en vue l'intérêt public dans sa prise de décision. Le juge recommande cependant à Québec de ne construire des chemins de fer par lui-même que dans des cas exceptionnels<sup>175</sup>.

Cette recommandation a été suivie par la législature qui a voté des lois octroyant des subventions aux compagnies de chemin de fer<sup>176</sup>. L'octroi de subventions ne sera pas non plus exempt de

---

<sup>172</sup> *Id.*, p. 30.

<sup>173</sup> Voir par exemple *Acte pourvoyant à ce qu'une aide soit accordée à certaines compagnies de chemin de fer*, préc., note 108.

<sup>174</sup> Rapport Routhier, p. 31.

<sup>175</sup> *Id.*

<sup>176</sup> Ex. *Acte relatif aux subventions des chemins de fer*, S.Q. 1888, c. 91 et *Acte concernant certains subsides à des compagnies, ou à des entreprises de chemins de fer et autres*, S.Q. 1890, c. 88.

scandales, comme nous le verrons plus tard avec les Commissions Jetté, Casgrain et Pagnuelo, mais le gouvernement provincial a généralement suivi le conseil de ne pas les construire lui-même.

Plus loin dans son rapport, le juge Routhier s'intéresse à la vente du chemin de fer Québec, Montréal, Ottawa et Occidental. Plus précisément, il se penche sur la situation de conflit d'intérêts de Louis-Adélarde Sénécal qui agissait à la fois comme surintendant de ce chemin de fer et comme membre fondateur d'un « syndicat » cherchant à acquérir ce réseau ferré. Le commissaire en vient à la conclusion que le gouvernement a commis une faute en laissant cet individu en place, et ce, alors que Sénécal tentait d'acquérir la propriété même qu'il administrait<sup>177</sup>.

L'honorable juge Routhier considérait comme une mauvaise politique publique le fait de vendre une propriété de l'État au fonctionnaire qui l'administrait<sup>178</sup>, mais il refusait de conclure à l'illégalité de la vente<sup>179</sup>. Alors que le *Code civil du Bas-Canada* édictait une règle selon laquelle « ne peuvent se rendre acquéreurs, ni par eux-mêmes ni par parties interposées [...] les administrateurs ou syndics des biens, des biens qui leur sont confiés, soit que ces biens appartiennent à des corps publics ou à des particuliers<sup>180</sup> », Routhier interprète la loi de façon restrictive en considérant que Sénécal n'était pas administrateur du bien, mais plutôt un mandataire des véritables administrateurs (les ministres) et que les biens avaient été acquis par une personne morale ayant une personnalité juridique distincte de celui-ci, d'autant plus qu'elle n'était pas une coquille vide<sup>181</sup>. De toute façon, cette vente était autorisée par une loi, laquelle aurait été un amendement implicite au *Code civil du Bas-Canada*<sup>182</sup>.

Dans un contexte où les conflits d'intérêts dans l'appareil étatique ne seraient pas vraiment encadrés par des normes législatives, Routhier choisit une interprétation qui ne remet pas en cause cette problématique. Dans un premier temps, pour être valide, un amendement au *Code civil du Bas-Canada* devait être explicite<sup>183</sup>. En fait, la loi portant sur le contrat visait à ratifier l'acceptation

---

<sup>177</sup> Rapport Routhier, p. 68.

<sup>178</sup> *Id.*, p. 74.

<sup>179</sup> *Id.*, p. 75.

<sup>180</sup> *Code civil du Bas-Canada*, art. 1484.

<sup>181</sup> Rapport Routhier, p. 73 et 74.

<sup>182</sup> *Id.*, p. 75.

<sup>183</sup> *Acte concernant l'interprétation des statuts de cette province*, S.Q. 1868, c. 7, art. 10.

du contrat par le gouvernement et non à légaliser une vente potentiellement illégale<sup>184</sup>. Par ailleurs, en choisissant une définition technique du mot « administrateur » plutôt que le sens ordinaire du terme, Routhier ne tient pas compte de l'objet même de l'article : empêcher les conflits d'intérêts.

Cette interprétation est d'autant plus regrettable que la preuve révèle que Sénécal avait contribué à la campagne de nombreux candidats lors de l'élection de 1881, bien que tous les députés ainsi financés eussent affirmé sous serment que cette aide n'avait pas influencé leur vote<sup>185</sup>. Le juge Routhier déplore d'ailleurs cet état de fait :

Néanmoins nous n'hésitons pas à dire que ces souscriptions électorales de M. Sénécal, comme la souscription de M. le Dr. MacKay [...] sont un trait de mœurs fort regrettable dans notre monde politique. Nous disons *trait de mœurs* parce qu'il est de notoriété publique qu'il se reproduit à chaque élection. Les contracteurs *actuels* ou *futurs* sont les souscripteurs naturels des fonds électoraux ; et, comme on l'imagine, ces fonds proviennent des profits *réalisés*, ou qu'on *espère réaliser*, dans les entreprises que les Gouvernements font exécuter.

Nous savons tout ce que l'on peut dire pour excuser cette pratique : qu'il y a des dépenses légales nécessaires dans les élections, des dépôts à faire pour être mis en nomination, d'autres dépôts requis pour contester les élections faites, et que les candidats ne peuvent faire seuls de pareilles dépenses ; qu'il n'est que juste de leur venir en aide, que s'il y a quelqu'un tenu de le faire ce sont bien les contracteurs, et qu'on ne peut pas d'ailleurs empêcher ces derniers de souscrire s'ils le désirent.

Mais en dépit de ces excuses, nous croyons que c'est un mal qui porte atteinte à la moralité publique, et qui porte préjudice au Trésor public. Car, en définitive, il faut toujours que les souscripteurs soient remboursés de quelque manière, soit par des contrats avantageux, soit par des situations lucratives.

Aussi croyons nous que l'homme politique qui aura remédié à cette situation aura mérité son pays<sup>186</sup>. (Les mots en italique le sont dans le texte.)

Pourtant, le magistrat semble considérer le problème de la corruption des mœurs politiques comme une fatalité. Il ne propose aucune mesure pour tenter d'enrayer le phénomène qu'il se contente de bien décrire. Évidemment, le rapport Routhier n'a pas amené de réformes en matière de financement électoral, puisque les liens entre les entrepreneurs et le monde politique continueront de provoquer des scandales dans les années suivantes. Le seul mérite du rapport est d'avoir bien

---

<sup>184</sup> *Acte pour décréter et confirmer la vente de cette partie du chemin de fer de Québec, Montréal, Ottawa et Occidental, connu sous le nom de : "section-est," et s'étendant depuis la jonction Saint Martin jusqu'à la cité de Québec*, S.Q. 1882, c. 20, art. 1.

<sup>185</sup> Rapport Routhier, p. 102 à 106.

<sup>186</sup> *Id.*, p. 106 et 107.

exposé l'ampleur des problèmes causés par ce phénomène, sans toutefois offrir une quelconque inspiration réformatrice.

### 2.1.2.3. *Commissions Dorion (1888), Pagnuelo (1892), Casgrain (1892) et Jetté (1892)*

Quant aux autres commissions d'enquête de l'époque étudiée, elles n'ont pas non plus eu d'impacts sur les lois de la province. L'une d'elles, la Commission Dorion, a étudié les circonstances de la démission du conseiller législatif Vincent Paul Lavallée. Ce dernier était accusé au criminel et avait tenté de convaincre le solliciteur général, de même que le collecteur de fonds, Ernest Pacaud, d'intervenir pour laisser tomber les accusations, en l'échange de son appui ou même de sa démission<sup>187</sup>. Or, le juge Dorion n'a pas conclu à la présence de menaces ou de promesses pour induire Lavallée à démissionner<sup>188</sup>, de sorte qu'il n'a formulé aucune recommandation pour éviter que de tels faits ne se reproduisent.

Cette absence de recommandations est aussi un trait de la Commission Pagnuelo qui étudiait d'éventuelles malversations dans l'octroi de contrats, de subventions au secteur ferroviaire et de lettres de crédit émises par la province. En guise de rapport, les commissaires ne font « qu'attirer l'attention » sur les commentaires qu'ils ont effectués en cours d'audience<sup>189</sup>. Or, dans ces commentaires, les commissaires expliquent leur décision d'ajourner les travaux de la Commission pour ne pas interférer dans la campagne électorale<sup>190</sup>.

Or, après la campagne, la défaite des libéraux et la victoire des conservateurs ont vraisemblablement fait en sorte que la Commission a simplement mis fin à ses travaux, et ce, sans qu'un véritable rapport n'ait été produit. En rétrospective, on ne peut que déplorer le fait que la

---

<sup>187</sup> Antoine-Aimé DORION, « Documents de la session No. 44 : Rapport de la Commission royale pour s'enquérir des faits de violence et d'intimidation dénoncés par l'honorable Vincent-Paul Lavallée de Saint-Félix-de-Valois, dans sa lettre du 4 février 1888 », dans Assemblée législative du Québec, (1888) Vol. 21 (n°3) *Documents de la session*, p. 1 à la page 83.

<sup>188</sup> *Id.*, à la page 84.

<sup>189</sup> COMMISSION ROYALE ÉMISE SOUS LE GRAND SCEAU DE LA PROVINCE DE QUÉBEC POUR FAIRE ENQUÊTE SUR DIVERS SUJETS ET MATIÈRES SE RATTACHANT AU BON GOUVERNEMENT DE CETTE PROVINCE SOUS L'AUTORITÉ DES ARTICLES 596 ET SUIVANTS DES STATUTS REFOUNDUS DE LA DITE PROVINCE AU SUJET DES ENQUÊTES SUR LES AFFAIRES PUBLIQUES, *Procès-verbaux des séances et dépositions des témoins*, Montréal, Imprimerie de « L'Étendard », 1892, vol.2, p. 219.

<sup>190</sup> *Id.*, p. 127 à 129.

Commission a choisi de confier le rôle de juge des faits à l'électorat, sans vraiment fournir une synthèse des problématiques observées.

La Commission Jetté, qui a étudié le scandale de la Baie des Chaleurs, n'a pas non plus donné de résultats sur le plan législatif. Cette commission d'enquête a pu établir qu'un grand argentier du Parti libéral, Ernest Pacaud, a obtenu 100 000 \$ d'un homme d'affaires, Charles Armstrong, en échange de démarches pour que le gouvernement subventionne son entreprise ferroviaire en Gaspésie<sup>191</sup>. Cependant, les commissaires se sont divisés sur la question des conséquences à tirer de ce marché secret.

La majorité des commissaires (Baby et Davidson) constate que Pacaud a utilisé une partie de cette somme pour payer des dépenses politiques dont le premier ministre, Honoré Mercier, était personnellement responsable en vertu de billets qu'il avait signés. Pacaud avait fait cela à l'insu du premier ministre, mais lorsque ce dernier a appris l'existence du scandale, « il ne les répudia point ni ne chercha à les rembourser<sup>192</sup> ». Le juge Jetté, dissident, dénonce pour sa part les agissements de Pacaud et d'Armstrong qu'il qualifie de « convention contraire à l'ordre public », laquelle est illégale, même s'il n'y a pas de « loi spéciale qui frappe de tels marchés<sup>193</sup> ». Cependant, il n'est pas prêt à lancer la pierre à Mercier, lequel n'était pas au courant des paiements par Pacaud et avait condamné le tout lorsqu'il avait su l'affaire et n'avait pas vraiment profité du paiement<sup>194</sup>.

Majorité et dissidence s'entendaient sur la plupart des autres points, sauf la responsabilité du ministre Charles Langelier<sup>195</sup>. Cela dit, alors que tous s'entendaient sur l'illégalité du marché entre Pacaud et Armstrong et sur l'impact négatif sur les finances publiques de cela, ni la dissidence ni la majorité n'ont formulé de recommandations prospectives pour éviter la répétition d'un tel scandale dans l'avenir. En ce sens, la Commission Jetté n'aura été qu'un exercice politique se soldant par un désaccord entre commissaires, mais ne donnant rien sur le plan législatif.

---

<sup>191</sup> COMMISSION D'ENQUÊTE DANS L'AFFAIRE DU CHEMIN DE FER DE LA BAIE DES CHALEURS, *Rapports des commissaires procédés de la commission, déposition des témoins, etc., etc.*, Québec, Imprimerie Israël Turcot, 1892, p. 135 et 152.

<sup>192</sup> *Id.*, p. 137.

<sup>193</sup> *Id.*, p. 153.

<sup>194</sup> *Id.*, p. 170 et 171.

<sup>195</sup> *Id.*, p. 138 et 178.

Quant à l'autre commission d'enquête de 1892 sur le chemin de fer, la Commission Casgrain, qui étudiait le scandale du chemin de fer Montréal-Sorel, elle n'aurait pas donné lieu à un rapport. Selon la bibliothèque de l'Assemblée nationale, aucun rapport n'a été rédigé<sup>196</sup>. Nous n'avons pas pu le retrouver dans le fonds d'archives contenant toute la documentation de la Commission<sup>197</sup>. Toutefois, en consultant le procès-verbal de ladite Commission, nous avons noté que les commissaires ont délibéré sur un rapport, lequel aurait été transmis au secrétaire provincial<sup>198</sup>. De plus amples recherches seraient nécessaires pour savoir si le document a vraiment existé ou s'il a été perdu.

Après cette revue des commissions d'enquête de la période 1885–1892, plusieurs traits communs ressortent de celles-ci. Premièrement, elles ont toutes touché à des scandales impliquant les hautes sphères du pouvoir politique, scandales reliés généralement à un milieu des affaires finançant les campagnes électorales de députés capables de rapporter des subventions ou des contrats. En outre, ces commissions ont montré un haut degré de déférence à l'endroit du pouvoir politique qu'elles ont hésité à blâmer. Ce faisant, elles n'ont à peu près pas formulé de recommandations susceptibles de provoquer un changement, se bornant plutôt à constater des faits.

Bien que le législateur de l'époque n'ait pas pris de mesures pour mettre fin aux scandales touchant le financement politique, des mesures législatives ont été prises pour corriger le problème des entrepreneurs ferroviaires qui abusaient des subventions étatiques.

Ainsi une loi ordonnant aux compagnies ferroviaires de procéder à une meilleure reddition de comptes a été adoptée en 1893<sup>199</sup>, dès la reprise des travaux parlementaires ayant suivi l'élection d'une nouvelle législature. Notons également qu'une loi a été adoptée en même temps afin de régler la construction du chemin de fer de la Baie des Chaleurs<sup>200</sup>. On peut donc affirmer qu'en faisant la lumière sur les scandales dans le domaine ferroviaire, les commissions d'enquête ont maintenu

---

<sup>196</sup> BIBLIOTHÈQUE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, « Années 1890 », *Les commissions d'enquête au Québec depuis 1867*, en ligne, <http://bibliotheque.assnat.qc.ca/content.php?pid=513865&sid=4256056> (Consulté le 29 août 2016).

<sup>197</sup> Voir le fonds d'archives E107 à la BANQ Vieux-Montréal, dont la liste des documents est disponible en ligne, [http://pistard.banq.qc.ca/unite\\_chercheurs/description\\_fonds?p\\_anqid=20181228100105768&p\\_centre=06M&p\\_classe=E&p\\_fonds=107&p\\_numunide=806632](http://pistard.banq.qc.ca/unite_chercheurs/description_fonds?p_anqid=20181228100105768&p_centre=06M&p_classe=E&p_fonds=107&p_numunide=806632) (Consultée le 28 décembre 2018).

<sup>198</sup> COMMISSION ROYALE AFFAIRE DU CHEMIN DE FER DE MONTRÉAL ET SOREL, *Registre des procédures*, [Montréal], [s.e.], 1892, p. 104.

<sup>199</sup> *Loi relative à la construction des chemins de fer subventionnés par le gouvernement*, S.Q. 1893, c. 4.

<sup>200</sup> *Loi relative à certains subsides de chemin de fer*, S.Q. 1893, c. 3, préambule et art. 1.

l'enjeu dans l'actualité, amenant ainsi le législateur à prendre des mesures, et ce, même si ces commissions n'ont formulé aucune recommandation.

Après l'adoption de ces lois, la construction de chemins de fer n'a plus été au cœur des controverses touchant l'État québécois. Doit-on conclure pour autant que les mesures adoptées par le gouvernement en 1893 ont été suffisantes pour régler le problème de façon définitive ? Il est possible que les mesures aient, à tout le moins, calmé le jeu pour quelques années. Il faut dire que la frénésie de la construction de chemins de fer tirait à sa fin dans les années suivant l'adoption de ces mesures. D'ailleurs, à partir de 1916, le réseau ferroviaire avait atteint son extension maximale dans le sud du Québec. Une longue période de stagnation, puis de déclin, commença alors<sup>201</sup>. Il n'est donc pas étonnant que les scandales se soient déplacés vers d'autres secteurs de l'activité gouvernementale (construction de routes, administration des contrats publics, etc.).

Le bilan des commissions entre 1885 et 1892 apparaît nettement moins reluisant que celui de la Commission Dunscomb. La nature plus politique des sujets a sans doute amené les commissaires à faire preuve d'une plus grande retenue dans la façon dont ils traitaient les cas qui leur étaient soumis. C'est un peu comme si, à l'image de la Commission Pagnuelo, qui a ajourné ses travaux pour laisser l'électorat décider quelle version croire, les commissions de l'époque n'osaient pas confronter directement le pouvoir politique en lui proposant des mesures capables de l'encadrer.

Parallèlement, on peut aller jusqu'à s'interroger sur la capacité des commissaires de l'époque d'imaginer une réponse aux problèmes de patronage et de corruption politique. À cet égard, on peut imaginer qu'à l'instar du juge Routhier, ses contemporains étaient en mesure de voir les ravages du manque d'intégrité, mais incapables de formuler des recommandations pour régler les problèmes soulevés. Certes, cela changera avec le temps, mais cela permettrait d'expliquer l'incapacité des commissaires de proposer de grandes améliorations législatives destinées à combattre la corruption politique.

## **2.2. Commissions d'enquête au début du XX<sup>e</sup> siècle**

Les décennies suivant les grands scandales politiques sur le chemin de fer seront calmes en matière de commissions d'enquête. Il faut dire qu'à partir de 1897, le Parti libéral du Québec s'empare du

---

<sup>201</sup> D. BOOTH, préc., note 109, p. 141.

pouvoir dans la province, formant une succession de gouvernements ininterrompue jusqu'en 1936. Cette stabilité gouvernementale et politique est probablement l'une des raisons pouvant expliquer le moins grand nombre de scandales politiques nécessitant une commission d'enquête.

En fait, seulement trois commissions d'enquête ont été déclenchées entre 1897 et 1909. L'une d'elles, la Commission Lachapelle, portait sur la lutte contre la tuberculose et constituait véritablement une commission de nature médicale<sup>202</sup>. Bref, elle ne se qualifie pas du tout pour notre étude.

Une autre, la Commission Langelier de 1907, a enquêté sur un sujet qui aurait pu nous intéresser (vente irrégulière de terrains en Abitibi). Toutefois, elle n'a pas produit de rapport en bonne et due forme. Elle s'est bornée à produire un dossier sténographié rassemblant la preuve recueillie<sup>203</sup> ainsi qu'un procès-verbal manuscrit expliquant l'envoi du document de preuve brute au Secrétaire de la Province<sup>204</sup>.

Quant à la troisième, la Commission Cannon, elle fait l'objet d'une étude détaillée ci-après. Nous étudions également les Commissions Archibald-Robidoux et Amyot, lesquelles ont aussi porté sur l'intégrité, sans produire de résultats concrets sur le plan législatif.

### 2.2.1. Commission Cannon (1909)

Seule la Commission Cannon sur l'administration de la Cité de Montréal a été en mesure de produire un rapport sur un sujet d'intégrité et de formuler des recommandations. Toutefois, avant de se lancer dans l'analyse du rapport de la Commission Cannon, il importe de bien expliquer le contexte qui a amené le gouvernement à mandater un juge pour enquêter sur la vie municipale montréalaise.

Précisons que Montréal, en 1909, est une ville en pleine ébullition. De 115 000 habitants en 1871, la population montréalaise a presque quadruplé dans les quarante années suivantes, atteignant 490 000 en 1911<sup>205</sup>. Plusieurs facteurs expliquent cette croissance fulgurante. Certes, une part de

---

<sup>202</sup> COMMISSION ROYALE DE LA TUBERCULOSE, *Rapport de la Commission Royale de la Tuberculose*, [Québec, s.n., 1910].

<sup>203</sup> COMMISSION ROYALE REABITTIBI, *Copie de la preuve (1907-1908)*, [Québec, s.n., 1908].

<sup>204</sup> COMMISSION ROYALE REABITTIBI, *Procès-verbaux des séances*, [Québec, s.e., 1908], p. 103.

<sup>205</sup> CANADA: DOMINION BUREAU OF STATISTICS, *1932 Canada Year Book*, Ottawa, F. A. ACLAND, 1932, p. 103.

l'augmentation de la population est due aux nombreuses annexions effectuées par la cité, mais il n'en demeure pas moins que la forte croissance de la ville s'explique par la révolution industrielle qui entraîne un exode rural et une urbanisation croissante.

Grâce à un nœud ferroviaire important, à un grand port océanique, et à sa proximité avec les États-Unis, Montréal profite du développement du commerce international et d'industries nouvelles pour se développer rapidement à la fin du XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècle<sup>206</sup>. Cette croissance économique s'accompagne d'une forte croissance démographique majoritairement due à la migration de Canadiens-français issus de milieux ruraux, à un tel point que Montréal, qui avait été à majorité anglophone au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, est dès lors francophone à 60 %<sup>207</sup>.

Cette croissance de la population francophone entraîne un développement important de la construction, en particulier dans les anciens faubourgs de l'est de la ville (Saint-Louis, Saint-Jacques et Sainte-Marie<sup>208</sup>). Mais la croissance n'est pas limitée au territoire historique de la cité de Montréal. Elle se fait aussi sentir dans un grand nombre de municipalités de banlieue contiguës à la cité (Hochelaga, Saint-Henri, Sainte-Cunégonde, Villeray, etc.).

Or, la *Charte de la cité de Montréal* prévoyait à l'époque un pouvoir d'annexion en vertu duquel le Conseil de la cité pouvait, avec le consentement des municipalités concernées, adopter un règlement par lequel Montréal annexait lesdites entités<sup>209</sup>. Le maire d'une de ces anciennes municipalités, Raymond Préfontaine, devient maire de Montréal, et y importe les pratiques ayant cours dans les municipalités de banlieue (endettement pour financer des projets au profit des spéculateurs fonciers alliés et de son électorat<sup>210</sup>). Cette façon de faire déplaît grandement à une partie des Montréalais, les réformistes, qui demandent des changements<sup>211</sup>.

---

<sup>206</sup> Annie-Claude LABRECQUE et Dany FOGÈRES, « L'économie montréalaise au XIX<sup>e</sup> siècle », dans D. FOGÈRES (dir.), *Histoire de Montréal et de sa région*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2012, t.1, p. 485, à la page 524.

<sup>207</sup> Normand PERRON, « Le fait français : enjeu montréalais et québécois », dans D. FOGÈRES (dir.), *Histoire de Montréal et de sa région*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2012, t.2, p.1209, à la page 1219.

<sup>208</sup> Dany FOGÈRES et Valérie SHAFFER, « Une île sans partage : la domination de Montréal à l'ère d'une nouvelle dynamique insulaire », dans D. FOGÈRES (dir.), *Histoire de Montréal et de sa région*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2012, t.1, p. 433, à la page 442.

<sup>209</sup> *Loi révisant et refondant la charte de la cité de Montréal*, S.Q. 1899, c. 58, art. 9.

<sup>210</sup> Harold BÉRUBÉ, « Montréal, ses banlieues et la propagation du "virus de la corruption" : une perspective historique », dans P. BRISSETTE et M. LAPOINTE (dir.), *Corruption : Montréal et ses démons*, Montréal, Leméac, 2016, p. 49, aux pages 52 et 53.

<sup>211</sup> *Id.*, à la page 52.

Notons cependant que le problème du patronage et du clientélisme auquel est confrontée l'administration municipale montréalaise n'est pas unique en Amérique du Nord. Montréal est alors la seule métropole de son importance au Canada, mais les villes de taille similaire aux États-Unis sont alors prises avec les mêmes problèmes<sup>212</sup>. De même, les réformistes montréalais s'inspirent des « progressistes » des villes américaines lorsqu'ils fondent leur mouvement<sup>213</sup>.

Les réformistes sont en guerre contre les commissions échevinales grâce auxquelles les conseillers municipaux président aux destinées de la ville. En effet, un ensemble de commissions formées de conseillers municipaux gère chaque domaine, mais sans réelle continuité dans les opérations<sup>214</sup>. Or, c'est par le biais de ces commissions que s'effectue le patronage de politiciens comme Préfontaine, d'où le désir des réformistes de mettre fin à ce système qui permet le favoritisme<sup>215</sup>.

C'est dans ce contexte hautement politique que la Commission Cannon sera mise sur pied par le gouvernement québécois de Lomer Gouin. La proclamation nommant le juge de la Cour supérieure Lawrence J. Cannon au poste de commissaire fera d'ailleurs référence à cette demande citoyenne, tout comme une résolution unanime du Conseil de la cité demandant la tenue de cette commission d'enquête<sup>216</sup>. La table était donc mise pour une commission d'enquête médiatisée capable d'accoucher de réformes durables pour l'administration municipale montréalaise.

Première (et unique) enquête à étudier l'administration montréalaise dans son ensemble, la Commission Cannon a produit un rapport très étoffé contenant non seulement un excellent résumé des faits sur lesquels elle a enquêté, mais aussi une série de recommandations sur les réformes à prendre pour assainir les mœurs à Montréal<sup>217</sup>. Ce professionnalisme dans la rédaction marque un changement par rapport à l'époque précédente où les commissions d'enquête sur l'intégrité étaient généralement assez pauvres en termes de recommandations. Même la Commission Langelier de 1907 n'avait pas effectué un tel travail de synthèse et de proposition de réforme.

---

<sup>212</sup> *Id.*, à la page 51.

<sup>213</sup> Mathieu LAPOINTE, « La lutte contre la corruption à Montréal au XX<sup>e</sup> siècle et ses influences américaines : un bref survol », dans P. BRISSETTE et M. LAPOINTE (dir.), *Corruption : Montréal et ses démons*, Montréal, Leméac, 2016, p. 35, à la page 37.

<sup>214</sup> Michèle DAGENAI, *Des pouvoirs et des hommes : L'Administration municipale de Montréal. 1900-1950*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2000, p. 11.

<sup>215</sup> *Id.*, p.13.

<sup>216</sup> *Proclamation*, (1909) 41 G.O. 837.

<sup>217</sup> Lawrence J. CANNON, *Rapport sur l'Administration de la ville de Montréal*, [Québec, s.n.], 1909, ci-après « Rapport Cannon ».

D'emblée, mentionnons que les conclusions du juge Cannon sont accablantes pour l'administration montréalaise. À la lumière de la preuve recueillie durant son enquête, il conclut que :

1° L'administration des affaires de la Cité de Montréal, par son Conseil depuis 1902, a été saturée de corruption provenant surtout de la plaie du patronage ;

2° La majorité des échevins a administré les commissions et le conseil, de manière à favoriser l'intérêt particulier de leurs parents et amis, auxquels on distribuait contrats et positions au détriment des intérêts généraux de la Cité et des contribuables ;

3° Comme résultat de cette administration, le revenu annuel de cinq millions a été dépensé comme suit : 25 % en pots-de-vin et malversation de toutes espèces, et quant à la balance, la plus grande partie a été employée à des travaux dont la permanence était bien souvent éphémère<sup>218</sup> [.]

Bref, le juge Cannon condamne très sévèrement l'administration des populistes et donne raison aux réformistes qui ont demandé l'enquête. Il faut mentionner que son rapport décrit avec précision les différentes malversations qui avaient cours dans les différentes commissions de la Cité de Montréal au début du XX<sup>e</sup> siècle.

Sur le plan des recommandations générales, le juge voit les événements politiques le rattraper. En effet, entre la mise en place de la Commission en avril et la publication de son rapport, la législature de Québec a adopté une loi amendant la *Charte de la cité de Montréal* afin de créer le Bureau de commissaires tant demandé par les réformistes et de réduire le nombre d'échevins<sup>219</sup>. Le juge Cannon se prononcera d'ailleurs en faveur de ces deux réformes dans son rapport<sup>220</sup>.

Cependant, même si cette recommandation a été faite après l'adoption de ces deux mesures, il ne faut pas croire que la Commission Cannon n'a eu aucun impact sur leur mise en place. Et pour cause, même si la loi en question avait été adoptée en mai 1909, celle-ci prévoyait la tenue d'un référendum dans la cité au cours duquel les citoyens devaient se prononcer sur le bien-fondé d'adopter de telles mesures<sup>221</sup>.

---

<sup>218</sup> *Id.*, p. 73 et 74.

<sup>219</sup> *Loi amendant la charte de la cité de Montréal dans le but de réduire le nombre d'échevins et de créer un Bureau de commissaires*, S.Q. 1909, c. 82.

<sup>220</sup> Rapport Cannon, p. 74.

<sup>221</sup> *Loi amendant la charte de la cité de Montréal dans le but de réduire le nombre d'échevins et de créer un Bureau de commissaires*, préc., note 219, art. 4.

Or, le verdict populaire est sans appel : 88,5 % des Montréalais s'étant prévalus de leur droit de vote appuient la recommandation de créer un bureau de contrôle ; 92,2 % approuvent l'idée de réduire le nombre de conseillers<sup>222</sup>. Le journal montréalais *La Patrie* cite d'ailleurs la Commission Cannon parmi les facteurs ayant encouragé la population à voter aussi massivement en faveur d'une telle mesure<sup>223</sup>. La forte médiatisation dans les journaux montréalais de cette enquête royale a donc eu un impact politique, et ce, avant même que le juge Cannon n'ait publié son rapport.

Cette réforme n'est pas la seule à laquelle fait référence le magistrat dans ses recommandations finales. Il propose également une autre idée chère aux réformistes : abolir les quartiers et faire élire les conseillers municipaux par la ville en entier<sup>224</sup>. Pour lui, l'existence même de la représentation par quartiers donnait « naissance au patronage » et aux abus dénoncés par la Commission<sup>225</sup>.

Cette recommandation ne sera jamais suivie par le législateur. Dès 1910, le législateur va même créer de nouveaux quartiers, et par le fait même ajouter des postes de conseillers municipaux, et ce, afin de s'assurer de la représentation des anciennes municipalités annexées par la Cité de Montréal<sup>226</sup>. Ce faisant, la législature se trouve à non seulement contredire la recommandation du juge Cannon d'abolir ces quartiers, mais elle va également dans le sens contraire de la réduction du nombre de conseillers municipaux qu'elle avait pourtant accordée l'année précédente.

D'ailleurs, lorsqu'en 1921 une loi proposera un référendum aux Montréalais au cours duquel ils devront choisir entre un système où seuls trois gros quartiers existeraient, avec seulement 15 élus, et un système où un conseiller représenterait chacun des 35 quartiers de la cité<sup>227</sup>, la population de la cité préférera la seconde option (plus proche du *statu quo*<sup>228</sup>).

Ainsi, il est bien possible que l'échec de la proposition soit dû au fait que la population et les élus municipaux n'étaient tout simplement pas prêts à adopter une réforme aussi radicale que celle éliminant la base territoriale des représentants municipaux. Il faut dire que le gouvernement

---

<sup>222</sup> D'après les résultats publiés dans « Le relevé du scrutin », *La Patrie*, 21 septembre 1909, p. 1.

<sup>223</sup> « Après le vote », *La Patrie*, 21 septembre 1909, p. 14.

<sup>224</sup> Rapport Cannon, p. 74.

<sup>225</sup> *Id.*

<sup>226</sup> *Loi amendant la charte de la cité de Montréal*, S.Q. 1910, c. 48, art. 4.

<sup>227</sup> *Loi concernant la charte de la cité de Montréal*, S.Q. 1921, c. 112.

<sup>228</sup> D. FOUGÈRES et V. SHAFFER, préc., note 208, à la page 465.

municipal étant un palier de proximité traitant d'enjeux éminemment locaux, le lien territorial entre le conseiller et ses commettants semble crucial.

Le juge Cannon ne s'est cependant pas limité à des observations générales sur l'administration municipale montréalaise. Il a également effectué une revue détaillée de l'administration des différentes commissions municipales (police, pompiers, finances, voirie, etc.). Là encore, la vénalité de la fonction publique et la corruption des politiciens amèneront le magistrat à formuler des recommandations plus spécifiques.

Débutant par la commission de police, la Commission Cannon y effectue une analyse détaillée des différents scandales. Par exemple, elle relève que 56 poursuites en matière de licences ont été abandonnées par le chef de police en raison de dons à la campagne de l'échevin W. J. Proulx<sup>229</sup>. Ce politicien était également impliqué dans un scandale de construction de postes de police pour lesquels des terrains avaient été acquis auprès d'alliés politiques, et un système de collusion avait été instauré pour permettre à ses frères d'obtenir des contrats de construction<sup>230</sup>. Par ailleurs, cet échevin avait abusé de ses pouvoirs à la commission de police pour faire accuser un opposant politique de fréquenter une maison de prostitution<sup>231</sup>. Le favoritisme de Proulx s'étendait également aux promotions dans la police<sup>232</sup>.

Cependant, il ne faut pas limiter les problèmes dans la commission de police à la seule personne de son président. Un système de tolérance des maisons de prostitution et des maisons de jeu était en place depuis 34 années, de l'avis même du chef de police Campeau<sup>233</sup>. De même, les échevins avaient l'habitude de diviser des contrats afin de pouvoir les octroyer eux-mêmes de gré à gré plutôt que de devoir demander des soumissions<sup>234</sup>. En somme, la commission de police était complètement corrompue et des réformes s'imposaient.

Le juge Cannon, sans jeter le blâme sur le chef de police Campeau, propose l'abolition de la commission de police et son remplacement en matière d'octroi des contrats par le bureau de

---

<sup>229</sup> Rapport Cannon, p. 8 et 9.

<sup>230</sup> *Id.*, p. 11 et 16.

<sup>231</sup> *Id.*, p. 21 et 22.

<sup>232</sup> *Id.*, p. 19.

<sup>233</sup> *Id.*, p. 16 et 17.

<sup>234</sup> *Id.*, p. 20 et 21.

contrôle<sup>235</sup>. De même, la Commission Cannon propose de confier « le contrôle et la direction du corps de police lui-même » à une commission nommée par Québec, laquelle occuperait cette fonction pour tous les corps de police québécois, incluant la police provinciale<sup>236</sup>.

Cette dernière réforme, contrairement à la création du bureau de contrôle, ne verra jamais le jour, et la police montréalaise demeurera longtemps un lieu à la moralité douteuse où la tolérance était reine. C'est d'ailleurs ce que révélera l'enquête Coderre en 1924<sup>237</sup>. Nous pouvons donc conclure que l'absence de réforme majeure dans la police (hormis en matière d'octroi de contrats) a conduit à un *statu quo* malgré les révélations de la Commission Cannon.

La commission de police n'était pas la seule à être corrompue. Le Département du feu s'est révélé lui aussi un lieu où régnait la vénalité. Le juge Cannon y note « l'existence d'un véritable système en vertu duquel les positions (sic) de pompiers et les promotions, dans la brigade du feu, étaient vendues par des entremetteurs, des échevins et des officiers de la brigade<sup>238</sup> ». Quant à la construction de casernes, la Commission n'est pas parvenue à prouver de la corruption ou de la fraude dans l'octroi des contrats, mais elle parvient à conclure à des « irrégularités graves » dans l'octroi des contrats<sup>239</sup>.

En ce qui concerne ce domaine, le juge Cannon ne juge guère opportun de formuler une grande proposition réformiste, faisant plutôt confiance au nouveau chef de la brigade du feu ; sa seule recommandation se limite à faire prêter un serment par les pompiers en vertu duquel ils affirment résider à Montréal depuis trois ans et ne rien avoir payé pour leur nomination<sup>240</sup>. Nous n'avons guère pu de retracer ce serment dans la législation québécoise. Il est possible qu'il ait été prononcé en vertu de règles internes de Montréal, mais nous ne saurions le confirmer.

L'autre domaine où le rapport Cannon a mis au jour de nombreuses irrégularités a sans conteste été la voirie. En effet, alors que la charte de la cité prescrivait une obligation de demander des soumissions dans les journaux huit jours avant tout octroi d'un contrat d'une valeur de « mille

---

<sup>235</sup> *Id.*, p. 23.

<sup>236</sup> *Id.*

<sup>237</sup> Jean TURMEL, *Le Service de police de la Cité de Montréal : Historique du service (1909-1971)*, Montréal, Université de Montréal, 1974, p. 176.

<sup>238</sup> Rapport Cannon, p. 23.

<sup>239</sup> *Id.*, p. 35.

<sup>240</sup> *Id.*

piastres ou au-dessus (sic)<sup>241</sup> », le magistrat découvre que les contrats étaient octroyés par des échevins au gré des demandes politiques et que le département de la voirie ne procédait à aucune soumission pour le pavage ou les trottoirs<sup>242</sup>. Le rapport dénonce également des manœuvres frauduleuses entre entrepreneurs ainsi que des milliers de dollars payés en pots-de-vin<sup>243</sup>. Ces entrepreneurs finançaient d'ailleurs les candidats du « parti Canadien-français » pour obtenir de l'influence sur la commission de la voirie<sup>244</sup>.

Le patronage s'étendait également à d'autres travaux donnés par ladite Commission. Ainsi, les contrats en matière de construction des canaux d'égout et de déneigement étaient donnés à des amis des échevins ou encore à des ouvriers qui soutenaient les élus<sup>245</sup>. La surveillance des travaux était elle aussi sous l'empire du système de patronage<sup>246</sup>. Face à l'échec de la Commission de la voirie, Lawrence J. Cannon va jusqu'à proposer son abolition pure et simple, le bureau de contrôle devant la remplacer intégralement<sup>247</sup>. Nous verrons plus tard que cette réforme n'aura pas nécessairement donné les résultats escomptés.

Le juge Cannon n'a cependant pas tout condamné dans l'administration municipale montréalaise. Selon lui, le département des Finances était « bien organisé » et fonctionnait de « manière satisfaisante » malgré les problèmes de patronage qui plombaient les finances de la cité<sup>248</sup>. Trois propositions de réforme législative sont néanmoins formulées par le magistrat.

Premièrement, il souscrit à l'idée du trésorier de la cité (William Robb) de mettre la taxe d'eau à la charge du propriétaire et non de l'occupant, afin de pouvoir bénéficier d'une créance contre l'immeuble plutôt que d'un droit personnel contre l'occupant, et ainsi limiter les pertes de la ville<sup>249</sup>. Or, en vertu de la charte de la cité, le conseil municipal disposait du pouvoir de décider les modalités de cette taxe<sup>250</sup>. Il n'est donc pas étonnant que Québec n'ait pas modifié la charte pour permettre un tel changement.

---

<sup>241</sup> *Loi amendant la charte de la cité de Montréal relativement à l'administration générale*, S.Q. 1907, c. 63, art. 46.

<sup>242</sup> Rapport Cannon, p. 36.

<sup>243</sup> *Id.*, p. 39.

<sup>244</sup> *Id.*, p. 41.

<sup>245</sup> *Id.*, p. 44 et 45.

<sup>246</sup> *Id.*, p. 47.

<sup>247</sup> *Id.*, p. 48.

<sup>248</sup> *Id.*, p. 56.

<sup>249</sup> *Id.*, p. 56 et 59.

<sup>250</sup> *Loi révisant et refondant la charte de la cité de Montréal*, préc., note 209, art. 468 (3).

De même, le juge Cannon propose, encore à l'initiative du trésorier Robb, de réformer les lois encadrant le pouvoir d'exproprier de Montréal<sup>251</sup>. Ce pouvoir sera grandement remanié en 1912, en y intégrant notamment des dispositions référant à celles qui encadraient alors le pouvoir provincial d'exproprier<sup>252</sup>.

Une autre inquiétude du trésorier Robb, soit le pouvoir montréalais d'emprunter sur l'augmentation de la valeur de la propriété taxable sans formalité, a fait l'objet d'une récrimination de la part du juge Cannon<sup>253</sup>. Celui-ci considère dans son rapport que ce pouvoir est plus élevé que celui que s'est accordé le Parlement fédéral ou la législature provinciale, ce qui constitue un incitatif pour dépenser<sup>254</sup>. En 1912, en modifiant la charte de la cité, la législature n'a pas abrogé ces dispositions comme le souhaitait Cannon, préférant enlever le pouvoir à la commission des finances pour l'octroyer au conseil municipal sous recommandation du bureau des commissaires<sup>255</sup>. Bref, il semble que le pouvoir d'emprunt ait été accru plutôt que limité comme le souhaitait le magistrat.

Quant aux autres commissions municipales, elles ne sont pas exemptes de scandales. La commission de l'Hôtel-de-Ville et celle de l'incinération ont vu des entrepreneurs financer la campagne électorale de Médéric Martin (conseiller municipal, également député fédéral) en échange de contrats<sup>256</sup>. À la commission des parcs et traverses, comme à celle de l'hygiène, le juge Cannon a relevé des actes de corruption impliquant des conseillers municipaux<sup>257</sup>, tandis qu'en matière d'eau potable, la *Montreal Light Heat & Power* n'a pas eu le droit de soumissionner pour la construction d'une pompe, car elle proposait un fonctionnement électrique, et la ville voulait protéger les intérêts d'un marchand de charbon<sup>258</sup>.

La palme des irrégularités revient cependant au cas des poursuites contre les laitiers. En effet, le lait à Montréal était de mauvaise qualité, car des échevins avaient annulé 41 poursuites contre des laitiers ayant livré du lait de mauvaise qualité, et ce, uniquement pour favoriser leur patronage<sup>259</sup>. Le juge Cannon a demandé d'amender la législation (ou à tout le moins la réglementation

---

<sup>251</sup> Rapport Cannon, p. 57 et 59.

<sup>252</sup> *Loi amendant la charte de la cité de Montréal*, S.Q. 1912-13, c. 54, art. 20 à 28.

<sup>253</sup> Rapport Cannon, p. 57 et 59.

<sup>254</sup> *Id.*, p. 59.

<sup>255</sup> *Loi amendant la charte de la cité de Montréal*, préc., note 252, art. 13 et 14.

<sup>256</sup> Rapport Cannon, p. 50 et 51.

<sup>257</sup> *Id.*, p. 52 à 55.

<sup>258</sup> *Id.*, p. 65.

<sup>259</sup> *Id.*, p. 53.

municipale) pour rendre illégale une intervention de cette nature de la part des élus municipaux<sup>260</sup>. Malheureusement, aucune loi n'a été adoptée dans la foulée du rapport Cannon pour interdire cette pratique.

Finalement, le rapport Cannon a brossé un portrait assez complet des différents types d'actes malhonnêtes qui étaient commis dans l'administration montréalaise du début du XX<sup>e</sup> siècle : corruption directe, utilisation du financement politique à des fins commerciales, népotisme, partisanerie, collusion, division de contrats pour éviter de demander des soumissions publiques, abus de pouvoir (de nombreux stratagèmes ont été mis au jour par cette commission d'enquête).

Celle-ci a formulé de nombreuses recommandations dans un rapport très bien étoffé. Toutefois, malgré les bonnes volontés du juge Cannon et des réformistes qui obtenaient le contrôle de l'Hôtel-de-Ville à cette époque, bien peu de recommandations ont été mises en place. Seule la principale revendication des réformistes, le bureau de contrôle, a été mise en place, et cela s'est fait avant même le dépôt du rapport. Et encore, on peut s'interroger sur la valeur de cette structure.

En effet, dès 1914, le populiste Médéric Martin, celui-là même qui trempait dans des scandales de financement politique contre contrats lors de son passage à la présidence de la commission de l'incinération, est élu maire de Montréal. Martin est pris avec une situation budgétaire difficile, continuant d'augmenter les dépenses, alors que les valeurs foncières augmentaient moins rapidement qu'avant, ce qui plombait les finances de la cité<sup>261</sup>. Montréal fait appel au Bureau de recherches municipales de New York, lequel reprend essentiellement dans son rapport les conclusions du juge Cannon sur le favoritisme et la mauvaise gestion financière dans la cité<sup>262</sup>.

En 1918, devant la banqueroute municipale, le gouvernement québécois prend d'ailleurs les grands moyens et met Montréal sous tutelle<sup>263</sup>. Le Bureau des commissaires est aboli<sup>264</sup>, signant l'arrêt de mort de la plus grande revendication des réformistes. Toutefois, la législature institue une commission administrative disposant d'énormes pouvoirs et dont certains membres sont nommés par Québec<sup>265</sup>.

---

<sup>260</sup> *Id.*, p. 53 et 54.

<sup>261</sup> M. DAGENAIS, préc., note 214, p. 20.

<sup>262</sup> D. FOUGÈRES et V. SHAFFER, préc., note 208, à la page 467.

<sup>263</sup> *Id.*, à la page 468.

<sup>264</sup> *Loi amendant la charte de la cité de Montréal*, S.Q. 1917-18, c. 84, art. 2 à 9.

<sup>265</sup> *Id.*, art. 10 et 11.

Cette loi, adoptée moins de dix ans après le rapport Cannon, signifie l'abolition de la seule institution en découlant véritablement. Dès lors, l'intérêt de la Commission Cannon ne sera plus que de nature historique.

### 2.2.2. *Commissions Archibald-Robidoux (1922) et Amyot (1925)*

Les années 1920 n'ont pas donné lieu à de nombreuses commissions d'enquête portant sur l'intégrité. Nous n'en avons recensé que deux : la Commission Archibald-Robidoux et la Commission Amyot. Ces commissions ressemblent beaucoup à celles du XIX<sup>e</sup> siècle, en raison de la brièveté de leurs rapports et de leur absence d'effet sur la législation québécoise.

En 1922, le gouvernement du Québec mandate John-Sproot Archibald et Joseph-Émery Robidoux pour enquêter sur le meurtre de Blanche Garneau survenu deux ans plus tôt à Québec<sup>266</sup>. En effet, des allégations selon lesquelles le gouvernement protégeait les auteurs du meurtre circulaient à Québec<sup>267</sup>. Certaines rumeurs attribuaient le crime aux fils de deux députés (Madden et Paquet<sup>268</sup>).

Toutefois, la Commission en vient à la conclusion que le procureur général (et premier ministre), Louis-Alexandre Taschereau, n'a protégé personne et a donné des instructions spéciales à cet égard<sup>269</sup>. Selon les commissaires, « le gouvernement n'a [rien fait] pour protéger qui que ce soit contre des poursuites<sup>270</sup> ». La Commission blanchit donc le gouvernement, mais ne parvient cependant pas à identifier le coupable<sup>271</sup>.

Satisfaits de l'action gouvernementale, les commissaires ne recommandent donc aucune mesure pour améliorer la situation. Cette retenue à l'endroit du gouvernement provincial, qui avait été très marquante lors des commissions du XIX<sup>e</sup> siècle, semble donc persister au début du XX<sup>e</sup> siècle.

Quant à la Commission Amyot, elle avait pour mandat d'examiner des irrégularités dans les examens des mesureurs de bois au Québec<sup>272</sup>. Les différents témoignages devant la Commission

---

<sup>266</sup> *Proclamation*, (1922) 54 G.O. 1 (Extra 14 novembre).

<sup>267</sup> *Id.*

<sup>268</sup> COMMISSION ROYALE IN RE : ADMINISTRATION DE LA JUSTICE EN CE QUI CONCERNE LE MEURTRE DE BLANCHE GARNEAU, *Rapport des Commissaires*, Québec, [s.e.] 1922, p. 9.

<sup>269</sup> *Id.*, p. 24.

<sup>270</sup> *Id.*, p. 27.

<sup>271</sup> *Id.*, p. 28.

<sup>272</sup> Arrêté en Conseil 1924 du 5 novembre 1925, *Concernant la nomination d'un commissaire royal pour faire enquête sur les examens des mesureurs de bois*, non publié, en ligne, <http://www.assnat.qc.ca/fr/document/107465.html>

ont permis de mettre au jour un système par lequel les examinateurs n’octroyaient les certificats qu’en échange de pots-de-vin<sup>273</sup>. Au point 2 de son rapport, la Commission Amyot écrit qu’elle n’a « aucune hésitation à déclarer que la preuve démontre l’existence d’un système organisé, en vertu duquel certains candidats, aux examens des Mesureurs de Bois recevaient de l’aide à ces examens ; et que, dans la plupart des cas, cette aide était donnée moyennant finances (sic)<sup>274</sup> ».

Sur le plan des recommandations, Amyot en effectue essentiellement que sur les poursuites judiciaires à entreprendre dans le dossier<sup>275</sup>. Sur le plan du système des examens, le commissaire ne formule pas de recommandations, préférant transmettre au ministre les suggestions écrites par les mesureurs de bois eux-mêmes<sup>276</sup>. Cela dit, le législateur n’a pas non plus adopté de lois dans la foulée de cette commission. La Commission Amyot n’a donc pas donné lieu à des réformes sur le plan législatif.

### **2.3. Conclusion sur l’époque 1867–1959**

De la Commission Dunscomb à la Commission Amyot, les commissions d’enquête mises sur pied à cette époque ont pu découvrir de nombreux manquements en matière d’éthique, touchant tant l’appareil politique que l’appareil administratif. Par contre, sur le plan de leurs rapports, ces commissions se sont révélées bien pauvres en recommandations. Ces dernières n’ont d’ailleurs eu que peu d’impacts sur le législateur.

Hormis les recommandations de la Commission Dunscomb portant sur le service civil, les rapports de l’époque n’ont pas inspiré de réformes législatives majeures. Au contraire, toutes les commissions qui visaient directement le pouvoir politique québécois (Desjardins, Dorion, Routhier, Jetté, Pagnuelo et Archibald-Robidoux) n’ont produit aucune recommandation visant à encadrer celui-ci.

---

(Consulté le 9 octobre 2016).

<sup>273</sup> Voir les différents témoignages retranscrits dans le fonds d’archives E17 (Contenant 1960-01-036/2131).

<sup>274</sup> Willie AMYOT, *Rapport à l’honorable H. Mercier*, 31 janvier 1925, dans le fonds d’archives E21-S10 (Contenant 1960-01-038/6).

<sup>275</sup> *Id.*, point 12.

<sup>276</sup> *Id.*, point 5.

Face aux liens à problème entre les entreprises privées et le financement politique, la Commission Routhier semblait impuissante. De son côté, la Commission Pagnuelo a préféré ajourner ses travaux en pleine campagne électorale pour éviter tout impact politique.

Lorsque les commissions portaient sur des problèmes touchant les fonctionnaires (Dunscomb, Hemming, Robidoux, Amyot) ou le milieu municipal (Cannon), les commissaires ont proposé davantage de recommandations. Les parlementaires de l'époque se sont néanmoins révélés peu empressés à tenir compte des recommandations formulées dans les rapports.

Bref, les commissions d'enquête entre 1867 et 1959 ont produit peu de résultats sur le plan législatif. Ceci contraste avec l'époque suivante où les rapports des commissions deviennent des sources d'inspiration pour les parlementaires.

### **Chapitre III : Commissions d'enquête (1960 à ce jour)**

Contrairement à l'époque 1867–1959, les commissions d'enquête acquièrent une importance grandissante à partir des années 1960. Les rapports des commissions sont plus étoffés. Ils présentent des recommandations motivées qui sont de plus en plus souvent transformées en législation par les législatures successives.

Les sept décennies que couvre cette époque ont été marquées par le développement de l'appareil bureaucratique québécois et de l'État providence. Le rôle accru du gouvernement du Québec dans certains champs, comme la santé ou l'éducation, provoque un désir d'enquêter sur ces domaines pour assurer une utilisation optimale des deniers publics (Commissions Tellier, Chabot, Morcel et Smith).

Parallèlement, l'État investit de façon massive dans les infrastructures de la province (chantiers hydro-électriques, construction d'autoroutes et du métro de Montréal, Jeux olympiques, etc.). Cette injection d'argent public dans l'économie provoquera aussi son lot de scandales qui seront traités par des commissions d'enquête (Commission Cliche, Commission Malouf, Commission Charbonneau).

De plus, l'indépendance des institutions étatiques vis-à-vis du pouvoir politique devient une thématique importante menant à la Commission Moisan en 2000 et à la Commission Bastrache en 2010.

Ce chapitre étudie donc une période que l'on pourrait qualifier d'âge d'or des commissions d'enquête, puisqu'environ quatre-vingts commissions ont été mises sur pied durant ces trente années (dont plus d'une vingtaine durant les six premières années de la décennie 1960). Jamais une époque de l'histoire du Québec n'a vu autant de commissions d'enquête. De ce nombre, vingt se qualifient pour notre étude puisqu'elles portent sur des sujets liés à l'intégrité dans l'administration des biens publics.

Au-delà du nombre de commissions, cette époque se caractérise par un changement dans le traitement des recommandations. Alors que les commissions de la fin du XIX<sup>e</sup> et du début du XX<sup>e</sup> siècle faisaient peu de recommandations et que celles-ci étaient rarement suivies, les commissions, à partir de 1960, ont produit un nombre croissant de recommandations dont plusieurs ont inspiré le législateur dans ses réformes.

Un autre facteur marquant de l'époque étudiée est l'arrivée de la télévision comme acteur important et la diffusion des audiences des commissions d'enquête, et par conséquent dans l'intérêt accordé à leurs recommandations. Seuls 146 000 foyers canadiens avaient accès à la télévision en 1952<sup>277</sup>. Or, en 1960, 3,4 millions de foyers canadiens disposent d'un téléviseur<sup>278</sup>. L'appareil était présent dans à peu près tous les foyers au début de la décennie 1970, puisque 96,6 % des Canadiens étaient rejoints par la télévision<sup>279</sup>.

Conséquemment, les commissions d'enquête ont, pour la première fois, fait leur entrée dans les foyers québécois. Ceci a inévitablement eu un impact sur l'accès des Québécois à l'information reliée aux commissions d'enquête, et conséquemment sur les répercussions qu'ont eues les commissions largement télédiffusées.

Dans les dernières décennies de l'époque étudiée, c'est le développement de l'information continue à la télévision, de même que l'accès à l'internet, qui permettent une meilleure diffusion des idées des commissions d'enquête.

### **3.1. Les commissions d'enquête (1960–1969)**

En 1960, les libéraux de Jean Lesage prennent le pouvoir à Québec, délogeant l'Union nationale qui était en place depuis 1944. Le nouveau gouvernement est friand de commissions d'enquête. Pas moins de 24 commissions ont été mises sur pied durant les six années au pouvoir de Lesage. Quant aux gouvernements Johnson-Bertrand (1966–1970), ils ont eu recours à six reprises à ce procédé.

À titre de comparaison, seulement quatre commissions d'enquête ont été déclenchées sous le gouvernement Duplessis (1944–1959). De ce nombre, trois avaient un objet clair de réflexion politique : la Commission Fortier sur les impôts municipaux et scolaires<sup>280</sup>, la Commission Gingras sur les problèmes de logement<sup>281</sup> ainsi que la Commission Tremblay sur les problèmes constitutionnels<sup>282</sup>. Une seule, la Commission Lippé, était plus de nature quasi judiciaire et

---

<sup>277</sup> BUREAU FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE, *Annuaire du Canada 1960*, Ottawa, Roger Duhamel, 1961, p. 926.

<sup>278</sup> *Id.*

<sup>279</sup> BUREAU FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE, *Annuaire du Canada 1970*, Ottawa, Information Canada, 1971, p. 1000.

<sup>280</sup> COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA RÉPARTITION DES IMPÔTS MUNICIPAUX ET SCOLAIRES, *Rapport sur les aspects financiers du problème scolaire*, [Québec], Commission d'enquête sur la répartition des impôts municipaux et scolaires, 1946.

<sup>281</sup> COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE PROBLÈME DE LOGEMENT, *Rapport de la commission chargée de faire enquête sur les problèmes de logement*, Montréal, Commission d'enquête sur le problème de logement, 1952.

<sup>282</sup> COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LES PROBLÈMES CONSTITUTIONNELS, *Sommaire du rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, Québec, Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, 1956.

portait sur l'effondrement d'un pont à Trois-Rivières, mais cette commission a été incapable d'expliquer les causes de l'effondrement<sup>283</sup>.

Le contraste est frappant avec l'époque Lesage où les 24 commissions d'enquête ont produit 7000 pages de rapport, dont 5002 par les 13 commissions de réformes politiques et 1998 par les 11 commissions ayant des mandats quasi judiciaires<sup>284</sup>. Non seulement cette ère se démarque par l'importance du nombre de commissions, mais ces dernières ont également produit des rapports étoffés agrémentés de nombreuses recommandations. Comment peut-on expliquer un tel contraste entre les deux époques ?

Il est clair que le contexte politique a eu une influence. Les libéraux, élus avec le slogan « *C'est le temps que ça change* », préconisent de grandes réformes sociales et s'inscrivent en faux avec l'époque duplessiste<sup>285</sup>. Ces réformes importantes nécessitaient des organismes de planification et de consultation, des structures manquant alors à la plupart des ministères québécois, ce qui explique en bonne partie l'augmentation du nombre de commissions d'enquête portant sur l'élaboration de politiques publiques (13 commissions<sup>286</sup>).

Comme nous l'avons relevé précédemment, la Révolution tranquille a été une époque de foisonnement concernant les commissions d'enquête. Celles-ci ont proliféré dans tous les domaines, y compris dans les matières d'intégrité. Afin de pouvoir les étudier de façon systématique, nous devons procéder à un regroupement.

Dans un premier temps, nous nous pencherons sur les Commissions Salvas. Celles-ci doivent être étudiées de façon séparée, car elles sont les seules à porter sur le lien entre l'intégrité et les mœurs politiques. Par la suite, nous regrouperons toutes les commissions liées à l'administration des hôpitaux et des sanatoriums. En effet, elles partagent des traits communs et leurs recommandations sont généralement concordantes. De même, nous regrouperons l'étude des commissions d'enquête ayant porté sur les commissions scolaires (Commission Morcel et Commission Smith de 1964). Finalement, nous analyserons de façon séparée une

---

<sup>283</sup> René LIPPÉ et J. Lucien DANSEREAU, *Rapport des commissaires relativement à l'enquête publique au sujet de l'écroulement du pont public situé sur la rivière Saint-Maurice entre la cité des Trois-Rivières et la cité du Cap-de-la-Madeleine*, Trois-Rivières, [s.n.], 1951, p. 138.

<sup>284</sup> A. BAZINET, préc., note 73, p. 192.

<sup>285</sup> Jacques LACOURSIÈRE, Jean PROVENCHER et Denis VAUGEOIS, *Canada - Québec : Synthèse historique : 1534-2015*, Québec, Éditions du Septentrion, 2015, p. 466.

<sup>286</sup> A. BAZINET, préc., note 73, p. 332.

commission, la Commission Sylvestre sur la Cour municipale de Québec, car elle est la seule à étudier l'intégrité dans un contexte municipal et judiciaire.

### 3.1.1. Commissions Salvas (1962–1963)

Présidées par le juge Élie Salvas, ces deux commissions ont fait la lumière sur les scandales liés à l'administration des gouvernements de l'Union nationale. La première portait sur le scandale du gaz naturel<sup>287</sup>, tandis que la seconde était plus générale et traitait des achats effectués par le gouvernement<sup>288</sup>.

#### 3.1.1.1. Commission Salvas (1962)

Lorsqu'Hydro-Québec a été constituée en 1944 avec la nationalisation de la *Montréal Light, Heat & Power*, la nouvelle société d'État se trouvait en possession d'un réseau de distribution de gaz manufacturé ainsi que de 50 % des actions dans une usine produisant du gaz<sup>289</sup>. Or, dans les années 1950, Hydro-Québec a commencé à étudier la possibilité de remplacer cette source de gaz par du gaz naturel en provenance de l'Alberta, lequel serait transporté par *Trans-Canada Pipe Lines Limited*<sup>290</sup>. Or, l'avocat-conseil de cette entreprise au Québec était le leader du gouvernement au Conseil législatif (Édouard Asselin<sup>291</sup>).

Asselin ne s'est pas contenté de jouer ces deux rôles. Il a également préparé des projets de loi pour Trans-Canada et concernant la privatisation de la division de gaz naturel d'Hydro-Québec<sup>292</sup>. Par la suite, il est devenu président du conseil d'administration de la nouvelle Corporation du Gaz naturel du Québec<sup>293</sup>. Cette corporation a émis un certain nombre d'actions. Or, de nombreux ministres, députés, conseillers législatifs, fonctionnaires d'Hydro-Québec, ainsi que l'entourage de ces personnes, ont acheté des actions de cette corporation à un prix

---

<sup>287</sup> COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA VENTE DU RÉSEAU DE GAZ DE L'HYDRO-QUÉBEC À LA CORPORATION DE GAZ NATUREL DU QUÉBEC, *Rapport des commissaires sur la vente du réseau de gaz de l'Hydro-Québec à la Corporation de gaz naturel du Québec*, Montréal, Commission d'enquête sur la vente du réseau de gaz de l'Hydro-Québec à la Corporation de gaz naturel du Québec, 1962, ci-après « Rapport Salvas, 1962 ».

<sup>288</sup> COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES MÉTHODES D'ACHAT UTILISÉES AU DÉPARTEMENT DE LA COLONISATION ET AU SERVICE DES ACHATS DU GOUVERNEMENT, *Rapport des commissaires sur les méthodes d'achat utilisées au Département de la colonisation et au Service des achats du gouvernement du 1er juillet 1955 au 30 juin 1960*, Montréal, Commission d'enquête sur les méthodes d'achat utilisées au Département de la colonisation et au Service des achats du gouvernement, 1963, ci-après « Rapport Salvas, 1963 ».

<sup>289</sup> Rapport Salvas, 1962, p. 25.

<sup>290</sup> *Id.*, p. 36.

<sup>291</sup> *Id.*, p. 56 et 57.

<sup>292</sup> *Id.*, p. 63 et 67.

<sup>293</sup> *Id.*, p. 69.

inférieur à la valeur du marché<sup>294</sup>. Plusieurs politiciens importants étaient d'ailleurs visés : les anciens premiers ministres Paul Sauvé et Antonio Barrette, l'ancien chef de l'opposition officielle Antonio Talbot, le chef de l'opposition officielle d'alors et futur premier ministre Daniel Johnson, ainsi qu'Édouard Asselin<sup>295</sup>.

En somme, de nombreux membres influents de l'Union nationale ont bénéficié de leur information privilégiée pour faire un coup d'argent lors de la privatisation d'une entreprise publique. Ce conflit d'intérêts était au cœur du scandale du gaz naturel, et le juge Salvas en a tenu compte dans ses recommandations.

D'emblée, les trois commissaires (Salvas, Ross et Guérard) blâment assez sévèrement Édouard Asselin. Ils lui reprochent son rôle dans l'adoption de lois relatives à la privatisation de la division gaz d'Hydro-Québec<sup>296</sup>. Alors qu'Asselin s'était abstenu de prendre part au vote sur les deux projets de loi qu'il avait préparés pour Trans-Canada<sup>297</sup>, il s'est permis de prendre part au débat sur le projet de loi privatisant les activités gazières d'Hydro-Québec<sup>298</sup>. Or, comme le souligne le rapport Salvas, ces trois lois ne formaient qu'une seule pièce de législation et rien ne justifiait de s'abstenir sur deux d'entre elles et de voter pour une<sup>299</sup>. D'ailleurs, un des trois articles de la loi privatisant la division gazière d'Hydro-Québec modifiait une loi pour laquelle Asselin s'était abstenu<sup>300</sup>. Le constat des commissaires est on ne peut plus clair :

[Il] y avait nettement conflit, pour Me Asselin, entre son intérêt particulier d'avocat de la Corporation de Gaz naturel du Québec et son devoir parlementaire. Il n'avait pas l'indépendance requise du législateur pour se prononcer sur le mérite d'une loi.

Les commissaires n'entendent pas mettre en doute la bonne foi de l'honorable M. Asselin, mais ils considèrent qu'il est de leur devoir de réprover son attitude, au Conseil législatif, au sujet de la dite loi 5-6 El. II, chapitre 41. Cette attitude, surtout si elle recevait l'approbation expresse ou implicite d'une commission royale d'enquête, pourrait être invoquée et suivie comme précédent. Ce précédent serait dangereux et inquiétant pour le public parce qu'il pourrait servir les fins de législateurs qui, sans souci de leur devoir parlementaire y trouveraient

---

<sup>294</sup> *Id.*, p. 83.

<sup>295</sup> *Id.*, annexe B, p. 1.

<sup>296</sup> *Id.*, p. 96 et 97.

<sup>297</sup> Nommément la *Loi concernant la Corporation de Gaz naturel du Québec*, S.Q. 1955-56, c. 157, et la *Loi concernant Trans-Canada Pipe Lines Limited*, S.Q. 1955-56, c. 158.

<sup>298</sup> Rapport Salvas, 1962, p. 95 ; *Loi relative à la distribution du gaz naturel dans la cité et la région métropolitaine de Montréal*, S.Q. 1956-57, c. 41.

<sup>299</sup> Rapport Salvas, 1962, p. 95.

<sup>300</sup> *Loi relative à la distribution du gaz naturel dans la cité et la région métropolitaine de Montréal*, préc., note 298, art. 3.

un moyen de promouvoir leurs intérêts particuliers, personnels ou autres, au préjudice de l'intérêt général.

Un tel précédent ne doit pas être admis dans notre droit constitutionnel<sup>301</sup>.

Ce blâme à l'endroit d'Asselin est d'une limpidité remarquable. Les commissaires veulent envoyer un signal clair afin de changer les mœurs parlementaires. À cet effet, ils proposent un amendement à la *Loi de la Législature*<sup>302</sup>, et ce, afin que l'indépendance du législateur ne soit jamais remise en doute<sup>303</sup>. Cet amendement ne sera pas adopté, ce qui obligera la Commission Salvas à traiter de nouveau de cette question dans son second rapport.

Quant à l'achat d'actions par des ministres, fonctionnaires, membres d'Hydro-Québec et leur entourage, la Commission énonce très clairement sa désapprobation en écrivant que :

Les dits ministres, députés et conseillers législatifs ont ainsi acquis des intérêts personnels opposés à l'intérêt général : dans une certaine mesure, ils sont devenus concurrents du public en général.

Les commissaires condamnent nettement et sévèrement l'achat d'unités de la Corporation de Gaz naturel du Québec par des ministres, députés et conseillers législatifs. C'est là un fait que réprouvent la morale et l'ordre publics. Il importe peu qu'il ne soit pas spécialement prohibé par la loi. C'est un autre fait qui, surtout s'il était approuvé expressément ou implicitement, ou même ignoré par une commission royale d'enquête, pourrait être invoqué comme précédent. Ce serait un autre précédent dangereux pour l'intérêt public. Les législateurs ne doivent pas se placer dans une situation telle qu'ils aient à choisir entre leur intérêt personnel et leur devoir public<sup>304</sup>. (Nos soulèvements)

Encore une fois, le constat est clair. Et contrairement aux commissions d'enquête du XIX<sup>e</sup> siècle, la Commission Salvas entend remédier au problème. La voie proposée est la modification législative. Les commissaires invitent donc la législature à adopter une loi afin de mettre fin au flou de la loi en matière de conflit d'intérêts<sup>305</sup>. Ils proposent de s'inspirer de la *Loi concernant la Commission hydro-électrique de Québec*<sup>306</sup>, laquelle interdisait à un membre de la commission d'avoir un intérêt dans une entreprise faisant concurrence à Hydro-Québec<sup>307</sup>. Une nouvelle loi, plus générale, devrait, selon la Commission, élargir ce principe de non-concurrence à toutes les entreprises d'État et s'appliquer tant aux députés, ministres et

---

<sup>301</sup> Rapport Salvas, 1962, p. 97 et 98.

<sup>302</sup> *Loi de la Législature*, S.R.Q. 1941, c. 4.

<sup>303</sup> Rapport Salvas, 1962, p. 98.

<sup>304</sup> *Id.*, p. 99 et 100.

<sup>305</sup> *Id.*, p. 100.

<sup>306</sup> *Loi concernant la Commission hydro-électrique de Québec*, S.R.Q. 1941, c. 98A, art. 17, instituée par la *Loi établissant la Commission hydro-électrique de Québec*, S.Q. 1944, c. 22, art. 1.

<sup>307</sup> Rapport Salvas, 1962, p. 101.

conseillers législatifs, qu'aux hauts fonctionnaires de l'État et à l'entourage de toutes ces personnes<sup>308</sup>. Parallèlement, les commissaires proposent un amendement à la loi plus spécifique sur Hydro-Québec afin que les hauts fonctionnaires d'Hydro-Québec et leur entourage soient visés<sup>309</sup>.

Notons qu'à l'instar de la recommandation précédente, ces recommandations n'ont pas été mises en œuvre par le gouvernement. Malgré quelques modifications de forme, les dispositions législatives régissant les conflits d'intérêts à Hydro-Québec n'incluent toujours pas les hauts fonctionnaires non membres du conseil d'administration de la société d'État et l'entourage des membres<sup>310</sup>.

### 3.1.1.2. *Commission Salvas (1963)*

Dès la publication de son premier rapport, la Commission Salvas poursuit son analyse en abordant cette fois la question des achats dans les ministères, et particulièrement dans le ministère de la Colonisation. Le titulaire de ce portefeuille était alors Joseph-Damase Bégin, l'organisateur en chef de l'Union nationale dans la Province<sup>311</sup>. Celui-ci a mis en place dans son ministère un système selon lequel les organisateurs et partisans de l'Union nationale servaient d'intermédiaires dans les contrats publics, recevant ainsi une récompense pour leur travail partisan à même les fonds de l'État<sup>312</sup>. Le même genre de système existait au Service des achats du gouvernement<sup>313</sup>.

Le rapport Salvas évalue à près de 2 millions de dollars les commissions ainsi payées et considère que l'État aurait pu sauver 1,454 million de dollars en réduction de prix s'il n'était pas passé par un tel système<sup>314</sup>. Ces sommes sont considérables dans un contexte où les crédits budgétaires totaux du Québec se limitaient à 26 millions de dollars en 1959-60, dernière année étudiée par l'enquête<sup>315</sup>.

---

<sup>308</sup> *Id.*, p. 101 et 102.

<sup>309</sup> *Id.*, p. 101.

<sup>310</sup> *Loi sur Hydro-Québec*, RLRQ, c. H-5, art. 19.

<sup>311</sup> Alain LAVIGNE, *Duplessis - Pièce manquante d'une légende : L'invention du marketing politique*, Québec, Septentrion, 2012, p. 23.

<sup>312</sup> Rapport Salvas, 1963, p.195.

<sup>313</sup> *Id.*, p. 194.

<sup>314</sup> *Id.*, p. 207.

<sup>315</sup> *Loi octroyant à Sa Majesté des deniers requis pour les dépenses du gouvernement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1960 et pour d'autres fins*, S.Q. 1959, c. 3.

Devant l'ampleur du système ainsi mis au jour, la Commission Salvas propose une série de modifications législatives. L'une d'elles constitue l'adoption d'une loi spéciale pour permettre à l'État de poursuivre les auteurs et participants du système afin de recouvrer les sommes perdues dans le stratagème<sup>316</sup>. Le rapport précise que cette recommandation est faite indépendamment de l'existence ou non d'un recours pour récupérer ces sommes en vertu du droit commun déjà en vigueur<sup>317</sup>.

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre dans la foulée du rapport. La solution préconisée par la Commission Salvas ne sera mise en application qu'en 2015 lorsque l'Assemblée nationale a adopté une loi semblable dans le cadre des scandales révélés par la Commission Charbonneau<sup>318</sup>. Cette loi ne permet d'ailleurs que de poursuivre pour des faits s'étant déroulés après le 15 décembre 1997<sup>319</sup>, soit bien après la Commission Salvas.

L'autre recommandation législative mise de l'avant par la Commission Salvas concerne les conflits d'intérêts entre la fonction de député/ministre ou conseiller législatif et celle d'actionnaire d'entreprises. En effet, la preuve révèle que le ministre J-D Bégin (50 %), le conseiller législatif Albert Bouchard (25 %) et le frère de ce dernier (25 %) détenaient l'ensemble des actions de la compagnie Baribeau Etchemin inc<sup>320</sup>. Or, le ministère de la Colonisation achetait du matériel à Baribeau Etchemin inc.<sup>321</sup>

À l'époque, l'article 69 de la *Loi de la Législature*<sup>322</sup> établissait des règles destinées à éviter de tels conflits d'intérêts. En effet, cette disposition prévoyait l'inhabilité à siéger pour tout député ou conseiller législatif qui avait directement, ou par l'intermédiaire d'un tiers, un marché ou un contrat avec le gouvernement<sup>323</sup>. Toutefois, lorsque le membre de la législature était actionnaire, la loi ne le rendait pas inéligible ou inhabile, à moins que le contrat ne portât sur l'exécution de travaux publics<sup>324</sup>.

Comme Baribeau Etchemin inc. n'exécutait pas de travaux publics, mais plutôt des contrats d'approvisionnement, J-D Bégin pouvait prétendre échapper à la loi<sup>325</sup>, évitant ainsi la sanction

---

<sup>316</sup> Rapport Salvas, 1963, p. 211.

<sup>317</sup> *Id.*

<sup>318</sup> *Loi visant principalement la récupération de sommes payées injustement à la suite de fraudes ou de manœuvres dolosives dans le cadre de contrats publics*, L.Q. 2015, c. 6.

<sup>319</sup> *Id.*, art. 16 al. 1.

<sup>320</sup> Rapport Salvas, 1963, p. 52 et 53.

<sup>321</sup> *Id.*, p. 211.

<sup>322</sup> Préc., note 277.

<sup>323</sup> *Id.*, art. 69 (1).

<sup>324</sup> *Id.*, art. 69 (2).

<sup>325</sup> Rapport Salvas, 1963, p. 212.

légale de 1000 \$ d'amende pour chaque journée où il siégeait<sup>326</sup>, de même que la nullité de son élection et la tenue d'une élection partielle<sup>327</sup>.

La Commission Salvas propose deux amendements à la disposition. Premièrement, les commissaires proposent :

de rendre applicable en termes précis, le principe consacré à l'article 69 paragraphe 1, de la dite loi, à tout membre de la Législature, propriétaire en son nom ou au nom d'une autre personne, de la majorité, ou d'une partie importante (à déterminer) des actions d'une compagnie ayant, avec Sa Majesté, l'un des contrats ou marchés publics prévus au dit article 69. Le même principe devrait s'appliquer à un membre de la Législature faisant partie d'une société<sup>328</sup>.

En outre, le rapport Salvas propose d'étendre la disposition « aux compagnies ou sociétés formées exclusivement, ou en majeure partie, de personnes, incluant un membre de la Législature, déjà liées entre elles par la parenté, l'amitié ou des intérêts pécuniaires<sup>329</sup> ». Ni l'une ni l'autre des propositions ne seront intégrées à la législation<sup>330</sup>.

La différence de traitement, lorsque le député était actionnaire, entre les contrats portant sur les travaux publics et les autres contrats ne sera abolie qu'en 1982 lors de l'adoption de la *Loi sur l'Assemblée nationale*<sup>331</sup>. Tous les contrats publics sont alors traités de la même façon, et ce, que le député soit actionnaire ou qu'il agisse personnellement.

Toutefois, contrairement à l'ancien article 69 de la *Loi de la Législature* qui faisait des tribunaux judiciaires les gardiens du respect de la loi<sup>332</sup>, les députés eux-mêmes ont reçu le pouvoir de statuer sur l'incompatibilité des fonctions d'un de leurs collègues<sup>333</sup>.

Cette latitude a depuis été quelque peu tempérée, car depuis une loi adoptée en 2010, le Commissaire à l'éthique et à la déontologie suggère la sanction applicable<sup>334</sup>, même si les députés conservent le dernier mot<sup>335</sup>. Si les dispositions régissant les conflits d'intérêts des députés couvrent un plus grand éventail de situations qu'à l'époque du rapport Salvas, les

---

<sup>326</sup> *Loi de la Législature*, préc., note 302, art. 70 (1).

<sup>327</sup> *Id.*, art. 71 et 72.

<sup>328</sup> Rapport Salvas, 1963, p. 212.

<sup>329</sup> *Id.*, p. 213.

<sup>330</sup> *Loi sur la législature*, S.R.Q. 1964, c. 6, art. 79.

<sup>331</sup> *Loi sur l'Assemblée nationale*, L.Q. 1982, c. 62, art. 65 et 167.

<sup>332</sup> *Loi sur la législature*, préc., note 330 art. 70.

<sup>333</sup> *Loi sur l'Assemblée nationale*, préc., note 331, art. 84.

<sup>334</sup> *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, RLRQ, c. C-23.1, art. 99.

<sup>335</sup> *Id.*, art. 103 et 104.

autorités chargées d'appliquer les sanctions sont moins indépendantes, ce qui laisse subsister des doutes sur l'indépendance du système actuel.

Bien que l'état du droit actuel ait évolué par rapport à celui en vigueur à l'époque de la Commission Salvas, cela n'a pas été le fait des autorités gouvernementales de l'époque. Les propositions des commissaires visant à lutter contre les conflits d'intérêts ne se sont pas transformées en mesures législatives, et aucune loi n'a été adoptée pour faciliter le recouvrement des pertes occasionnées par les commissions versées à des organisateurs de l'Union nationale.

### **3.1.2. Les commissions d'enquête sur les hôpitaux (1961–1963)**

Alors que jusqu'aux années 1960, l'organisation formelle de la santé au Québec relevait du secteur privé, cette situation a changé lorsque le fédéral est intervenu pour créer un programme d'assurance hospitalisation, puis d'assurance maladie<sup>336</sup>. Suivant le programme fédéral, Québec implante son propre programme d'assurance hospitalisation en 1961, non sans dépassement de coûts<sup>337</sup>. L'État lance donc une série de commissions d'enquête afin de comprendre les problèmes dans ce domaine.

Entre 1961 et 1963, pas moins de quatre commissions d'enquête étudieront la question de l'administration des hôpitaux et deux autres celle de l'administration des sanatoriums<sup>338</sup>. Ces commissions, toutes présidées par un juge (les juges Victor Chabot et Jean Tellier) constateront un manque de contrôle et d'éthique dans l'administration de ces lieux et proposeront des solutions pour assurer une utilisation efficiente des deniers publics.

La première commission à remettre son rapport, la Commission d'enquête sur l'organisation et l'administration de l'Hôpital Jean-Talon de Montréal, découvre qu'un médecin, le docteur Hori, a vendu son hôpital privé à une corporation publique qu'il présidait, avant de vendre à cette institution d'autres terrains qu'il avait acquis à des fins spéculatives<sup>339</sup>. Ce même docteur Hori

---

<sup>336</sup> Joseph FACAL, *Volonté politique et pouvoir médical : naissance de l'assurance-maladie au Québec et aux États-Unis*, Montréal, Boréal, 2006, p. 33.

<sup>337</sup> *Id.*, p. 38.

<sup>338</sup> A. BAZINET, préc., note 73, p. 340.

<sup>339</sup> COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION ET L'ADMINISTRATION DE L'HÔPITAL JEAN-TALON DE MONTRÉAL, Rapport de la Commission d'enquête sur l'organisation et l'administration de l'hôpital Jean-Talon de Montréal, [Montréal], Commission d'enquête sur l'organisation et l'administration de l'hôpital Jean-Talon de Montréal, 1961, p. 79, ci-après « Rapport Chabot, 1961 ».

se servait de sa fonction pour favoriser l'achat de produits pharmaceutiques fabriqués par une compagnie dont il était le principal actionnaire<sup>340</sup>.

La Commission découvre également que l'Hôpital Jean-Talon a versé plusieurs milliers de dollars d'honoraires professionnels à un avocat, Henri Courtemanche<sup>341</sup>. Or, celui-ci, en plus d'être membre du conseil d'administration de l'hôpital<sup>342</sup>, était le gendre du ministre de la Santé de l'époque<sup>343</sup>. Selon la Commission, ces sommes lui ont été payées afin d'obtenir des subventions gouvernementales<sup>344</sup>. Par ailleurs, l'enquête révèle que l'argent de l'hôpital a été détourné dans des comptes servant à financer l'Union nationale et des élus municipaux<sup>345</sup>. La Commission note également que les statuts et règlements de l'hôpital ressemblent grandement à ceux de l'Association des bureaux médicaux des hôpitaux de la province de Québec et d'autres associations, mais que plusieurs dispositions ont été volontairement omises pour favoriser certains médecins et diminuer « la possibilité d'un contrôle efficace de leurs actes médicaux<sup>346</sup> ».

La Commission propose alors un changement majeur afin de mieux contrôler l'Hôpital Jean-Talon et l'ensemble des hôpitaux de la province : l'adoption d'une loi générale sur les hôpitaux au Québec<sup>347</sup>. En effet, selon les commissaires, aucune loi n'interdisait au docteur Hori de transformer un hôpital privé en hôpital public ni de spéculer sur des terrains<sup>348</sup>. L'adoption d'une loi apparaissait donc nécessaire afin de contrôler et de limiter les profits individuels gagnés dans un domaine aussi subventionné que les hôpitaux<sup>349</sup>.

Cette recommandation sera mise en œuvre par l'adoption, en 1962, d'une loi sur les hôpitaux<sup>350</sup>. Toutefois, cette loi ne répond que partiellement au contenu des recommandations de la Commission. En effet, cette dernière proposait la création d'une régie des hôpitaux<sup>351</sup>, proposition absente de la loi<sup>352</sup>.

---

<sup>340</sup> *Id.*

<sup>341</sup> *Id.*, p. 83.

<sup>342</sup> *Id.*, p. 89.

<sup>343</sup> *Id.*, p. 91

<sup>344</sup> *Id.*, p. 81.

<sup>345</sup> *Id.*, p. 93 à 95.

<sup>346</sup> *Id.*, p. 109 et 110.

<sup>347</sup> *Id.*, p. 170.

<sup>348</sup> *Id.*, p. 171.

<sup>349</sup> *Id.*, p. 171 et 172.

<sup>350</sup> *Loi des hôpitaux*, S.Q. 1962, c. 44.

<sup>351</sup> *Rapport Chabot*, 1961, p. 172.

<sup>352</sup> *Loi des hôpitaux*, préc., note 350.

Sur le plan de la composition du conseil d'administration, les recommandations de la Commission, soit la présence de médecins nommés par le bureau médical et l'absence de représentants du gouvernement pour éviter l'influence politique<sup>353</sup>, ont été suivies par le législateur<sup>354</sup>. Quant à la recommandation d'augmenter la reddition de comptes des hôpitaux envers le gouvernement<sup>355</sup>, elle est intégrée par le biais d'un pouvoir réglementaire en vertu duquel le lieutenant-gouverneur en conseil pouvait prescrire aux hôpitaux « les rapports et les statistiques à fournir au ministre et les registres à tenir<sup>356</sup> ».

La législature décide de prévoir une procédure pour classifier les hôpitaux et prévoir des règlements généraux et conditions que ceux-là doivent respecter<sup>357</sup>, intégrant ainsi une recommandation du rapport Chabot<sup>358</sup>. Et bien qu'aucune recommandation formelle du rapport ne prévoit ces mesures, la nouvelle loi vient encadrer les situations de conflits d'intérêts chez les administrateurs des hôpitaux publics<sup>359</sup>.

La Commission formule des recommandations quant à la *Loi médicale de Québec*<sup>360</sup>. Elle souhaite permettre au Collège des médecins et des chirurgiens de mieux contrôler l'acte médical partout dans la province, lui donner l'autorité de limiter les privilèges des médecins aux seuls actes pour lesquels ils sont compétents et accorder au Collège un droit de regard sur les statuts et règlements des bureaux médicaux partout au Québec<sup>361</sup>. La loi est ainsi modifiée de manière à renforcer le contrôle disciplinaire par la création d'un pouvoir d'enquête pour un membre du Collège des médecins délégué par le comité exécutif du Bureau provincial de médecine<sup>362</sup>. Les autres recommandations ne figureront pas dans la loi.

Le cas de l'Hôpital Jean-Talon n'est pas isolé. En 1961, le juge Jean Tellier est mandaté pour enquêter sur deux autres hôpitaux : l'Hôpital Fleury et l'Hôpital Saint-Michel<sup>363</sup>. Là aussi, les

---

<sup>353</sup> Rapport Chabot 1961, p. 175 et 178.

<sup>354</sup> *Loi des hôpitaux*, préc., note 350, art. 7.

<sup>355</sup> Rapport Chabot 1961, p. 178.

<sup>356</sup> *Loi des hôpitaux*, préc., note 350, art. 21 g).

<sup>357</sup> *Id.*, art. 20 et 21.

<sup>358</sup> Rapport Chabot, 1961, p. 173.

<sup>359</sup> *Loi des hôpitaux*, préc., note 350, art. 12.

<sup>360</sup> *Loi médicale de Québec*, S.R.Q. 1941, c. 264.

<sup>361</sup> Rapport Chabot, 1961, p. 179.

<sup>362</sup> *Loi modifiant la loi médicale de Québec*, S.Q. 1962, c. 53, art. 15.

<sup>363</sup> Arrêté en conseil 1456 du 21 juin 1961, *Concernant une Commission d'enquête sur l'administration générale de la corporation de l'Hôpital général Fleury constitué en corporation par lettres patentes du 7 octobre 1955 et l'Hôpital Général Fleury Inc., constitué en corporation par lettres patentes en date du 23 janvier 1957* (non publié), en ligne, <http://www.assnat.qc.ca/fr/document/76963.html> (Consulté le 10 octobre 2016); Arrêté en conseil 2143 du 25 octobre 1961, *Concernant une enquête sur l'administration générale de l'Hôpital Saint-Michel*, en ligne, (non publié), <http://www.assnat.qc.ca/fr/document/77007.html> (Consulté le 10 octobre 2016).

conclusions démontrent l'insuffisance de contrôle public sur les hôpitaux subventionnés. Dans le cas de l'Hôpital Fleury, le commissaire découvre qu'un médecin et sa famille détiennent le contrôle à la fois sur un hôpital privé et sur l'hôpital public devant le remplacer, de sorte que le médecin a pu s'enrichir dans la transaction entre l'hôpital privé et le public<sup>364</sup>. Les recommandations du juge Tellier sont, de son aveu même, tirées du rapport Chabot<sup>365</sup>. De façon plus spécifique, le juge vient demander de remplacer, à titre d'administrateur, les membres de la famille du docteur Dionne ainsi que ce dernier<sup>366</sup>. Le législateur tiendra compte de ce conflit d'intérêts familial en interdisant à la famille des médecins de faire partie du conseil d'administration d'un hôpital<sup>367</sup>.

Quant à l'enquête sur l'Hôpital Saint-Michel, ses conclusions ressemblent aux commissions précédentes. En effet, même si la construction de cet hôpital ne semble pas être entachée d'autant d'irrégularités que les deux autres, il n'en demeure pas moins que les gouverneurs et administrateurs, même s'ils étaient bien intentionnés, se sont octroyé des contrats, ce qui constituait un conflit d'intérêts<sup>368</sup>. Le juge Tellier y note qu'aucun texte de loi ne vient prohiber spécifiquement ce genre de situation, contrairement aux commissaires scolaires et aux élus municipaux<sup>369</sup>. Pour la Commission, cette situation violait l'esprit de la loi, même si aucune règle précise ne s'appliquait en l'espèce<sup>370</sup>. Cette situation sera cependant corrigée dans la *Loi des hôpitaux* adoptée la même année<sup>371</sup>.

Cependant, alors que le commissaire voulait que cette règle s'appliquât à tous les organismes créés en vertu de la Partie III de la *Loi des Compagnies*<sup>372</sup>, cette proposition n'a cependant pas été intégrée à la législation concernant les autres organismes à but non lucratif. Cette loi ne prévoit toujours pas une telle règle anti-conflit d'intérêts<sup>373</sup>, de sorte que seules les dispositions

---

<sup>364</sup> COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION ET L'ADMINISTRATION DE L'HÔPITAL GÉNÉRAL FLEURY INC, LA CORPORATION DE L'HÔPITAL FLEURY ET DU DOCTEUR JEAN DIONNE, *Rapport de la Commission d'enquête sur l'organisation et l'administration de l'Hôpital Général Fleury Inc., la Corporation de l'Hôpital Fleury et du Docteur Jean Dionne*, [Montréal], Commission d'enquête sur l'organisation et l'administration de l'Hôpital Général Fleury Inc, la Corporation de l'Hôpital Fleury et du Docteur Jean Dionne, 1962, p. 81.

<sup>365</sup> *Id.*, p. 85 et 86.

<sup>366</sup> *Id.*, p. 91.

<sup>367</sup> *Loi des hôpitaux*, préc., note 350, art. 7 (4).

<sup>368</sup> COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION ET L'ADMINISTRATION DE L'HÔPITAL SAINT-MICHEL, *Rapport de la Commission d'enquête sur l'organisation et l'administration de l'Hôpital Saint-Michel*, [Montréal], Commission d'enquête sur l'organisation et l'administration de l'Hôpital Saint-Michel, 1962, p. 70, ci-après « Rapport Tellier, 1962 ».

<sup>369</sup> *Id.*, p. 71.

<sup>370</sup> *Id.*, p. 83.

<sup>371</sup> *Loi des hôpitaux*, préc., note 324, art. 12.

<sup>372</sup> Rapport Tellier, 1962, p. 82 ; *Loi des Compagnies*, S.R.Q. 1941, c. 276.

<sup>373</sup> *Loi sur les compagnies*, RLRQ, c. C-38.

générales du *Code civil du Québec* en matière de conflits d'intérêts s'appliquent aux administrateurs de ces organismes à but non lucratif<sup>374</sup>.

Pour le reste, les recommandations de cette commission viennent reprendre celles énoncées par les deux précédentes, tout en ajoutant des propositions de modifications à la Partie III de la *Loi des compagnies*<sup>375</sup>. Ainsi, le juge propose d'ajouter une obligation pour les organismes à but non lucratif de se doter d'un vérificateur<sup>376</sup>. Cette recommandation ne sera jamais mise en œuvre par le législateur, la version actuelle de la *Loi sur les compagnies* prévoyant encore une telle exception pour les organismes à but non lucratif<sup>377</sup>.

En 1962, le juge Tellier est mandaté pour une seconde enquête sur l'Hôpital Fleury<sup>378</sup>. Loin de réinventer la roue, cette commission réitère les conclusions des enquêtes précédentes<sup>379</sup>. Elle se réjouit d'ailleurs des dispositions de la *Loi des hôpitaux* interdisant qu'un conseil d'administration soit composé de membres de la même famille, ce qui permettra d'éviter des problèmes comme ceux de l'Hôpital Fleury<sup>380</sup>. La Commission blâme également un médecin pour s'être versé, par l'intermédiaire de son organisme à but non lucratif, des salaires tellement élevés que ceci équivalait presque à un dividende, mais elle n'effectue aucune recommandation législative<sup>381</sup>, cette pratique étant déjà interdite par l'article 214 de la *Loi des compagnies*<sup>382</sup>.

Le juge Tellier soulève des éléments n'ayant pas été abordés dans les autres enquêtes sur les hôpitaux. Il se penche notamment sur la question des honoraires payés dans les campagnes de financement de l'Hôpital Fleury. Il note que 50 000 \$ ont été payés pour des campagnes de souscription qui n'ont rapporté que 25 000 \$<sup>383</sup>. Le magistrat propose donc l'adoption d'une loi particulière encadrant les campagnes de charité<sup>384</sup>. Pour lui, les sommes dépensées dans le cadre

---

<sup>374</sup> Voir les articles 323 à 326 du *Code civil du Québec*, L.Q. 1991, c. 64.

<sup>375</sup> Rapport Tellier, 1962, p. 76.

<sup>376</sup> *Id.*, p. 77.

<sup>377</sup> *Loi sur les compagnies*, préc., note 373, art. 224.

<sup>378</sup> Arrêté en conseil 1223 du 26 juillet 1962, *Concernant une enquête sur l'Hôpital Général Fleury Inc.*, (non publié), en ligne, <http://www.assnat.qc.ca/fr/document/76953.html> (Consulté le 18 octobre 2016).

<sup>379</sup> COMMISSION D'ENQUÊTE DE L'HÔPITAL GÉNÉRAL FLEURY INC., *Rapport de la Commission d'enquête de l'Hôpital Général Fleury Inc.*, Montréal, Commission d'enquête de l'Hôpital Général Fleury Inc., 1963, p.146 et 147, ci-après « Rapport Tellier, 1963 ».

<sup>380</sup> *Id.*, p. 136.

<sup>381</sup> *Id.*, p. 138.

<sup>382</sup> *Loi des compagnies*, préc., note 372, art. 214.

<sup>383</sup> Rapport Tellier 1963, p. 44.

<sup>384</sup> *Id.*, p. 49.

de telles campagnes étaient « de l'argent public et l'emploi doit en être surveillé tout comme s'il s'agissait des deniers et subventions de l'État<sup>385</sup> ».

Le rapport Tellier décrit les contours de cette législation. Les noms des professionnels embauchés pour une campagne de financement devraient être publiés, de même que les honoraires qu'ils reçoivent et le budget de dépense de la campagne<sup>386</sup>. Pour le juge, « le public a le droit de savoir et il a le droit d'avoir la certitude que cet argent est employé à bon escient<sup>387</sup> ». Cette recommandation sera cependant ignorée par la législature.

La Commission Tellier formule également des commentaires pour réformer la législation encadrant les organismes sans but lucratif. Elle recommande d'augmenter le nombre d'administrateurs (plus que les trois administrateurs prévus par la loi) afin d'éviter que le conseil d'administration ne soit formé de membres de la même famille<sup>388</sup>. Cette recommandation sera elle aussi ignorée<sup>389</sup>.

Il en sera de même pour les autres recommandations de cette commission d'enquête. En effet, la Commission Tellier propose qu'en cas de liquidation d'une compagnie à but non lucratif, les biens de celle-ci échoient à l'État avant d'être redistribués à des organisations visant des buts similaires<sup>390</sup>. Cette recommandation est cependant restée lettre morte. Quant à la recommandation visant à préciser la loi concernant la possibilité pour un administrateur d'être salarié de la personne morale à but non lucratif<sup>391</sup>, elle ne sera pas non plus reprise par le législateur.

Les deux commissions portant sur les sanatoriums auront quant à elles bien peu d'impact. L'une conclura que les fonds alloués à un sanatorium ont été bien administrés et que l'argent n'a pas été détourné<sup>392</sup>. Conséquemment, elle ne fera aucune recommandation. La seconde commission, pour sa part, a pu découvrir que 350 000 \$ en subventions gouvernementales avaient été dépensés à d'autres fins que ce pour quoi ces sommes avaient été versées<sup>393</sup>. Le juge

---

<sup>385</sup> *Id.*, p. 45.

<sup>386</sup> *Id.*, p. 49.

<sup>387</sup> *Id.* p. 50.

<sup>388</sup> *Id.*, p. 146.

<sup>389</sup> *Loi sur les compagnies*, préc., note 373, art. 83 et 224 al. 1.

<sup>390</sup> Rapport Tellier, 1963, p. 149.

<sup>391</sup> *Id.*, p. 148.

<sup>392</sup> COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE SANATORIUM BÉGIN DE SAINTE-GERMAINE-DE-DORCHESTER, *Rapport de la Commission d'enquête sur le sanatorium Bégin de Sainte-Germaine-de-Dorchester*, [s.l.], Commission d'enquête sur le sanatorium Bégin de Sainte-Germaine-de-Dorchester, 1963, p. 51.

<sup>393</sup> COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE SANATORIUM ROSS DE GASPÉ, *Rapport de la Commission d'enquête sur le sanatorium Ross de Gaspé*, [s.l.], Commission d'enquête sur le sanatorium Ross de Gaspé, 1963, p.63.

Chabot en vient cependant à la conclusion que les lois de l'époque offraient au gouvernement des moyens d'éviter le problème; sa recommandation se limite donc à mieux appliquer les lois existantes<sup>394</sup>.

Que doit-on retenir de ces six commissions sur le système de santé ? Elles ont permis de découvrir que le passage d'un système de santé privé, où le financement était basé sur la charité, vers un système où l'État subventionne fortement les institutions n'a pas été accompagné de la mise en place de mesures de reddition de comptes. Conséquemment, plusieurs individus en position d'autorité en ont profité pour détourner les sommes mises à leur disposition par l'État, et ce, sans nécessairement commettre d'actes illégaux.

Les rapports des différentes commissions ont donc apporté au gouvernement de l'information cruciale qui lui a permis d'adopter une loi en conséquence. À cet égard, ces commissions se distinguent de celles de l'époque 1867–1959.

En effet, les commissions d'enquête ayant étudié des questions d'intégrité et de bonne gestion des fonds publics avant les années 1960 avaient formulé très peu de recommandations, et lorsqu'elles l'avaient fait, les gouvernements ne s'en préoccupaient peu ou pas. Le fait que les parlementaires ont donné suite à de larges parties des recommandations des commissions Chabot et Tellier marque donc un changement de paradigme dans le traitement des rapports des commissions d'enquête sur les questions d'intégrité.

Certes, le législateur ne retiendra que les recommandations spécifiques au domaine de la santé et ignorera celles qui portaient sur les corporations constituées en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies*<sup>395</sup>, mais il a tout de même réglé la question dans le secteur précis pour lequel il a mandaté des commissions. On peut néanmoins comprendre qu'il a choisi de faire une distinction entre la reddition de comptes dans un organisme privé à but non lucratif, mais lourdement subventionné (comme un hôpital privé), et un organisme privé à but non lucratif, mais ne recevant pas d'argent public.

Même si ces commissions n'auront pas permis de régler tous les problèmes dans le domaine de la santé, les enquêtes subséquentes reconnaîtront le rôle positif des recommandations des rapports Chabot et Tellier. Ainsi, le rapport Trahan de 1968, une autre enquête qui se penchait sur les soins à l'Hôpital Saint-Louis de Windsor, qualifia d'« amélioration considérable » les

---

<sup>394</sup> *Id.*, p. 78.

<sup>395</sup> Préc., note 347.

mesures tirées de ces commissions et de la Commission Castonguay<sup>396</sup>, tout en soulignant la nécessité de poursuivre les réformes dans le milieu de la santé<sup>397</sup>.

Bref, les commissions d'enquête sur l'administration des hôpitaux auront été parmi les premières à avoir un impact concret sur les lois de la province. Elles ne seront toutefois pas les seules, comme nous le verrons plus tard avec la Commission Sylvestre et la Commission Cliche, ce qui constitue un signe de l'importance accrue qui sera accordée aux recommandations des commissions d'enquête à cette époque où celles-ci se multiplient.

### 3.1.3. Commissions sur l'éducation (Morcel et Smith de 1964)

Tout comme la santé, l'éducation a été un sujet important pour les commissions d'enquête au Québec durant la Révolution tranquille. L'une d'elles, la Commission Parent, s'intéressait plutôt à l'organisation et au financement de l'enseignement<sup>398</sup>, et non à l'administration des écoles, de sorte que nous n'avons pas analysé l'implantation de ses recommandations. De même, la Commission Montpetit, qui portait sur le régime pédagogique dans une école normale, ne s'intéressait pas à l'administration des deniers publics<sup>399</sup>.

Deux enquêtes ont cependant touché l'administration des commissions scolaires et analysaient des allégations de manque d'intégrité. La Commission Smith portait sur des irrégularités alléguées dans des transactions immobilières d'une commission scolaire protestante<sup>400</sup>, tandis que l'autre, la Commission Morcel, analysait les « graves problèmes d'ordre administratif et financiers » de trois commissions scolaires catholiques<sup>401</sup>.

#### 3.1.3.1. Commission Smith (1964)

La Commission Smith en arrivera à la conclusion que bien que la commission scolaire ait payé trop cher pour certains terrains, cette situation est due à des « erreurs de bonne foi » (*honest*

---

<sup>396</sup> COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'HÔPITAL SAINT-LOUIS DE WINDSOR INC., *Rapport de la Commission d'enquête sur l'Hôpital Saint-Louis de Windsor Inc.*, [s.l., s.n.], 1968, p. 157.

<sup>397</sup> *Id.*, p. 157, 158.

<sup>398</sup> *Loi instituant une Commission royale d'enquête sur l'enseignement*, préc., note 19, art. 1.

<sup>399</sup> COMMISSION D'ENQUÊTE À L'ÉCOLE NORMALE JACQUES-CARTIER DE MONTRÉAL, *Rapport de la Commission*, [s.l., s.n.], 1962.

<sup>400</sup> Arrêté en conseil 1955 du 19 novembre 1963, *Concerning an inquiry into the real estate transactions of the Protestant School Board of Greater Montreal*, (non publié), en ligne, <http://www.assnat.qc.ca/fr/document/76993.html> (Consulté le 27 octobre 2016).

<sup>401</sup> Arrêté en conseil 410 du 19 mars 1963, *Concernant une enquête sur la Commission des écoles catholiques de la Cité de Jacques-Cartier, la Commission des écoles catholiques de Verdun et les Commissaires d'écoles pour la municipalité d'Alma*, (non publié), en ligne, <http://www.assnat.qc.ca/fr/document/76831.html> (Consulté le 27 octobre 2016).

*mistake*<sup>402</sup>). De plus, aucun fonctionnaire, membre ou représentant de la commission scolaire n'a retiré d'avantage personnel de ces transactions immobilières<sup>403</sup>. Pourtant, le juge Smith va formuler des recommandations sur le cadre législatif entourant les commissions scolaires.

Dans un premier temps, il reconnaît une amélioration de la situation par rapport au début de la période étudiée en raison d'amendements à la *Loi sur les cités et villes* permettant à une corporation municipale de prévoir des emplacements pour des écoles<sup>404</sup>. Il soulève toutefois trois nouveaux points de réforme législative. Premièrement, il propose de simplifier les règles relatives à l'expropriation pour permettre aux commissions scolaires de prendre possession d'un immeuble en payant le montant offert et en prouvant sa capacité financière à payer le montant de l'indemnité<sup>405</sup>.

De même, il propose d'amender la *Loi sur l'instruction publique* afin de préserver le secret sur les négociations de transactions immobilières, et ainsi éviter que le caractère public de l'information ne joue contre la commission scolaire<sup>406</sup>. Finalement, le juge Smith désire mettre fin au pouvoir des municipalités de permettre à des prête-noms d'enregistrer des propriétés possédées par des personnes morales, dans le but de ne pas payer la taxe foncière prévue pour les corporations et les organismes publics<sup>407</sup>, surnommée taxe des « neutres », par opposition aux taxes payées par les personnes physiques catholiques ou protestantes aux commissions scolaires de leur dénomination.

Pourtant, malgré un projet de loi visant à mieux répartir la taxe des « neutres<sup>408</sup> », la recommandation d'empêcher l'usage de prête-noms n'y figure pas. De même, la recommandation de préserver le secret sur les transactions immobilières et celle sur le pouvoir d'expropriation des commissions scolaires ne seront pas mises en œuvre, de sorte que la Commission Smith n'aura eu aucun effet tangible sur la législation. Notons cependant que la logique de la recommandation en matière de renseignement et de transaction de nature financière sera incorporée dans la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur*

---

<sup>402</sup> Arthur Ives SMITH, *Report of the Commissioner appointed to investigate the real estate transactions of the Protestant School Board of Greater Montreal and the School Boards under its control during the ten years period 1953 to 1963*. Montréal, [s.n.], 1964, p. 160.

<sup>403</sup> *Id.*, p. 161.

<sup>404</sup> *Id.*, p. 150; *Loi modifiant la Loi sur les cités et villes*, S.Q. 1959-60, c. 76, art. 31.

<sup>405</sup> *Id.*, p. 151 et 152.

<sup>406</sup> *Id.*, p. 155.

<sup>407</sup> *Id.*, p. 156.

<sup>408</sup> *Loi modifiant la charte de La Commission des écoles catholiques de Montréal et certaines lois concernant le Bureau métropolitain des écoles protestantes de Montréal*, S.Q. 1964, c. 75.

la protection des renseignements personnels<sup>409</sup>, bien que cela n'ait aucun lien avec la recommandation du juge Smith.

### 3.1.3.2. Commission Morcel (1964)

La Commission Morcel a produit un rapport en quatre tomes, dont les trois premiers portaient sur l'administration de commissions scolaires en particulier, tandis que le quatrième se penchait sur les commissions scolaires d'une façon générale. Son premier tome, sur la Commission des écoles catholiques de la Cité de Jacques-Cartier, conclut qu'« il a existé à Jacques-Cartier, de toute évidence, un appétit incompatible avec la bonne administration publique et peut-être même de la corruption<sup>410</sup> ». La Commission y a noté une absence de contrôle budgétaire<sup>411</sup>. Elle a également constaté que les commissaires se faisaient rembourser des dépenses personnelles (comme leur téléphonie à domicile) et recevaient une indemnité quotidienne, alors que la loi interdisait cette pratique<sup>412</sup>. La Commission Morcel formule des recommandations particulières pour cette commission scolaire, mais aucune n'est de nature législative. Les recommandations visent plutôt à orienter la commission scolaire à prendre de meilleures décisions en matière de gestion financière et des ressources humaines<sup>413</sup>.

À Verdun, par contre, la Commission Morcel a conclu que les problèmes financiers de la commission scolaire étaient dus à son assiette fiscale et non à une mauvaise administration<sup>414</sup>. Sa seule recommandation de nature législative pour cette commission scolaire consiste à abroger les lois particulières qui la régissent afin d'assurer le droit au suffrage universel pour les parents non propriétaires et permettre aux anglophones de voter pour leur représentant plutôt qu'une désignation par l'archevêque de Montréal<sup>415</sup>. Ces lois particulières ne seront cependant pas abrogées dans la foulée du rapport Morcel. Quant à la Commission scolaire d'Alma, la

---

<sup>409</sup> *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, RLRQ, c. A-2.1, art. 22.

<sup>410</sup> COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA COMMISSION DES ÉCOLES CATHOLIQUES DE LA CITÉ DE JACQUES-CARTIER, LA COMMISSION DES ÉCOLES CATHOLIQUES DE VERDUN ET LES COMMISSAIRES D'ÉCOLES POUR LA MUNICIPALITÉ D'ALMA, *1<sup>ère</sup> Partie : La Commission des écoles catholiques de la Cité de Jacques-Cartier*, Montréal, Commission d'enquête sur la Commission des écoles catholiques de la Cité de Jacques-Cartier, la Commission des écoles catholiques de Verdun et les commissaires d'écoles pour la Municipalité d'Alma, 1964, p. 193.

<sup>411</sup> *Id.*, p. 106.

<sup>412</sup> *Id.*, p. 47.

<sup>413</sup> *Id.*, p. 194 à 199.

<sup>414</sup> COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA COMMISSION DES ÉCOLES CATHOLIQUES DE LA CITÉ DE JACQUES-CARTIER, LA COMMISSION DES ÉCOLES CATHOLIQUES DE VERDUN ET LES COMMISSAIRES D'ÉCOLES POUR LA MUNICIPALITÉ D'ALMA, *2<sup>e</sup> Partie : La Commission des écoles catholiques de Verdun*, Montréal, Commission d'enquête sur la Commission des écoles catholiques de la Cité de Jacques-Cartier, la Commission des écoles catholiques de Verdun et les commissaires d'écoles pour la Municipalité d'Alma, 1964, p. 116.

<sup>415</sup> *Id.*, p. 117 et 118.

Commission Morcel la considère comme relativement bien administrée et formule des recommandations ne nécessitant l'adoption d'aucune loi<sup>416</sup>.

Désireuse de pousser sa réflexion plus loin, la Commission Morcel a choisi de produire une quatrième partie à son rapport. Il faut dire que la Commission avait réalisé que certains des problèmes des commissions scolaires ne pouvaient être réglés que par une réforme provinciale<sup>417</sup>. Cependant, elle ne se fait pas trop d'illusions sur la mise en œuvre de ses recommandations en écrivant humblement :

Nous serions nous-mêmes fort étonnés si toutes nos suggestions et recommandations devaient être retenues. Nous n'avons pas la prétention d'apporter ici des solutions certaines à tous les problèmes que nous avons rencontrés au cours de l'enquête ou parfois même au hasard de nos recherches. Là n'était pas notre but. Notre enquête nous a donné la conviction qu'il fallait repenser entièrement l'administration de l'enseignement élémentaire et secondaire. C'est cette conviction que nous avons avant tout cherché à exprimer dans ces pages, tout en illustrant comment on pouvait aborder ces questions avec un esprit neuf et dégagé de tout conformisme<sup>418</sup>.

Il faut dire que le rapport Morcel intervenait alors que la Commission Parent menait une réflexion encore plus large sur l'éducation au Québec. D'ailleurs, la recommandation finale du rapport Morcel (réformer de fond en comble la *Loi sur l'instruction publique*) laissait clairement entendre que le gouvernement entreprendrait une grande réforme de l'éducation et des lois dans ce domaine en qualifiant d'« assez peu probable » que le système scolaire ne subisse que des modifications mineures<sup>419</sup>.

Pourtant, la réforme législative escomptée en matière de commissions scolaires n'a pas vraiment eu lieu. Une lecture de la *Loi sur l'instruction publique* dans les lois refondues de 1977 permet de constater le peu d'impact de la Commission Morcel<sup>420</sup>. En effet, non seulement

---

<sup>416</sup> COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA COMMISSION DES ÉCOLES CATHOLIQUES DE LA CITÉ DE JACQUES-CARTIER, LA COMMISSION DES ÉCOLES CATHOLIQUES DE VERDUN ET LES COMMISSAIRES D'ÉCOLES POUR LA MUNICIPALITÉ D'ALMA, 3<sup>e</sup> Partie : *Les Commissaires d'école pour la Municipalité d'Alma*, Montréal, Commission d'enquête sur la Commission des écoles catholiques de la Cité de Jacques-Cartier, la Commission des écoles catholiques de Verdun et les commissaires d'écoles pour la Municipalité d'Alma, 1965, p. 117 à 122.

<sup>417</sup> COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA COMMISSION DES ÉCOLES CATHOLIQUES DE LA CITÉ DE JACQUES-CARTIER, LA COMMISSION DES ÉCOLES CATHOLIQUES DE VERDUN ET LES COMMISSAIRES D'ÉCOLES POUR LA MUNICIPALITÉ D'ALMA, 4<sup>e</sup> partie : *considérations et recommandations générales*, Commission des écoles catholiques de la Cité de Jacques-Cartier, la Commission des écoles catholiques de Verdun et les commissaires d'écoles pour la Municipalité d'Alma, 1965, p. 6, ci-après « Rapport Morcel, t. 4 ».

<sup>418</sup> *Id.*, p. 82.

<sup>419</sup> *Id.*, p. 92.

<sup>420</sup> *Loi sur l'instruction publique*, L.R.Q. 1977, c. I-14.

il n'y a pas eu de réécriture de fond en comble de la loi, mais les recommandations n'ont pas été suivies.

Prenons par exemple les propositions du rapport Morcel en matière de réorganisation des commissions scolaires. Celui-ci préconisait deux grandes mesures : la centralisation de l'enseignement, tant primaire que secondaire, au niveau des commissions scolaires régionales et l'abolition des commissions scolaires locales qui seraient remplacées par des conseils scolaires locaux<sup>421</sup>. La Commission Morcel a, en outre, formulé de nombreuses recommandations afin d'organiser ces deux grands changements<sup>422</sup>.

Ces propositions ne se sont cependant pas transformées en lois par la suite. Les commissions scolaires locales ont été maintenues, bien que celles-ci furent regroupées en 1971<sup>423</sup>. Ce n'est qu'en 1988 que l'ancienne *Loi sur l'instruction publique* sera remplacée par un texte entièrement nouveau, lequel ne conserve pas de commissions scolaires locales<sup>424</sup>.

Le rapport Morcel a par ailleurs formulé une recommandation afin que les conventions collectives des enseignants soient négociées de façon provinciale<sup>425</sup>, pour éviter que les enfants n'aient à subir les conflits entre enseignants et la direction et empêcher la surenchère entre commissions scolaires<sup>426</sup>. Cette recommandation deviendra réalité dès 1967<sup>427</sup>. Cependant, il s'agit d'une des rares recommandations de la Commission à être transformée en législation. Il faut dire que de nombreuses recommandations du rapport Morcel étant de nature administrative, elles ne nécessitaient pas d'amendements législatifs<sup>428</sup>.

Cela dit, en matière fiscale et financière, alors que des amendements législatifs étaient requis, les recommandations de la Commission n'ont pas été mises en vigueur. Ainsi, la recommandation de transférer la perception des taxes scolaires aux autorités municipales, en cas de non-abolition des commissions scolaires locales<sup>429</sup>, est restée lettre morte<sup>430</sup>. Quant à

---

<sup>421</sup> Rapport Morcel, t. 4, p. 83 et 84.

<sup>422</sup> *Id.*, p. 84 à 86.

<sup>423</sup> *Loi sur le regroupement et la gestion des commissions scolaires*, L.Q. 1971, c. 67.

<sup>424</sup> *Loi sur l'instruction publique*, L.Q. 1988, c. 84.

<sup>425</sup> Rapport Morcel, t. 4, p. 87.

<sup>426</sup> *Id.*, p. 44 et 45.

<sup>427</sup> *Loi assurant le droit de l'enfant à l'éducation et instituant un nouveau régime de convention collective dans le secteur scolaire*, S.Q. 1966-67, c. 63, art. 13.

<sup>428</sup> Rapport Morcel, t. 4, p. 83 à 92.

<sup>429</sup> *Id.*, p. 89.

<sup>430</sup> *Loi sur l'instruction publique*, préc., note 424, art. 366.

l'idée de préciser les fonctions du vérificateur des commissions scolaires afin de le forcer à faire un rapport spécial en cas d'irrégularités ou de dépenses illégales<sup>431</sup>, elle subira le même sort<sup>432</sup>.

Soulignons que la Commission Morcel a proposé que le gouvernement étudie la mise en place d'une taxe sur les mutations immobilières pour financer le système scolaire et limiter la spéculation foncière<sup>433</sup>. Cette mesure ne deviendra pas réalité telle qu'imaginée par la Commission Morcel. Cependant, onze ans plus tard, le gouvernement québécois mettra sur pied des droits sur les mutations immobilières, mais au bénéfice des municipalités et non des commissions scolaires<sup>434</sup>. On ne peut donc pas relier cette mesure à la Commission Morcel.

Bref, la Commission Morcel, comme la Commission Smith, n'aura pas été d'un grand secours pour la réforme de la législation provinciale. Il faut dire que cette commission avait un mandat plutôt restreint et qu'elle s'est autorisée à formuler des recommandations d'ordre général qui, de son propre aveu, relevaient plus du domaine d'expertise de la Commission Parent<sup>435</sup>. Il est donc peu étonnant que ses recommandations n'aient pas eu un impact significatif sur le législateur.

Quant à l'absence d'impact de la Commission Smith, elle ne doit pas vraiment étonner puisque la Commission a conclu à l'absence d'irrégularités dans l'administration des commissions scolaires. De plus, le législateur était probablement plus préoccupé par les réformes de fond étudiées par la Commission Parent que par des réformes administratives.

### **3.1.4. Commission Sylvestre (1965)**

En 1963, le Conseil de ville de Québec demande au gouvernement provincial de mandater une commission pour enquêter sur l'administration de la justice à la Cour municipale de Québec, ce qu'accepte le gouvernement<sup>436</sup>. Celui-ci envoie le juge Charles-Auguste Sylvestre faire la lumière sur les événements.

---

<sup>431</sup> Rapport Morcel, t. 4, p. 63.

<sup>432</sup> *Loi sur l'instruction publique*, préc., note 424, art. 330 et suiv.

<sup>433</sup> Rapport Morcel, t. 4, p. 74.

<sup>434</sup> *Loi autorisant les municipalités à percevoir un droit sur les mutations immobilières*, L.Q. 1976, c. 30.

<sup>435</sup> Rapport Morcel, t. 4, p. 7.

<sup>436</sup> Arrêté en conseil 2226 du 12 décembre 1963, *Concernant une enquête sur la Cour municipale de la cité de Québec*, (non publié), en ligne, <http://www.assnat.qc.ca/fr/document/77011.html> (Consulté le 20 octobre 2016).

Le constat de la Commission est accablant. Elle relève de nombreuses irrégularités au bénéfice de particuliers et de grandes sociétés disposant de leurs entrées à l'Hôtel de Ville<sup>437</sup>. La Commission Sylvestre relève, par exemple, qu'un juge a conclu des ententes avec des contrevenants en vertu desquelles ces derniers payaient des amendes moins élevées que ce que les règlements municipaux prévoyaient (et même parfois aucune amende<sup>438</sup>). Ces ententes étaient parfois prises avec des fonctionnaires et simplement approuvées par le magistrat<sup>439</sup>. Le rapport Sylvestre ajoute que ces derniers ont agi ainsi en raison d'échevins qui ont exercé des pressions indues sur l'administration de la justice pour favoriser leurs électeurs<sup>440</sup>.

En outre, le rapport Sylvestre met au jour un système organisé de « changements » de plaintes selon lequel des accusations de conduite avec les facultés affaiblies en vertu du *Code criminel* étaient transformées en infraction en vertu du *Code de la route*<sup>441</sup>. Les dossiers originaux disparaissaient même des archives de la Cour<sup>442</sup>.

Devant l'échec du système de justice à la Cour municipale de Québec, la Commission Sylvestre énonce ses recommandations, dont quelques-unes visent à accroître l'indépendance de la Cour vis-à-vis de la cité. Ainsi, le rapport préconise de fixer par la législature le traitement des juges municipaux afin que ceux-ci « ne dépendent plus du Conseil de Ville <sup>443</sup> ». Cette recommandation est d'ailleurs suivie par le législateur qui amende la *Charte de la cité de Québec* dans la foulée du rapport Sylvestre pour fixer le salaire des juges municipaux au même niveau que ceux des juges des sessions<sup>444</sup>. Par contre, la recommandation de rétablir l'autorité du juge en chef de la Cour municipale n'a pas été suivie<sup>445</sup>.

Le rapport Sylvestre propose de décharger un peu la Cour municipale en permettant au greffier de réclamer les amendes pour des contraventions à des règlements de la circulation par le biais d'une simple lettre, et donc d'éviter un procès<sup>446</sup>. Cette proposition a été mise en place par le

---

<sup>437</sup> COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE À LA COUR MUNICIPALE DE QUÉBEC, *Rapport de la commission d'enquête sur l'administration de la justice à la Cour municipale de Québec*, [Québec], Commission d'enquête sur l'administration de la justice à la Cour municipale de Québec, 1965, p. 40, ci-après « Rapport Sylvestre ».

<sup>438</sup> *Id.*, p. 69.

<sup>439</sup> *Id.*, p. 37.

<sup>440</sup> *Id.*, p. 268.

<sup>441</sup> *Id.*, p. 41.

<sup>442</sup> *Id.*, p. 50.

<sup>443</sup> *Id.*, p. 271.

<sup>444</sup> *Loi modifiant la charte de la cité de Québec*, S.Q. 1965, c. 81, art. 77.

<sup>445</sup> Rapport Sylvestre, p. 271.

<sup>446</sup> *Id.*, p. 273.

législateur qui a amendé la Charte deux ans plus tard pour permettre à la Ville de Québec de demander le paiement d'une amende par voie d'une simple lettre<sup>447</sup>.

Quant aux autres recommandations, certaines relevaient du champ municipal comme le fait de modifier les règlements pour établir une amende minimale en tout temps et empêcher les amendes nominales, ou encore de créer un département du contentieux dans la municipalité<sup>448</sup>. Nous n'avons pas examiné la mise en œuvre de celles-ci par la Ville de Québec, puisque la présente étude porte sur les actions prises par le législateur provincial. Il en est de même pour les autres recommandations de nature politique et non législative, relevant du palier provincial, comme celle d'instaurer des inspections par le Procureur général du greffe de la Cour municipale, ou encore celle de veiller à ce que les fonctionnaires qui ont témoigné aux audiences de la Commission Sylvestre ne subissent pas de représailles<sup>449</sup>.

En somme, nous pouvons constater que la Commission Sylvestre a eu un certain impact sur la législation puisqu'au moins deux modifications à la Charte découlent de ses recommandations. En ce sens, elle représente bien l'impact des diverses commissions de la Révolution tranquille. Contrairement à la plupart des commissions d'avant cette époque, les quelques recommandations de son rapport ont servi à mettre en œuvre des réformes. Il faut dire qu'il était relativement simple pour les élus provinciaux d'agir pour modifier des pratiques dans une Cour municipale. Ils ne pouvaient pas se sentir menacés par les conclusions du rapport, contrairement aux réformes politiques demandées dans les rapports Salvas.

### **3.2. Commissions d'enquête (années 1970 et 1980)**

Après la Révolution tranquille, le gouvernement québécois poursuit sa politique d'interventionnisme économique. Devant la diminution de l'investissement privé à la fin des années 1960 et au début des années 1970, le gouvernement de Robert Bourassa emprunte la voie de ses prédécesseurs, lançant de grands travaux (complexe hydro-électrique de la Baie-James, développement du métro de Montréal, Jeux olympiques, etc.) pour stimuler la croissance économique et créer de l'emploi<sup>450</sup>. Cette politique entraîne une conjoncture peu commune :

---

<sup>447</sup> *Loi modifiant la charte de la cité de Québec*, S.Q. 1967, c. 85, art. 39.

<sup>448</sup> Rapport Sylvestre, p. 271 et 272.

<sup>449</sup> *Id.*, p. 272 et 274.

<sup>450</sup> Gilles PAQUET, « La méso-économie : l'homme de Buridan et ses demi-mesures », dans G. LACHAPPELLE et R. COMEAU, (dir.) *Robert Bourassa : un bâtisseur tranquille*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2003, p. 64, à la page 66 et à la page 67.

125 000 emplois sont créés en 1973, une croissance de l'emploi trois fois plus élevée que celle de la population adulte<sup>451</sup>.

Cette situation économique vient cependant avec des revers importants. Le Québec voit la paix syndicale ébranlée. Entre 1972 et 1980, un nombre record de jours d'emplois sont perdus en raison de conflits de travail dans la province<sup>452</sup>. À ces conflits de travail s'ajoutent des conflits entre syndicats rivaux, dont le paroxysme sera atteint avec le saccage du chantier de la Baie-James en 1974, lequel forcera la fermeture du chantier pendant 51 jours et la tenue d'une commission d'enquête<sup>453</sup>.

Parallèlement à ces conflits de travail qui minent la productivité de la province et voient une explosion des salaires, le Québec est frappé par une période de stagflation<sup>454</sup>. Ce dernier phénomène n'est cependant pas unique au Québec. Au Canada, la décennie 1970-80 est marquée par une inflation de 120 % (taux annuel moyen de 8,23 %<sup>455</sup>). Des événements mondiaux, tels que les chocs pétroliers, ne sont pas étrangers à la situation économique secouant la province à l'époque<sup>456</sup>.

Naturellement, cette situation a provoqué des dépassements de coûts dans les grands projets financés par le secteur public. La population constate ces augmentations de dépenses et se pose des questions. Dans le cas des seuls Jeux olympiques de Montréal, le coût total atteint 1,3 milliard de dollars, par rapport aux 310 millions anticipés<sup>457</sup>. Là aussi, une commission d'enquête (Commission Malouf) se révèle nécessaire pour faire la lumière sur la mauvaise gestion des fonds publics qui devient apparente dans un contexte d'inflation généralisée.

### 3.2.1. Commission Cliche (1975)

En 1974, le saccage du chantier de la Baie-James force le gouvernement à mettre à pied des centaines de travailleurs et vient gonfler le coût des travaux. Il s'agit de la goutte qui fait déborder le vase pour le gouvernement qui mandate le juge Robert Cliche, aidé de l'avocat

---

<sup>451</sup> Pierre FORTIN, « L'économie du Québec » dans G. LACHAPPELLE et R. COMEAU, (dir.) *Robert Bourassa : un bâtisseur tranquille*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2003, p. 40, à la page 42.

<sup>452</sup> *Id.*, à la page 44.

<sup>453</sup> Charles DENIS, *Robert Bourassa : la passion de la politique*, Montréal, Fides, 2006, p. 133.

<sup>454</sup> G. PAQUET, préc., note 450, à la page 67.

<sup>455</sup> Chiffres tirés de : BANQUE DU CANADA, « Feuille de calcul de l'inflation », *Statistiques*, en ligne, <http://www.banqueducanada.ca/taux/enseignements-complementaires/feuille-de-calcul-de-linflation/> (Consulté le 3 novembre 2016).

<sup>456</sup> G. PAQUET, préc., note 450, à la page 70.

<sup>457</sup> COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE COÛT DE LA 21<sup>E</sup> OLYMPIADE, *Rapport de la Commission d'enquête sur le coût de la 21<sup>e</sup> olympiade*, Québec, Éditeur officiel, 1980, vol. 1, p. 24, ci-après « Rapport Malouf ».

Brian Mulrone, pour faire la lumière sur l'affaire<sup>458</sup>. Le syndicaliste Guy Chevrette sera nommé à titre de troisième commissaire quelques jours plus tard<sup>459</sup>.

Un an plus tard, les commissaires remettent leur rapport accompagné d'une lettre au premier ministre illustrant leur désarroi face à leurs découvertes. Ainsi, ils écrivent :

Seulement 364 jours se sont écoulés entre notre assermentation et la remise du rapport. Nous n'avons pas perdu de temps : seulement des illusions.

En effet, au départ nous croyions rencontrer des hommes pleinement humains, beaux dans leur grandeur comme dans leurs faiblesses. Nous étions naïfs.

Bien sûr, nous avons rencontré beaucoup d'honnêtes citoyens qui besognent durement et espèrent des "lendemains qui chantent". Ces hommes étaient pour nous à la fois guide et inspiration.

Mais au menu quotidien de nos audiences, nous avons trop souvent été placés en présence de fraudeurs, d'escrocs et de canailles.

[...]

L'industrie de la construction au Québec est vitale pour notre économie. On investit environ 4 milliards par an dans la construction. À l'heure actuelle, cette industrie est malade et jusqu'à un certain point corrompue. Il faut maintenant faire mentir le proverbe qui veut que "lorsqu'une rivière grossit, son eau se salit"<sup>460</sup>.

Ces propos, de même que le rapport qui les accompagne, ont l'effet d'une bombe dans la société québécoise. Les commissaires révèlent que le crime organisé a infiltré les syndicats et y a transporté ses méthodes<sup>461</sup>. Selon eux, la présence de « réseaux de fiers-à-bras au sein de certains locaux de la F.T.Q. - Construction enlève pratiquement toute liberté de choix au travailleur de la construction<sup>462</sup> ». Les délégués syndicaux dans la construction sont d'ailleurs majoritairement d'anciens criminels<sup>463</sup>.

Menée par André Desjardins, la F.T.Q. - Construction utilise la violence pour obtenir le monopole de la représentation syndicale<sup>464</sup>. Desjardins laisse d'ailleurs ses proches s'enrichir à

---

<sup>458</sup> Arrêté en conseil 1208-74 du 27 mars 1974, *Concernant une enquête sur l'exercice de la liberté syndicale sur les chantiers de construction et les comportements de certaines personnes sur ces chantiers*, (non publié), en ligne, <http://www.assnat.qc.ca/fr/document/76943.html> (Consulté le 8 novembre 2016).

<sup>459</sup> Arrêté en conseil 1572-74 du 1<sup>er</sup> mai 1974, *Concernant une enquête sur l'exercice de la liberté syndicale sur les chantiers de construction et les comportements de certaines personnes sur ces chantiers*, (non publié), en ligne, <http://www.assnat.qc.ca/fr/document/76967.html> (Consulté le 8 novembre 2016).

<sup>460</sup> COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA LIBERTÉ SYNDICALE DANS L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION, *Rapport de la Commission d'enquête sur la liberté syndicale dans l'industrie de la construction*, Québec, Éditeur officiel, 1975, p. 5 et 6, ci-après « Rapport Cliche ».

<sup>461</sup> Rapport Cliche, p. 18.

<sup>462</sup> *Id.*, p. 28.

<sup>463</sup> *Id.*, p. 33.

<sup>464</sup> *Id.*, p. 79.

même des pots-de-vin<sup>465</sup>. Sa corruption investit même le milieu politique. Le chef syndical envoie ses hommes aider des campagnes électorales et utilise son influence pour remplir une salle où le ministre du Travail prononçait une allocution électorale<sup>466</sup>. D'autres fiers-à-bras liés à la F.T.Q. font du grabuge à Longueuil lors de l'élection de 1973<sup>467</sup>.

L'État est également touché par le scandale. La Commission Cliche relève de nombreux exemples de fonctionnaires ayant manqué d'éthique. Ainsi, le rapport révèle que des fonctionnaires ont demandé des pots-de-vin pour procurer des emplois à la Baie-James<sup>468</sup>. Dans d'autres cas, sans être corrompus, des fonctionnaires ont collaboré avec André Desjardins dans ses manigances, parfois par leur simple silence, mais également par des actions<sup>469</sup>. Le rapport Cliche en arrive à la conclusion que la fonction publique ne faisait pas respecter les lois et favorisait la F.T.Q. – Construction au détriment des autres syndicats (C.S.N. et C.S.D.<sup>470</sup>).

Face à ces révélations, la Commission Cliche propose une grande réforme des lois en matière de droit du travail dans l'industrie de la construction, réforme qui sera accueillie favorablement par le gouvernement qui n'hésitera pas à mettre ses recommandations en œuvre avec célérité. Le rapport ayant été déposé le 2 mai 1975<sup>471</sup>, deux lois sont adoptées 20 jours plus tard afin de mettre en œuvre les recommandations du rapport<sup>472</sup>. Deux autres sont adoptées durant le mois de juin 1975<sup>473</sup>. Ces lois répondent pour l'essentiel aux recommandations de la Commission.

La *Loi modifiant la Loi sur les relations du travail dans l'industrie de la construction* vient intégrer des propositions de la Commission Cliche ayant trait à l'éthique et à l'intégrité du milieu syndical. Un article interdit aux personnes condamnées pour des infractions criminelles d'occuper des fonctions syndicales à moins d'avoir obtenu un pardon<sup>474</sup>, ce qui répond directement à une recommandation de la Commission<sup>475</sup>. La recommandation de la Commission de créer des présomptions de culpabilité contre les employeurs discriminant selon

---

<sup>465</sup> *Id.*

<sup>466</sup> *Id.*, p. 84.

<sup>467</sup> *Id.*, p. 70.

<sup>468</sup> *Id.*, p. 285.

<sup>469</sup> *Id.*, p. 290.

<sup>470</sup> *Id.*, p. 292.

<sup>471</sup> *Id.*, p. 5.

<sup>472</sup> *Loi modifiant la Loi sur les relations du travail dans l'industrie de la construction*, L.Q. 1975, c. 50 ; *Loi sur la mise en tutelle de certains syndicats ouvriers*, L.Q. 1975, c. 57.

<sup>473</sup> *Loi constituant l'Office de la construction du Québec et modifiant de nouveau la Loi sur les relations du travail dans l'industrie de la construction*, L.Q. 1975, c. 51 ; *Loi sur la qualification professionnelle des entrepreneurs en construction*, L.Q. 1975, c. 53.

<sup>474</sup> *Loi modifiant la Loi sur les relations du travail dans l'industrie de la construction*, préc., note 472, art. 1.

<sup>475</sup> Rapport Cliche, p. 296.

l'affiliation syndicale et contre les travailleurs ou officiers syndicaux ayant organisé des grèves ou ralentissements de travail illégaux est de plus mise en œuvre<sup>476</sup>.

Quant aux propositions de la Commission Cliche sur les délégués de chantier et sur l'« étiquette syndicale » (entente pour que les travailleurs n'installent que du matériel fabriqué par des membres de leur syndicat<sup>477</sup>), elles sont aussi mises en œuvre par cette loi<sup>478</sup>. L'interdiction pour un employeur ou un syndicaliste de recevoir un avantage ou un bénéfice<sup>479</sup> vient également répondre à une demande de la Commission. Bref, cette loi a permis de rapidement intégrer au droit positif des recommandations ponctuelles de la Commission Cliche.

D'autre part, la recommandation de mettre en tutelle des sections locales de syndicats (dont la section 144 des plombiers, dirigée par André Desjardins<sup>480</sup>), fait l'objet d'une loi particulière, et elle est aussi adoptée rapidement<sup>481</sup>. Les dispositions de cette loi reprennent d'ailleurs mot à mot les propositions de la Commission sur les pouvoirs des tuteurs (pouvoirs de modification des statuts et de suspension d'administrateurs, notamment<sup>482</sup>).

Par ailleurs, en ce qui concerne la qualification professionnelle des employeurs, le rapport Cliche recommandait l'adoption d'une loi comportant de nombreuses dispositions<sup>483</sup>. Le gouvernement a pris moins de deux mois pour adopter une telle loi générale<sup>484</sup>. La seule différence entre la loi et la proposition consiste au fait que le législateur en a confié l'application au ministre du Travail et de la Main d'œuvre<sup>485</sup>, et non à celui des Institutions financières, comme le proposait la Commission<sup>486</sup>. Cette différence nous semble somme toute mineure et ne remet pas en cause la volonté du gouvernement de corriger les problèmes énoncés par les commissaires.

La quatrième loi, (*Loi constituant l'Office de la construction du Québec et modifiant de nouveau la Loi sur les relations de travail dans l'industrie de la construction*), est sans doute celle qui a permis de mettre en place les plus importantes réformes proposées par la

---

<sup>476</sup> *Id.*, p. 309 ; *Loi modifiant la Loi sur les relations du travail dans l'industrie de la construction*, préc., note 472, art. 2, 4.

<sup>477</sup> Rapport Cliche, p. 298 à 300.

<sup>478</sup> *Loi modifiant la Loi sur les relations du travail dans l'industrie de la construction*, préc., note 472, art. 3, 6.

<sup>479</sup> *Id.*, art. 6.

<sup>480</sup> Rapport Cliche, p. 300 à 302.

<sup>481</sup> *Loi sur la mise en tutelle de certains syndicats ouvriers*, préc., note 472.

<sup>482</sup> *Id.*, art. 16.

<sup>483</sup> Rapport Cliche, p. 304.

<sup>484</sup> *Loi sur la qualification professionnelle des entrepreneurs en construction*, préc., note 473.

<sup>485</sup> *Id.*, art. 135.

<sup>486</sup> Rapport Cliche, p. 305.

Commission Cliche. En effet, l'Assemblée nationale a fait sienne la principale recommandation du rapport, soit la création de l'Office de la construction du Québec, un organisme responsable de l'application du décret sur les conditions de travail dans cette industrie<sup>487</sup>. De plus, l'organisme reçoit, conformément au désir des commissaires<sup>488</sup>, la responsabilité du placement des salariés dans l'industrie de la construction<sup>489</sup>.

En plus de réformes de nature administrative, le rapport Cliche présente de nombreuses propositions pour favoriser la démocratie syndicale telles que la modification des statuts des syndicats pour favoriser la participation, l'introduction du vote secret pour déclencher une grève, ou pour accepter ou rejeter une convention collective, et l'obligation pour les syndicats d'informer les syndiqués de l'utilisation des fonds syndicaux<sup>490</sup>. La loi intègre ces modifications dans le corpus législatif provincial<sup>491</sup>. De plus, elle met en place un système pour encadrer le maraudage en établissant une période et une procédure précises pour les changements d'accréditation<sup>492</sup>, ce qui correspond à des doléances exprimées par la Commission Cliche<sup>493</sup>.

Par ailleurs, pour assurer le pluralisme syndical, l'Assemblée nationale vote certaines mesures afin d'encadrer la représentativité des associations de travailleurs et d'éviter le monopole d'un syndicat dans les négociations<sup>494</sup>. Encore une fois, ces mesures s'inspirent du rapport Cliche<sup>495</sup>. Le pouvoir gouvernemental de modifier unilatéralement les conditions de travail négociées par les parties est abrogé<sup>496</sup>, répondant ainsi à une demande de la Commission<sup>497</sup>.

Les syndicats ne sont pas les seuls visés par les réformes de la Commission d'enquête sur la liberté syndicale dans l'industrie de la construction. Les patrons le sont également. La Commission a réclamé la création d'une Association des entrepreneurs en construction du Québec, laquelle serait l'instance responsable de négocier avec les syndicats le décret sur les

---

<sup>487</sup> Rapport Cliche, p. 305 et 308 ; *Loi constituant l'Office de la construction du Québec et modifiant de nouveau la Loi sur les relations du travail dans l'industrie de la construction*, préc., note 472, art. 1 à 3, 11 et 12, 14 à 21, 29 et 30, 36 à 38.

<sup>488</sup> Rapport Cliche, p. 319.

<sup>489</sup> *Loi constituant l'Office de la construction du Québec et modifiant de nouveau la Loi sur les relations du travail dans l'industrie de la construction*, préc., note 472, art. 13.

<sup>490</sup> Rapport Cliche, p. 296.

<sup>491</sup> *Loi constituant l'Office de la construction du Québec et modifiant de nouveau la Loi sur les relations du travail dans l'industrie de la construction*, préc., note 473, art. 25.

<sup>492</sup> *Id.*, art. 3.

<sup>493</sup> Rapport Cliche, p. 297.

<sup>494</sup> *Loi constituant l'Office de la construction du Québec et modifiant de nouveau la Loi sur les relations du travail dans l'industrie de la construction*, préc., note 473, art. 3.

<sup>495</sup> Rapport Cliche, p. 311.

<sup>496</sup> *Loi constituant l'Office de la construction du Québec et modifiant de nouveau la Loi sur les relations du travail dans l'industrie de la construction*, préc., note 473, art. 8 et 9.

<sup>497</sup> Rapport Cliche, p. 312.

conditions de travail<sup>498</sup>. Là encore, le gouvernement québécois choisit de suivre les propositions des commissaires en instituant cette association<sup>499</sup> et en lui accordant la responsabilité d'être l'agent unique de négociation pour les employeurs<sup>500</sup>. Cette association doit respecter les mêmes règles de démocratie que celles imposées par la loi aux syndicats<sup>501</sup>, ce qui fait suite à une autre demande de la Commission Cliche<sup>502</sup>.

En somme, les quatre lois adoptées dans la foulée de la Commission Cliche ont répondu, pour l'essentiel, aux recommandations formulées dans le rapport. Certes, un certain nombre de recommandations n'ont pas été suivies, mais elles sont mineures et de peu d'importance lorsque mises en comparaison avec les grands pans du rapport qui ont été intégrés dans le corpus législatif québécois.

Le législateur a non seulement mis les recommandations des commissaires en œuvre, mais il l'a fait avec une remarquable célérité. En moins de deux mois, il est parvenu à adopter quatre lois. Très rapidement, il a agi en pompier en mettant en tutelle les sections locales problématiques des syndicats et en interdisant la fonction de délégué syndical aux criminels. Puis, il a pris un mois supplémentaire pour mettre sur pied un régime afin de régler les problèmes à long terme en protégeant le pluralisme syndical et le libre choix des travailleurs.

La Commission Cliche apparaît comme un modèle d'efficacité parmi les commissions d'enquête étudiées. En effet, la Commission n'a pris qu'un an pour rédiger son rapport, dont la presque totalité des recommandations ont été adoptées dans les deux mois suivants. Un total de 14 mois a donc suffi pour entreprendre une grande recherche sur la liberté syndicale dans l'industrie de la construction et légiférer en fonction des conclusions de la recherche. Cela démontre qu'une commission d'enquête peut se révéler un excellent outil de réforme législative lorsque le gouvernement est réceptif à ses recommandations.

À cet égard, la Commission Cliche ne fait pas nécessairement exception. D'autres commissions (comme les commissions Dunscomb, Sylvestre, Tellier et Chabot que nous avons vues ainsi que les Commissions Bastarache et Charbonneau que nous verrons plus tard) ont eu un impact législatif assez rapidement après le dépôt de leur rapport. Bref, le pouvoir législatif ne perd pas

---

<sup>498</sup> *Id.*, p. 302 et 303.

<sup>499</sup> *Loi constituant l'Office de la construction du Québec et modifiant de nouveau la Loi sur les relations du travail dans l'industrie de la construction*, préc., note 473, art. 32.

<sup>500</sup> *Id.*, art. 3.

<sup>501</sup> *Id.*, art. 33.

<sup>502</sup> Rapport Cliche, p. 303.

beaucoup de temps à mettre en œuvre les recommandations proposées lorsqu'il veut bien le faire. Cependant, la Commission Cliche, sans faire office d'exception, constitue un exemple particulièrement révélateur du court laps de temps pouvant séparer la remise d'un rapport et sa mise en œuvre.

Au-delà de la variable temporelle, la réception de la Commission Cliche par le gouvernement s'inscrit dans la tendance plus grande, à partir des années 1960, à mettre en œuvre les recommandations des commissions d'enquête mandatées pour des dossiers impliquant les notions d'intégrité.

Mais encore une fois, elle se distingue même parmi les commissions dont les recommandations ont été mises en œuvre. En effet, les recommandations étant bien numérotées et ordonnées<sup>503</sup>, leur suivi se révélait plus facile pour les lecteurs du rapport. Cette pratique existait déjà dans certains rapports précédents, comme celui de la Commission Cannon, qui numérotait ses conclusions<sup>504</sup>, mais elle n'était pas non plus une pratique suivie par toutes les commissions. Cette façon de faire deviendra toutefois la norme pour les commissions plus récentes (p. ex. commissions Charbonneau ou Bastarache).

Cela dit, l'ordonnancement des recommandations, tout en étant un facteur contributif à la qualité du rapport, ne change rien au fait que l'implantation des recommandations relève d'abord et avant tout du pouvoir politique, lequel a choisi, après un scandale aussi médiatisé que le saccage de la Baie-James, de faire en sorte que les recommandations issues de la Commission Cliche deviennent des lois.

Ces mesures auront à tout le moins permis d'assainir un peu les mœurs dans l'industrie de la construction et de limiter les problèmes de relation de travail. Toutefois, comme nous le verrons avec la Commission Charbonneau, les liens entre syndicats, crime organisé et entrepreneurs n'ont pas complètement disparu après la Commission Cliche. Le sujet du crime organisé a d'ailleurs fait l'objet d'une autre commission d'enquête des années 1970-80, laquelle mérite également d'être étudiée dans le cadre de notre recherche.

---

<sup>503</sup> Voir Rapport Cliche, p. 296 à 324.

<sup>504</sup> Voir Rapport Cannon, p. 73 et 74.

### 3.2.2. Commission d'enquête sur le crime organisé (1975–1980)

En 1972, le gouvernement québécois lance une grande enquête sur le crime organisé<sup>505</sup>, enquête qui durera près d'une décennie et verra la production de huit rapports. La Commission d'enquête sur le crime organisé (CECO) se distingue d'ailleurs des autres commissions par la longueur de son mandat. Par ailleurs, le crime organisé étant un sujet dont certains aspects sont de compétence provinciale et d'autres de compétence fédérale, la CECO a formulé des recommandations s'adressant aux deux paliers de gouvernement, ce qui la rend également particulièrement intéressante aux fins de notre étude. Pour faciliter l'étude des recommandations de la CECO, nous avons choisi de les étudier rapport par rapport.

Le premier rapport intérimaire, déposé en 1975, porte sur l'introduction de viande impropre à la consommation<sup>506</sup>. Le rapport révèle notamment que des fonctionnaires se sont enrichis en revendant des produits qui ne satisfaisaient pas aux normes provinciales<sup>507</sup>. L'affaire fait scandale au Québec, et avant même la remise du rapport intérimaire de la CECO, l'Assemblée nationale adopte une loi pour obliger les équarrisseurs à éliminer sur-le-champ la viande avariée<sup>508</sup>. Des dispositions pénales sont édictées<sup>509</sup>. En outre, le gouvernement s'octroie un pouvoir réglementaire d'approuver une estampille et de prescrire les conditions de son utilisation<sup>510</sup>, pouvoir qu'il utilisera d'ailleurs dès 1975<sup>511</sup>.

La CECO soulignera les efforts gouvernementaux pour lutter contre la problématique de la viande avariée, et notamment en qualifiant de « fort valable » le règlement pris en la matière<sup>512</sup>. Cela dit, les commissaires ont formulé quelques recommandations pour améliorer la réglementation en matière de viande impropre à la consommation et de vente au détail de viande<sup>513</sup>. Toutefois, celles-ci n'ont pas vraiment été mises en œuvre, sauf évidemment la recommandation de ne pas abroger la réglementation existante<sup>514</sup>. En effet, ni un amendement

---

<sup>505</sup> Arrêté en conseil 2821-72, *Concernant une enquête de la Commission de police du Québec*, (non publié), en ligne, <http://www.assnat.qc.ca/fr/document/77245.html> (Consulté le 15 novembre 2016).

<sup>506</sup> COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE CRIME ORGANISÉ, *L'introduction frauduleuse de viande impropre sur le marché de la consommation humaine et la fraude en rapport avec la viande chevaline : rapport intérimaire de l'Enquête sur le crime organisé*, Sainte-Foy, Commission de police du Québec, 1975, ci-après « Rapport CECO, t. 1 ».

<sup>507</sup> *Id.*, p. 218.

<sup>508</sup> *Loi modifiant la Loi sur les produits agricoles et alimentaires*, L.Q. 1975, c. 40, art. 1.

<sup>509</sup> *Id.*, art. 7.

<sup>510</sup> *Id.*, art. 1.

<sup>511</sup> *Règlement sur les aliments*, (1975) 107 G.O. II 2907, section 6.10.

<sup>512</sup> Rapport CECO, t. 1, p. 211 et 212.

<sup>513</sup> *Id.*, p. 215 à 217, 235 à 237 et 243 à 245.

<sup>514</sup> *Id.*, p. 243.

législatif à la *Loi sur les produits agricoles et alimentaires* en 1977<sup>515</sup> ni une modification réglementaire subséquente n'ont suivi les recommandations de la CECO<sup>516</sup>.

Par ailleurs, le premier rapport de la CECO a également exploré la question de l'écoute électronique, une méthode qui a été fort utile pour amasser de la preuve dans le dossier de la mise en marché de la viande impropre à la consommation<sup>517</sup>. Les commissaires constatent que la période de validité des autorisations préliminaires en matière d'écoute électronique (30 jours) est trop courte, car elle donne à peine le temps aux corps policiers d'identifier les voix des gens écoutés<sup>518</sup>. La CECO recommande également d'éliminer l'avis donné à la personne écoutée, car cet avis permettait aux suspects de prendre des mesures pour éviter de faire l'objet d'une enquête<sup>519</sup>. Elle proposait aussi d'amender le *Code criminel* pour faciliter la mise en preuve des enregistrements et de définir la notion de « crime organisé » dans le *Code criminel*<sup>520</sup>.

Or, un projet de loi fédéral (C-51) a été déposé en 1977, répondant en partie aux problèmes soulevés par la CECO en haussant la période d'autorisation à 60 jours, au lieu de 30, et portant le délai de l'avis remis à la personne écoutée à trois ans. Ce projet de loi a reçu l'appui de la CECO dans son quatrième rapport<sup>521</sup>. Il a d'ailleurs été adopté<sup>522</sup>, permettant ainsi à des recommandations de la CECO, commission d'enquête provinciale, d'être en partie incorporées dans une loi fédérale.

Les autres recommandations du premier rapport de la CECO relatives au droit criminel n'ont pas été suivies. Par exemple, même si la CECO a réitéré dans un rapport subséquent la nécessité de définir le concept de « crime organisé » et de créer une infraction pour toute personne qui en faisait partie<sup>523</sup>, il faudra attendre jusqu'en 1997 pour que le *Code criminel* définisse la notion d'« organisation criminelle » et crée une telle infraction<sup>524</sup>.

---

<sup>515</sup> *Loi modifiant la Loi sur les produits agricoles et alimentaires*, L.Q. 1977, c. 35.

<sup>516</sup> *Règlement modifiant le règlement sur les aliments*, (1978) 110 G.O. II 215.

<sup>517</sup> Rapport CECO, t. 1, p. 247.

<sup>518</sup> *Id.*, p. 248 et 249.

<sup>519</sup> *Id.*, p. 250.

<sup>520</sup> *Id.*, p. 251.

<sup>521</sup> COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE CRIME ORGANISÉ, *Le crime organisé et le monde des affaires*, Québec, Éditeur officiel, 1977, p. 287, ci-après « Rapport CECO, t. 4 ».

<sup>522</sup> *Loi de 1977 modifiant le droit pénal*, L. C. 1976-1977, c. 53, art. 9 (3) et 12.

<sup>523</sup> COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE CRIME ORGANISÉ, *Rapport de deux enquêtes publiques tenues à Québec et à Montréal en 1979*, Québec, Éditeur officiel, 1980, p. 127, ci-après « Rapport CECO, t. 6 ».

<sup>524</sup> *Loi modifiant le Code criminel (gangs) et d'autres lois en conséquence*, L.C. 1997, c. 23, art. 1 et 11.

Quant au deuxième rapport de la CECO<sup>525</sup>, il s'agit d'un rapport partiel qui porte sur les commissions d'enquête en elles-mêmes, et non pas sur le crime organisé. Ce rapport est cependant intéressant pour nos fins, car il contient des recommandations visant à améliorer la *Loi des commissions d'enquête*<sup>526</sup>. Ainsi, la CECO recommande de permettre à une personne, dont le nom a été mentionné devant la commission, de témoigner et de faire témoigner ses propres témoins avec la permission de la commission<sup>527</sup>. De même, elle propose d'inscrire dans la loi le droit pour l'avocat d'un témoin, dont les réponses sont jugées incomplètes, de préciser celles-ci<sup>528</sup>. La CECO demande également qu'un seul commissaire puisse entendre des témoins à huis clos, au lieu du quorum exigé de la majorité des commissaires, mais que le quorum de la majorité soit conservé pour les objections<sup>529</sup>. En outre, les commissaires recommandent d'enchâsser le principe d'inviolabilité du huis clos dans la loi elle-même<sup>530</sup>.

Aucune de ces recommandations ne sera mise en œuvre, de sorte que l'actuelle *Loi sur les commissions d'enquête* est encore muette sur des sujets aussi importants que les audiences à huis clos ou le droit de venir se faire entendre devant une commission d'enquête<sup>531</sup>. Cette absence de codification législative des règles de procédure force d'ailleurs les justiciables à se tourner vers les tribunaux pour explorer l'étendue de leurs droits procéduraux lorsque leur nom est mentionné par un témoin durant une commission d'enquête<sup>532</sup>.

Le second rapport intérimaire de la CECO s'est également intéressé au droit des témoins de ne pas voir leur témoignage être utilisé contre eux. En effet, les commissaires lisaient aux témoins une déclaration leur rappelant que leur témoignage ne pouvait servir contre eux, sauf dans une poursuite pour parjure ou faux témoignage<sup>533</sup>. Toutefois, la CECO propose que cette protection devienne automatique et soit enchâssée dans la *Loi sur la preuve au Canada* ainsi que dans les lois provinciales<sup>534</sup>. Il est à noter que cette protection était déjà prévue à l'article 11 de la *Loi sur les commissions d'enquête*<sup>535</sup>.

---

<sup>525</sup> COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE CRIME ORGANISÉ, *La lutte au crime organisé au Québec : rapport partiel*, Montréal, Commission de police du Québec, 1976, ci-après « Rapport CECO, t. 2 ».

<sup>526</sup> S.R.Q. 1964, c. 11.

<sup>527</sup> Rapport CECO, t. 2, p. 19.

<sup>528</sup> *Id.*, p. 19 et 20.

<sup>529</sup> *Id.*, p. 21.

<sup>530</sup> *Id.*, p. 22 et 23.

<sup>531</sup> *Loi sur les commissions d'enquête*, préc., note 10.

<sup>532</sup> Voir à titre d'exemple *Beaulieu c. Charbonneau*, 2013 QCCA 2056.

<sup>533</sup> Rapport CECO, t. 2, p. 23.

<sup>534</sup> *Id.*, p. 24.

<sup>535</sup> *Loi sur les commissions d'enquête*, préc., note 10.

À l'instar des autres recommandations portant sur les commissions d'enquête, celle-ci sera initialement ignorée, de sorte que la CECO la réitérera, en compagnie des autres recommandations sur le même sujet, dans son troisième rapport<sup>536</sup>. Cependant, contrairement aux autres recommandations, celle-ci finira par devenir réalité à peine six ans plus tard (sans lien avec la CECO) grâce à l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>537</sup>. Un amendement analogue sera apporté en 1982 à la *Charte des droits et libertés de la personne* afin d'accorder la même garantie dans cette loi quasi constitutionnelle québécoise<sup>538</sup>.

En plus de traiter de la procédure en matière de commissions d'enquête, le troisième rapport s'intéresse aux activités du crime organisé. Le rapport aborde notamment les activités du crime organisé dans les clubs de nuit et recommande à cet effet la promulgation d'un article de la *Loi de la Commission de contrôle des permis d'alcool* qui n'était pas en vigueur<sup>539</sup>. Cette recommandation deviendra caduque, l'Assemblée nationale ayant abrogé cette disposition lors de l'adoption de la *Loi sur les permis d'alcool* en 1979<sup>540</sup>.

La CECO se penche sur un autre sujet : les prêts usuraires. Constatant les problèmes d'accès au crédit dans les quartiers défavorisés, les commissaires encouragent les banques à y créer des succursales communautaires<sup>541</sup>. Par ailleurs, ils préconisent un changement législatif pour durcir le traitement des personnes reconnues coupables d'usure en faisant de cette activité un acte criminel, et non pas simplement une infraction punissable par déclaration de culpabilité par procédure sommaire<sup>542</sup>. Ils demandent, d'autre part, un durcissement des amendes contre les usuriers ainsi que la création d'une infraction pour ceux qui facilitent l'usure<sup>543</sup>.

Le droit criminel relevant du champ de compétence du Parlement fédéral, c'est du côté de cette juridiction qu'il faut regarder pour voir l'impact de ces mesures sur le plan législatif. Précisons que le fédéral avait déposé un projet de loi (C-16), mais que son adoption semblait peu prioritaire, selon la CECO<sup>544</sup>. Cependant, en 1980, le fédéral, à la demande du service de police

---

<sup>536</sup> COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE CRIME ORGANISÉ, *La lutte au crime organisé au Québec*, Montréal, Commission de police du Québec, 1976, p. 292 à 300 ci-après « Rapport CECO, t. 3 ».

<sup>537</sup> *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.), art. 13.

<sup>538</sup> *Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne*, L.Q. 1982, c. 61, art. 15.

<sup>539</sup> Rapport CECO, t. 3, p. 185 ; *Loi modifiant la Loi de la Commission de contrôle des permis d'alcool*, L.Q. 1974, c. 14, art. 63 ; modifiant l'article 82 de la *Loi de la Commission de contrôle des permis d'alcool*, L.Q. 1971, c. 19.

<sup>540</sup> *Loi sur les permis d'alcool*, L.Q. 1979, c. 71, art. 120.

<sup>541</sup> Rapport CECO, t. 3, p. 196.

<sup>542</sup> *Id.*, p. 197.

<sup>543</sup> *Id.*, p. 198.

<sup>544</sup> Rapport CECO, t. 4, p. 288.

de la Communauté urbaine de Montréal<sup>545</sup>, adopte une loi (C-44) qui vient transformer l'usure en acte hybride (c'est-à-dire pouvant être poursuivi à la fois comme acte criminel et comme infraction punissable par déclaration de culpabilité sur procédure sommaire<sup>546</sup>). Le projet de loi C-44 ne crée cependant pas une infraction particulière pour le fait de faciliter l'usure.

Peut-on établir un lien direct entre les recommandations de la CECO et l'adoption du projet de loi C-44 ? Nous n'avons pas réussi à établir un tel lien. Toutefois, il semble clair que les dispositions de la loi ont été écrites pour répondre au problème d'usure à Montréal qu'a constaté la CECO et avec lequel la police montréalaise était aux prises.

Le quatrième tome de la CECO, lequel portait sur les liens entre le crime organisé et le monde des affaires, n'a pas vraiment entraîné la modification de lois (sauf peut-être indirectement pour le cas de l'usure). Ainsi, nous n'avons pu identifier aucune loi fédérale ou provinciale dans les années suivant 1977 et dont l'objet était de « permettre des vérifications fréquentes par les agents de l'État » de l'administration des banques<sup>547</sup>.

Quant aux recommandations en matière fiscale<sup>548</sup>, elles semblaient davantage de nature administrative, et aucune loi n'est venue changer l'état du droit dans les aspects visés par la CECO (faciliter la perception des sommes dues par les personnes dont le train de vie est incompatible avec leurs revenus déclarés à l'État). Il en est de même pour les recommandations en matière de valeurs mobilières, dont les seules propositions requérant une modification législative (extension de la responsabilité personnelle du courtier aux comptes à l'étranger [*offshore*] et responsabilité personnelle pour le paiement de l'impôt sur les dividendes et le gain en capital provenant de ces comptes) n'ont pas été mises en œuvre<sup>549</sup>.

Le quatrième tome compte également de nombreuses recommandations en matière criminelle. La CECO propose de criminaliser l'emploi de produits du crime organisé dans des entreprises licites et d'accorder aux tribunaux le pouvoir d'imposer des ordonnances concernant la disposition des biens illégalement acquis<sup>550</sup>. Elle demande au législateur fédéral d'imposer une peine minimale équivalente à la moitié de la peine maximale du crime lorsque l'accusé est

---

<sup>545</sup> J.S. ZIEGEL, « Bill C-44: Repeal of the Small Loans Act and Enactment of a New Usury Law », (1981) 59 *Revue du Barreau canadien*, 188, 192.

<sup>546</sup> *Loi portant modification et abrogation de la Loi sur les petits prêts et modifiant le Code criminel*, L. C. 1980-81-82-83-84, c. 43, art. 9.

<sup>547</sup> Rapport CECO, t. 4, p. 281.

<sup>548</sup> *Id.*, p. 282 et 283 et 291 à 293.

<sup>549</sup> *Id.*, p. 297.

<sup>550</sup> *Id.*, p. 285.

reconnu coupable d'un acte criminel et qu'il a déjà été condamné pour des activités reliées au crime organisé<sup>551</sup>.

Cette proposition concernant le durcissement des peines a été ignorée par le Parlement, lequel a attendu jusqu'en 2001 pour créer une infraction spécifique pour quiconque commet un acte criminel au profit d'une organisation criminelle<sup>552</sup>. Le rapport de la CECO n'est toutefois pas à l'origine de cette modification qui intervient 25 ans plus tard, dans un tout autre contexte (celui de la guerre des motards au Québec<sup>553</sup>).

Le cinquième rapport de la CECO porte sur la question de la sollicitation « philanthropique » effectuée par des employés de l'État se servant de leur statut pour extorquer des sommes au nom d'associations qui ne sont que des prétextes<sup>554</sup>. La CECO dénonce cette pratique et propose l'adoption d'un avant-projet de loi en la matière dont l'Office de protection du consommateur avait fait une ébauche<sup>555</sup>. Cette loi devait prévoir des règlements obligeant de fournir à l'Office le pourcentage des coûts d'administration par rapport à l'objectif de la campagne, de déposer l'argent reçu dans un compte en fidéicommiss et empêchant les fonctionnaires publics et municipaux de faire de la sollicitation au nom d'associations en utilisant le nom de leur poste<sup>556</sup>.

Cet avant-projet de loi est toutefois tombé dans l'oubli et n'a jamais été adopté par l'Assemblée nationale. Ainsi, malgré une problématique touchant l'intégrité de l'État et la confiance des citoyens en ses fonctionnaires, aucune mesure d'ordre législative n'a été prise pour enrayer le phénomène. La pratique de sollicitation est néanmoins balisée par certains codes de déontologie comme le *Code de déontologie des policiers du Québec*<sup>557</sup>, mais il n'y a aucune interdiction formelle de pratiquer la sollicitation par le nom d'une association qui utilise le nom de leur poste.

Dans le sixième tome, outre la recommandation sur la définition de crime organisé dont nous avons traité préalablement, la CECO y est allée de deux recommandations de nature législative. La première visait à susciter une réflexion sur l'instauration au Québec d'un juge d'instruction

---

<sup>551</sup> *Id.*, p. 286.

<sup>552</sup> *Loi modifiant le Code criminel (crime organisé et application de la loi) et d'autres lois en conséquence*, L.C. 2001, c. 32, art. 27.

<sup>553</sup> Karen Marie KATZ, « Law Gone to Politics, Politics Gone to Law: The Evolution of Canada's Organized Crime Legislation », (2001) 57 *Criminal Law Quarterly*, 58, 91.

<sup>554</sup> COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE CRIME ORGANISÉ, *Exploitation du public par certaines campagnes de souscription et vente d'annonces*, Québec, Éditeur officiel, 1978, p. 49 à 55.

<sup>555</sup> *Id.*, p. 83.

<sup>556</sup> *Id.*, p. 83 et 84.

<sup>557</sup> RLRQ, c. P-13.1, r. 1.

à l'instar des systèmes de justice pénale d'Europe continentale<sup>558</sup>. Cette institution n'a toutefois jamais vu le jour sur le territoire québécois, et même canadien.

L'autre recommandation de la CECO était la modification des lois en matière de preuve afin de permettre l'usage posthume d'un témoignage, en défense comme en poursuite, lors d'un procès criminel<sup>559</sup>. Cette recommandation semble d'autant plus étonnante que le *Code criminel* de l'époque permettait déjà d'utiliser en preuve le témoignage d'une personne lors d'un procès antérieur ou d'une enquête préliminaire, en cas de décès de ce témoin<sup>560</sup>.

Certes, cela n'allait pas aussi loin que le souhaitait la CECO, qui désirait remédier à une situation d'un témoin ayant témoigné devant la Commission à huis clos et s'étant donné la mort par la suite<sup>561</sup>, mais en même temps, la règle du *Code criminel* permettait d'assurer que le droit au contre-interrogatoire de l'accusé était respecté. En effet, seule une preuve obtenue dans un témoignage pour lequel un contre-interrogatoire était possible pouvait être utilisée dans un procès criminel. Cette recommandation de la CECO n'a pas été mise en œuvre par le législateur fédéral.

Le septième rapport de la CECO, pour sa part, portait sur les bandes de motards criminels<sup>562</sup>. Ce mouvement était en pleine expansion dans la province à l'époque, et l'arrivée de la Commission a, à tout le moins, permis de freiner temporairement les motards grâce à la notoriété publique de la Commission et à une surveillance policière accrue<sup>563</sup>. Le CECO établit donc plusieurs recommandations pour accroître la surveillance des groupes de motards.

Par ailleurs, elle fait également une proposition d'ordre législatif, soit de modifier la loi en matière de permis d'alcool pour prévoir les mêmes sanctions pour le propriétaire d'un bar, restaurant ou cabaret où se consomme ou se trafique de la drogue que dans les cas de la contrebande d'alcool<sup>564</sup>. Cependant, il faudra attendre jusqu'en 1991 pour que cette mesure soit insérée dans la législation québécoise<sup>565</sup>. De plus, rien n'indique que cette dernière modification législative soit reliée à l'enquête de la CECO.

---

<sup>558</sup> Rapport CECO, t. 6, p. 126.

<sup>559</sup> *Id.*, p. 128.

<sup>560</sup> *Code criminel*, S.R.C. 1970, c. C-34, art. 643 (1).

<sup>561</sup> Rapport CECO, t. 6, p. 127.

<sup>562</sup> COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE CRIME ORGANISÉ, *Les bandes de motards au Québec*, Québec, Éditeur officiel, 1980.

<sup>563</sup> *Id.*, p. 121.

<sup>564</sup> *Id.*, p. 123.

<sup>565</sup> *Loi modifiant la Loi sur les permis d'alcool*, L.Q. 1991, c. 31, art. 1.

Le huitième et dernier rapport de la CECO traite de la criminalité économique, principalement à Québec<sup>566</sup>. Celui-ci s'intéresse d'ailleurs aux activités de nombreux avocats<sup>567</sup>, et même d'un ancien ministre des Travaux publics ayant commis des actes d'abus de pouvoir dans ses fonctions, notamment pour favoriser les intérêts d'amis de son parti (l'Union nationale<sup>568</sup>).

La CECO constate que les peines en matière de corruption d'un fonctionnaire public étaient moins élevées que pour le crime de fraude envers le gouvernement<sup>569</sup>. Elle propose donc dans son rapport de durcir la peine maximale pour ce crime afin qu'elle soit de cinq ans au lieu de deux. Ce durcissement deviendra réalité quelques années plus tard lors d'une réforme du droit pénal canadien<sup>570</sup>.

Par ailleurs, le huitième rapport énonce d'autres idées dans le domaine bancaire, notamment pour encadrer la pratique de prête-noms<sup>571</sup>, mais nous n'avons pas été en mesure de constater une application des suggestions de la CECO dans la législation fédérale. La CECO réitère également des propositions de la Commission Malouf en matière de conflits d'intérêts<sup>572</sup>. Toutefois, nous traiterons de celle-ci dans la section sur cette dernière commission.

En fin de compte, l'héritage législatif de la CECO est bien mince. Mises à part quelques propositions en droit criminel, et surtout la question de la viande avariée, qui a vu le gouvernement agir rapidement dans la foulée des révélations de la CECO, très peu de recommandations de cette commission ont été incluses dans la législation. Comment expliquer cet état de fait ?

D'abord, il y a l'étirement des procédures. Le scandale de la viande avariée, au début de la Commission, bénéficiait de l'effet de nouveauté lui permettant d'avoir l'impact médiatique nécessaire pour faire bouger rapidement le gouvernement. Les sujets étudiés par la suite ont donc été occultés, puisqu'ils ne faisaient plus autant les manchettes. Le changement de gouvernement n'a certainement pas aidé à la mise en œuvre rapide des recommandations en signifiant l'arrivée de nouvelles priorités sur le plan législatif.

---

<sup>566</sup> COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE CRIME ORGANISÉ, *La criminalité dans certains milieux d'affaires à Québec*, Québec, Éditeur officiel, 1980, p. 1, ci-après « Rapport CECO, t. 8 ».

<sup>567</sup> *Id.*, p. 3 et 4.

<sup>568</sup> *Id.*, p. 115 à 131.

<sup>569</sup> *Id.*, p. 139.

<sup>570</sup> *Loi de 1985 modifiant le droit pénal*, L.R.C. (1985), c. 27 (1<sup>er</sup> supplément), art. 56.

<sup>571</sup> Rapport CECO, t.8, p. 139.

<sup>572</sup> *Id.*, p. 141.

Parmi les autres facteurs qui peuvent expliquer le moins grand impact des recommandations, il y a aussi le caractère fédéral de bien des matières étudiées par la CECO. En effet, même si certaines de ses recommandations se sont frayé un chemin jusqu'à Ottawa, il demeurerait plus difficile pour des idées écrites dans un rapport commandé par Québec, et remis à ce même gouvernement, d'être mises en application que pour des recommandations envoyées directement au palier de gouvernement responsable de leur application.

En somme, que ce soit l'étirement des procédures, le changement de gouvernement ou l'aspect fédéral de bien des recommandations, de nombreux facteurs peuvent expliquer la moins bonne fortune de celles de la CECO par rapport à celles de la Commission Cliche, pourtant contemporaine.

### 3.2.3. *Commission Malouf (1980)*

Alors que la CECO effectuait son enquête, un autre scandale faisait rage : les dépassements de coûts dans le dossier des Jeux olympiques de Montréal. Pour le gouvernement québécois, ce milliard de dollars de surcoût imprévu et les anomalies dans les contrats examinés justifient la tenue d'une commission d'enquête<sup>573</sup>. Le juge Albert Malouf est donc mandaté en juillet 1977 pour faire la lumière sur cette question<sup>574</sup>. L'étude de possibles cas de collusion, manœuvres frauduleuses ou irrégulières et de trafic d'influence faisait également partie du mandat de la Commission Malouf<sup>575</sup>.

Pour la Commission Malouf, la principale cause des dépassements de coûts de 1,2 milliard de dollars est l'« irresponsabilité administrative » de la Ville de Montréal et du Comité organisateur des Jeux olympiques (COJO), notamment dans le choix d'un concept inédit et d'un architecte étranger<sup>576</sup>. Le rapport énonce par ailleurs que l'inflation galopante, les grèves, la corruption et les fraudes sont des facteurs qui ont contribué à la hausse vertigineuse des coûts des Jeux, même s'il considère qu'une bonne administration aurait atténué leurs impacts<sup>577</sup>.

---

<sup>573</sup> Arrêté en conseil 2232-77 du 13 juillet 1977, *Concernant une enquête sur le coût des jeux et des installations de la 21<sup>e</sup> olympiade*, (non publié), en ligne, <http://www.assnat.qc.ca/fr/document/77015.html> (Consulté le 4 février 2017).

<sup>574</sup> *Id.*

<sup>575</sup> *Id.*

<sup>576</sup> Rapport Malouf, vol. 1, p. 31 et 32.

<sup>577</sup> *Id.*, vol. 1 p. 37.

Bien que la Commission Malouf ne considère pas le manque d'éthique comme la cause principale des dépassements de coûts, elle consacre néanmoins un volume entier à la situation des conflits d'intérêts dans l'octroi des contrats<sup>578</sup>.

Ainsi, en examinant les dons politiques effectués par des firmes d'ingénieurs, la Commission en arrive à la conclusion que « des rapports étroits existaient entre la caisse électorale du parti au pouvoir et l'octroi de contrats gouvernementaux ou olympiques à certaines firmes professionnelles<sup>579</sup> ». Pourtant, lorsqu'elle se demande si ces dons se reflétaient dans la facturation des services payés par l'État, le rapport Malouf affirme qu'« [abonder] en ce sens serait pure spéculation de la part de la Commission parce que la preuve n'appuie pas cette prétention<sup>580</sup> ». Malgré un constat pourtant assez lucide, la Commission n'a pas voulu aller au fond de choses et tenter de trouver des solutions à la problématique. Cela dit, à la décharge des commissaires, il faut préciser qu'entre le moment des contributions et le rapport, l'Assemblée nationale avait adopté une loi restreignant le financement des partis politiques aux seuls électeurs<sup>581</sup>.

Les conflits d'intérêts de nature davantage individuelle ont également été étudiés par la Commission Malouf. L'un des cas les plus frappants est celui de Gérard Niding, président du comité exécutif de Montréal. Le rapport le blâme sévèrement pour s'être placé en situation de conflit d'intérêts dans l'attribution des contrats liés aux Jeux olympiques<sup>582</sup>.

Il faut dire que la preuve démontrait qu'il avait reçu de nombreux avantages de la part d'entrepreneurs dans la construction de sa résidence de Bromont<sup>583</sup>. La situation était d'autant plus grave que M. Niding n'avait pas respecté les processus en place en matière d'octroi de contrats en s'ingérant personnellement dans le choix des firmes<sup>584</sup>. Ce genre de faits ne semblait pas limité au monde municipal, puisque la Commission cite des avantages reçus par un ancien sous-ministre de la voirie devenu président de la Régie des installations olympiques<sup>585</sup>.

En outre, la Commission a dénoté de nombreux exemples de fraude qui relevaient davantage du volet criminel, sans lien apparent avec le monde politique. Elle décèle ainsi des cas de

---

<sup>578</sup> *Id.*, vol. 4.

<sup>579</sup> *Id.*, vol. 4, p. 106.

<sup>580</sup> *Id.*, vol. 4, p. 104 et 105.

<sup>581</sup> *Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale*, préc., note 90, art. 62.

<sup>582</sup> Rapport Malouf, vol. 4, p. 110.

<sup>583</sup> *Id.*, vol. 4, p. 23 à 72.

<sup>584</sup> *Id.*, vol. 4, p. 2 et 3.

<sup>585</sup> *Id.*, vol. 4, p. 73 à 88.

fausses facturations<sup>586</sup>, d'ouvriers qui poinçonnaient, mais ne travaillaient guère<sup>587</sup>, ainsi que de commissions versées à des contremaîtres pour pouvoir apporter de la machinerie sur un chantier<sup>588</sup>. Davantage anecdotiques que les constats sur le financement politique et la corruption, ces faits ne sont pas vraiment à l'origine d'importantes recommandations, hormis le désir d'intenter des recours civils pour récupérer l'argent<sup>589</sup>.

Cela dit, la Commission Malouf avait également le mandat de formuler des recommandations pour prévenir de tels dépassements de coûts<sup>590</sup>. Le rapport Malouf contient donc une série de recommandations destinées à combler les différentes lacunes constatées durant son enquête.

La plus importante partie des recommandations porte sur l'approbation et la gestion des travaux de grande envergure. En plus de proposer des balises pour définir ce qui constitue des travaux de grande envergure pour le gouvernement provincial et les municipalités<sup>591</sup>, les commissaires recommandent que, pour ce genre de travaux, les avant-projets définitifs soient soumis à l'examen et à l'approbation du Conseil des ministres, soient rendus publics une fois approuvés et soient déposés à l'Assemblée nationale<sup>592</sup>.

Par la suite, ils proposent qu'un projet de base soit préparé par un directeur de projet ; le projet serait soumis au contrôle d'experts indépendants (du pouvoir public et des partis politiques) dont le mandat serait d'examiner le projet de base et de formuler des commentaires ou critiques au Conseil des ministres<sup>593</sup>. Ce dernier prendrait une décision à la suite de laquelle toute l'information relative au projet, incluant le rapport du comité de contrôle, serait rendue publique<sup>594</sup>.

Pour le domaine municipal, la Commission propose une procédure similaire, mais en donnant à la Commission municipale du Québec (ou une autre instance similaire) le dernier mot en matière d'approbation<sup>595</sup>.

---

<sup>586</sup> *Id.*, vol. 4, p. 124 à 129.

<sup>587</sup> *Id.*, vol. 4, p. 130 à 133.

<sup>588</sup> *Id.*, vol. 4, p. 129 et 130.

<sup>589</sup> *Id.*, vol. 4, p. 143.

<sup>590</sup> Arrêté en conseil 2232-77 du 13 juillet 1977, préc., note 573.

<sup>591</sup> Rapport Malouf, vol. 1, p. 56.

<sup>592</sup> *Id.*, vol. 1, p. 60.

<sup>593</sup> *Id.*, vol. 1, p. 61.

<sup>594</sup> *Id.*, vol. 1, p. 61 et 62.

<sup>595</sup> *Id.*, vol. 1, p. 62 et 63.

Tant pour le domaine municipal que provincial, les commissaires invitent le gouvernement à s'inspirer des règles fédérales en la matière<sup>596</sup>. Ils vont d'ailleurs plus loin en encourageant le Québec à accorder à son vérificateur général des pouvoirs analogues à ceux accordés par le fédéral en matière d'analyse de coût - efficacité dans les projets de grande envergure<sup>597</sup>.

Ces recommandations sur les grands projets n'ont cependant pas été mises en application par le législateur. Il faudra attendre 2009 pour que ce dernier adopte une loi pour encadrer la gestion des grands projets<sup>598</sup>. Et encore, cette loi n'était pas reliée à la Commission Malouf, mais plutôt à une série de dépassements de coûts, dont celui du métro de Laval<sup>599</sup>. Cette loi a été remplacée en 2013 par la *Loi sur les infrastructures publiques*<sup>600</sup> et a été complétée par une directive qui encadre le processus<sup>601</sup>. Toutefois, bien que ces directives fournissent un encadrement des grands projets, comme le souhaitait la Commission, elles n'accordent pas à l'Assemblée nationale et au public le rôle prévu dans le rapport, préférant concentrer le pouvoir dans les mains de l'exécutif.

Un autre aspect des recommandations du rapport Malouf concerne l'accès à l'information. Pour la Commission, l'accès aux documents de l'exécutif est le seul moyen de permettre aux parlementaires et aux membres du public d'énoncer leurs propres recommandations<sup>602</sup>. Tout en reconnaissant la possibilité que certains renseignements doivent demeurer secrets pour des raisons d'intérêt public, elle propose l'adoption d'une loi créant un organisme indépendant auprès duquel les gens pourraient en appeler des décisions rendues par l'exécutif<sup>603</sup>.

Cette recommandation a rapidement été mise en œuvre. En effet, en 1982, l'Assemblée nationale a adopté la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*<sup>604</sup>. Cette dernière loi reprend les deux points proposés par le rapport Malouf, soit l'encadrement des motifs de refus d'accès à l'information et la création

---

<sup>596</sup> *Id.*, vol. 1, p. 64.

<sup>597</sup> *Id.*, vol. 1, p. 71.

<sup>598</sup> *Loi sur Infrastructure Québec*, L.Q. 2009, c. 53.

<sup>599</sup> SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Politique cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique*, Québec, gouvernement du Québec, 2009, p. 1., en ligne, [http://www.bv.transports.gouv.qc.ca/per/1031747/02\\_2009.pdf](http://www.bv.transports.gouv.qc.ca/per/1031747/02_2009.pdf) (Page consultée le 17 avril 2017).

<sup>600</sup> L.Q. 2013, c. 23.

<sup>601</sup> *Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique*, (2014) 146 G.O. II 892, modifiée par la *Directive modifiant la Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique*, (2016) 148 G.O. II 2927 ; une codification administrative est publiée par le Secrétariat du Conseil du trésor, en ligne, [https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/infrastructures\\_publics/directive\\_gestion\\_projets\\_majeurs.pdf](https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/infrastructures_publics/directive_gestion_projets_majeurs.pdf) (Page consultée le 17 avril 2017).

<sup>602</sup> *Id.*, vol. 1, p. 65.

<sup>603</sup> *Id.*, vol. 1, p. 66 et 69.

<sup>604</sup> L.Q. 1982, c. 30.

d'un organisme tranchant les litiges sur la non-divulgence de documents, soit la Commission d'accès à l'information<sup>605</sup>.

Le rapport Malouf propose également d'améliorer le fonctionnement de l'Assemblée nationale en créant un bureau indépendant de recherche au lieu de simplement remettre une allocation de recherche aux partis politiques en fonction de leur poids numérique à l'Assemblée<sup>606</sup>. L'organisme projeté aurait été indépendant des partis<sup>607</sup>, de sorte que tout député aurait pu s'adresser à lui<sup>608</sup>. Cette recommandation n'a pas été suivie, et la formule du versement d'une allocation de recherche a été conservée lors de l'adoption de la *Loi sur l'Assemblée nationale* en 1982<sup>609</sup>; elle est toujours en vigueur aujourd'hui<sup>610</sup>.

Dans cette même veine, la Commission propose que tous les projets de grande envergure soient soumis à une commission parlementaire à l'Assemblée nationale où le gouvernement n'aurait pas la majorité des sièges<sup>611</sup>. Cette recommandation n'a pas non plus été suivie lors de la refonte de la *Loi sur l'Assemblée nationale*<sup>612</sup>.

La question de l'éthique des hommes publics, et particulièrement celle des élus municipaux, fait aussi l'objet de recommandations. En effet, la Commission recommande l'adoption de règles uniformes pour les élus et fonctionnaires municipaux dans toute la province<sup>613</sup>. Les commissaires proposent que ces règles contiennent une obligation de déposer une déclaration contenant tous les détails sur les biens appartenant à la personne en question ainsi qu'à son conjoint et que ces règles définissent clairement à quelles activités peuvent ou non participer les personnes visées par ses dispositions<sup>614</sup>.

Cette recommandation ne sera pas mise en application par le gouvernement, lequel n'a pas modifié à cet effet la *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales*<sup>615</sup>. Toutefois, les idées du rapport sont probablement restées dans les officines du ministère des Affaires municipales. En effet, l'idée d'une déclaration obligatoire d'intérêts pécuniaires, bien

---

<sup>605</sup> *Id.*

<sup>606</sup> Rapport Malouf, vol. 1, p. 67.

<sup>607</sup> *Id.*, p. 67.

<sup>608</sup> *Id.*, p. 68.

<sup>609</sup> *Loi sur l'Assemblée nationale*, préc., note 331.

<sup>610</sup> *Loi sur l'Assemblée nationale*, RLRQ, c. A-23.1, art. 108.

<sup>611</sup> Rapport Malouf, vol. 1, p. 69.

<sup>612</sup> *Loi sur l'Assemblée nationale*, préc., note 331.

<sup>613</sup> Rapport Malouf, vol. 1, p. 73.

<sup>614</sup> *Id.*, vol. 1, p. 74.

<sup>615</sup> *Loi sur la répression de la fraude et de la corruption dans les affaires municipales*, RLRQ, c. F-6 (remplacée en 1987).

que restreinte à l'élu lui-même et non à sa famille, est venue se greffer à la législation municipale en 1987<sup>616</sup>.

Quant à l'uniformisation des règles d'éthique pour les employés et les élus municipaux, l'idée a été mise au rancart dans les années 1980, mais elle a refait surface en 2010 avec de nouveaux scandales qui ont poussé le législateur à imposer des normes minimales panquébécoises en matière d'éthique et de déontologie, tant pour les élus municipaux que pour les employés<sup>617</sup>. Évidemment, ces modifications ne sont pas liées à la Commission Malouf, mais plutôt à une série de scandales que nous étudierons dans la section sur la Commission Charbonneau.

En matière criminelle, la Commission Malouf affirme que le Parlement fédéral était plus exigeant dans la définition des éléments constitutifs d'infraction de fraude contre un fonctionnaire municipal que dans la même infraction visant un fonctionnaire provincial<sup>618</sup>. Elle demande à Ottawa d'amender son *Code criminel* afin d'harmoniser les deux infractions<sup>619</sup>.

L'infraction de fraude envers le gouvernement ne requiert pas la preuve de la commission d'un geste ou d'une omission, car le simple fait pour un fonctionnaire d'accepter un avantage, en sachant que celui-ci est accordé en contrepartie d'une aide ou d'une collaboration ou d'influence relativement à la conclusion d'affaires avec le gouvernement, est suffisant<sup>620</sup>. L'exercice du geste de corruption ne fait donc pas partie de l'*actus reus* de l'infraction<sup>621</sup>.

Pour sa part, l'infraction de fraude en matière municipale implique l'existence d'un traitement préférentiel en contrepartie de l'avantage reçu<sup>622</sup>.

À l'époque de la rédaction du rapport Malouf, une controverse jurisprudentielle existait en Cour d'appel du Québec sur l'ampleur du traitement préférentiel devant être accordé pour que l'infraction soit commise. La majorité (juges Kaufman et Lamer) jugeait suffisant le fait qu'un fonctionnaire avait collaboré plus efficacement avec un corrupteur, tandis que le juge Dubé, dissident, jugeait qu'un tel geste ne suffisait pas à prouver la fraude en matière municipale<sup>623</sup>.

---

<sup>616</sup> *Loi sur les élections et référendums dans les municipalités*, L.Q. 1987, c. 57, art. 357.

<sup>617</sup> *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, L.Q. 2010, c. 27.

<sup>618</sup> Rapport Malouf, vol. 1, p. 74.

<sup>619</sup> *Id.*, vol. 1, p. 76. Il s'agit des articles 110 et 112 du *Code criminel*, S.R.C. 1970, préc., note 560, aujourd'hui 121 et 123 du *Code criminel*, préc., note 65.

<sup>620</sup> *R. c. Cogger*, préc., note, 71, 858.

<sup>621</sup> *Id.*

<sup>622</sup> *R. v. Gyles*, 2003 CanLII 49339 (ON SC), par. 139.

<sup>623</sup> *R. c. Leblanc*, [1979] C.A. 417.

La Cour suprême est venue trancher en faveur de la majorité, rejetant la dissidence<sup>624</sup>. Malgré cette décision, il n'en demeure pas moins que l'existence d'un geste positif ou une omission est un élément constitutif de l'infraction de fraude en matière municipale.

À la lumière de ces décisions postérieures au rapport Malouf, nous pouvons donc conclure que la recommandation d'harmoniser les infractions n'a pas été suivie par le législateur fédéral et qu'aucun changement jurisprudentiel n'est venu rendre cette recommandation caduque.

Finalement, les dernières recommandations du rapport portaient sur des réformes de la *Loi sur les commissions d'enquête*<sup>625</sup>. La Commission considérait que des amendements devaient être apportés pour éviter que le gouvernement ne fixe seul la date de fin des travaux et n'amende son décret en raison d'une mauvaise évaluation du temps nécessaire<sup>626</sup>. Cette proposition visait à éviter que la population ne perçoive mal les commissions d'enquête en raison des constantes prolongations de délais<sup>627</sup>. Elle propose également d'amender la loi afin de simplifier la procédure pour tenir une commission rogatoire lorsqu'un témoin est à l'étranger<sup>628</sup>. Par la suite, le rapport Malouf suggère de codifier la procédure en matière de protection des témoins afin d'inscrire les garanties de justice naturelle dans la loi elle-même en raison de leur importance<sup>629</sup>.

Aucune de ces modifications n'a été apportée par le législateur, et la *Loi sur les commissions d'enquête* est en réalité identique à la version en vigueur au moment de la Commission Malouf.

En somme, le bilan de cette commission d'enquête se révèle bien peu reluisant. Seule une recommandation a donné des résultats sur le plan législatif (celle de créer une loi et une commission sur l'accès à l'information). Pour le reste, les propositions du juge Malouf et de son équipe ont été largement ignorées. La réforme attendue des grands projets n'a pas pris la forme souhaitée par la Commission, et les suggestions relatives à la *Loi sur les commissions d'enquête* sont tombées dans l'oubli. En matière d'éthique dans le milieu municipal, les idées du rapport Malouf n'ont pas eu d'impact immédiat, et les recommandations destinées au Parlement fédéral n'ont pas influencé ce dernier.

Comment expliquer le si faible bilan de cette commission d'enquête ? Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette situation. D'abord, le ton adopté par les commissaires dans leur rapport

---

<sup>624</sup> *Leblanc c. La Reine*, [1982] 1 R.C.S. 344.

<sup>625</sup> Préc., note 10.

<sup>626</sup> Rapport Malouf, vol. 1, p. 77.

<sup>627</sup> *Id.*, vol. 1, p. 77.

<sup>628</sup> *Id.*, vol. 1, p. 77 et 78.

<sup>629</sup> *Id.*, vol. 1, p. 78.

y est sans doute pour beaucoup dans le traitement accordé à leurs propositions. En effet, bien que des pans entiers de leur rapport portaient sur la corruption, les commissaires n'identifiaient pas cette pratique comme le principal problème du dépassement de coûts dans le chantier olympique, préférant blâmer la mauvaise gestion du COJO et les agissements du maire de Montréal. Dans ce contexte, l'attention n'était pas portée vers les réformes éthiques, mais plutôt vers des changements de pratique en matière de gestion de projet.

Par ailleurs, le contexte de sortie du rapport ne devait certainement pas favoriser un grand impact médiatique. En effet, dévoilé en avril 1980, en pleine campagne référendaire sur la souveraineté-association, le rapport Malouf ne pouvait jouir de la même attention médiatique et politique que celle qui avait accompagné le rapport Cliche cinq ans auparavant. Ce contexte n'était sans doute pas le meilleur pour convaincre le Parlement fédéral de réformer le droit criminel en raison d'une recommandation provenant d'une commission d'enquête québécoise.

En outre, la grande réforme du financement électoral de 1977 faisait paraître archaïque la possibilité pour des entrepreneurs de financer des campagnes électorales en échange de contrats, et ce, bien que l'histoire nous ait démontré le contraire par la suite. L'appétit n'existait donc pas pour une réforme d'un nouveau système qui n'avait pas encore été éprouvé.

Ces multiples causes expliquent, selon nous, le traitement qu'ont subi les recommandations de la Commission Malouf. Intervenue à un mauvais moment, portant sur des sujets que le gouvernement devait penser avoir réglés, elle ne pouvait avoir le même retentissement que la Commission Cliche ou même que l'étude du scandale de la viande avariée, dévoilé par les audiences de la CECO.

#### 3.2.4. Commission Gagnon (1983)

En 1983, le gouvernement québécois mandate l'avocat Jean H. Gagnon pour enquêter sur le comité paritaire des coiffeurs de Sherbrooke<sup>630</sup>, un organisme constitué en vertu de la *Loi sur les décrets de convention collective*<sup>631</sup>. Le rapport relève des conflits d'intérêts et une mauvaise administration du comité paritaire<sup>632</sup>. Toutefois, dans son rapport, Gagnon ne formule aucune

---

<sup>630</sup> Décret 581-83 du 17 mars 1983, *Concernant la nomination d'un commissaire pour la tenue d'une enquête sur le Comité paritaire des coiffeurs de Sherbrooke*, non publié, (en ligne), <http://www.assnat.qc.ca/fr/document/767897.html> (Page consultée le 29 mars 2017).

<sup>631</sup> *Loi sur les décrets de convention collective*, RLRQ, c. D-2.

<sup>632</sup> Jean H. GAGNON, *Rapport du commissaire*, [Québec], Commission d'enquête sur le Comité paritaire des coiffeurs de Sherbrooke, 1983, p. 14 à 18.

recommandation d'ordre général à propos du régime des comités paritaires, se contentant de proposer des outils déjà prévus par la loi pour régler les problèmes du comité<sup>633</sup>. En somme, la Commission Gagnon n'a pas produit de recommandations utiles pour notre étude.

### 3.3. Commissions d'enquête (1991 à ce jour)

Si l'État québécois de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et du début du XX<sup>e</sup> était d'inspiration libérale et peu interventionniste, alors que les années entre 1960 et 1980 ont été marquées par le développement de l'État providence, l'époque contemporaine (1990 à ce jour) voit les idées néolibérales progresser dans l'espace public occidental.

Les néolibéraux subordonnent la sphère politique, sociale et culturelle à un libre marché censé inspirer la société<sup>634</sup>. Certaines tâches qui relevaient de l'État providence, lorsqu'elles ne sont pas simplement abandonnées, sont confiées à des organisations privées<sup>635</sup>.

La présente section est marquée par un important effort des gouvernements successifs afin de limiter les déficits publics et l'endettement gouvernemental. Ainsi, l'Assemblée nationale adopte, en 1996, la *Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire*<sup>636</sup>. Une fois le déficit zéro atteint, la stratégie de réduction de la dette est complétée par la mise en place du Fonds des générations, un fonds affecté à la réduction de la dette brute<sup>637</sup>.

Pour participer à cette réduction des dépenses publiques, le gouvernement se tourne davantage vers le secteur privé pour l'accomplissement de tâches qui avaient été l'apanage de l'État au cours de l'époque précédente. Les commissions d'enquête de l'époque, depuis 1990, constatent les effets de ces politiques. La perte de l'expertise interne au ministère des Transports et dans les municipalités a ainsi été constatée par la Commission Charbonneau<sup>638</sup>, tandis que la construction de minicentrales électriques par le secteur privé a fait l'objet de la Commission Doyon.

---

<sup>633</sup> *Id.*, p. 21 et 22.

<sup>634</sup> Michael FREEDEN, *Liberalism: A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 109.

<sup>635</sup> *Id.*, p. 110.

<sup>636</sup> L.Q. 1996, c. 55.

<sup>637</sup> *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, L.Q. 2006, c. 24, art. 2.

<sup>638</sup> France CHARBONNEAU et Renaud LACHANCE, *Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*, [Montréal], Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, 2015, t. 3, p. 39 et 40, (ci-après « Rapport Charbonneau »).

En termes de nombre de commissions d'enquête, l'époque contemporaine (1991 à ce jour) représente un ralentissement par rapport aux décennies précédentes (seulement une quinzaine en plus d'un quart de siècle, comparativement à la soixantaine des trois décennies précédentes). Il ne faut cependant pas voir en cette réduction du nombre une perte d'influence des commissions d'enquête. Bien au contraire, l'époque contemporaine se distingue par l'importance accordée aux commissions d'enquête et à l'attention accordée à celles-ci.

Les commissions contemporaines, grâce au développement de l'informatique, sont en mesure de produire des rapports encore plus étoffés et des recommandations plus étudiées. La médiatisation des commissions d'enquête, un phénomène déjà bien entamé dans les années 1970, gagne encore en importance avec l'arrivée de l'information continue qui place véritablement les audiences des commissions au cœur des foyers québécois.

Seules quatre commissions ayant remis leur rapport depuis 1990 ont attiré notre attention. Il s'agit de la Commission Doyon sur l'achat d'électricité à des producteurs privés, de la Commission Moisan sur la fuite de documents fiscaux confidentiels, de la Commission Bastarache sur le processus de nomination des juges ainsi que de la Commission Charbonneau sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction. Si la première s'est révélée peu influente sur le plan des recommandations, les trois suivantes ont permis des changements sur le plan des politiques publiques.

Dans cette section, nous analyserons les impacts législatifs des quatre dernières commissions d'enquête à avoir traité des questions d'intégrité dans leur rapport. La première, la Commission Doyon, plus de trente-cinq ans après la Commission Salvas, revient sur une problématique liée aux relations entre Hydro-Québec et le secteur privé.

La deuxième, la Commission Moisan, étudie une question assez novatrice pour les commissions d'enquête : la protection des renseignements personnels contre l'ingérence politique. Cette étude s'inscrit dans le contexte d'un scandale sur la révélation d'information fiscale de nature confidentielle par le cabinet du premier ministre québécois.

La troisième enquête, la Commission Bastarache, se penche elle aussi sur une question qui touche le sommet du pouvoir exécutif : le processus de nomination des juges de la Cour du Québec, des Cours municipales et du Tribunal administratif du Québec. Cette commission intervient aussi dans le cadre d'un scandale, cette fois-ci sur des allégations de favoritisme partisan dans la nomination des juges.

La dernière commission, la Commission Charbonneau, examine l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, et ce, dans le contexte de scandales de corruption et de collusion dans ce secteur de l'économie. Si l'impact législatif de la première commission a été nul, celui des trois suivantes est nettement plus important et mérite une étude approfondie.

### 3.3.1. Commission Doyon (1997)

Le 30 mai 1995, un scandale éclate au Québec sur l'intégrité du processus d'achat d'électricité par Hydro-Québec auprès de producteurs privés, et le gouvernement, poussé par la pression de l'opposition, annonce dès le lendemain la mise sur pied d'une commission d'enquête<sup>639</sup>. Présidée par le juge François Doyon, cette commission reçoit le mandat d'« examiner si, [...] Hydro-Québec, les ministères et organismes publics, les dirigeants ou mandataires de ceux-ci, ainsi que les tiers ont agi dans le respect des lois, des décrets, des règlements et directives, des normes d'éthique et des pratiques de saine gestion » dans le cadre d'achat d'électricité à des producteurs privés<sup>640</sup>. La Commission Doyon reçoit également le mandat de formuler des recommandations sur cette matière<sup>641</sup>.

Après une longue étude de l'opportunité de mettre sur pied un programme de minicentrales, la Commission Doyon se lance dans l'analyse des diverses allégations sur le plan éthique<sup>642</sup>. Dans son rapport, elle conclut que le gouvernement n'a pas enfreint sa politique dans l'octroi de sites au secteur privé pour la construction de minicentrales hydroélectriques<sup>643</sup>, bien qu'elle se prononce en faveur d'une réforme législative sur ce plan<sup>644</sup>.

La Commission Doyon s'est également penchée sur des allégations entourant des pots-de-vin qui auraient été versés à un conseiller du premier ministre. Là encore cependant, les conclusions de la Commission sont de nature à disculper ledit conseiller<sup>645</sup>. Quant à des allégations de recyclage de produits de la criminalité formulées à l'égard d'une entreprise impliquée dans les

---

<sup>639</sup> COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA POLITIQUE D'ACHAT PAR HYDRO-QUÉBEC D'ÉLECTRICITÉ AUPRÈS DE PRODUCTEURS PRIVÉS, *Rapport*, Montréal, Commission d'enquête sur la politique d'achat par Hydro-Québec d'électricité auprès de producteurs privés, 1997, p. 1 et 2, ci-après « Rapport Doyon ».

<sup>640</sup> *Décret 753-95 du 7 juin 1995, CONCERNANT la constitution d'une Commission d'enquête sur la pratique d'achat par Hydro-Québec d'électricité auprès de producteurs privés*, (1995) 127 G.O. II 2761.

<sup>641</sup> *Id.*

<sup>642</sup> Rapport Doyon, Partie VIII, p. 495 et suiv.

<sup>643</sup> *Id.*, p. 514 et 515.

<sup>644</sup> *Id.*, p. 514.

<sup>645</sup> *Id.*, p. 528.

minicentrales, la Commission croit au caractère fondé des faits, mais précise qu'Hydro-Québec n'était reliée d'aucune façon avec le blanchiment d'argent.

Le rapport Doyon n'est pas totalement disculpatoire à l'endroit de la société d'État, de ses employés et de son conseil d'administration. Le rapport fait état d'un conflit d'intérêts impliquant des fonctionnaires d'Hydro-Québec, dont un vice-président qui siégeait à un comité de travail portant sur l'exploitation de petites centrales par le privé<sup>646</sup>. Ceux-ci ont agi à titre de consultants pour individu dont la firme négociait avec Hydro-Québec des projets de production privée d'électricité<sup>647</sup>, ce qui a permis à l'entreprise privée d'obtenir de l'information importante à laquelle ses concurrents n'avaient pas accès<sup>648</sup>. Outre les employés fautifs, la Commission blâme Hydro-Québec pour sa gestion des sanctions dans le dossier et affirme que la société d'État « ne réalisait pas toujours l'importance d'éviter tout conflit d'intérêts ou toute apparence de conflit d'intérêts<sup>649</sup> ». Ce cas n'était pas isolé, puisque la Commission relève qu'une dizaine d'employés d'Hydro-Québec ont eu des intérêts personnels dans la production privée d'électricité<sup>650</sup>.

Le conseil d'administration de l'entreprise publique n'est pas épargné. Le rapport Doyon fait état d'une violation de l'article 19 de la *Loi sur Hydro-Québec*<sup>651</sup>, une disposition qui interdit à un membre de son conseil d'administration d'avoir un intérêt direct ou indirect dans une entreprise faisant concurrence à la société d'État lorsqu'il exerce des fonctions à temps plein pour l'organisme et force la divulgation des intérêts des autres membres ainsi que leur retrait pour la durée des votes et délibérations.

La Commission Doyon en arrive à la conclusion que des administrateurs n'ont divulgué leurs intérêts que plusieurs mois ou années après leur nomination<sup>652</sup>. Le rapport révèle même qu'un administrateur est intervenu auprès du président d'Hydro-Québec pour se plaindre d'une position prise par Hydro-Québec dans le cadre de négociations avec une entreprise dont il assumait la direction<sup>653</sup>.

---

<sup>646</sup> *Id.*, p. 554 et suiv.

<sup>647</sup> *Id.*, p. 561.

<sup>648</sup> *Id.*, p. 562.

<sup>649</sup> *Id.*, p. 570.

<sup>650</sup> *Id.*, p. 570.

<sup>651</sup> *Loi sur Hydro-Québec*, préc., note 285.

<sup>652</sup> Rapport Doyon, p. 580.

<sup>653</sup> *Id.*, p. 577 et 580.

Bref, cette commission d'enquête a pu démontrer des lacunes sur le plan éthique dans le programme des petites centrales hydroélectriques. La Commission Doyon ne se limite cependant pas à démontrer les failles dans le processus décisionnel étatique. Elle formule également une série de recommandations. De ce nombre, quatorze visent le gouvernement québécois, dont huit sont de nature législative. Cependant, aucune des recommandations législatives n'a été mise en œuvre par les élus provinciaux.

Par exemple, la Commission Doyon a proposé que le gouvernement « exige et s'assure que les autorités municipales procèdent par appel d'offres public avant d'autoriser quelque concession de droits ou d'immeubles<sup>654</sup> ». Cette recommandation n'a pas fait l'objet d'une loi, et tant le *Code municipal du Québec*<sup>655</sup> que la *Loi sur les cités et villes*<sup>656</sup> n'ont jamais intégré la concession d'immeubles dans les dispositions relatives aux appels d'offres<sup>657</sup>. Ainsi, malgré les recommandations de la Commission, il demeure possible pour des promoteurs de mettre la main sur des concessions d'immeubles par de simples contrats de gré à gré, sans véritable encadrement législatif.

Ce n'est qu'en 2005 que le législateur est venu amender la *Loi sur les compétences municipales*<sup>658</sup> afin d'introduire une obligation pour les municipalités de procéder par appel d'offres lorsqu'elles souhaitent exploiter une petite centrale en collaboration avec le privé<sup>659</sup>. Si cet amendement vient en partie corriger le tir pour les cas où les municipalités exploiteraient de telles centrales avec le privé, il ne règle rien dans les cas où le privé est le seul actionnaire d'un projet.

La Commission Doyon souhaitait également des amendements législatifs pour assujettir les sociétés d'État et les organismes publics à une règle d'appel d'offres chaque fois qu'ils désiraient concéder un immeuble<sup>660</sup>, mais cette recommandation a été ignorée par les parlementaires.

Les propositions de la Commission portant sur des modifications aux lois environnementales n'ont pas eu plus de succès. Ainsi, le législateur a ignoré la recommandation visant à mieux

---

<sup>654</sup> *Id.*, p. 598, recommandation 7.

<sup>655</sup> RLRQ, c. C-27.1.

<sup>656</sup> RLRQ, c. C-19.

<sup>657</sup> Voir art. 573 de la *Loi sur les cités et villes*, préc., note 637 et l'article 936 du *Code municipal du Québec*, préc., note 636.

<sup>658</sup> RLRQ, c. C-47.1.

<sup>659</sup> *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, L.Q. 2006, c. 31, art. 118, modifiant les articles 17.1 et suivants de la *Loi sur les compétences municipales*, préc., note 639.

<sup>660</sup> Rapport Doyon, p. 598, recommandations 8 et 9.

définir les cas jugés comme « frivoles » permettant au gouvernement de refuser une demande d'audiences publiques en matière d'environnement<sup>661</sup>. En fait, cette idée soulevée par le rapport Doyon a dû attendre vingt ans avant de devenir réalité. En effet, en 2017, au cours d'une révision de la *Loi sur la qualité de l'environnement*<sup>662</sup>, l'Assemblée nationale a finalement choisi de définir la notion de « frivole » afin de mieux baliser la discrétion du ministre<sup>663</sup>. Nous n'avons pas réussi à établir un lien direct entre la mesure et la recommandation du rapport Doyon.

De même, le gouvernement a ignoré la demande de la Commission Doyon d'amender le *Règlement sur les habitats fauniques*<sup>664</sup> dans le but d'inclure dans la définition d'« habitats fauniques » les sites du domaine privé<sup>665</sup>. Cette définition est donc toujours restreinte au domaine public<sup>666</sup>. Quant à la recommandation de clarifier le texte du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*<sup>667</sup> en matière d'assujettissement au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement des travaux entraînant une augmentation de puissance de centrales au-dessus de dix mégawatts<sup>668</sup>, elle a subi le même sort et a été ignorée.

Bref, les recommandations de la Commission Doyon ont été largement ignorées par le gouvernement. Autant sur le plan des mesures d'intégrité que sur celui de la protection environnementale, le législateur a préféré mettre ces recommandations sur une tablette. D'ailleurs, plus de vingt ans après les faits, seule une idée soulevée par la Commission a pu frayer son chemin dans le Recueil des lois et règlements du Québec. Là encore, il s'agissait de la clarification d'une loi, et rien n'indique que la Commission Doyon ait inspiré un tel changement.

La Commission Doyon constitue une exception par rapport aux autres commissions de l'époque contemporaine dont les rapports ont eu une meilleure fortune. Il est d'ailleurs difficile d'expliquer qu'elle ait eu aussi peu d'impacts sur la législation.

---

<sup>661</sup> *Id.*, p. 598, recommandation 10.

<sup>662</sup> RLRQ, c. Q-2.

<sup>663</sup> *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*, L.Q. 2017, c. 4, art 20, instaurant l'article 31.3.5 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, préc., note 620.

<sup>664</sup> RLRQ, c. C-61.1, r. 18.

<sup>665</sup> Rapport Doyon, p. 599, recommandation 14.

<sup>666</sup> *Règlement sur les habitats fauniques*, préc., note 645, art. 1.

<sup>667</sup> RLRQ, c. Q-2, r. 23.

<sup>668</sup> Rapport Doyon, p. 598, recommandation 13.

### 3.3.2. Commission Moisan (2000)

La Commission Moisan se distingue des autres commissions d'enquête que nous avons étudiées, puisqu'elle porte sur la question de l'utilisation par le pouvoir politique de renseignements personnels détenus par l'État.

Les renseignements personnels faisaient déjà l'objet d'une protection au Québec avant la Commission Moisan. Une première étape avait préalablement été franchie en 1982 avec l'adoption de la *Loi sur l'accès aux documents publics et sur la protection des renseignements personnels*<sup>669</sup> qui protégeait le droit à la vie privée dans le contexte gouvernemental.

Ce droit a néanmoins gagné en importance durant les années 1990. Le nouveau *Code civil du Québec* reconnaît ce droit et prévoit des mesures pour l'exercer<sup>670</sup>. Cette loi est complétée par l'adoption, en 1993, de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*<sup>671</sup>. Une loi fédérale adoptée en 2000 vient, quant à elle, accorder des garanties analogues pour la protection de ce droit par rapport aux entreprises de juridiction fédérale<sup>672</sup>. Bref, la Commission Moisan intervient dans un contexte où les gouvernements tentent de plus en plus de protéger les renseignements personnels.

Comme la plupart des commissions d'enquête de nature quasi judiciaire que nous avons étudiées, la Commission d'enquête sur des allégations relatives à la divulgation de renseignements fiscaux et de nature confidentielle est née d'un scandale : l'affaire Lebel. Les faits allégués étaient relativement simples : le chef de cabinet adjoint du premier ministre québécois aurait reçu de l'information confidentielle sur un litige entre un député fédéral, Ghislain Lebel, et le ministère québécois du Revenu, information qu'il aurait ensuite transmise à son parti politique<sup>673</sup>. Cette situation soulevait des questions sur l'intégrité du processus fiscal et sur la possibilité d'ingérence politique dans celui-ci. L'affaire a donc retenti à l'Assemblée nationale et le gouvernement a mandaté le juge à la retraite Jean Moisan pour faire enquête sur la question<sup>674</sup>.

---

<sup>669</sup> Préc., note 383.

<sup>670</sup> L.Q. 1991, c. 64, art. 5 et 35 à 41.

<sup>671</sup> L.Q. 1993, c. 17.

<sup>672</sup> *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, L.C. 2000, c. 5.

<sup>673</sup> COMMISSION D'ENQUÊTE SUR DES ALLÉGATIONS RELATIVES À LA DIVULGATION DE RENSEIGNEMENTS FISCAUX ET DE NATURE CONFIDENTIELLE, *Rapport de la Commission d'enquête sur des allégations relatives à la divulgation de renseignements fiscaux et de nature confidentielle*, Québec, Publications du Québec, 2000, p. 19 et 20, ci-après « Rapport Moisan ».

<sup>674</sup> *Décret concernant la constitution d'une commission d'enquête sur des allégations relatives à la divulgation de renseignements fiscaux et de nature confidentielle*, (1999) 131 G.O. II, 1265.

Les conclusions du rapport sont les suivantes : le chef de cabinet adjoint du premier ministre québécois a bel et bien eu accès à des renseignements confidentiels concernant le dossier fiscal de M. Lebel, renseignements qu'il a partagés à son parti politique<sup>675</sup>. Toutefois, la Commission ne parvient pas à identifier la source de la fuite d'information<sup>676</sup>. De plus, elle établit que l'acte était isolé et que le chef de cabinet adjoint n'avait pas agi sous l'ordre d'un supérieur hiérarchique<sup>677</sup>. Par ailleurs, un autre employé du cabinet du ministre du Revenu est blâmé pour avoir reçu de l'information et avoir, de son propre chef, communiqué avec le bureau de M. Lebel<sup>678</sup>.

Après avoir dressé de tels constats, la Commission Moisan en a profité pour établir neuf recommandations afin d'éviter que de tels problèmes ne se reproduisent<sup>679</sup>. La première, de nature générale, consiste à demander au gouvernement qu'il « poursuive l'amélioration des mesures de sécurité entourant les dossiers fiscaux de tous les contribuables et l'intensification des vérifications, analyses et contrôles destinés à en mesurer et en augmenter l'efficacité<sup>680</sup> ».

Cette recommandation est suivie par le gouvernement qui dépose, en 2001, le projet de loi 14 afin d'améliorer la confidentialité du processus fiscal, lequel sera sanctionné le 14 mai 2002<sup>681</sup>. Cette loi s'inspire grandement des recommandations du rapport Moisan et vient notamment répondre à une série de recommandations spécifiques qui y étaient présentées.

Ainsi, l'idée, évoquée par la Commission Moisan<sup>682</sup>, de créer une infraction pénale spécifique pour la consultation des fichiers informatiques du ministère du Revenu à des fins non autorisées est reprise dans la loi<sup>683</sup>.

De même, cette loi vient harmoniser les dispositions de la *Loi sur l'accès aux renseignements des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*<sup>684</sup> et de la *Loi sur le ministère du Revenu*<sup>685</sup>, ce que le souhaitait la Commission Moisan<sup>686</sup>. La loi encadre les cas

---

<sup>675</sup> Rapport Moisan, p.136.

<sup>676</sup> *Id.*

<sup>677</sup> *Id.*, p. 137.

<sup>678</sup> *Id.*

<sup>679</sup> *Id.*, p. 138 et 139.

<sup>680</sup> *Id.*, p. 138, recommandation 1.

<sup>681</sup> *Loi modifiant la Loi sur le ministère du Revenu et d'autres dispositions législatives relativement à la protection des renseignements confidentiels*, L.Q. 2002, c. 5.

<sup>682</sup> Rapport Moisan, p. 138, recommandation 3.

<sup>683</sup> *Loi modifiant la Loi sur le ministère du Revenu et d'autres dispositions législatives relativement à la protection des renseignements confidentiels*, préc., note 658, art. 26.

<sup>684</sup> Préc., note 383.

<sup>685</sup> RLRQ, c. M-31.

<sup>686</sup> Rapport Moisan, p. 139, recommandation 8.

où de l'information peut être divulguée et utilisée à l'intérieur du ministère ainsi que les cas où elle peut être communiquée à un autre organisme public<sup>687</sup>. Ceci s'inscrit aussi dans les recommandations du rapport Moisan<sup>688</sup>.

Ce rapport contenait également une idée à plus long terme : réfléchir à transformer le ministère du Revenu en une agence<sup>689</sup>. Selon la Commission, la responsabilité ministérielle avait pour effet de permettre au ministre et à son cabinet un accès aux dossiers des contribuables sans avoir à en justifier la nécessité<sup>690</sup>. En instaurant une agence, le ministre se détache du volet administratif des lois fiscales, ne conservant qu'une responsabilité de nature politique<sup>691</sup>.

Bien que le rapport Moisan n'ait pas formellement recommandé la création d'une telle agence, sa recommandation d'y réfléchir a possiblement porté fruit. En effet, l'idée a été reprise par le gouvernement québécois lors du budget de 2010–2011<sup>692</sup>. La *Loi sur l'Agence du revenu du Québec* a d'ailleurs été adoptée en 2010<sup>693</sup>. Indirectement, les lacunes identifiées au ministère du Revenu du Québec ont donc été corrigées par l'adoption de ce nouveau mode de gestion de la perception fiscale.

En somme, les recommandations de la Commission Moisan ont été intégrées à la législation québécoise. Le rapport Moisan a donc été un succès sur le plan des recommandations. Il faut dire que cette commission d'enquête ne se distingue pas uniquement par l'efficacité de ses recommandations. En effet, elle a été la première commission à analyser l'intégrité, non pas sous la perspective de l'administration des deniers publics, mais plutôt sous l'angle du respect du droit à la vie privée et sur l'ingérence du pouvoir politique sur l'administration publique. À cet égard, elle démontre l'évolution de la perception qu'a la société de la fonction publique.

Alors que les premières commissions, comme la Commission Dunscomb, dénonçaient le fait que des fonctionnaires s'enrichissaient personnellement à même des sommes confiées en vertu de leurs charges, la Commission Moisan vient dénoncer le fait que de l'information obtenue grâce à un poste de fonctionnaire peut servir à des intérêts autres que ceux de l'État, en

---

<sup>687</sup> *Loi modifiant la Loi sur le ministère du Revenu et d'autres dispositions législatives relativement à la protection des renseignements confidentiels*, préc., note 658, art. 7 instaurant les articles 69.0.0.6 et suivants de la *Loi sur le ministère du Revenu*.

<sup>688</sup> Rapport Moisan, p. 139, recommandation 7.

<sup>689</sup> *Id.*, recommandation 9.

<sup>690</sup> *Id.*, p. 120 et 121.

<sup>691</sup> *Id.*, p. 121.

<sup>692</sup> Raymond BACHAND, *Budget 2010-2011 : Discours sur le budget*, Québec, gouvernement du Québec, 2011, p. 15.

<sup>693</sup> *Loi sur l'Agence du revenu du Québec*, L.Q. 2010, c. 31.

l'occurrence des intérêts politiques et partisans. Elle s'inscrit donc dans la tendance historique à une plus grande indépendance de la fonction publique vis-à-vis des intérêts personnels et des partisans.

Par ailleurs, ayant visé l'intégrité d'une des plus hautes sphères du pouvoir politique, la Commission Moisan forçait l'exécutif à mettre en place ses recommandations afin de maintenir la confiance de la population envers le gouvernement. Ceci semble d'autant plus vrai que la plupart des propositions ont fait l'objet de mesures législatives sous le même gouvernement que celui sur lequel la Commission a fait enquête. La même logique pourrait d'ailleurs être appliquée à la Commission Bastarache que nous analysons ultérieurement.

En somme, sur le plan de la mise en œuvre de ses recommandations, la Commission Moisan a eu un impact concret. Non seulement les idées proposées par la Commission ont été substantiellement reprises par des lois, mais elles l'ont été assez rapidement. Ceci peut s'expliquer par l'importance prise par la notion de protection de la vie privée en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle.

### 3.3.3. *Commission Bastarache (2011)*

La *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit une compétence provinciale en matière d'administration de la justice<sup>694</sup>, laquelle inclut le fait de nommer tous les juges des cours dans la province, sauf ceux des cours supérieures pour lesquelles la nomination relève du gouvernement fédéral<sup>695</sup>. Ainsi, le gouvernement québécois nomme les juges de la Cour du Québec<sup>696</sup>, des cours municipales<sup>697</sup>, du Tribunal administratif du Québec (TAQ)<sup>698</sup> ainsi que des autres tribunaux administratifs relevant de sa compétence.

Or, le processus de nomination des juges à la Cour du Québec a fait l'objet d'une controverse. En effet, l'ancien ministre de la Justice, Marc Bellemare, a formulé des allégations affirmant que ce processus était influencé par des personnes liées au financement du Parti libéral du

---

<sup>694</sup> *Loi constitutionnelle de 1867*, préc., note 67, art. 92 (14).

<sup>695</sup> *Id.*, art. 96.

<sup>696</sup> *Loi sur les tribunaux judiciaires*, RLRQ, c. T-16, art. 86.

<sup>697</sup> *Loi sur les cours municipales*, RLRQ, c. C-72.01, art. 32.

<sup>698</sup> *Loi sur la justice administrative*, RLRQ, c. J-3, art. 38.

Québec<sup>699</sup>. Pour faire la lumière sur cette question, le gouvernement a mandaté une commission d'enquête présidée par un ancien juge de la Cour suprême du Canada, Michel Bastarache<sup>700</sup>.

Après avoir entendu la preuve, le commissaire en arrive à la conclusion que la preuve ne lui permet pas de conclure que M. Bellemare ait agi sous la dictée de tiers lorsqu'il a effectué ses nominations<sup>701</sup>. Son rapport ajoute toutefois que la Commission a appris l'existence de faits autres qu'allégués par M. Bellemare, faits qui justifient la proposition de recommandations :

Je dois préciser ici que l'enquête a aussi révélé certains faits qui ne font pas partie des allégations de M<sup>e</sup> Bellemare, mais qui font état néanmoins d'interventions faites par certaines personnes au sujet de la nomination ou de la promotion des juges de la Cour du Québec. La preuve relative à ces interventions doit à mon avis conduire à une réflexion sur l'opportunité de modifier le système actuel de nomination des juges, ce dont je traiterai dans la discussion sur le deuxième volet du mandat de la Commission<sup>702</sup>.

Le rapport Bastarache contient donc 46 recommandations portant autant sur le processus de nomination des juges de la Cour du Québec et des cours municipales que sur celui des juges administratifs du TAQ<sup>703</sup>. Le juge Bastarache justifie ainsi ses recommandations :

Le système de nomination des juges au Québec souffre d'un problème de perception, indépendamment de ses qualités inhérentes ou reconnues. Une partie importante de la population est convaincue que les juges sont nommés largement sur la foi de leur affiliation politique. Le secret entourant le processus de sélection a pour effet de renforcer cette perception négative qui mine de façon générale la confiance du public dans le système judiciaire<sup>704</sup>.

Cette intervention de la Commission Bastarache est en soi significative d'un changement d'attitude des commissions d'enquête par rapport à leur mandat. En effet, alors que les commissions d'enquête du XIX<sup>e</sup> siècle et du début du XX<sup>e</sup> siècle étaient réticentes à intervenir pour formuler des recommandations lorsqu'elles concluaient que les faits précis des affaires sur lesquelles elles enquêtaient disculpaient l'autorité, les commissions d'enquête contemporaines n'hésitent pas à proposer des recommandations du simple fait qu'elles perçoivent un problème potentiel, même si celui-ci ne découle pas du scandale original. De commissions limitées à faire

---

<sup>699</sup> Décret 322-2010, 14 avril 2010, concernant la constitution d'une commission d'enquête sur le processus de nomination des juges de la Cour du Québec, des cours municipales et des membres du Tribunal administratif du Québec, préc., note 44.

<sup>700</sup> *Id.*

<sup>701</sup> Michel BASTARACHE, *Rapport de la Commission d'enquête sur le processus de nomination des juges*, Québec, Publications du Québec, 2011, p. 173, ci-après « Rapport Bastarache ».

<sup>702</sup> *Id.*

<sup>703</sup> *Id.*, p. 282 à 290.

<sup>704</sup> *Id.*, p. 273.

la lumière sur une affaire précise, les commissions d'enquête sont devenues de véritables outils de réflexion sur les politiques publiques.

Sur le plan des politiques, le rapport Bastarache peut être divisé en deux séries de recommandations. La première porte sur la nomination des juges de la Cour du Québec et des cours municipales<sup>705</sup>. Quant à la deuxième, elle vise le Tribunal administratif du Québec<sup>706</sup>.

La première recommandation du rapport consiste en la création d'un secrétariat à la sélection et à la nomination des juges<sup>707</sup>. Le gouvernement a retenu l'idée en instituant un tel secrétariat par voie réglementaire dès 2012<sup>708</sup>. Toutefois, sa création par voie réglementaire se révèle un peu plus précaire que si l'outil avait été créé par voie législative, comme le proposait pourtant la Commission<sup>709</sup>. En outre, le secrétariat créé relève du ministère de la Justice<sup>710</sup>, alors que le rapport Bastarache souhaitait plutôt que le coordonnateur du secrétariat ne relève pas de ce ministère<sup>711</sup>.

La deuxième recommandation, soit la création d'un comité de l'Assemblée nationale pour nommer les membres du public qui siègeraient au comité de sélection des juges<sup>712</sup>, n'a pas été intégralement respectée, le gouvernement confiant plutôt la sélection à l'Office des professions du Québec<sup>713</sup>. La solution retenue par le gouvernement respecte néanmoins les valeurs d'indépendance promues par le rapport Bastarache.

La troisième recommandation du rapport, soit la création d'un comité permanent de sélection des juges<sup>714</sup>, n'a pas été respectée par le gouvernement qui a préféré les comités *ad hoc*<sup>715</sup>. Conséquemment, les recommandations 4 à 7 du rapport Bastarache sont nécessairement devenues caduques puisqu'elles se rapportaient à ce comité permanent<sup>716</sup>. La recommandation numéro huit, qui a trait aux sept membres du comité de sélection chargés d'évaluer les

---

<sup>705</sup> *Id.*, p. 282 à 288 (recommandations 1 à 35).

<sup>706</sup> *Id.*, p. 288 à 290 (recommandations 36 à 46).

<sup>707</sup> *Id.*, p. 282.

<sup>708</sup> *Règlement sur la procédure de sélection des candidats à la fonction de juge de la Cour du Québec, de juge d'une cour municipale et de juge de paix magistrat*, (2012) 144 G.O. II 49A, art. 3 à 6, ci-après « Règlement sur la procédure de sélection ».

<sup>709</sup> Rapport Bastarache, p. 282.

<sup>710</sup> Règlement sur la procédure de sélection, art. 3.

<sup>711</sup> Rapport Bastarache, p.282.

<sup>712</sup> *Id.*

<sup>713</sup> Règlement sur la procédure de sélection, art. 15 (3<sup>o</sup>) et 16 (3<sup>o</sup>).

<sup>714</sup> Rapport Bastarache, p. 282.

<sup>715</sup> Règlement sur la procédure de sélection, art. 14.

<sup>716</sup> Rapport Bastarache, p. 282 à 283.

candidatures pour un poste<sup>717</sup>, a elle aussi été ignorée, le gouvernement préférant un comité de cinq membres<sup>718</sup>.

Quant aux recommandations 9 et 10, elles portent sur l'information donnée aux membres du comité de sélection; la recommandation 9 traite de formations données sur les qualités recherchées chez les juges, tandis que la recommandation 10 porte sur l'accès des femmes et des communautés culturelles à la magistrature<sup>719</sup>. Le gouvernement a tenu compte de ces recommandations en obligeant les membres du comité à suivre des formations inspirées du rapport Bastarache<sup>720</sup>.

La Commission Bastarache s'est également intéressée à la façon dont sont présentées les candidatures des postulants à la fonction de juge. Elle a proposé à cet effet que les curriculum vitae prennent la forme d'un formulaire afin d'assurer une uniformité entre les candidats<sup>721</sup>. Cette recommandation a été intégrée sans modification dans le *Règlement sur la procédure de sélection des candidats à la fonction de juge de la Cour du Québec, de juge d'une cour municipale et de juge de paix magistrat*<sup>722</sup>. Un devoir de confidentialité relativement à leur propre candidature est également imposé aux candidats<sup>723</sup>. L'effet pratique de cette disposition est d'empêcher des candidats de fournir des lettres de recommandation en appui à leur candidature.

La recommandation de créer un processus de présélection pour réduire le nombre de candidats entendus par le comité n'a cependant pas été intégrée dans une loi ou un règlement<sup>724</sup>. De même, la recommandation du juge Bastarache de révéler l'engagement politique des candidats n'a pas non plus été suivie<sup>725</sup>. Par contre, la recommandation 13 visant à abroger la disposition qui permettait de qualifier un juge d'une cour comme apte à siéger à une autre cour dès la réception d'un avis du juge en chef de ces deux cours a été suivie<sup>726</sup>.

Les recommandations 15 à 18 du rapport portent sur les critères de sélection des juges. La 15<sup>e</sup> recommandation, soit de prévoir les critères de sélection des juges dans la loi constitutive

---

<sup>717</sup> *Id.*, p. 284.

<sup>718</sup> Règlement sur la procédure de sélection, art. 15 et 16.

<sup>719</sup> Rapport Bastarache, p. 284.

<sup>720</sup> Règlement sur la procédure de sélection, art. 5 et 20.

<sup>721</sup> Rapport Bastarache, p. 284.

<sup>722</sup> Règlement sur la procédure de sélection, art. 11 et annexe A.

<sup>723</sup> *Id.*, art. 11 al. 2 (2<sup>o</sup>).

<sup>724</sup> Rapport Bastarache, p. 285.

<sup>725</sup> *Id.*, p. 284.

<sup>726</sup> *Id.*, p. 284, Règlement sur la procédure de sélection, art. 35.

du comité, a été suivie<sup>727</sup>, à l'exception du fait qu'il s'agit du règlement constitutif et non de la loi<sup>728</sup>. Comme souhaité par le rapport<sup>729</sup>, l'aspect « diversité » des candidatures n'a pas été instauré dans les critères<sup>730</sup>. Le favoritisme et le népotisme envers les candidats n'ont cependant pas été exclus des critères<sup>731</sup>, contrairement à ce que souhaitait la Commission<sup>732</sup>. L'allégeance politique a toutefois été nommément exclue, comme le proposait le rapport<sup>733</sup>. Pour sa part, le souhait de la Commission de prévoir une grille d'évaluation obligatoire n'a pas été inclus dans le règlement<sup>734</sup>.

Le rapport Bastarache a aussi soumis ses propositions sur les rapports du comité de sélection (recommandations 19 à 23). La Commission réclamait que le comité de sélection recommande trois candidats et fournisse une appréciation personnalisée sans établir de priorité entre les candidatures<sup>735</sup>. Cette recommandation a été totalement intégrée dans le règlement<sup>736</sup>. Le gouvernement a fait la même chose pour la règle proposée qui limitait la validité d'une recommandation au seul concours pour lequel un juge est nommé<sup>737</sup>. Quant à la recommandation du juge Bastarache sur le moment de transmission de la réponse au candidat (après la nomination du juge par le gouvernement<sup>738</sup>), elle a également été suivie<sup>739</sup>.

Les recommandations 24 et 25 du rapport Bastarache portent sur la publicité des travaux du comité de sélection. Elles ne comportent cependant pas de mesures de nature législative et n'ont pas été incluses dans le règlement sur la procédure de sélection.

Les autres recommandations relatives à la nomination des juges de la Cour du Québec et des cours municipales ont trait au processus décisionnel gouvernemental. Dans un premier temps, le juge Bastarache souhaitait laisser une discrétion à l'Assemblée nationale dans le processus à mettre en place, mais il demandait à celle-ci de l'inscrire dans une loi ou laissait au gouvernement le soin d'adopter à cet effet un règlement<sup>740</sup>. Ce souhait n'a pas été exaucé, la

---

<sup>727</sup> *Id.*

<sup>728</sup> Règlement sur la procédure de sélection, art. 25.

<sup>729</sup> Rapport Bastarache, p. 285.

<sup>730</sup> Règlement sur la procédure de sélection, art. 25.

<sup>731</sup> *Id.*

<sup>732</sup> Rapport Bastarache, p. 285.

<sup>733</sup> Règlement sur la procédure de sélection, art. 26 al. 5.

<sup>734</sup> Rapport Bastarache, p. 285.

<sup>735</sup> *Id.*

<sup>736</sup> Règlement sur la procédure de sélection, art. 26.

<sup>737</sup> *Id.*, art. 27.

<sup>738</sup> Rapport Bastarache, p. 286.

<sup>739</sup> Règlement sur la procédure de sélection, art. 34, al. 2.

<sup>740</sup> Rapport Bastarache, p. 286.

*Loi sur les tribunaux judiciaires* n'ayant pas été modifiée<sup>741</sup>. Le Règlement sur la procédure de sélection ne traite pas non plus des recommandations par le ministre de la Justice au Conseil des ministres.

Le gouvernement a uniquement inclus dans le Règlement sur la procédure de sélection l'obligation de procéder à un nouveau processus si le ministre de la Justice estime qu'il ne peut pas choisir parmi les candidats soumis par le comité<sup>742</sup>, ce qui reflète le contenu de la recommandation 27 du rapport Bastarache<sup>743</sup>.

Quant à la recommandation sur l'exclusion de l'allégeance politique des critères, elle a été suivie<sup>744</sup>, bien que le favoritisme et le népotisme n'aient pas été nommément exclus, comme le souhaitait le juge Bastarache<sup>745</sup>. Le gouvernement n'a cependant pas encadré le processus de consultation du ministre de la Justice, contrairement à ce que recommandait la Commission<sup>746</sup>.

Par ailleurs, la Commission Bastarache a proposé de modifier les règles d'éthique des députés, ministres et avocats afin d'éviter que ces personnes n'usent indûment de leur influence dans le cadre du processus de nomination<sup>747</sup>. En ce qui concerne les députés, aucune règle précise n'a été intégrée au *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*<sup>748</sup>. Il faut dire que l'interdiction générale de se prévaloir de sa charge pour favoriser de manière abusive les intérêts d'une autre personne prévue à ce code couvre ce genre de situations<sup>749</sup>. Par ailleurs, ni l'ancien *Code de déontologie des avocats*<sup>750</sup> ni l'actuel Code n'ont été modifiés afin d'interdire de telles communications<sup>751</sup>. La seule règle à cet égard vise le candidat au poste de juge<sup>752</sup>. Cela dit, en pratique, la confidentialité des candidatures empêche toute communication relativement aux candidats.

D'autres recommandations ont été complètement ignorées par le gouvernement. Ainsi, celles visant la motivation des recommandations du ministre de la Justice et du choix gouvernemental n'ont pas été intégrées dans la loi ou dans un règlement<sup>753</sup>. Il en est de même pour la

---

<sup>741</sup> *Loi sur les tribunaux judiciaires*, préc., note 673.

<sup>742</sup> Règlement sur la procédure de sélection, art. 33.

<sup>743</sup> Rapport Bastarache, p. 287.

<sup>744</sup> Règlement sur la procédure de sélection, art. 26, al. 5

<sup>745</sup> Rapport Bastarache, p. 287.

<sup>746</sup> *Id.*

<sup>747</sup> *Id.*

<sup>748</sup> Préc., note 308.

<sup>749</sup> *Id.*, art. 16 (2°).

<sup>750</sup> RLRQ, c. B-1, r. 3.

<sup>751</sup> RLRQ, c. B-1, r. 3,1.

<sup>752</sup> Règlement sur la procédure de sélection, art. 11, al. 2 (3°).

<sup>753</sup> Rapport Bastarache, p. 287.

recommandation relative à la nomination dans un délai de 60 jours suivant le rapport du comité<sup>754</sup>, ou pour celles relatives à la promotion des juges à des postes administratifs de juge en chef ou de juges adjoints<sup>755</sup>. En effet, aucun règlement n'a été adopté sur ces matières, et la *Loi sur les tribunaux judiciaires* n'a pas été amendée sur ces aspects<sup>756</sup>.

Le gouvernement a aussi complètement ignoré les recommandations portant sur la nomination des juges du TAQ. En effet, il a maintenu intact le *Règlement sur la procédure de recrutement et de sélection des personnes aptes à être nommées membres du Tribunal administratif du Québec*<sup>757</sup>. Ceci semble d'autant plus étonnant que certaines recommandations visaient à harmoniser le processus de nomination des juges du TAQ avec celui des tribunaux judiciaires.

Ainsi, le gouvernement n'a pas modifié ce règlement pour que les comités de sélection fournissent une appréciation particularisée des candidats sans établir de priorité<sup>758</sup>. Le gouvernement n'a pas non plus limité l'accessibilité des rapports des comités de sélection au seul secrétaire général associé responsable des emplois supérieurs et au ministre de la Justice<sup>759</sup>.

Bref, la réforme entreprise par le gouvernement apparaît incomplète dans la mesure où le gouvernement ne l'a pas menée pour le Tribunal administratif du Québec. Il résulte de cette situation la coexistence de deux régimes distincts, dont un dispose de plus de garanties face à l'intervention du pouvoir politique. La justice administrative apparaît donc plus vulnérable que les tribunaux judiciaires aux manœuvres politiques dénoncées par la Commission Bastarache.

Il s'agit d'une lacune surprenante dans la réponse du gouvernement à l'endroit du rapport de cette commission. En effet, sur la nomination des juges des tribunaux judiciaires, sa réponse aux propositions du juge Bastarache avait été rapide et relativement complète. L'inobservance totale des recommandations pour les juges administratifs cadre mal avec l'accueil favorable du reste du rapport.

Il faut garder à l'esprit que la situation qui a mis le pouvoir exécutif dans l'embarras visait la nomination des juges de la Cour du Québec. La pression populaire et politique était donc davantage tournée vers cet aspect du dossier, forçant le gouvernement à apporter des changements, même s'il avait été exonéré des allégations à l'origine de la Commission

---

<sup>754</sup> *Id.*

<sup>755</sup> *Id.*, p. 288.

<sup>756</sup> *Loi sur les tribunaux judiciaires*, préc., note 673.

<sup>757</sup> RLRQ, c. J-3, r. 2.

<sup>758</sup> Rapport Bastarache, p. 288.

<sup>759</sup> *Id.*, p. 289.

Bastarache. La nomination des juges administratifs du TAQ n'ayant pas été autant sous les feux de la rampe, le gouvernement pouvait sentir moins d'urgence à répondre à cet aspect du rapport.

Malgré les quelques aspects du rapport Bastarache qui n'ont pas fait l'objet d'une mise en œuvre, l'attitude générale du commissaire et du gouvernement se distingue nettement de celle qui prévalait au XIX<sup>e</sup> siècle. En effet, lorsque les commissions de cette époque ne blâmaient pas le pouvoir politique sur ses actions, celui-ci se retranchait derrière l'absence de blâme pour ne pas prendre de mesures. Au contraire, la Commission Bastarache a vu le gouvernement agir et mettre en œuvre une bonne part des recommandations qui en découlaient, et ce, en dépit de la réfutation des allégations de M. Bellemare.

Cette attitude, tout comme celle adoptée lors de la Commission Moisan, illustre bien que la fonction réformatrice des commissions d'enquête a pris le pas sur le caractère quasi judiciaire de celles-ci. Si trouver la vérité demeure un objectif des commissions d'enquête, celles-ci parviennent à jouer un rôle politique et de création juridique, même lorsqu'elles ne mettent pas directement le pouvoir politique au pied du mur.

#### 3.3.4. *Commission Charbonneau (2015)*

Dernière commission d'enquête à faire l'objet de notre étude : la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, (ci-après nommée « Commission Charbonneau »), représente un intérêt certain, tant par le nombre des recommandations que comporte son rapport que par le caractère global de celles-ci.

Comme les commissions précédentes, la Commission Charbonneau est un pur produit des événements de son époque. Elle se différencie cependant des autres par le fait qu'elle n'est pas liée à une affaire en particulier, mais plutôt à une myriade de révélations médiatiques sur des problèmes éthiques entourant les contrats publics et l'industrie de la construction<sup>760</sup>.

Ces révélations trouvent cependant un écho dans la population québécoise à une époque où la crise économique de 2008 et la Commission d'enquête sur l'effondrement du viaduc de la Concorde amènent l'État à investir massivement dans les infrastructures. En fait, pour la période de 2007–2008 à 2011–2012, le Québec double presque ses investissements annuels

---

<sup>760</sup> France CHARBONNEAU et Renaud LACHANCE, *Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*, [Montréal], Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, 2015, t. 1, p. 4 et 5, (ci-après « Rapport Charbonneau »).

dans les infrastructures par rapport aux dix années précédentes<sup>761</sup>. Paradoxalement, alors que les investissements en infrastructure augmentent de manière importante, l'État québécois contrôle ses dépenses de programmes en poursuivant sa politique de rigueur budgétaire<sup>762</sup>.

Ainsi, à un moment où l'État comprime les budgets des services publics, il utilise une part croissante de ses revenus pour octroyer des contrats à une industrie dont la probité est de plus en plus remise en question par les médias. Que ce soit l'émission *Enquête* à Radio-Canada ou le magazine canadien *Maclean's*, la question de la corruption au Québec fait surface dans l'actualité<sup>763</sup>. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que partis politiques, organisations et citoyens aient réclamé à grands cris une commission d'enquête sur l'industrie de la construction.

L'État québécois, au lieu d'annoncer immédiatement la tenue d'une commission d'enquête, préfère adopter une série de lois pour lutter contre la corruption et d'autres manquements éthiques. La Commission Charbonneau recense pas moins de sept lois votées dans la foulée des allégations de l'émission *Enquête* et de différents journaux<sup>764</sup>.

Le législateur adopte ainsi une loi pour lutter contre la présence de criminels dans le milieu de la construction<sup>765</sup>, une autre pour resserrer le processus d'octroi de contrats dans le domaine municipal<sup>766</sup>, tout en adoptant des lois imposant des codes d'éthique aux élus municipaux et provinciaux<sup>767</sup>. Il s'attaque également au financement électoral par l'adoption d'une loi anti-prête-noms<sup>768</sup>, ainsi qu'une loi renforçant les pouvoirs du Directeur général des élections du Québec<sup>769</sup>. Par la suite, le législateur instaure l'Unité permanente anti-corruption (UPAC) en plus de rendre inadmissible aux contrats publics des personnes ayant commis certaines infractions<sup>770</sup>.

---

<sup>761</sup> MINISTÈRE DES FINANCES, *Budget 2008-2009 : Plan budgétaire*, [Québec], Ministère des Finances, 2008, p. A-8.

<sup>762</sup> *Id.*, p. A-10.

<sup>763</sup> LA PRESSE CANADIENNE, « Un long chemin vers une enquête », *La Tribune*, 20 octobre 2011, p. 5.

<sup>764</sup> Rapport Charbonneau, t. 1, p. 7 à 8.

<sup>765</sup> *Loi prévoyant certaines mesures afin de lutter contre la criminalité dans l'industrie de la construction*, L.Q. 2009, c. 57.

<sup>766</sup> *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux*, L.Q. 2010, c. 1.

<sup>767</sup> *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, préc., note 586 et *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, préc., note 308.

<sup>768</sup> *Loi anti-prête-noms en matière de contributions électorales*, L.Q. 2010, c. 32.

<sup>769</sup> *Loi augmentant les pouvoirs de contrôle du directeur général des élections*, L.Q. 2010, c. 35.

<sup>770</sup> *Loi concernant la lutte contre la corruption*, L.Q. 2011, c. 17.

Cette impulsion législative sans précédent ne réduit pas la pression sur le gouvernement qui finit par mettre sur pied une commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction ayant un mandat double (descriptif et prospectif) : faire la lumière sur les stratagèmes impliquant la collusion et la corruption dans l'octroi et la gestion de contrats publics dans l'industrie de la construction, incluant les liens avec le financement des partis politiques, et sur la présence du crime organisé dans le milieu de la construction, ainsi que proposer des recommandations et des pistes de solution pour identifier, enrayer et prévenir la corruption et la collusion dans ce domaine<sup>771</sup>.

Cette commission, présidée par la juge France Charbonneau, n'était initialement pas constituée en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*<sup>772</sup> et ne disposait conséquemment pas du pouvoir de contraindre des témoins. Cette situation a cependant été corrigée par un décret ultérieur par lequel le gouvernement a octroyé à la Commission Charbonneau le statut de commission d'enquête<sup>773</sup>. Les pouvoirs de la commission seront même élargis par une loi adoptée subséquemment<sup>774</sup>.

Les audiences de la commission ramènent de nouveau l'attention médiatique sur l'enjeu de la corruption et de la collusion dans l'industrie de la construction. En 2014, la Commission produit un rapport d'étape démontrant que l'Assemblée nationale a continué d'adopter des dispositions législatives visant à assainir l'industrie de la construction<sup>775</sup>.

Si certaines de ces dispositions s'attaquent à l'influence des syndicats et du crime organisé dans l'industrie de la construction<sup>776</sup>, d'autres touchent au financement politique<sup>777</sup>, tandis que

---

<sup>771</sup> Décret 1029-2011 du 19 octobre 2011, concernant la constitution de la commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, (2011) 143 G.O. II, 4767.

<sup>772</sup> Préc., note 10.

<sup>773</sup> Décret 1119-2011 du 9 novembre 2011, concernant la commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, (2011) 143 G.O. II, 5261.

<sup>774</sup> Loi attribuant certains pouvoirs d'inspection et de saisie à la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, L.Q. 2012, c. 17.

<sup>775</sup> France CHARBONNEAU, Roderick A. MACDONALD et Renaud LACHANCE, *Rapport d'étape de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*, [Montréal], Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, 2014, p. 25 à 28.

<sup>776</sup> *Loi éliminant le placement syndical et visant l'amélioration du fonctionnement de l'industrie de la construction*, L.Q. 2011, c. 30 ; *Loi visant à prévenir, combattre et sanctionner certaines pratiques frauduleuses dans l'industrie de la construction et apportant d'autres modifications à la Loi sur le bâtiment*, L.Q. 2011, c. 35.

<sup>777</sup> *Loi concernant les campagnes à la direction des partis politiques*, L.Q. 2011, c. 38 ; *Loi modifiant la Loi électorale afin de réduire la limite des contributions par électeur, de diminuer le plafond des dépenses électorales et de rehausser le financement public des partis politiques du Québec*, L.Q. 2012, c. 26 ; *Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités en matière de financement*, L.Q. 2013, c. 7.

certaines visent l'octroi de contrats<sup>778</sup>. Une autre loi permet de relever provisoirement un élu accusé d'une infraction liée à sa charge<sup>779</sup>. En outre, le législateur amende le *Code des professions*<sup>780</sup> dans le but d'ajouter un nouvel acte dérogatoire, soit le fait de commettre un acte impliquant de la collusion, de la corruption, de la malversation, de l'abus de confiance ou du trafic d'influence, ou de tenter de commettre ou de comploter pour commettre un tel acte<sup>781</sup>. En somme, le législateur a continué d'adopter des lois afin de régler les problèmes de collusion et de corruption, et ce, durant les audiences de la Commission Charbonneau.

C'est dans ce contexte d'hyperactivité législative que s'inscrit le rapport final de la Commission Charbonneau. Ce rapport révèle d'ailleurs l'existence de nombreux systèmes de corruption et de collusion à travers les marchés publics au Québec. En ce qui concerne le monde municipal, la Commission résume ainsi ses conclusions :

[Dans] les municipalités où ces systèmes ont été observés par la Commission, les pratiques de financement au niveau municipal étaient intimement liées à la mise en place et au maintien des systèmes de corruption (et de collusion). En échange des contrats qu'ils obtenaient des élus, les acteurs privés leur offraient des contributions politiques en guise de contrepartie. Les contributions politiques constituaient ainsi un élément central du pacte de corruption entre acteurs publics et privés<sup>782</sup>.

Par contre, en ce qui a trait aux partis politiques provinciaux, l'équation entre contributions politiques et contrats n'apparaît pas aussi nette. En effet, les commissaires reconnaissent que les témoignages « n'ont pas démontré l'existence d'un lien direct entre le versement de contributions politiques et l'octroi de contrats publics ou de subventions menant à l'obtention de contrats publics<sup>783</sup> ». La juge Charbonneau considère cependant que :

L'absence d'un lien direct ne suppose pas toutefois l'absence de tout lien entre le versement de contributions politiques et l'octroi de contrats ou de subventions. L'ensemble des témoignages recueillis amène plutôt à conclure à l'existence d'un lien indirect entre le versement de contributions politiques et l'octroi de contrats publics ou de subventions liées à l'obtention de contrats durant les années visées par le mandat de la Commission.

Les témoignages ont révélé la dynamique générale qui animait le financement sectoriel et le financement en milieu de vie. D'un côté, les principaux partis sollicitaient des représentants d'entreprises obtenant des contrats publics pour qu'ils leur versent des contributions. De l'autre, ces représentants d'entreprises versaient les contributions demandées dans le cadre

---

<sup>778</sup> *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, L.Q. 2012, c. 21 ; *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, L.Q. 2012, c. 25.

<sup>779</sup> *Loi permettant de relever provisoirement un élu municipal de ses fonctions*, L.Q. 2013, c. 3.

<sup>780</sup> RLRQ, c. C-26.

<sup>781</sup> *Loi modifiant le Code des professions en matière de justice disciplinaire*, L.Q. 2013, c. 12, art. 2.

<sup>782</sup> Rapport Charbonneau, t. 3, p. 12.

<sup>783</sup> *Id.*

de stratégies de développement des affaires et s'attendaient à recevoir des avantages en retour<sup>784</sup>.

Toutefois, le commissaire Lachance ne souscrit pas à cette dernière conclusion, préférant signer une dissidence dans laquelle il affirme que la preuve ne lui permet pas de conclure que le versement d'une contribution à un parti politique provincial a permis à une entreprise d'obtenir un contrat, puisque ces derniers sont octroyés par un appareil administratif suivant des règles définies<sup>785</sup>.

Contrairement aux conclusions du rapport, qui avaient fait l'objet d'une dissidence rédigée par le commissaire Renaud Lachance, les commissaires étaient unanimes sur les recommandations. Le rapport Charbonneau compte une soixante de recommandations, regroupées en cinq thèmes : I) Revoir l'encadrement et la gestion des contrats publics ; II) Améliorer les activités de prévention, de détection et l'importance des sanctions ; III) Placer le financement des partis politiques à l'abri des influences ; IV) Favoriser la participation citoyenne ; V) Renouveler la confiance envers les élus et les serviteurs de l'État<sup>786</sup>.

La recommandation phare de la Commission est la création de l'Autorité des marchés publics qui regrouperait l'expertise en matière contractuelle de l'Autorité des marchés financiers (AMF) et des ministères (Transport, Affaires municipales, Conseil du Trésor), et dont le mandat serait de surveiller les marchés publics, de soutenir les donneurs d'ouvrage public et d'intervenir auprès d'eux<sup>787</sup>.

Cette autorité se verrait confier, entre autres, un pouvoir de contrainte analogue à celui du président du Conseil du Trésor, la responsabilité d'établir les règles du système électronique d'appel d'offres (SEAO) ainsi que le pouvoir d'interrompre un processus d'appel d'offres ou de le prendre en charge<sup>788</sup>. Cette autorité serait aussi responsable de délivrer les autorisations de contracter qui relevaient de l'AMF<sup>789</sup>.

L'idée de créer l'Autorité des marchés publics a été retenue par le gouvernement qui a adopté, en 2017, le projet de loi 108<sup>790</sup>. Cette loi, en plus d'instituer cet organisme, lui confère la

---

<sup>784</sup> *Id.*

<sup>785</sup> *Id.*, t. 2, p. 708.

<sup>786</sup> Rapport Charbonneau, t. 3, p. 90.

<sup>787</sup> *Id.*, p. 91 et 92.

<sup>788</sup> *Id.*, p. 94 et 96.

<sup>789</sup> *Id.*, p. 97.

<sup>790</sup> *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics*, L.Q. 2017, c. 27.

responsabilité de délivrer les autorisations pour contracter, alors délivrées par l'AMF<sup>791</sup>. L'Autorité des marchés publics se voit confier les pouvoirs d'une commission d'enquête, sauf celui d'emprisonner pour outrage au tribunal<sup>792</sup>, ce qui correspond au désir de la Commission de lui accorder les mêmes pouvoirs que le président du Conseil du Trésor. De plus, cette loi donne le mandat à l'Autorité de déterminer, en collaboration avec le Conseil du Trésor, les règles du SEAO<sup>793</sup>.

Par ailleurs, dans sa seconde recommandation, le rapport Charbonneau appelle le gouvernement à modifier les lois et les règlements afin de permettre aux donneurs d'ouvrage d'utiliser des systèmes de pondération de qualité et de prix en matière de contrats de construction au lieu de la règle du plus bas soumissionnaire<sup>794</sup>. Cette recommandation a été partiellement suivie, puisque le gouvernement l'a insérée dans les lois municipales<sup>795</sup>, mais elle ne l'a pas été en ce qui a trait aux organismes régis par la *Loi sur les contrats des organismes publics*<sup>796</sup>.

Pour accroître la concurrence dans le domaine de l'asphalte, la Commission propose de « réduire les délais d'obtention des certificats d'autorisation pour l'installation des centrales d'enrobage mobiles et leur qualification à un appel d'offres afin de favoriser la concurrence dans le domaine de l'asphaltage<sup>797</sup> ». Cette recommandation n'est pas restée lettre morte puisque le législateur a choisi de l'intégrer dans un projet de loi en matière d'environnement<sup>798</sup>.

Une autre recommandation suivie concerne le fait d'imposer les règles municipales en matière d'appel d'offres aux sociétés paramunicipales et aux organismes à but non lucratif contrôlés ou subventionnés par les municipalités<sup>799</sup>. Cette proposition a été intégrée dans le projet de loi 122 qui a été adopté par l'Assemblée nationale en juin 2017<sup>800</sup>.

---

<sup>791</sup> *Id.*, art. 117.

<sup>792</sup> *Id.*, art. 26 al. 3.

<sup>793</sup> *Id.*, art. 19 al. 1 (5°).

<sup>794</sup> Rapport Charbonneau, t. 3, p. 98 et 99.

<sup>795</sup> *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, L.Q. 2017, c. 13, art. 69 à 72, 95 à 98, 117 à 120, 132, 133, 203, 204.

<sup>796</sup> RLRQ, c. C-65.1.

<sup>797</sup> Rapport Charbonneau, t. 3, p. 103.

<sup>798</sup> Voir la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*, L.Q. 2017, c. 4, art. 257, abrogeant l'article 5 du *Règlement sur les usines de béton bitumineux*, RLRQ, c. Q-2, r. 48.

<sup>799</sup> Rapport Charbonneau, t. 3, p. 106.

<sup>800</sup> *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, préc., note, 768, art. 75.

Quant à l'autre recommandation en matière d'octroi de contrats, soit de prévoir des règles établissant un délai raisonnable de réception des soumissions en fonction de l'importance financière ou de la complexité du contrat<sup>801</sup>, elle n'a pas eu la même réception. En effet, bien que le délai minimal de réception suivant l'émission d'un addenda ait été fixé à sept jours<sup>802</sup>, aucune autre règle n'a formellement été intégrée dans les lois québécoises.

L'entrée en vigueur de l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne a eu pour effet d'intégrer, dans certaines circonstances, une obligation de prévoir des délais de réception des soumissions lorsqu'un organisme visé par la *Loi sur les contrats des organismes publics* lance un processus d'appel d'offres<sup>803</sup>, mais cette mesure n'est pas liée à la Commission Charbonneau.

Quant aux recommandations relatives à l'amélioration des activités de prévention et de détection ainsi qu'en matière de sanctions, elles ont, dans leur ensemble, fait l'objet d'une rétroaction législative importante.

Ainsi, en 2016, la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* a été adoptée<sup>804</sup>. Cette loi répond directement aux préoccupations de la Commission Charbonneau en la matière<sup>805</sup>. Il est à noter que la recommandation d'établir des mesures de soutien financier aux lanceurs d'alerte<sup>806</sup>, pour sa part, n'a pas été intégrée dans le régime créé par le législateur.

De même, le rapport proposait d'assurer la confidentialité des membres des comités de sélection<sup>807</sup>, une mesure qui a été mise en œuvre par diverses lois<sup>808</sup>. Il en est de même pour la création d'une infraction pour toute personne qui entre en contact avec un membre d'un comité

---

<sup>801</sup> Rapport Charbonneau, t. 3, p. 108.

<sup>802</sup> *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique*, L.Q. 2016, c. 17, art. 14, 20, 29, 35 et 122.

<sup>803</sup> *Accord économique et commercial global*, art. 19,10, et annexe 19-2, en ligne, <http://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ceta-aecg/text-texte/toc-tdm.aspx?lang=fra> (Page consultée le 26 novembre 2017).

<sup>804</sup> *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, L.Q. 2016, c. 34.

<sup>805</sup> Rapport Charbonneau, t. 3, p. 109.

<sup>806</sup> *Id.*, t. 3, p. 111.

<sup>807</sup> *Id.*, t. 3, p. 130.

<sup>808</sup> Voir *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique*, préc., note 775, art. 16, 22, 31, 37, 124 et *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics*, préc., note 763, art. 148.

de sélection dans le but de l'influencer à l'égard d'un appel d'offres<sup>809</sup>, une mesure préconisée par la Commission<sup>810</sup>.

En outre, alors que la Commission Charbonneau demandait un élargissement à tous les donneurs d'ouvrage public du droit de faire des travaux de construction à l'interne<sup>811</sup>, l'Assemblée nationale s'est inspirée de cette recommandation pour accorder aux municipalités le pouvoir de faire effectuer des travaux de pavage et d'égouts par leurs propres employés<sup>812</sup>. La mise en œuvre n'a cependant pas été complète, puisque seules les municipalités ont été visées, alors que la Commission Charbonneau souhaitait que cette prérogative fût élargie à d'autres donneurs d'ouvrage public, ce que le gouvernement n'a pas fait.

En ce qui concerne les ordres professionnels, de nombreuses recommandations de la Commission Charbonneau ont été suivies. On peut penser à l'obligation pour les nouveaux membres des conseils d'administration des ordres professionnels de suivre une formation sur la bonne gouvernance et l'éthique<sup>813</sup>, celle des membres des ordres de suivre une telle formation (appliquée cependant qu'aux nouveaux membres<sup>814</sup>), de même qu'à l'imposition d'une reddition de comptes standardisée pour les ordres professionnels<sup>815</sup>.

Les recommandations en matière pénale sont également assez bien suivies par le législateur. L'augmentation des amendes dans le domaine de la publicité légale des entreprises<sup>816</sup>, de même que l'allongement des délais de prescription de diverses lois pénales ont fait partie des mesures mises en œuvre<sup>817</sup>.

---

<sup>809</sup> *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique*, préc., note 775, art. 18, 24, 33, 39, 44, 126, et *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics*, préc., note 763, art. 145.

<sup>810</sup> Rapport Charbonneau, t. 3, p. 131.

<sup>811</sup> *Id.*, t. 3, p. 134 et 135.

<sup>812</sup> *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique*, préc., note 775, art. 113.

<sup>813</sup> Rapport Charbonneau, t. 3, p. 141 ; *Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'admission aux professions et la gouvernance du système professionnel*, L.Q. 2017, c. 11, art. 33.

<sup>814</sup> Rapport Charbonneau, t. 3, p. 140 ; *Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'admission aux professions et la gouvernance du système professionnel*, préc., note 785, art. 53.

<sup>815</sup> Rapport Charbonneau, t. 3, p. 138 ; *Règlement modifiant le Règlement sur le rapport annuel d'un ordre professionnel*, (2017) 149 G.O. II 1773.

<sup>816</sup> Rapport Charbonneau, t. 3, p. 144 ; *Loi visant le transfert des activités du registraire des entreprises au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale*, L.Q. 2016, c. 29, art. 18 et 19.

<sup>817</sup> Rapport Charbonneau, t. 3, p. 150 ; *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics*, préc., note 763, art. 146, 168, 174, 180, 186, 219, ; *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique*, préc., note 751, art. 99 ; *Loi donnant suite aux recommandations de la Commission Charbonneau en matière de financement politique*, L.Q. 2016, c. 18, art. 45 ; *Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'admission aux professions et la gouvernance du système professionnel*, préc., note 785, art. 91 et 92 ; *Loi transférant au commissaire au lobbying la responsabilité du registre des lobbyistes et donnant suite à la*

À ces diverses mesures s'ajoutent d'autres lois qui visent à répondre à des recommandations du rapport, lesquelles ont été adoptées à la fin de la 41<sup>e</sup> législature. On peut penser au projet de loi 107 (*Loi visant à accroître la compétence et l'indépendance du commissaire à la lutte contre la corruption et du Bureau des enquêtes indépendantes ainsi que le pouvoir du directeur des poursuites criminelles et pénales d'accorder certains avantages à des témoins collaborateurs*<sup>818</sup>), lequel répond à diverses préoccupations du rapport Charbonneau, notamment eu égard aux témoins collaborateurs<sup>819</sup>, au mandat du commissaire à la lutte à la corruption (directeur général de l'UPAC<sup>820</sup>) ainsi qu'en matière de prescription<sup>821</sup>.

De même, le projet de loi 162 répond à diverses problématiques soulevées par la Commission Charbonneau pour lutter contre l'infiltration du crime organisé dans l'industrie de la construction<sup>822</sup>. Les recommandations 10 à 13 du rapport sont donc mises en œuvre par le projet de loi<sup>823</sup>. Quant au projet de loi 152<sup>824</sup>, il répond aux recommandations 16 à 19 du rapport Charbonneau en matière de travail<sup>825</sup>.

Ainsi, la plupart des recommandations de nature législative de la Commission Charbonneau en matière d'activités de prévention, de détection et d'importance des sanctions ont été suivies par le législateur (ou sont en voie de l'être). Certes, certaines suggestions mineures, comme le fait d'élargir le mandat du Vérificateur général du Québec aux municipalités de moins de 100 000 habitants<sup>826</sup> ou l'obligation pour les soumissionnaires de joindre des déclarations solennelles<sup>827</sup>, n'ont pas fait l'objet de mesures législatives jusqu'à présent, mais de telles mesures sont l'exception plutôt que la règle.

La troisième partie du rapport concerne les règles relatives au financement des partis politiques. Cette catégorie de mesures a fait l'objet d'une mise en œuvre assez importante de la part du législateur québécois. La mesure la plus spectaculaire de cette section est sans doute

---

*recommandation de la Commission Charbonneau concernant le délai de prescription applicable à la prise d'une poursuite pénale*, L.Q. 2019, c. 13, art. 65.1.

<sup>818</sup> L.Q. 2018, c. 1.

<sup>819</sup> Rapport Charbonneau, t. 3, p. 111 à 113.

<sup>820</sup> *Id.*, t.3, p. 141 et 142.

<sup>821</sup> *Id.*, t.3, p. 150.

<sup>822</sup> *Loi modifiant la Loi sur le bâtiment et d'autres dispositions législatives afin principalement de donner suite à certaines recommandations de la Commission Charbonneau*, L.Q. 2018, c. 13.

<sup>823</sup> *Id.*, voir notamment art. 2, 8, 11, 16, 37, 43 ; Rapport Charbonneau, t. 3, p. 110 à 119.

<sup>824</sup> *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine du travail afin principalement de donner suite à certaines recommandations de la Commission Charbonneau*, L.Q. 2018, c. 12.

<sup>825</sup> Rapport Charbonneau, t. 3, p. 123 à 129.

<sup>826</sup> *Id.*, t. 3, p. 136.

<sup>827</sup> *Id.*, t. 3, p. 148.

l'interdiction pour les entreprises de déduire de leur revenu les contributions (illégales) aux partis politiques<sup>828</sup>.

De nombreuses modifications à la *Loi sur les élections et référendums dans les municipalités*<sup>829</sup>, de même qu'à la *Loi électorale* provinciale ont été apportées<sup>830</sup>, respectivement par le projet de loi 83<sup>831</sup> ainsi que par le projet de loi 101<sup>832</sup>, tous deux adoptés en 2016.

Notons cependant que le gouvernement a refusé de donner suite à certaines recommandations de cette section. C'est le cas, notamment, de la recommandation 42 de la Commission (identification de l'employeur des électeurs faisant une contribution politique<sup>833</sup>). En effet, cette proposition avait été initialement intégrée dans le projet de loi 101, mais le gouvernement l'a retirée après que le Directeur général des élections ait expliqué qu'il disposait d'un « moyen alternatif efficace<sup>834</sup> ».

Si le gouvernement a respecté, dans l'ensemble, les recommandations relatives au système électoral, les suggestions de la partie IV des recommandations, soit celles visant à favoriser la participation citoyenne, n'ont pas eu la même fortune. Ainsi, la plus importante recommandation de cette section (recommandation 50), soit l'adoption d'une loi permettant aux citoyens de poursuivre au nom de l'État, à l'instar de ce qui existe déjà aux États-Unis<sup>835</sup>, n'a pas été suivie.

Le même sort a été réservé à la recommandation 51 qui demandait au législateur d'adopter des limitations strictes aux exceptions concernant le caractère public des séances du conseil municipal<sup>836</sup>, à l'instar des articles 239 et suivants de la *Loi de 2001 sur les municipalités* d'Ontario<sup>837</sup>. Il est toutefois à noter que la loi québécoise nous apparaît plus transparente que la

---

<sup>828</sup> *Loi donnant suite principalement à des mesures fiscales annoncées à l'occasion du discours sur le budget du 17 mars 2016*, L.Q. 2017, c. 1, art. 93.

<sup>829</sup> RLRQ, c. E-2.2.

<sup>830</sup> *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3.

<sup>831</sup> *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique*, préc., note 775.

<sup>832</sup> *Loi donnant suite aux recommandations de la Commission Charbonneau en matière de financement politique*, préc., note 789.

<sup>833</sup> Rapport Charbonneau, t. 3, p. 156.

<sup>834</sup> COMITÉ PUBLIC DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION CHARBONNEAU, *Rapport*, [s.l.], 2017, p. 27, en ligne, [www.suiviccic.org/Rapport-2017-Comité-de-suivi.pdf](http://www.suiviccic.org/Rapport-2017-Comité-de-suivi.pdf) (Page consultée le 23 janvier 2018), ci-après « Rapport du comité de suivi ».

<sup>835</sup> Rapport Charbonneau, t. 3, p. 166.

<sup>836</sup> *Id.*, p. 174.

<sup>837</sup> *Loi de 2001 sur les municipalités*, L. O. 2001, c. 25.

loi ontarienne sur ce point, puisqu'elle ne permet aucune exception au principe de publicité des débats des conseils municipaux<sup>838</sup>.

Les autres recommandations de la section IV ont eu une meilleure fortune. La recommandation 52, une proposition relative à la publication sur Internet des règlements contractuels<sup>839</sup>, a été suivie par le législateur<sup>840</sup>. La recommandation suivante, sur l'imposition d'un délai minimal en matière de communication de documents aux élus<sup>841</sup>, a été suivie, le législateur ayant imposé un délai minimal de communication de 72 heures<sup>842</sup>.

Quant à la section V des recommandations, celle intitulée « Renouveler la confiance envers les élus et les serviteurs de l'État », elle a été, jusqu'à présent, largement ignorée par le gouvernement. Ainsi, la proposition de fusion du commissaire à l'éthique et à la déontologie de l'Assemblée nationale avec le commissaire au lobbying, la recommandation 54 et la série de modifications de fond à cette structure qui l'accompagnait (pouvoir du commissaire d'enquêter de sa propre initiative, renforcement des règles en matière de lobbying<sup>843</sup>), ont été balayées du revers de la main par la ministre responsable des Institutions démocratiques<sup>844</sup>.

Mise à part la recommandation 55 sur le resserrement des règles d'après-mandat, dont une partie a été adoptée (en ce qui concerne l'assujettissement des fonctionnaires municipaux aux mêmes règles que les élus<sup>845</sup>), les autres recommandations de cette section n'ont toujours pas fait l'objet de mesures législatives.

C'est le cas, notamment, des recommandations 57 (interdiction aux ministres et aux membres de leur personnel de solliciter des contributions auprès des fournisseurs de leur ministère), 58 (interdiction aux élus et fonctionnaires d'accepter des cadeaux) et 59 (prévoir la suspension

---

<sup>838</sup> *Loi sur les cités et villes*, préc., note 637, art. 325 ; *Code municipal du Québec*, préc., note 636, art. 149.

<sup>839</sup> Rapport Charbonneau, t. 3, p. 175.

<sup>840</sup> *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique*, préc., note 775, art. 17, 23, 32, 38 et 125 ; *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, préc., note 768, art. 74, 100, 121, 135, 206.

<sup>841</sup> Rapport Charbonneau, t. 3, p. 176.

<sup>842</sup> *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, préc., note 768, art. 54 et 85.

<sup>843</sup> Rapport Charbonneau, t. 3, p. 180 à 182.

<sup>844</sup> Rapport du Comité de suivi, p. 29 et 30.

<sup>845</sup> *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec*, L.Q. 2018, c. 8, art. 178.

temporaire d'un député accusé de collusion ou de corruption<sup>846</sup>), bien qu'un consensus semble exister en faveur de ces recommandations à l'Assemblée nationale<sup>847</sup>.

Quant à la recommandation 56 sur l'intégration dans les lois d'une clause d'annulation de contrat et de retour à l'appel d'offres en cas de non-respect par un élu ou un fonctionnaire d'une règle d'après-mandat<sup>848</sup>, elle n'a tout simplement pas fait l'objet d'une mise en œuvre.

Cela dit, lorsqu'on regarde globalement le rapport Charbonneau, il apparaît que ses mesures ont été, dans l'ensemble, bien reçues par le gouvernement. Ainsi, malgré quelques idées toujours ignorées, l'essentiel des recommandations a soit déjà été transformé en législation, soit été inclus dans un projet de loi à l'étude à l'Assemblée nationale.

Rarement une commission d'enquête n'a apporté une aussi grande ampleur de changements législatifs. Non seulement de nombreuses lois ont été modifiées en amont durant les audiences de la Commission, mais un grand nombre de mesures ont été adoptées en aval afin de répondre aux suggestions soulevées par la Commission. Celles-ci reflètent assez bien les intentions des rédacteurs du rapport.

Seule une section semble néanmoins avoir été ignorée par le législateur : la cinquième ayant pour objet le renouvellement de la confiance envers les élus et les serviteurs de l'État. Contrairement aux autres sections, elle couvrirait moins des changements techniques applicables aux municipalités ou à des organes décentralisés du gouvernement et comportait plusieurs recommandations touchant les membres de l'Assemblée nationale et les ministres.

Il est encore trop tôt pour dire si cette lacune sera comblée au fil du temps ou si cette section du rapport demeurera ignorée. La législature au cours de laquelle le rapport a été déposé est maintenant terminée, mais rien n'empêcherait une législature subséquente de mettre en œuvre des suggestions du rapport Charbonneau.

Cela dit, le faible intérêt des élus envers une section qui a un impact direct sur eux, bien que significative, n'enlève rien à la mise en œuvre rapide des réformes colossales en matière d'intégrité et d'éthique à la suite du déclenchement de la commission d'enquête et à son rapport.

La Commission Charbonneau est un cas hors-norme. Non seulement le législateur a-t-il adopté de nombreuses mesures dans la foulée de ses audiences, mais il a également intégré ses

---

<sup>846</sup> Rapport Charbonneau, t. 3, p. 187 à 190.

<sup>847</sup> Rapport du Comité de suivi, p. 33.

<sup>848</sup> Rapport Charbonneau, t. 3, p. 186.

recommandations dans une dizaine de projets de loi. Aucune commission d'enquête n'a fait l'objet d'autant d'attention de la part des parlementaires.

Comment expliquer ce phénomène? D'abord, la nature de la Commission Charbonneau apparaît plutôt singulière. Alors que la plupart des commissions d'enquête portent sur une affaire en particulier, la Commission Charbonneau a été mise en place à la suite d'une série d'allégations touchant plusieurs municipalités et l'appareil gouvernemental provincial.

Devant cette multiplicité de cas à examiner, la mission de trouver la vérité dans chaque dossier en particulier perd de son importance au profit de l'objectif de comprendre la nature du système qui a poussé les individus à commettre des actes de corruption ou de collusion. En ce sens, elle diffère des autres commissions où l'examen d'un cas particulier permet de générer des solutions applicables pour éviter que ce même cas ne se reproduise.

D'autres commissions d'enquête étudiant des problématiques de corruption ont eu, par le passé, un mandat dépassant un seul événement. On peut penser à la Commission Dunscomb au XIX<sup>e</sup> siècle ou à la CECO dans les années 1970. Ces commissions ont d'ailleurs eu un certain impact législatif. Cependant, elles n'ont pas eu le même rayonnement que la Commission Charbonneau sur les lois québécoises.

L'évolution de l'attention médiatique peut sans doute expliquer une partie du phénomène. Alors que la Commission Dunscomb a tenu ses audiences à une époque où les journaux étaient les seuls véritables médias de masse dans la province et que la CECO était un pur produit de l'époque de la télévision, la Commission Charbonneau a évolué dans un contexte où l'internet et les chaînes de nouvelles en continu permettaient aux citoyens d'avoir des nouvelles des audiences de façon instantanée.

L'importance de l'attention de la Commission Charbonneau par rapport aux autres commissions d'enquête s'explique aussi beaucoup par le contexte politique dans lequel elle s'insère. Mise sur pied à la suite de demandes populaires par un gouvernement en fin de mandat, son rapport est déposé alors que le parti au pouvoir au moment de sa création revient au gouvernement.

À la pression naturelle exercée par les partis d'opposition talonnant le gouvernement sur cet enjeu, s'ajoute une pression citoyenne, dont l'existence d'un comité citoyen de suivi s'étant donné la mission d'examiner le degré de mise en œuvre des différentes recommandations<sup>849</sup>.

### 3.4. Conclusion sur la période 1960 à ce jour

Cette époque, marquée par une intervention croissante de l'État dans divers domaines de la société, s'est révélée riche en commissions d'enquête. Celles-ci, contrairement à l'époque précédente, ont produit des recommandations très étoffées, issues d'un processus de recherche de plus en plus sophistiqué.

Dès les années 1960 et 1970, leurs recommandations ont même permis des modifications législatives. C'est le cas des différentes commissions sur les hôpitaux, de la Commission Sylvestre sur la Cour municipale de Québec, de la première partie de la CECO, et surtout de la Commission Cliche, dont la transposition législative du rapport a été non seulement conforme aux désirs des commissaires, mais également extrêmement rapide.

À cet effet, il ne faut pas sous-estimer l'importance des médias, et particulièrement de la télévision, dans le succès de ces commissions d'enquête. Par exemple, les audiences de la CECO étaient télédiffusées pratiquement en direct sur le réseau câblé<sup>850</sup>, ce qui a permis d'accroître la visibilité médiatique du problème et d'encourager le gouvernement à agir. Celui-ci a donc pris des mesures sans attendre le dépôt du rapport<sup>851</sup>. Quant au rapport Cliche, fortement médiatisé, il s'est vendu en 45 000 exemplaires<sup>852</sup>. La diffusion importante de ce rapport a fort probablement eu un impact dans la mise en œuvre pratiquement intégrale de son contenu.

L'impact des médias s'est accentué au XXI<sup>e</sup> siècle. On peut ainsi penser à la Commission Charbonneau qui a suscité un grand intérêt médiatique, amenant une activité législative avant même la remise de son rapport final. Quant à l'important volume de recommandations qu'elle a engendré, il représente un exemple assez révélateur de l'impact législatif que peut avoir une commission d'enquête.

---

<sup>849</sup> COMITÉ PUBLIC DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION CHARBONNEAU, *Rapport 2018*, [s.l.], Comité public de suivi des recommandations de la Commission Charbonneau, 2018, en ligne, <http://www.suiviceic.org/Rapport-2018-Comit%C3%A9-de-suivi.pdf> (Consulté le 30 décembre 2018).

<sup>850</sup> Éliane CATELA DE BORDES (dir.), *Le Mémorial du Québec*, Montréal, Éditions du Mémorial, 1979, t. 8, p. 153.

<sup>851</sup> Rapport CECO, t. 1, p. 211 et 212 pour l'antériorité des mesures gouvernementales.

<sup>852</sup> Éliane CATELA DE BORDES (dir.), préc., note 604, p. 291.

À un certain point, les années 1960 à ce jour marquent un tournant pour les commissions d'enquête. Celles-ci apparaissent désormais comme un phénomène de masse dans la société québécoise. Cela différencie d'ailleurs les commissions étudiées dans le présent chapitre des décennies précédentes durant lesquelles les commissions d'enquête n'étaient pas diffusées aussi largement.

Si certains rapports de commissions d'enquête ont eu un franc succès médiatique, et même législatif, durant la période étudiée, d'autres, qui portaient sur des matières plus près du pouvoir politique provincial, n'ont pas produit les résultats escomptés. Ainsi, les deux rapports Salvas ne se sont pas traduits en réforme législative, tout comme le rapport Malouf duquel seule la recommandation sur l'accès à l'information a fini par être implantée. Il en est de même pour les recommandations de la section V du rapport Charbonneau de laquelle les recommandations portant sur le pouvoir politique provincial ont été ignorées jusqu'à présent.

Au-delà d'une simple augmentation du suivi des recommandations des commissions d'enquête, la période étudiée dans ce chapitre se démarque de la période précédente par un changement d'attitude de l'État et des commissions d'enquête vis-à-vis du manque d'intégrité. La corruption, le patronage et autres maux du même acabit ne sont plus perçus comme une fatalité.

Ainsi, la Commission Salvas dénonçait, en 1962, le fait que des ministres et des conseillers législatifs avaient acheté à bas coût des actions d'une corporation qui faisait l'objet d'un processus de privatisation. Pour la Commission, la morale et l'ordre publics étaient en jeu, et il importait peu que la loi prohibât spécifiquement ce fait<sup>853</sup>. Néanmoins, le juge Salvas recommandait une modification législative pour rendre ce fait spécifiquement illégal<sup>854</sup>.

Cette réaction de la Commission dénote véritablement un changement d'état d'esprit par rapport à l'époque précédente. Par exemple, la Commission Routhier interprétait restrictivement les lois de l'époque, même si cela conduisait à permettre des gestes moralement répréhensibles. La mentalité de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et du début du XX<sup>e</sup> siècle voyait davantage la corruption comme une fatalité inhérente du système (à l'exception notable de quelques magistrats réformistes, comme le juge Cannon). Placée dans la même situation, la Commission Salvas choisit non seulement de dénoncer, mais également de proposer des mesures pour éviter que le problème ne se reproduise.

---

<sup>853</sup> Rapport Salvas 1962, p. 100.

<sup>854</sup> *Id.*

Environ un siècle après les premières commissions d'enquête, l'État québécois a donc changé son rôle dans la lutte contre la corruption. De simple victime des malversations, il se transforme en acteur dans le combat pour l'intégrité. Cette lutte se manifeste certes par une augmentation du nombre des commissions d'enquête sur l'intégrité. Ces commissions mènent à des mesures, comme l'encadrement législatif des hôpitaux, des syndicats de la construction ou de la viande impropre à la consommation.

Les recommandations visant à encadrer le pouvoir politique provincial demeurent cependant moins mises en œuvre. Les réformes à cet égard ont découlé davantage du désir réformateur de certains gouvernements, à l'instar de la *Loi régissant le financement des partis politiques*<sup>855</sup>.

Le développement des commissions d'enquête s'inscrit bien sûr dans un courant bien plus large d'accroissement de l'interventionnisme étatique dans la société québécoise dans son ensemble à partir de 1960. L'État prenant plus de place, les citoyens ne peuvent plus tolérer que des abus se produisent, alors qu'ils lui versent une part croissante de leurs revenus sous forme de taxes et d'impôts.

À cet égard, on peut rapprocher cette époque du bouillonnement de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. En effet, comme nous l'avons vu en étudiant cette époque, l'État était en plein processus de modernisation et investissait grandement dans les infrastructures. Dans ce contexte, un changement des mœurs paraissait nécessaire pour éliminer les relents de l'Ancien régime.

À partir des années 1960, l'État providence québécois investit de nouveaux champs, comme la santé et l'éducation, tout en se lançant dans de grands projets comme la Baie James et les Jeux olympiques de Montréal. Dans un contexte où l'État a des besoins financiers accrus pour lancer ces grands projets, il ne peut plus s'accommoder d'abus qui avaient cours depuis la Confédération. Les circonstances y sont donc pour beaucoup dans l'importance acquise par les commissions d'enquête au cours de la période à l'étude.

En somme, à partir de la Révolution tranquille, les commissions d'enquête portant sur l'intégrité ont pris davantage de place dans l'espace public québécois, non seulement en permettant de faire la lumière sur certains scandales ayant secoué le monde politique, mais également en

---

<sup>855</sup> *Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale*, préc., note 52.

fournissant des idées de réformes législatives, dont certaines se sont même traduites en véritables lois.

C'est également le cas pour les commissions plus récentes. La Commission Moisan, en 2000, a été suivie de l'adoption rapide d'une loi intégrant au corpus législatif la grande majorité des recommandations. La Commission Bastarache, en 2010, n'a, quant à elle, pas été suivie d'une loi intégrant ses suggestions, mais le gouvernement a atteint sensiblement le même résultat par la voie d'un règlement. Quant à la Commission Charbonneau, nous avons noté son importance comme outil de réforme législative.

Au-delà de l'importance relative des recommandations qui ont fait l'objet de mesures législatives, il est important de jeter un œil sur la nature de celles-ci. En effet, les deux dernières décennies se démarquent à cette matière par des innovations dans le type de recommandations qui sont proposées et mises en œuvre.

Un des traits communs des recommandations des commissions d'enquête deux dernières décennies est sans doute la volonté de créer des institutions gouvernementales indépendantes et dépolitisées. Que ce soit la création de l'Agence du Revenu du Québec proposée par la Commission Moisan, le secrétariat à la nomination des juges institué à la suite de la Commission Bastarache ou encore la création de l'Autorité des marchés publics et l'octroi de pouvoirs au Protecteur du citoyen pour la protection des lanceurs d'alertes, l'État québécois a eu tendance à retenir les propositions des commissions d'enquête dépolitisant l'appareil décisionnel québécois.

En ce sens, les solutions adoptées dans les deux dernières décennies ne se limitent plus à introduire de nouvelles interdictions ou à introduire des mécanismes de reddition de comptes visant à mieux contrôler l'administration publique décentralisée. Aux yeux des différentes commissions et du législateur lui-même, la création d'institutions indépendantes des politiciens s'impose comme un moyen d'assurer un État plus intègre.

Bien qu'elles aient recommandé la création d'institutions indépendantes, les commissions d'enquête ont continué à proposer de nouvelles prohibitions législatives destinées à mettre fin à des comportements répréhensibles. Bon nombre de dispositions adoptées à la suite de la Commission Charbonneau ou de la Commission Moisan sont de cette nature. Le législateur a manifesté son désir d'aller plus loin dans l'action et de s'attaquer davantage aux mécanismes mêmes qui produisent la corruption et d'autres problèmes d'intégrité.

Mieux outillées que lors des époques précédentes, les commissions d'enquête sur l'intégrité ont su participer à leur façon aux grands changements depuis la Révolution tranquille. Non seulement la plupart des commissions ont mené à des mesures législatives, mais ces mesures reprennent, somme toute et plutôt bien les idées centrales des différents rapports. Cependant, de nombreuses recommandations n'ont pas été suivies par le législateur. Nous remarquons que le législateur a été plus prompt à écouter les pistes de solutions lorsqu'elles concernaient des entités décentralisées que le gouvernement au sens strict.

## **Conclusion**

Cette revue de près de 150 ans d'histoire des commissions d'enquêtes portant sur l'intégrité de l'État permet de mieux saisir l'évolution de leur importance en tant qu'instrument de réforme législative.

Le présent mémoire nous permet de conclure que les manquements à l'éthique (manque d'autorégulation) ont amené les gouvernements à mandater des commissions d'enquête de nature quasi judiciaire qui ont permis, grâce à leur collecte de faits, de proposer des solutions concrètes pour réglementer les comportements déviants (hétérorégulation). Au fil du temps, les commissions se sont mises à aller plus loin et à tenter de mettre en place des mécanismes pour prévenir les causes mêmes des problèmes éthiques.

D'un outil qui servait principalement à découvrir la vérité, les commissions d'enquête ont évolué, dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, en de véritables forums de réflexion sur les politiques publiques. Les rapports sont devenus plus étoffés au fil du temps, alors que les médias ont offert une couverture de plus en plus importante aux commissions d'enquête et à leurs recommandations, lesquelles ont parallèlement fait l'objet d'une attention plus approfondie de la part du législateur. Dans les dernières années, les recommandations des commissions d'enquête apparaissent plus suivies que jamais.

Au-delà du nombre, il est important de jeter un œil sur la nature qualitative des recommandations suivies ou ignorées par le législateur.

Au XIX<sup>e</sup> siècle, les quelques recommandations suivies par le législateur concernaient essentiellement la mise en place de changements dans les procédures et la rémunération de certains fonctionnaires afin de réduire la tentation pour ceux-ci de se servir de leur charge à leur bénéfice personnel.

S'inscrivent dans cette tendance les recommandations de la Commission Dunscomb relatives à la rémunération des shérifs et des protonotaires par un salaire annuel, la mise en place d'un fonds de retraite pour les fonctionnaires de l'État québécois ou encore la réforme des dépôts judiciaires qui visait à éviter que les fonctionnaires ne s'approprient l'argent des déposants.

Les commissions de cette époque ont cependant été impuissantes à proposer des solutions (ou à les faire accepter par le législateur) lorsque les problèmes d'intégrité ne découlaient pas du

travail des fonctionnaires, mais plutôt d'actions d'acteurs gravitant autour du système politique, que ce soit à titre de politiciens ou d'entrepreneurs finançant des caisses électorales.

À partir des années 1960, l'intérêt des commissions d'enquête a moins porté sur la corruption des employés de l'État. L'accent était davantage placé sur les politiciens (p. ex. Commission Salvas et Commission Malouf) ou encore sur des acteurs de la société civile (p. ex. Commission Cliche et CECO).

Plusieurs recommandations destinées à assainir les rapports entre l'État et des acteurs privés bénéficiaires de subventions ou de contrats publics ont été adoptées à la suite des recommandations des commissions des années 1960-70. On peut ainsi penser à l'instauration de règles anti-conflits d'intérêts dans la législation régissant les hôpitaux, une suggestion des commissions Chabot et Tellier mise en œuvre par le législateur. Il en est de même pour les dispositions de reddition de comptes découlant de ces deux enquêtes qui ont été intégrées au corpus législatif.

C'est aussi le cas pour les quatre lois adoptées à la suite de la Commission Cliche qui ont permis à l'État de mieux encadrer l'activité syndicale dans l'industrie de la construction, dans un contexte où les problèmes syndicaux avaient considérablement ralenti des chantiers importants dans la province. Les nouvelles mesures mises en place s'attaquent à la présence du crime organisé sur les chantiers et visent à assurer un pluralisme syndical dans le domaine de la construction.

Si certaines commissions d'enquête ont eu un succès indéniable, il est intéressant de constater que les commissions qui étudiaient des dossiers davantage de nature politique (Commission Salvas et Commission Malouf) n'ont pas vu le législateur suivre leurs principales recommandations. Ainsi, la réforme de la *Loi de la Législature*<sup>856</sup> tant souhaitée par Élie Salvas n'a jamais vu le jour.

Quant à la Commission Malouf, ses suggestions de mesures visant à assurer une meilleure éthique des élus municipaux et provinciaux (instauration d'une déclaration des intérêts pécuniaires, assujettir les grands projets d'infrastructure à une surveillance par l'Assemblée nationale ou la Commission municipale du Québec, uniformisation des règles d'éthiques des employés et élus municipaux, etc.) sont restées lettre morte. On doit souligner l'exception notable de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des*

---

<sup>856</sup> Préc., note 277.

*renseignements personnels*<sup>857</sup>, laquelle met en œuvre une importante recommandation de cette commission d'enquête.

La mise en place de cette recommandation, qui implique la création d'une institution indépendante chargée de contrôler les décisions du pouvoir exécutif en matière d'accès aux documents des organismes publics, soit la Commission d'accès à l'information, préfigure une tendance qui s'accroît avec les commissions d'enquête des années 2000 : le désir de créer des institutions indépendantes du pouvoir politique destinées à assurer l'intégrité.

Que ce soit le processus indépendant de nomination des juges suggéré par la Commission Bastarache, l'Agence du revenu du Québec proposée par la Commission Moisan ou l'Autorité des marchés publics recommandée par la Commission Charbonneau, les commissions d'enquête promeuvent l'indépendance de la fonction publique comme moyen de garantir l'intégrité de l'État contre des politiciens, perçus, à tort ou à raison, comme une des causes des problèmes d'intégrité vécus dans la province.

Ces recommandations (et surtout leur acceptation par le législateur lui-même) marquent donc un trait significatif des commissions des dernières décennies. Toutefois, il ne faut pas croire que les commissions d'enquête et l'Assemblée nationale aient cessé de s'intéresser à d'autres types de mesures. Les plus récents rapports regorgent de propositions plus classiques telles que des prohibitions ou la mise sur pied de procédures servant de garde-fou.

D'ailleurs, particulièrement en raison de la Commission Charbonneau, le début du XXI<sup>e</sup> siècle a vu un taux assez important de recommandations mises en œuvre, signe de l'intérêt accru du législateur pour l'outil que constituent les commissions d'enquête. Il faut dire que ces commissions sont précisément indépendantes du gouvernement et s'inscrivent elles aussi dans cette tendance à voir une décentralisation des décisions vers les organes et processus indépendants.

Un autre trait significatif des résultats des commissions d'enquête, toutes époques confondues, est la grande retenue des commissions à blâmer le conseil exécutif, doublée d'une réticence du législateur à légiférer sur les pouvoirs des députés et des membres du conseil exécutif.

Dès le XIX<sup>e</sup> siècle, cette déférence est perceptible dans les rapports des différentes commissions ayant étudié des scandales qui ont touché les différents premiers ministres. Ainsi, la

---

<sup>857</sup> Préc., note 383.

Commission Pagnuelo, déférente à l'endroit du pouvoir politique, a choisi d'ajourner ses débats durant la campagne électorale. Les commissions Desjardins, Dorion, Routhier et Jetté n'ont pas blâmé le premier ministre en place au moment des situations examinées, bien que ces deux dernières aient jeté un blâme sur des collecteurs de fonds près du gouvernement (la majorité des commissaires de la Commission Jetté a même blâmé un ministre).

Au XX<sup>e</sup> siècle, cette déférence se poursuit. La Commission Archibald-Robidoux a complètement exonéré le premier ministre et le procureur général dans l'affaire Blanche Garneau. Durant les années 1960–1980, malgré le fort volume de commissions d'enquête, aucune ne blâme un premier ministre en place.

La Commission Malouf, bien qu'elle ait soulevé des indices de malversations dans la caisse électorale du parti politique provincial au pouvoir, a préféré ne pas trop s'éloigner de son mandat initial, louangeant plutôt l'action du gouvernement provincial dans la gestion des Jeux olympiques<sup>858</sup>. La Commission Cliche, de son côté, a refusé de blâmer le gouvernement ou le ministre du Travail, écrivant qu'il « n'incombe pas à une commission d'enquête de juger des choix politiques qu'un ministre a le droit d'arrêter dans l'exécution de son mandat<sup>859</sup> ».

Les seules commissions d'enquête de cette époque qui ont blâmé des ministres ont été les deux commissions Salvas. Et encore, malgré ce blâme et les nombreuses recommandations effectuées afin d'introduire des règles d'éthique entourant les ministres et les membres de la législature, aucune recommandation de cette commission n'a été mise en œuvre par le législateur.

Les commissions d'enquête plus récentes ont aussi épargné les différents premiers ministres. C'est le cas autant de la Commission Moisan, laquelle a exonéré le premier ministre, tout en blâmant un employé de son cabinet, que de la Commission Bastarache qui a blanchi le premier ministre, non sans remettre en question le processus de nomination des juges. Quant à la Commission Charbonneau, son rapport était marqué par une dissidence qui ne jugeait pas la preuve suffisante pour établir un lien entre le financement politique et l'attribution de contrats, alors que la juge Charbonneau n'y voyait qu'un lien indirect. Bref, dans tous ces cas, les commissions ont fait preuve de déférence à l'endroit des premiers ministres en place.

---

<sup>858</sup> Rapport Malouf, t.1, p. 46.

<sup>859</sup> Rapport Cliche, p. 292.

De même, leurs recommandations, lorsqu'elles faisaient référence au pouvoir du gouvernement ou des députés, n'ont été généralement que peu suivies. Ainsi, la section V des recommandations de la Commission Charbonneau, faisant référence au renouvellement du lien de confiance entre les citoyens et les serviteurs de l'État, a été la moins suivie. Cette section comportait pourtant plusieurs mesures relatives aux règles entourant les élus provinciaux. D'ailleurs, il est intéressant de remarquer que les dispositions de cette section relativement au secteur municipal ont eu une meilleure fortune que celles ayant trait au législateur provincial.

Quant aux recommandations de la Commission Bastarache, elles ont été suivies en ce qui a trait à la nomination des juges, mais il est intéressant de constater que le gouvernement a préféré les suivre en adoptant un règlement plutôt qu'une loi, comme le conseillait le rapport, ce qui a pour effet de laisser toute la latitude au pouvoir exécutif de le modifier à sa guise dans l'avenir.

En somme, si les commissions d'enquête ont produit des rapports qui ont permis à de nombreuses recommandations de devenir des lois, elles ont très peu blâmé les premiers ministres, et lorsqu'elles se sont aventurées à demander des réformes ayant un impact sur les droits et obligations des élus provinciaux, ces derniers se sont révélés peu enclins à mettre en œuvre ces recommandations.

Dans un autre ordre d'idées, une recommandation historique, malgré sa pertinence et son caractère non partisan, est toujours demeurée ignorée par les législateurs successifs : celle de réformer la *Loi sur les commissions d'enquête*<sup>860</sup>. L'actuelle version, comme nous le soulignons au premier chapitre, est demeurée pratiquement inchangée depuis 1895.

La CECO avait formulé quelques propositions de réforme dans son rapport en 1980. Ces quelques propositions (possibilité pour un commissaire seul d'entendre des témoins à huis clos, permettre à l'avocat d'un témoin de compléter les réponses de ce dernier lorsqu'elles sont jugées incomplètes, possibilité pour une personne dont le nom a été mentionné durant les audiences de faire témoigner ses propres témoins avec l'autorisation de la commission) n'ont pas été retenues par l'Assemblée nationale.

La Commission Malouf avait ajouté d'autres suggestions. Elle suggérait notamment de codifier dans la loi les garanties de justice naturelle pour les témoins. Elle proposait également de faire

---

<sup>860</sup> Préc., note 10.

en sorte que le gouvernement ne fixe plus lui-même les délais de remise du rapport afin d'éviter de nombreuses prolongations de délai.

Ces suggestions n'ont jamais été mises en œuvre et la *Loi sur les commissions d'enquête* est demeurée inchangée. Pourtant, il serait pertinent de baliser les pouvoirs des commissaires en vertu de cette loi et de codifier les garanties d'équité procédurale. En effet, bien que la *Loi sur les commissions d'enquête* ne s'applique directement que dans le cadre d'un nombre assez restreint de commissions, il n'en demeure pas moins que cette loi sert d'assises aux pouvoirs de nombreux organismes administratifs ayant des pouvoirs d'enquête.

Plus d'une centaine de lois québécoises réfèrent à cette loi, et certains organismes très importants reçoivent les pouvoirs d'une commission d'enquête. On peut penser à la Commission de protection du territoire agricole<sup>861</sup>, à la Régie du logement<sup>862</sup>, à la Régie du bâtiment<sup>863</sup>, au Tribunal des droits de la personne<sup>864</sup> ou à la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité au travail<sup>865</sup>.

Dans ce contexte, la réticence du législateur à réformer cette pièce maîtresse de la législation québécoise ne fait que maintenir un flou non nécessaire sur les pouvoirs et les obligations procédurales de nombreux organismes publics. La résultante de ce refus de légiférer conduit donc les tribunaux à définir ces droits au cas par cas après de coûteux litiges.

Somme toute, il faut reconnaître que les commissions d'enquête sur les problèmes d'éthique et d'intégrité dans l'administration étatique ont permis de faire avancer la réflexion législative en formulant de nombreuses recommandations. Au cours de la présente étude, nous avons démontré que les recommandations de ces commissions ont inspiré une quarantaine de lois au Québec. En ce sens, nous avons pu démontrer que les commissions d'enquête sont davantage qu'un simple exercice de relations publiques.

Il faut cependant relativiser la place qu'occupent les commissions d'enquête sur l'intégrité et l'éthique dans la production législative. En effet, cette quarantaine de lois mettant en œuvre des recommandations de commissions d'enquête ne représentent qu'une infime partie des lois

---

<sup>861</sup> *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, RLRQ, c. P-41.1, art. 19.

<sup>862</sup> *Loi sur la Régie du logement*, RLRQ, c. R-8.1, art. 9.8.

<sup>863</sup> *Loi sur le bâtiment*, RLRQ, c. B-1.1, art. 129.

<sup>864</sup> *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12, art. 112.

<sup>865</sup> *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, RLRQ, c. S-2,1, art. 160.

voées par les différentes législatures, puisqu'il est courant que l'Assemblée nationale adopte quarante lois dans une seule année civile.

Dans une perspective d'inspiration du législateur, les commissions d'enquête sur l'éthique et l'intégrité ne représentent donc qu'un moyen parmi tant d'autres. Par contre, les commissions d'enquête se démarquent en raison de leur capacité à conjuguer la recherche de la vérité et le caractère public des audiences et de la production de recommandations de politiques publiques. C'est d'ailleurs le caractère public des audiences qui impose une pression au législateur pour qu'il mette en œuvre ces recommandations et les transforme en mesures législatives.

Certes, on pourrait souhaiter que les parlementaires soient plus prompts à adopter les recommandations visant à encadrer leurs propres problèmes éthiques, mais il faut tout de même saluer l'accueil plutôt favorable de ces derniers envers les idées des différents commissaires. Depuis les années 1960, nombreuses ont été les recommandations qui ont été transformées en lois, signe du sérieux accordé par les législatures successives aux institutions que sont les commissions d'enquête.

Maintenant que notre étude nous permet d'affirmer quelle est l'étendue de l'impact des commissions d'enquête sur l'intégrité sur le plan de création législative, il est normal de se demander si la mise en œuvre de ces recommandations a permis de donner des résultats concrets en réduisant les problèmes de corruption ou de manque d'intégrité dans l'administration publique.

Nous n'avons cependant pas effectué une étude sur l'efficacité de ces mesures, nous limitant à l'impact des commissions sur le droit positif. Nous espérons cependant que des chercheurs en histoire, sciences politiques ou dans d'autres disciplines prendront le relai en effectuant une étude longitudinale sur l'impact des mesures législatives issues des commissions d'enquête afin de mettre fin, une fois pour toutes, à la controverse sur l'utilité de cette institution.

## **Bibliographie**

### **Législation citée**

#### **Lois constitutionnelles**

*Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (R.-U.)

*Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.)

#### **Lois préconfédératives**

*Acte concernant les maisons de correction, cours de justice et prisons*, S.R.B.-C. 1861, c. 109

*Acte pour autoriser les Commissaires chargés de s'enquérir de certaines matières qui concernent les affaires publiques, à recevoir les témoignages sous serment*, S. C. 1846, c. 38

*Code civil du Bas-Canada*

#### **Lois fédérales**

*Code criminel*, S.R.C. 1970, c. C -34

*Loi de 1977 modifiant le droit pénal*, L. C. 1976-1977, c. 53

*Loi portant modification et abrogation de la Loi sur les petits prêts et modifiant le Code criminel*, L. C. 1980-81-82-83-84, c. 43

*Code criminel*, L.R.C. 1985, c. C-46

*Loi sur les enquêtes*, L.R.C. 1985, c. I -11

*Loi de 1985 modifiant le droit pénal*, L.R.C. (1985), c. 27 (1<sup>er</sup> supplément)

*Loi modifiant le Code criminel (gangs) et d'autres lois en conséquence*, L.C. 1997, c. 23

*Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, L.C. 2000, c. 5

*Loi modifiant le Code criminel (crime organisé et application de la loi) et d'autres lois en conséquence*, L.C. 2001, c. 32

#### **Lois ontariennes**

*Loi de 2001 sur les municipalités*, L. O. 2001, c. 25

## **Lois annuelles québécoises**

*Acte pour octroyer à Sa Majesté certaines sommes d'argent nécessaires pour subvenir à certaines dépenses du Gouvernement Civil pour la période de dix-huit mois expirant le trente-et-un décembre mil huit cent soixante-et-huit, et à certaines autres fins du ressort du service public, S.Q. 1868, c. 1*

*Acte concernant l'interprétation des statuts de cette province, S.Q. 1868, c. 7*

*Acte concernant les enquêtes sur les affaires publiques, S.Q. 1869, c. 8*

*Acte pour amender la Loi relative aux Jurés et Jurys, S.Q. 1869, c. 22*

*Acte pour l'encouragement de certains chemins à lisse de colonisation, S.Q. 1869, c. 52*

*Acte pour refondre et amender la Loi relative aux Licences, et aux droits et obligations des personnes tenues d'en être munies, S.Q. 1870, c. 2*

*Acte concernant les dépôts judiciaires et autres, S.Q. 1871, c. 5*

*Acte pourvoyant à ce qu'une aide soit accordée à certaines compagnies de chemin de fer, S.Q. 1874, c. 2*

*Acte pour amender l'acte concernant l'organisation du service civil de la province, 31 Vict., ch.8, S.Q. 1876, c. 9*

*Acte pour établir un fonds de retraite et de secours, en faveur de certains employés publics et de leurs familles, S.Q. 1876, c. 10*

*Acte pour amender de nouveau la loi concernant les jurés et jurys (32 Vict., chap. 22), S.Q. 1881, c. 10*

*Acte pour décréter et confirmer la vente de cette partie du chemin de fer de Québec, Montréal, Ottawa et Occidental, connu sous le nom de : "section-est," et s'étendant depuis la jonction Saint Martin jusqu'à la cité de Québec, S.Q. 1882, c. 20*

*Acte concernant l'auditeur de la province, le bureau de la trésorerie et les comptes publics, S.Q. 1883, c. 4*

*Acte pour nommer commissaires les membres de certains comités spéciaux de l'assemblée législative, S.Q. 1884, c. 3*

*Acte relatif aux subventions des chemins de fer, S.Q. 1888, c. 91*

*Acte concernant certains subsides à des compagnies, ou à des entreprises de chemins de fer et autres, S.Q. 1890, c. 88*

*Loi relative à certains subsides de chemin de fer, S.Q. 1893, c. 3*

*Loi relative à la construction des chemins de fer subventionnés par le gouvernement*, S.Q. 1893, c. 4

*Loi amendant la loi concernant les enquêtes sur les affaires publiques*, S.Q. 1895, c. 11

*Loi révisant et refondant la charte de la cité de Montréal*, S.Q. 1899, c. 58

*Loi amendant la charte de la cité de Montréal relativement à l'administration générale*, S.Q. 1907, c. 63

*Loi amendant la charte de la cité de Montréal dans le but de réduire le nombre d'échevins et de créer un Bureau de commissaires*, S.Q. 1909, c. 82

*Loi amendant la charte de la cité de Montréal*, S.Q. 1910, c. 48

*Loi amendant la charte de la cité de Montréal*, S.Q. 1912-13, c. 54

*Loi amendant la charte de la cité de Montréal*, S.Q. 1917-18, c. 84

*Loi concernant la charte de la cité de Montréal*, S.Q. 1921, c. 112

*Loi modifiant les Statuts refondus, 1925, relativement aux enquêtes municipales*, S.Q. 1926, c. 12

*Loi modifiant la Loi des commissions d'enquête*, S.Q. 1941, c. 20

*Loi établissant la Commission hydro-électrique de Québec*, S.Q. 1944, c. 22

*Loi concernant la Corporation de Gaz naturel du Québec*, S.Q. 1955-56, c. 157

*Loi concernant Trans-Canada Pipe Lines Limited*, S.Q. 1955-56, c. 158

*Loi relative à la distribution du gaz naturel dans la cité et la région métropolitaine de Montréal*, S.Q. 1956-57, c. 41

*Loi octroyant à Sa Majesté des deniers requis pour les dépenses du gouvernement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1960 et pour d'autres fins*, S.Q. 1959-60, c. 1

*Loi concernant l'assurance hospitalisation*, S.Q. 1959-60, c. 12

*Loi instituant une Commission royale d'enquête sur l'enseignement*, S.Q. 1961, c. 25

*Loi modifiant la Loi sur les cités et villes*, S.Q. 1959-60, c. 76

*Loi des hôpitaux*, S.Q. 1962, c. 44

*Loi modifiant la loi médicale de Québec*, S.Q. 1962, c. 53

*Loi modifiant la charte de La Commission des écoles catholiques de Montréal et certaines lois concernant le Bureau métropolitain des écoles protestantes de Montréal*, S.Q. 1964, c. 75

*Loi modifiant la charte de la cité de Québec*, S.Q. 1965, c. 81

*Loi octroyant à Sa Majesté des deniers requis pour les dépenses du gouvernement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1966 et pour d'autres fins du service public, S.Q. 1965-66, c. 1*

*Loi assurant le droit de l'enfant à l'éducation et instituant un nouveau régime de convention collective dans le secteur scolaire, S.Q. 1966-67, c. 63*

*Loi modifiant la charte de la cité de Québec, S.Q. 1967, c. 85*

*Loi modifiant la Loi de la Commission municipale, S.Q. 1968, c. 49*

*Loi de l'administration financière, L.Q. 1970, c. 17*

*Loi de la Commission de contrôle des permis d'alcool, L.Q. 1971, c. 19*

*Loi sur le regroupement et la gestion des commissions scolaires, L.Q. 1971, c. 67*

*Loi modifiant la Loi de la Commission de contrôle des permis d'alcool, L.Q. 1974, c. 14*

*Loi modifiant la Loi sur les produits agricoles et alimentaires, L.Q. 1975, c. 40*

*Loi modifiant la Loi sur les relations du travail dans l'industrie de la construction, L.Q. 1975, c. 50*

*Loi constituant l'Office de la construction du Québec et modifiant de nouveau la Loi sur les relations du travail dans l'industrie de la construction, L.Q. 1975, c. 51*

*Loi sur la qualification professionnelle des entrepreneurs en construction, L.Q. 1975, c. 53*

*Loi sur la mise en tutelle de certains syndicats ouvriers, L.Q. 1975, c. 57*

*Loi autorisant les municipalités à percevoir un droit sur les mutations immobilières, L.Q. 1976, c. 30*

*Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale, L.Q. 1977, c. 11*

*Loi modifiant la Loi sur les produits agricoles et alimentaires, L.Q. 1977, c. 35*

*Loi sur les permis d'alcool, L.Q. 1979, c. 71*

*Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, L.Q. 1982, c. 30*

*Loi modifiant la Loi sur les poursuites sommaires, le Code de procédure civile et d'autres dispositions législatives, L.Q. 1982, c. 32*

*Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne, L.Q. 1982, c. 61*

*Loi sur l'Assemblée nationale, L.Q. 1982, c. 62*

*Loi sur les élections et référendums dans les municipalités, L.Q. 1987, c. 57*

*Loi sur l'instruction publique*, L.Q. 1988, c. 84

*Loi modifiant la Loi sur les permis d'alcool*, L.Q. 1991, c. 31

*Code civil du Québec*, L.Q. 1991, c. 64

*Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, L.Q. 1993, c. 17

*Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire*, L.Q. 1996, c. 55

*Loi modifiant la Loi sur le ministère du Revenu et d'autres dispositions législatives relativement à la protection des renseignements confidentiels*, L.Q. 2002, c. 5

*Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, L.Q. 2006, c. 24

*Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, L.Q. 2006, c. 31

*Loi sur l'Infrastructure Québec*, L.Q. 2009, c. 53

*Loi prévoyant certaines mesures afin de lutter contre la criminalité dans l'industrie de la construction*, L.Q. 2009, c. 57

*Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux*, L.Q. 2010, c. 1

*Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, L.Q. 2010, c. 27

*Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, L.Q. 2010, c. 30

*Loi anti-prête-noms en matière de contributions électorales*, L.Q. 2010, c. 32

*Loi sur l'Agence du revenu du Québec*, L.Q. 2010, c. 31

*Loi augmentant les pouvoirs de contrôle du directeur général des élections*, L.Q. 2010, c. 35

*Loi concernant la lutte contre la corruption*, L.Q. 2011, c. 17

*Loi éliminant le placement syndical et visant l'amélioration du fonctionnement de l'industrie de la construction*, L.Q. 2011, c. 30

*Loi visant à prévenir, combattre et sanctionner certaines pratiques frauduleuses dans l'industrie de la construction et apportant d'autres modifications à la Loi sur le bâtiment*, L.Q. 2011, c. 35

*Loi concernant les campagnes à la direction des partis politiques*, L.Q. 2011, c. 38

*Loi attribuant certains pouvoirs d'inspection et de saisie à la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*, L.Q. 2012, c. 17

*Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, L.Q. 2012, c. 21

*Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics, L.Q. 2012, c. 25*

*Loi modifiant la Loi électorale afin de réduire la limite des contributions par électeur, de diminuer le plafond des dépenses électorales et de rehausser le financement public des partis politiques du Québec, L.Q. 2012, c. 26*

*Loi permettant de relever provisoirement un élu municipal de ses fonctions, L.Q. 2013, c. 3*

*Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités en matière de financement, L.Q. 2013, c. 7*

*Loi modifiant le Code des professions en matière de justice disciplinaire, L.Q. 2013, c. 12*

*Loi visant principalement la récupération de sommes payées injustement à la suite de fraudes ou de manœuvres dolosives dans le cadre de contrats publics, L.Q. 2015, c. 6*

*Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique, L.Q. 2016, c. 17*

*Loi donnant suite aux recommandations de la Commission Charbonneau en matière de financement politique, L.Q. 2016, c. 18*

*Loi visant le transfert des activités du registraire des entreprises au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, L.Q. 2016, c. 29*

*Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics, L.Q. 2016, c. 34*

*Loi donnant suite principalement à des mesures fiscales annoncées à l'occasion du discours sur le budget du 17 mars 2016, L.Q. 2017, c. 1*

*Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert, L.Q. 2017, c. 4*

*Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'admission aux professions et la gouvernance du système professionnel, L.Q. 2017, c. 11*

*Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs, L.Q. 2017, c. 13*

*Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics, L.Q. 2017, c. 27*

*Loi visant à accroître la compétence et l'indépendance du commissaire à la lutte contre la corruption et du Bureau des enquêtes indépendantes ainsi que le pouvoir du directeur des poursuites criminelles et pénales d'accorder certains avantages à des témoins collaborateurs, L.Q. 2018, c. 1*

*Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec, L.Q. 2018, c. 8*

*Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine du travail afin principalement de donner suite à certaines recommandations de la Commission Charbonneau, L.Q. 2018, c. 12*

*Loi visant à accroître la compétence et l'indépendance du commissaire à la lutte contre la corruption et du Bureau des enquêtes indépendantes ainsi que le pouvoir du directeur des poursuites criminelles et pénales d'accorder certains avantages à des témoins collaborateurs, L.Q. 2018, c. 13*

*Loi transférant au commissaire au lobbyisme la responsabilité du registre des lobbyistes et donnant suite à la recommandation de la Commission Charbonneau concernant le délai de prescription applicable à la prise d'une poursuite pénale, L.Q. 2019, c. 13*

### **Lois refondues québécoises**

*Statuts refondus de Québec, S.R.Q. 1888*

*Loi de la Législature, S.R.Q. 1941, c. 4*

*Loi concernant la Commission hydro-électrique de Québec, S.R.Q. 1941, c. 98A*

*Loi médicale de Québec, S.R.Q. 1941, c. 264.*

*Loi des compagnies, S.R.Q. 1941, c. 276*

*Loi de la Législature, S.R.Q. 1964, c. 6*

*Loi des commissions d'enquêtes, S.R.Q. 1964, c. 11*

*Loi sur l'instruction publique, L.R.Q. 1977, c. I-14*

*Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, RLRQ, c. A-2,1*

*Loi sur l'Assemblée nationale, RLRQ, c. A-23,1*

*Loi sur le bâtiment, RLRQ, c. B-1,1*

*Charte des droits et libertés de la personne, RLRQ, c. C-12*

*Loi sur les cités et villes, RLRQ, c. C-19*

*Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale, RLRQ, c. C-23.1*

*Code des professions, RLRQ, c. C-26*

*Code municipal du Québec, RLRQ, c. C-27.1*

*Loi sur la Commission municipale, RLRQ, c. C-35*

*Loi sur les commissions d'enquête, RLRQ, c. C-37*

*Loi sur les compagnies, RLRQ, c. C-38*

*Loi sur les compétences municipales, RLRQ, c. C-47.1*

*Loi sur les contrats des organismes publics, RLRQ, c. C-65.1*

*Loi sur les cours municipales, RLRQ, c. C-72.01*

*Loi sur les décrets de convention collective, RLRQ, c. D-2*

*Loi sur les élections et référendums dans les municipalités, RLRQ, c. E-2.2*

*Loi électorale, RLRQ, c. E-3.3*

*Loi sur la répression de la fraude et de la corruption dans les affaires municipales, RLRQ, c. F-6*

*Loi sur Hydro-Québec, RLRQ, c. H-5, art. 19*

*Loi d'interprétation, RLRQ, c. I-16*

*Loi sur la justice administrative, RLRQ, c. J -3*

*Loi sur le ministère du Revenu, RLRQ, c. M-31*

*Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, RLRQ, c. P-41,1*

*Loi sur la qualité de l'environnement, RLRQ, c. Q-2*

*Loi sur la Régie du logement, RLRQ, c. R-8,1*

*Loi sur la santé et la sécurité au travail, RLRQ, c. S-2,1*

*Loi sur les tribunaux judiciaires, RLRQ, c. T-16*

### **Règlements québécois**

*Règlement sur les aliments, (1975) 107 G.O. II 2907*

*Règlement modifiant le règlement sur les aliments, (1978) 110 G.O. II 215*

*Règlement sur la procédure de sélection des candidats à la fonction de juge de la Cour du Québec, de juge d'une cour municipale et de juge de paix magistrat, (2012) 144 G.O. II 49A*

*Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique, (2014) 146 G.O. II 892*

*Directive modifiant la Directive sur la gestion des projets majeurs d'infrastructure publique, (2016) 148 G.O. II 2927*

*Règlement modifiant le Règlement sur le rapport annuel d'un ordre professionnel, (2017) 149 G.O. II 1773*

*Code de déontologie des avocats, RLRQ, c. B -1, r. 3*

*Code de déontologie des avocats, RLRQ, c. B-1, r. 3,1*

*Règlement sur les habitats fauniques, RLRQ, c. C-61.1, r. 18*

*Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement, RLRQ, c. Q-2, r. 23*

*Règlement sur les usines de béton bitumineux, RLRQ, c. Q-2, r. 48*

### **Décrets québécois**

*Nomination, (1869) 2 G.O., 14*

*Nominations, (1885), 17 G.O., 1*

*Proclamation, (1909) 41 G.O. 837*

*Proclamation, (1922) 54 G.O. 1 (Extra 14 novembre)*

Arrêté en Conseil 1924 du 5 novembre 1925, *Concernant la nomination d'un commissaire royal pour faire enquête sur les examens des mesureurs de bois*, non publié, en ligne, <http://www.assnat.qc.ca/fr/document/107465.html> (Consulté le 9 octobre 2016)

Arrêté en conseil 1621 du 5 octobre 1960, *Concernant une commission d'enquête sur la vente du réseau de gaz de l'Hydro-Québec et diverses autres questions* (non publié dans la Gazette officielle du Québec), en ligne, <http://www.assnat.qc.ca/fr/document/76971.html> (Consulté le 20 septembre 2016)

Arrêté en conseil 1456 du 21 juin 1961, *Concernant une Commission d'enquête sur l'administration générale de la corporation de l'Hôpital général Fleury constitué en corporation par lettres patentes du 7 octobre 1955 et l'Hôpital Général Fleury Inc., constitué en corporation par lettres patentes en date du 23 janvier 1957* (non publié), en ligne, <http://www.assnat.qc.ca/fr/document/76963.html> (Consulté le 10 octobre 2016)

Arrêté en conseil 2143 du 25 octobre 1961, *Concernant une enquête sur l'administration générale de l'Hôpital Saint-Michel*, en ligne, (non publié), <http://www.assnat.qc.ca/fr/document/77007.html> (Consulté le 10 octobre 2016)

Arrêté en conseil 1223 du 26 juillet 1962, *Concernant une enquête sur l'Hôpital Général Fleury Inc.*, (non publié), en ligne, <http://www.assnat.qc.ca/fr/document/76953.html> (Consulté le 18 octobre 2016)

Arrêté en conseil 410 du 19 mars 1963, *Concernant une enquête sur la Commission des écoles catholiques de la Cité de Jacques-Cartier, la Commission des écoles catholiques de Verdun et*

*les Commissaires d'écoles pour la municipalité d'Alma*, (non publié), en ligne, <http://www.assnat.qc.ca/fr/document/76831.html> (Consulté le 27 octobre 2016)

Arrêté en conseil 1955 du 19 novembre 1963, *Concerning an inquiry into the real estate transactions of the Protestant School Board of Greater Montreal*, (non publié), en ligne, <http://www.assnat.qc.ca/fr/document/76993.html> (Consulté le 27 octobre 2016)

Arrêté en conseil 2226 du 12 décembre 1963, *Concernant une enquête sur la Cour municipale de la cité de Québec*, (non publié), en ligne, <http://www.assnat.qc.ca/fr/document/77011.html> (Consulté le 20 octobre 2016)

Arrêté en conseil 2821-72, *Concernant une enquête de la Commission de police du Québec*, (non publié), en ligne, <http://www.assnat.qc.ca/fr/document/77245.html> (Consulté le 15 novembre 2016)

Arrêté en conseil 1208-74 du 27 mars 1974, *Concernant une enquête sur l'exercice de la liberté syndicale sur les chantiers de construction et les comportements de certaines personnes sur ces chantiers*, (non publié), en ligne, <http://www.assnat.qc.ca/fr/document/76943.html> (Consulté le 8 novembre 2016)

Arrêté en conseil 1572-74 du 1<sup>er</sup> mai 1974, *Concernant une enquête sur l'exercice de la liberté syndicale sur les chantiers de construction et les comportements de certaines personnes sur ces chantiers*, (non publié), en ligne, <http://www.assnat.qc.ca/fr/document/76967.html> (Consulté le 8 novembre 2016)

Arrêté en conseil 2232-77 du 13 juillet 1977, *Concernant une enquête sur le coût des jeux et des installations de la 21<sup>e</sup> olympiade*, (non publié), en ligne, <http://www.assnat.qc.ca/fr/document/77015.html> (Consulté le 4 février 2017)

Décret 581-83 du 17 mars 1983, *Concernant la nomination d'un commissaire pour la tenue d'une enquête sur le Comité paritaire des coiffeurs de Sherbrooke*, non publié, (en ligne), <http://www.assnat.qc.ca/fr/document/767897.html> (Page consultée le 29 mars 2017)

*Décret 753-95 du 7 juin 1995, CONCERNANT la constitution d'une Commission d'enquête sur la pratique d'achat par Hydro-Québec d'électricité auprès de producteurs privés*, (1995) 127 G.O. II 2761

*Décret concernant la constitution d'une commission d'enquête sur des allégations relatives à la divulgation de renseignement fiscaux et de nature confidentielle*, (1999) 131 G.O. II, 1265

*Décret 322-2010, 14 avril 2010, concernant la constitution d'une commission d'enquête sur le processus de nomination des juges de la Cour du Québec, des cours municipales et des membres du Tribunal administratif du Québec*, (2010) 142 G.O. II 1721

*Décret concernant la constitution d'une commission d'enquête sur le processus de nomination des juges de la Cour du Québec, des cours municipales et des membres du Tribunal administratif du Québec*, (2010), 142, G.O. II, 1721

*Décret 1029-2011 du 19 octobre 2011, concernant la constitution de la commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, (2011) 143 G.O. II, 4767*

*Décret 1119-2011 du 9 novembre 2011, concernant la commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, (2011) 143 G.O. II, 5261*

*Décret concernant la constitution de la Commission spéciale d'examen des événements du printemps 2012, (2013) 145 G.O. II, 2223*

## **Jurisprudence citée**

### **Conseil privé**

*Commonwealth of Australia (Attorney general) v. Colonial Sugar Refining Company Limited, [1914] A.C. 237, 257 (C.P.)*

### **Cour suprême du Canada**

*Assoc. des résidents du vieux St-Boniface inc. c. Winnipeg (Ville), [1990] 1170*

*Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada), [1997] 3 R.C.S. 440*

*Phillips c. Nouvelle-Écosse (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray), [1995] 2 R.C.S. 97*

*Québec (Procureur général) et Keable c. Canada (Procureur général), [1979] 1 R.C.S. 218*

*R. c. Boulanger, 2006 CSC 32*

*R. c. Cogger, [1997] 2 R.C.S. 845*

*R. c. Hinchey, [1996] 3 R.C.S. 1128*

*R. c. Leblanc, [1982] 1 R.C.S. 344*

### **Cours d'appel provinciales**

*North West Grain Dealers Ass'n v. Hyndman; United Grain Growers v. Hyndman, (1921) 61 D.L.R. 548, 553 (C.A. Man.)*

*Perreault c. La Reine, [1992] R.J.Q. 1829 (C.A.)*

*R. c. Leblanc, [1979] C.A. 417*

*R. c. Lippé, 1996 CanLII 5780 (QC CA)*

## Cours supérieures provinciales

*Accurso c. Charbonneau*, 2014 QCCS 2108

*Paiement c. Brabant*, (1981) 13 M.P.L.R. 207 (C.S.)

*R. v. Gyles*, 2003 CanLII 49339 (ON SC)

## Doctrine citée

### Monographie

BAZINET, A., *Les commissions d'enquête du Québec (1960 à 1966) comme organismes d'étude et de consultation*, Montréal, Université de Montréal, 1976

BÉDARD, É., *Les Réformistes : Une génération canadienne-française au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle*, Montréal, Boréal, 2012

BERNIER, G. et D. SALÉE, *Entre l'ordre et la liberté : Colonialisme, pouvoir et transition vers le capitalisme dans le Québec du XIX<sup>e</sup> siècle*, Montréal, Boréal, 1995

BOISVERT, Y., *L'institutionnalisation de l'éthique gouvernementale : Quelle place pour l'éthique ?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2011

BOOTH, D., *Railways of Southern Quebec: From the Richelieu to the Chaudière*, Montréal, Railfare DC Books, 2008, vol. 2

BRUN, H., G. TREMBLAY, et E. BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014

CATELA DE BORDES, É., (dir.), *Le Mémorial du Québec*, Montréal, Éditions du Mémorial, 1979, t. 8

DAGENAIS, M., *Des pouvoirs et des hommes : L'Administration municipale de Montréal. 1900-1950*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2000

Charles DENIS, *Robert Bourassa : la passion de la politique*, Montréal, Fides, 2006

DESJARDINS, A., *Débats de la législature de la Province de Québec : Deuxième session du cinquième parlement de la province de Québec, assemblée le 18 janvier 1883*, Québec, Imprimerie L. J. Demers & Frère, 1883

FACAL, J., *Volonté politique et pouvoir médical : naissance de l'assurance-maladie au Québec et aux États-Unis*, Montréal, Boréal, 2006

LACOURSIÈRE, J., J. PROVENCHER et D. VAUGEOIS, *Canada - Québec : Synthèse historique : 1534-2015*, Québec, Éditions du Septentrion, 2015

LAVIGNE, A., *Duplessis - Pièce manquante d'une légende : L'invention du marketing politique*, Québec, Septentrion, 2012

LAVIGNE, A., *Lesage - Le chef télégénique : Le marketing politique de « l'équipe du tonnerre »*, Québec, Septentrion, 2014

Sylvain LUSSIER, « Les commissions d'enquête et les médias », dans *Colloque sur les organismes d'enquête*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2009, p. 69

*Le Petit Larousse illustré 2007*, Paris, Larousse, 2006

NICHOLS, C., T. DANIEL, A. BACARESE et J. HATCHARD, *Corruption and Misuse of Public Office*, Oxford, Oxford University Press, 2<sup>e</sup> éd., 2011

MACDONALD, R. A., *An Analysis of the Forms and Functions of Independent Commissions of Inquiry (Royal Commission) in Canada*, Montréal, McGill Faculty of Law, 2011, p. 6. en ligne, [https://www.mcgill.ca/roled/files/roled/roled\\_commissioninquiries\\_en\\_-\\_roderick\\_macdonald.pdf](https://www.mcgill.ca/roled/files/roled/roled_commissioninquiries_en_-_roderick_macdonald.pdf) (Consulté le 30 décembre 2018)

MAYRAND, A., *Incompatibilités de fonctions et conflits d'intérêts en droit parlementaire québécois*, Montréal, Éditions Thémis, 1997

MAXWELL, J. D., *Royal Commissions and Social Change in Canada 1867-1966*, Ann Arbor, Cornell University, 1969

Simon RUEL, *The Law of Public inquiries in Canada*, Toronto, Carswell, 2010

TURMEL, J., *Le Service de police de la Cité de Montréal : Historique du service (1909-1971)*, Montréal, Université de Montréal, 1974

WEBER, M., *Économie et société*, Paris, Pocket, t.1, 2003

### Articles de périodique

D'OMBRAIN, N., « Public Inquiry in Canada », (1997) 40 *Administration Publique du Canada*, 86

GOMERY, J. H., « *The Pros and Cons of Commissions of Inquiry* », (2006) 51 *Revue de droit de McGill*, 784

HARRISON MOORE, W., « Executive Commissions of Inquiry », (1913) 13 *Columbia Law Review* 500

MACDONALD, R.A., « The Commission of Inquiry in the Perspective of Administrative Law », (1980) 18 *Alberta Law Review*, 366

ROUILLARD, J., « Aux sources de la Révolution tranquille : le congrès d'orientation du Parti libéral du Québec du 10 et 11 juin 1938 », (2015) 24 *Bulletin d'histoire politique*, 126

ZIEGEL, J. S., « Bill C-44 : Repeal of the Small Loans Act and Enactment of a New Usury Law », (1981) 59 *Revue du Barreau canadien*, 188

## Textes d'un ouvrage collectif

BÉRUBÉ, H., « Montréal, ses banlieues et la propagation du "virus de la corruption" : une perspective historique », dans P. BRISSETTE et M. LAPOINTE (dir.), *Corruption : Montréal et ses démons*, Montréal, Leméac, 2016, p. 49

Marc-Antoine DILHAC, « Qu'est-ce que la corruption ? », dans P. BRISSETTE et M. LAPOINTE (dir.), *Corruption : Montréal et ses démons*, Montréal, Leméac, 2016, p. 15

FORTIN, P., « L'économie du Québec » dans G. LACHAPELLE et R. COMEAU, (dir.) *Robert Bourassa : un bâtisseur tranquille*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2003, p. 40

FOUGÈRES, D. et V. SHAFFER, « Une île sans partage : la domination de Montréal à l'ère d'une nouvelle dynamique insulaire », dans D. FOUGÈRES (dir.), *Histoire de Montréal et de sa région*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2012, t.1, p. 433

GIROUX, P., « Quelques aspects juridiques des conflits d'intérêts », dans A. BERNIER et F. POULIOT (dir.) *Éthique et conflits d'intérêts*, Montréal, Liber, 2000, p. 121

INWOOD, G. J., et C.M. JOHNS, « Why Study Commissions of Inquiry », dans G. INWOOD et C. JOHNS (dir.), *Commissions of Inquiry and Policy Change : A Comparative Analysis*, Toronto, Univeristy of Toronto Press, 2014, p. 3

LABRECQUE, A.-C. et D. FOUGÈRES, « L'économie montréalaise au XIX<sup>e</sup> siècle », dans D. FOUGÈRES (dir.), *Histoire de Montréal et de sa région*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2012, t.1, p. 485

LAPOINTE, M., « La lutte contre la corruption à Montréal au XX<sup>e</sup> siècle et ses influences américaines : un bref survol », dans P. BRISSETTE et M. LAPOINTE (dir.), *Corruption : Montréal et ses démons*, Montréal, Leméac, 2016, p. 35

LE DAIN, G.E., « *The Role of Public Inquiry in our Constitutional System* », dans J. ZIEGEL (dir.), *Law and Social Change*, Toronto, Osgoode Hall Law School, York University, 1973, p. 79

LUSSIER, S., « Les commissions d'enquête et les médias », dans *Colloque sur les organismes d'enquête*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2009, p. 69

PAQUET, G., « La méso-économie : l'homme de Buridan et ses demi-mesures », dans G. LACHAPELLE et R. COMEAU, (dir.) *Robert Bourassa : un bâtisseur tranquille*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2003, p. 64

PERRON, N., « Le fait français : enjeu montréalais et québécois », dans D. FOUGÈRES (dir.), *Histoire de Montréal et de sa région*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2012, t.2, p.1209

ROUSSEAU, D., « Les commissions d'enquête : nature, mandat et limites constitutionnelles », dans *Actes de la XIIIe Conférence des juristes de l'État*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1998, p. 149

## Rapports de commissions d'enquête

AMYOT, W., *Rapport à l'honorable H. Mercier*, 31 janvier 1925, dans le fonds d'archives E21-S10 (Contenant 1960-01-038/6)

BASTARACHE, M., *Rapport de la Commission d'enquête sur le processus de nomination des juges*, Québec, Publications du Québec, 2011

BROSSARD, R., *Rapport de la Commission d'enquête Brossard sur l'Affaire Coffin*, Montréal, Office d'information et de publicité du Québec, 1964 (3 tomes)

CANNON, L. J., *Rapport sur l'Administration de la ville de Montréal*, [Québec, s.n.], 1909

CHARBONNEAU, F. et R. LACHANCE, *Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*, [Montréal], Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, 2015

CHARBONNEAU, F., R. A. MACDONALD et R. LACHANCE, *Rapport d'étape de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*, [Montréal], Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, 2014

COMMISSION CHARGÉE DE S'ENQUÉRIR DE CERTAINES ACCUSATIONS PORTÉES RELATIVEMENT À L'OCTROI DU CONTRAT POUR LA CONSTRUCTION DU PALAIS LÉGISLATIF, *Rapport des commissaires nommés en vertu de l'acte 47 Victoria, chapitre III*, Montréal, Gazette Printing Company, 1885

COMMISSION CHARGÉE DE S'ENQUÉRIR DE CERTAINES ACCUSATIONS PORTÉES RELATIVEMENT À LA PÉTITION D'ÉLECTION FAITE EN 1882 CONTRE L'ÉLECTION D'UN DÉPUTÉ DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE POUR LE DISTRICT ÉLECTORAL DE JACQUES-CARTIER, *Procès-verbal de la trente-sixième séance de la commission*, Montréal, Typographie de la Minerve, 1885

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE À LA COUR MUNICIPALE DE QUÉBEC, *Rapport de la commission d'enquête sur l'administration de la justice à la Cour municipale de Québec*, [Québec], Commission d'enquête sur l'administration de la justice à la Cour municipale de Québec, 1965

COMMISSION D'ENQUÊTE DANS L'AFFAIRE DU CHEMIN DE FER DE LA BAIE DES CHALEURS, *Rapports des commissaires procédés de la commission, déposition des témoins, etc., etc.*, Québec, Imprimerie Israël Turcot, 1892

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR DES ALLÉGATIONS RELATIVES À LA DIVULGATION DE RENSEIGNEMENTS FISCAUX ET DE NATURE CONFIDENTIELLE, *Rapport de la Commission d'enquête sur des allégations relatives à la divulgation de renseignements fiscaux et de nature confidentielle*, Québec, Publications du Québec, 2000

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA COMMISSION DES ÉCOLES CATHOLIQUES DE LA CITÉ DE JACQUES-CARTIER, LA COMMISSION DES ÉCOLES CATHOLIQUES DE VERDUN ET LES

COMMISSAIRES D'ÉCOLES POUR LA MUNICIPALITÉ D'ALMA, *1<sup>ère</sup> Partie : La Commission des écoles catholiques de la Cité de Jacques-Cartier*, Montréal, Commission d'enquête sur la Commission des écoles catholiques de la Cité de Jacques-Cartier, la Commission des écoles catholiques de Verdun et les commissaires d'écoles pour la Municipalité d'Alma, 1964

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA COMMISSION DES ÉCOLES CATHOLIQUES DE LA CITÉ DE JACQUES-CARTIER, LA COMMISSION DES ÉCOLES CATHOLIQUES DE VERDUN ET LES COMMISSAIRES D'ÉCOLES POUR LA MUNICIPALITÉ D'ALMA, *2<sup>e</sup> Partie : La Commission des écoles catholiques de Verdun*, Montréal, Commission d'enquête sur la Commission des écoles catholiques de la Cité de Jacques-Cartier, la Commission des écoles catholiques de Verdun et les commissaires d'écoles pour la Municipalité d'Alma, 1964

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA COMMISSION DES ÉCOLES CATHOLIQUES DE LA CITÉ DE JACQUES-CARTIER, LA COMMISSION DES ÉCOLES CATHOLIQUES DE VERDUN ET LES COMMISSAIRES D'ÉCOLES POUR LA MUNICIPALITÉ D'ALMA, *3<sup>e</sup> Partie : Les Commissaires d'école pour la Municipalité d'Alma*, Montréal, Commission d'enquête sur la Commission des écoles catholiques de la Cité de Jacques-Cartier, la Commission des écoles catholiques de Verdun et les commissaires d'écoles pour la Municipalité d'Alma, 1965

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA COMMISSION DES ÉCOLES CATHOLIQUES DE LA CITÉ DE JACQUES-CARTIER, LA COMMISSION DES ÉCOLES CATHOLIQUES DE VERDUN ET LES COMMISSAIRES D'ÉCOLES POUR LA MUNICIPALITÉ D'ALMA, *4<sup>e</sup> Partie : considérations et recommandations générales*, Commission des écoles catholiques de la Cité de Jacques-Cartier, la Commission des écoles catholiques de Verdun et les commissaires d'écoles pour la Municipalité d'Alma, 1965

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE COÛT DE LA 21<sup>E</sup> OLYMPIADE, *Rapport de la Commission d'enquête sur le coût de la 21<sup>e</sup> olympiade*, Québec, Éditeur officiel, 1980

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE CRIME ORGANISÉ, *Les bandes de motards au Québec*, Québec, Éditeur officiel, 1980

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE CRIME ORGANISÉ, *Le crime organisé et le monde des affaires*, Québec, Éditeur officiel, 1977

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE CRIME ORGANISÉ, *La criminalité dans certains milieux d'affaires à Québec*, Québec, Éditeur officiel, 1980

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE CRIME ORGANISÉ, *Exploitation du public par certaines campagnes de souscription et vente d'annonces*, Québec, Éditeur officiel, 1978

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE CRIME ORGANISÉ, *L'introduction frauduleuse de viande impropre sur le marché de la consommation humaine et la fraude en rapport avec la viande chevaline : rapport intérimaire de l'Enquête sur le crime organisé*, Sainte-Foy, Commission de police du Québec, 1975

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE CRIME ORGANISÉ, *La lutte au crime organisé au Québec : rapport partiel*, Montréal, Commission de police du Québec, 1976

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE CRIME ORGANISÉ, *Rapport de deux enquêtes publiques tenues à Québec et à Montréal en 1979*, Québec, Éditeur officiel, 1980

COMMISSION D'ENQUÊTE À L'ÉCOLE NORMALE JACQUES-CARTIER DE MONTRÉAL, *Rapport de la Commission*, [s.l., s.n.], 1962

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'EFFONDREMENT D'UNE PARTIE DU VIADUC DE LA CONCORDE, *Rapport*, Montréal : Gouvernement du Québec, 2007

COMMISSION D'ENQUÊTE DE L'HÔPITAL GÉNÉRAL FLEURY INC., *Rapport de la Commission d'enquête de l'Hôpital Général Fleury Inc.*, Montréal, Commission d'enquête de l'Hôpital Général Fleury Inc., 1963

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'HÔPITAL SAINT-LOUIS DE WINDSOR INC., *Rapport de la Commission d'enquête sur l'Hôpital Saint-Louis de Windsor Inc.*, [s.l., s.n.], 1968

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA LIBERTÉ SYNDICALE DANS L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION, *Rapport de la Commission d'enquête sur la liberté syndicale dans l'industrie de la construction*, Québec, Éditeur officiel, 1975

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES MÉTHODES D'ACHAT UTILISÉES AU DÉPARTEMENT DE LA COLONISATION ET AU SERVICE DES ACHATS DU GOUVERNEMENT, *Rapport des commissaires sur les méthodes d'achat utilisées au Département de la colonisation et au Service des achats du gouvernement du 1er juillet 1955 au 30 juin 1960*, Montréal, Commission d'enquête sur les méthodes d'achat utilisées au Département de la colonisation et au Service des achats du gouvernement, 1963

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION ET L'ADMINISTRATION DE L'HÔPITAL GÉNÉRAL FLEURY INC, LA CORPORATION DE L'HÔPITAL FLEURY ET DU DOCTEUR JEAN DIONNE, *Rapport de la Commission d'enquête sur l'organisation et l'administration de l'Hôpital Général Fleury Inc., la Corporation de l'Hôpital Fleury et du Docteur Jean Dionne*, [Montréal], Commission d'enquête sur l'organisation et l'administration de l'Hôpital Général Fleury Inc, la Corporation de l'Hôpital Fleury et du Docteur Jean Dionne, 1962

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION ET L'ADMINISTRATION DE L'HÔPITAL JEAN-TALON DE MONTRÉAL, *Rapport de la Commission d'enquête sur l'organisation et l'administration de l'hôpital Jean-Talon de Montréal*, [Montréal], Commission d'enquête sur l'organisation et l'administration de l'hôpital Jean-Talon de Montréal, 1961

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION ET L'ADMINISTRATION DE L'HÔPITAL SAINT-MICHEL, *Rapport de la Commission d'enquête sur l'organisation et l'administration de l'Hôpital Saint-Michel*, [Montréal], Commission d'enquête sur l'organisation et l'administration de l'Hôpital Saint-Michel, 1962

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA POLITIQUE D'ACHAT PAR HYDRO-QUÉBEC D'ÉLECTRICITÉ AUPRÈS DE PRODUCTEURS PRIVÉS, *Rapport*, Montréal, Commission d'enquête sur la politique d'achat par Hydro-Québec d'électricité auprès de producteurs privés, 1997

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LES PROBLÈMES CONSTITUTIONNELS, *Sommaire du rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, Québec, Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, 1956

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE PROBLÈME DE LOGEMENT, *Rapport de la commission chargée de faire enquête sur les problèmes de logement*, Montréal, Commission d'enquête sur le problème de logement, 1952

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA RÉPARTITION DES IMPÔTS MUNICIPAUX ET SCOLAIRES, *Rapport sur les aspects financiers du problème scolaire*, [Québec], Commission d'enquête sur la répartition des impôts municipaux et scolaires, 1946

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE SANATORIUM BÉGIN DE SAINTE-GERMAINE-DE-DORCHESTER, *Rapport de la Commission d'enquête sur le sanatorium Bégin de Sainte-Germaine-de-Dorchester*, [s.l.], Commission d'enquête sur le sanatorium Bégin de Sainte-Germaine-de-Dorchester, 1963

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE SANATORIUM ROSS DE GASPÉ, *Rapport de la Commission d'enquête sur le sanatorium Ross de Gaspé*, [s.l.], Commission d'enquête sur le sanatorium Ross de Gaspé, 1963

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA SANTÉ ET LE BIEN-ÊTRE SOCIAL, *Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social*, [Québec], Éditeur officiel, 1967

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA VENTE DU RÉSEAU DE GAZ DE L'HYDRO-QUÉBEC À LA CORPORATION DE GAZ NATUREL DU QUÉBEC, *Rapport des commissaires sur la vente du réseau de gaz de l'Hydro-Québec à la Corporation de gaz naturel du Québec*, Montréal, Commission d'enquête sur la vente du réseau de gaz de l'Hydro-Québec à la Corporation de gaz naturel du Québec, 1962

COMMISSION NATIONALE SUR L'AVENIR DU QUÉBEC, *Commission nationale sur l'avenir du Québec : rapport*, Québec, Secrétariat national des commissions sur l'avenir du Québec, 1995

COMMISSION ROYALE AFFAIRE DU CHEMIN DE FER DE MONTRÉAL ET SOREL, *Registre des procédures*, [Montréal], [s.e.], 1892

COMMISSION ROYALE SUR LES ASILES D'ALIÉNÉS, *Rapport de la Commission des asiles d'aliénés de la Province de Québec*, Québec, C. -F. Langlois, 1888

COMMISSION ROYALE ÉMISE SOUS LE GRAND SCEAU DE LA PROVINCE DE QUÉBEC POUR FAIRE ENQUÊTE SUR DIVERS SUJETS ET MATIÈRES SE RATTACHANT AU BON GOUVERNEMENT DE CETTE PROVINCE SOUS L'AUTORITÉ DES ARTICLES 596 ET SUIVANTS DES STATUTS REFONDUS DE LA DITE PROVINCE AU SUJET DES ENQUÊTES SUR LES AFFAIRES PUBLIQUES, *Procès-verbaux des séances et dépositions des témoins*, Montréal, Imprimerie de « L'Étendard », 1892, vol.2

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ENSEIGNEMENT DANS LA PROVINCE DE QUÉBEC, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec*, [Québec], Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec, 1963

COMMISSION ROYALE *IN RE* LE CHEMIN DE FER QUÉBEC, MONTRÉAL, OTTAWA ET OCCIDENTAL, *Rapport du Commissaire*, Québec, [s.n.], 1887

COMMISSION ROYALE REABITTIBI, *Copie de la preuve (1907-1908)*, [Québec, s.n., 1908]

COMMISSION ROYALE *IN RE* : ADMINISTRATION DE LA JUSTICE EN CE QUI CONCERNE LE MEURTRE DE BLANCHE GARNEAU, *Rapport des Commissaires*, Québec, [s.e.] 1922

COMMISSION ROYALE DE LA TUBERCULOSE, *Rapport de la Commission Royale de la Tuberculose*, [Québec, s.n., 1910]

COMMISSION DU SERVICE CIVIL DE LA PROVINCE DE QUÉBEC, *Premier rapport des commissaires du service civil de la Province de Québec sur les bureaux des départements au siège du gouvernement*, Québec, Augustin Côté et Cie, 1870

DEBLOIS, É.-J., J.-A. DEFOY et P. MACKAY, *Rapport des commissaires nommés pour s'enquérir des affaires des chemins à barrières de la Rive Nord et la Rive Sud à Québec*, Québec, Léger Brousseau, 1876

DORION, A.-A., « Documents de la session No. 44 : Rapport de la Commission royale pour s'enquérir des faits de violence et d'intimidation dénoncés par l'honorable Vincent-Paul Lavallée de Saint-Félix-de-Valois, dans sa lettre du 4 février 1888 », dans Assemblée législative du Québec, (1888) Vol. 21 (n° 3) *Documents de la session*, p. 1

GAGNON, J. H., *Rapport du commissaire*, [Québec], Commission d'enquête sur le Comité paritaire des coiffeurs de Sherbrooke, 1983

HEMMING, J. E., *Report to the Honorable René Edouard Caron Lieutenant-Governor of the Province of Quebec*, Montréal, [s.e.], 1876, Fonds d'archives E101 (BANQ Vieux-Montréal)

LEBLANC, C. A., *Réponse à une adresse de l'Assemblée législative, demandant copie des documents concernant l'enquête sur la conduite de C.E. Belle, écuyer, agent d'immigration, à Montréal*, Québec, [s.n.], 1874

LIPPÉ, R., et J. L. DANSEREAU, *Rapport des commissaires relativement à l'enquête publique au sujet de l'écroulement du pont public situé sur la rivière Saint-Maurice entre la cité des Trois-Rivières et la cité du Cap-de-la-Madeleine*, Trois-Rivières, [s.n.], 1951

ROBIDOUX, J.É., *À l'Honorable Luc Letellier de St.-Just, lieutenant-gouverneur de la province de Québec : Rapport*, [Québec, s.n.], 1879

SMITH, A.I. *Report of the Commissioner appointed to investigate the real estate transactions of the Protestant School Board of Greater Montreal and the School Boards under its control during the ten years period 1953 to 1963*. Montréal, [s.n.], 1964

## Documents gouvernementaux

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, « Les commissions d'enquête au Québec depuis 1867 », *Bibliothèque de l'Assemblée nationale*, en ligne, <http://bibliotheque.assnat.qc.ca/content.php?pid=513865&sid=4228119> (Consulté le 15 avril 2017)

BACHAND, R., *Budget 2010-2011 : Discours sur le budget*, Québec, gouvernement du Québec, 2011

BANQUE DU CANADA, « Feuille de calcul de l'inflation », *Statistiques*, en ligne, <http://www.banqueducanada.ca/taux/renseignements-complementaires/feuille-de-calcul-de-linflation/> (Consulté le 20 septembre 2016)

BIBLIOTHÈQUE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, « Années 1890 », *Les commissions d'enquête au Québec depuis 1867*, en ligne, <http://bibliotheque.assnat.qc.ca/content.php?pid=513865&sid=4256056> (Consulté le 29 août 2016)

BUREAU FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE, *Annuaire du Canada 1960*, Ottawa, Roger Duhamel, 1961

BUREAU FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE, *Annuaire du Canada 1970*, Ottawa, Information Canada, 1971

CANADA : DOMINION BUREAU OF STATISTICS, *1932 Canada Year Book*, Ottawa, F. A. Acland, 1932

GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ÉTHIQUE, LA PROBITÉ ET L'INTÉGRITÉ DES ADMINISTRATEURS PUBLICS, Québec, Ministère de la Justice, 1995

MINISTÈRE DES FINANCES, *Budget 2008-2009 : Plan budgétaire*, [Québec], Ministère des Finances, 2008

MINISTÈRE DES FINANCES, *Budget 2019-2020 : Plan budgétaire*, [Québec], gouvernement du Québec, 2019,

STATISTIQUE CANADA, « Population urbaine et rurale, par province et territoire (Québec) », *Tableaux sommaires* en ligne, <http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/102/cst01/demo62f-fra.htm> (Consulté le 22 juillet 2016)

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Politique cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique*, Québec, gouvernement du Québec, 2009, p. 1., en ligne, [http://www.bv.transports.gouv.qc.ca/per/1031747/02\\_2009.pdf](http://www.bv.transports.gouv.qc.ca/per/1031747/02_2009.pdf) (Page consultée le 17 avril 2017)

## Autres publications

*Accord économique et commercial global*, art. 19,10, et annexe 19-2, en ligne, <http://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ceta-aecg/text-texte/toc-tdm.aspx?lang=fra> (Page consultée le 26 novembre 2017)

« Après le vote », *La Patrie*, 21 septembre 1909, p. 14

BOISVERT, Y., « À quoi sert une commission d'enquête ? », *La Presse*, 6 novembre 2009, p. A 8

COMITÉ PUBLIC DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION CHARBONNEAU, *Rapport*, [s.l.], 2017, p. 27, en ligne, [www.suiviceic.org/Rapport-2017-Comité-de-suivi.pdf](http://www.suiviceic.org/Rapport-2017-Comité-de-suivi.pdf) (Page consultée le 23 janvier 2018)

GAGNON, L., « Un autre spectacle », *La Presse*, 5 novembre 2009, p. A 15

GARANT, P., « Non à la prolongation de la commission Charbonneau ! », *Le Soleil*, 31 janvier 2015, en ligne, <https://www.lesoleil.com/opinions/point-de-vue/non-a-la-prolongation-de-la-commission-charbonneau-50eb0eb0fb740c0287e2b32355b83a96> (Page consultée le 30 mars 2018)

HOUDE-ROY, L., « Un comité tiendra le gouvernement à l'œil », *Métro (Montréal)*, 13 avril 2016, p. 3

JOURNET, P., « Un rapport, une tablette », *La Presse*, 26 décembre 2015, p. A 32

« Le relevé du scrutin », *La Patrie*, 21 septembre 1909, p. 1

RADIO-CANADA, « Commission d'enquête sur les femmes autochtones : Couillard fait marche arrière », *Radio-Canada*, 23 novembre 2016, en ligne, <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1001895/commission-enquete-femmes-autochtones-philippe-couillard-recul-ghislain-picard> (Page consultée le 30 mars 2018)