

cheminements

Sous la direction de Donald Fyson et Yvan Rousseau



L'État au Québec

Perspectives d'analyse
et expériences historiques

ciéq

Centre
interuniversitaire
d'études québécoises

cheminements

Sous la direction de Donald Fyson et Yvan Rousseau

L'État au Québec

Perspectives d'analyse
et expériences historiques

Cet ouvrage est réalisé grâce au soutien financier du Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture.

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives Canada

Vedette principale au titre :

L'État au Québec : perspectives d'analyse et expériences historiques

(Cheminements)

ISBN 978-2-921926-30-0

1. Québec (Province) - Politique et gouvernement. 2. État. 3. Institutions politiques - Québec (Province). 4. Juridiction - Québec (Province). I. Fyson, Donald. II. Rousseau, Yvan, 1959- . III. Centre interuniversitaire d'études québécoises. IV. Collection: Cheminements (Québec, Québec).

FC2911.E82 2008

320.9714

C2008-941880-8

Direction artistique Émilie Lapierre Pintal

Conception graphique et mise en page Amélie Saindon et Émilie Lapierre Pintal

Révision linguistique en français Solange Deschênes

Sources des éléments iconographiques figurant en couverture

Quartier Saint-Jean-Baptiste - Angle Grande Allée Est et avenue Honoré-Mercier
- *Parlement de Québec, vers 1890* © BAnQ, P560,S1,P132.

Richard Short, «*Vue du Palais de l'intendant*», 1761 © Bibliothèque et Archives Canada, acquisition
1989-283-3, C-000360

© Centre interuniversitaire d'études québécoises

Tous droits réservés. Imprimé au Canada.

Dépôt légal (Québec et Canada), 4^e trimestre 2008

ISBN 978-2-921926-30-0

Table des matières

Introduction L'État au Québec à travers le temps et dans l'espace <i>Propositions préliminaires</i> Texte de Donald Fyson et Yvan Rousseau	3
La vieillesse au XX ^e siècle <i>Une affaire d'État</i> Texte d'Aline Charles	7
L'État et la justice au Québec, 1857-1965 <i>Réflexions préliminaires</i> Texte de Donald Fyson	14
État et régulation juridique au Québec sous le régime britannique (1764-1867) Texte de Jean-Philippe Garneau	20
État et association au Québec <i>Les enjeux politiques de la personnalité juridique</i> Texte de Martin Petitclerc	27
Une sociologie historique des problèmes urbains <i>La montée de l'État aménagiste</i> Texte d'André Turmel et Louis Guay	33

L'État au Québec à travers le temps et dans l'espace

Propositions préliminaires

Donald Fyson

CIEQ, Université Laval

et

Yvan Rousseau

CIEQ, Université du Québec à Trois-Rivières

La réalisation de l'*Atlas historique du Québec* est l'occasion, pour les chercheurs qui y sont engagés, d'explorer largement des thématiques déterminées, d'en baliser les contours et de réfléchir collectivement aux approches théoriques et méthodologiques qu'elles commandent. Une vingtaine de chercheurs, réunis autour de Donald Fyson et Yvan Rousseau, ont entrepris un semblable travail pour un volume de l'*Atlas* consacré à l'État, dont l'objectif principal est de poser des jalons pour une histoire de l'État au Québec, en portant une attention particulière à l'examen de ses rapports à l'espace et aux changements, depuis le Régime français jusqu'à l'époque contemporaine.

Cette publication de la collection «Cheminements» du CIEQ fait suite à deux ateliers de travail tenus en décembre 2005 et en novembre 2006. À ces occasions, les échanges entre les participants se sont noués principalement autour de deux ordres de questionnement : 1) la couverture thématique et temporelle qui allait être celle de ce volume de l'*Atlas*; 2) les manières d'appréhender l'État comme objet d'étude. Sur le premier aspect des

choses, des lacunes ont été rapidement décelées, les unes attribuables aux déficiences de l'historiographie québécoise, les autres à l'étendue du terrain d'enquête et aux difficultés inhérentes à sa couverture sous la forme d'une synthèse. Chez les historiens, la question de l'État au Québec a ceci d'équivoque que plusieurs y ont référé lors de leurs investigations, sans pourtant en faire un objet d'étude dans le sens plein du terme, sauf exceptions. À notre connaissance, il n'existe toujours pas de synthèse historique consacrée à l'État au Québec. En revanche, il existe une histoire en friche, élaborée en filigrane, dans nombre de domaines de l'historiographie québécoise : le droit, le travail, les politiques sociales, l'éducation, la santé, la culture, l'économie, etc.

On s'est par ailleurs interrogé sur la notion d'État qui devait être utilisée dans le volume. Peut-on concevoir une problématique de l'État suffisamment large et consensuelle pour qu'elle puisse embrasser l'ensemble des contributions et, de surcroît, leur donner corps? Cette ambition fut écartée d'entrée de jeu, l'exercice étant apparu prématuré, voire périlleux. Il valait mieux table,

dans pareille perspective, sur la diversité des points de vue et la complémentarité des éclairages offerts par nos travaux respectifs. Les textes contenus dans ce volume de la collection «Cheminements» ont donc été préparés dans un contexte où chacun avait l'occasion de donner une forme plus définitive aux propos qu'il avait présentés lors du dernier des deux ateliers. Cinq des participants se sont prévalus de l'invitation qui leur avait été faite.

Ces précisions étant faites, il reste tout de même que notre objet d'étude central, l'État au Québec, appelle certaines précisions. Sous la forme de propositions, nous exposons ici quelques pistes de réflexion et hypothèses générales pour aborder l'étude de l'État au Québec dans une perspective historique.

L'État comme objet d'étude : singulier ou pluriel ?

La notion d'État est intimement associée à celles d'exercice du pouvoir légitime, d'organisation durable, de territoire et de populations. En tant qu'institution, l'État est cette autorité souveraine exerçant son pouvoir sur la population d'un territoire défini et qui, pour ce faire, dispose d'une organisation permanente. Cette définition bien classique, qui a le mérite de la concision, ne va toutefois pas sans difficulté, dès lors qu'on aborde le problème du point de vue d'une histoire de l'État. En effet, ni les populations ni les territoires qu'elles habitent, non plus que le pouvoir et les organisations chargées de l'exercer ne sont donnés à l'historien. S'agissant de l'État au Québec, les défis qu'il pose à l'analyse en tant qu'objet d'étude n'en sont que plus grands, la plupart des compétences et des champs d'intervention étatiques s'étant historiquement définis à travers chevauchements et conflits entre deux ordres de gouvernements centraux : entre administration métropolitaine et gouvernement colonial et, plus avant, entre gouvernement fédéral et gouvernement provincial. Toute l'activité étatique au Québec, lorsqu'on l'envisage d'aujourd'hui, apparaît ainsi comme l'héritage de profonds et permanents contentieux, même dans les domaines et les champs d'application dont les lignes de partage sont apparemment les plus nettes... Au caractère problématique de la structuration du pouvoir central au Québec viennent s'ajouter les prérogatives exercées par les gouvernements locaux ou municipaux et les administrations intermédiaires (comtés, districts, régions administratives, etc.).

Le Québec présente donc un cas d'espèce particulièrement intéressant pour l'examen des conflits entre compétences, gouvernements et administrations publiques concurrentes. Faire l'histoire de l'État, dans pareille perspective, c'est non seulement chercher à retracer la cohésion et les logiques d'ensemble de ses interventions, mais c'est aussi envisager l'existence de distorsions entre les lois, les politiques et les mesures émanant de la puissance publique, d'une part, et les résultats auxquels elles donnent lieu, de l'autre. Il y a là un terrain fertile pour l'analyse des conflits *dans l'État* (entre ministères, bureaux, services et entre acteurs évoluant dans ces différentes structures), *entre les États* (fédéral, provincial et municipal) et *entre ces États et les collectivités ou groupes* sous leur autorité.

En définitive, il ne saurait être question d'un seul État au Québec, qu'il soit l'État québécois, canadien ou une abstraction réifiée. L'adoption du singulier, privilégié ici, est opératoire. Il veut permettre de cerner plus efficacement l'objet d'étude : l'État au Québec dans toutes ses formes et manifestations, à différentes époques de son histoire. On pense ici aussi bien à des administrations et des gouvernements prenant racine à l'échelle locale ou municipale qu'à ceux qui exercent leurs prérogatives à des échelles plus larges et plus centralisées (impérial et colonial et, plus tard, fédéral et provincial). Mais, au-delà de cette question, nous posons comme problème central l'exercice du pouvoir légitime dans un espace qui, historiquement, n'est que partiellement «national» et dont la logique met en concurrence et en conflit plusieurs formes de territorialités. L'«État» apparaît ainsi comme un ensemble fragmenté et souvent incohérent et conflictuel de structures, de pratiques et de personnes investies d'un pouvoir donné pour légitime, qui composent ces différents niveaux et exercent leurs activités sur le territoire du Québec (dont la définition reste volontairement floue).

L'État dans toutes ses formes

L'État peut être envisagé comme institution et comme rapport social. Il se transforme dans le temps, prend des formes variables et déploie son organisation dans l'espace. Mais comment aborder un sujet aussi complexe ? Posons à

titre indicatif et provisoire cinq éléments de définition qui peuvent constituer autant de points de vue de l'analyse :

- L'État peut d'abord être appréhendé comme *principe d'organisation* de la société et comme cadre principal de son gouvernement et de l'exercice du pouvoir légitime. En cela, il se distingue des autres formes d'interaction sociale organisées qui prévalent dans la société (comme la famille, le marché, etc.).

- L'État est par ailleurs une *institution* garante des règles de la vie en société, par la voie de l'élaboration du droit et de sa mise en application par la justice, la police et l'armée. Institution parmi d'autres, il n'en exerce pas moins des prérogatives capitales qui le distinguent d'emblée des autres institutions : dans la reconnaissance de ces dernières, le prélèvement des impôts, la fixation des règles de financement des équipements collectifs, la définition des pouvoirs entre les niveaux de gouvernement et ainsi de suite.

- L'État apparaît sous les traits d'une *organisation publique*, plus ou moins hiérarchisée et bureaucratisée, engageant des individus dans un rapport structuré et déployé dans l'espace.

- L'État est un *acteur social*, agissant dans des domaines comme l'économie, le développement des connaissances, l'offre de services à la population, etc.

- L'État peut enfin être abordé comme *construction idéologique et identitaire*, fondée par et fondant à son tour la communauté politique ou la nation.

Pour le dire plus succinctement, l'État est à la fois structure, acteur et idée. Si chaque thématique particulière explorée dans cette histoire ne savait aborder l'État dans toutes ces dimensions, il importe en revanche que le résultat d'ensemble rende compte de cette complexité.

Trois vastes perspectives

L'*Atlas* cherchera donc à restituer les cohérences et les logiques temporelles et spatiales de l'activité de l'État. L'examen des projets de contribution laisse entrevoir quelques grandes perspectives ou points de vue, dont on peut penser qu'ils donneront corps à l'*Atlas*.

La régulation étatique

La première de ces perspectives cherche à comprendre le travail de régulation réalisé par l'État auprès des individus, des groupes sociaux ou de la population en général. L'étude de cette activité d'encadrement convie, d'abord, à l'examen de la mise en place de systèmes de contraintes sociales, plus ou moins explicites, historiquement définis et inégalement distribués dans l'espace. Cette perspective ouvre sur des thèmes tels que la gestion étatique de la criminalité, la déviance et la marginalité, la mutation de la justice criminelle, le développement de la police, la prison, l'asile, l'école de réforme, la réserve amérindienne, etc. À ces études qui privilégient l'examen de la contrainte étatique s'en ajoutent d'autres qui envisagent, cette fois, la formation dans le temps long des dispositifs gouvernementaux d'assistance, de protection et de sécurité sociales : essentiellement la santé, le bien-être, la protection de l'enfance, la vieillesse, la pauvreté, etc. Plusieurs de ces chantiers de recherche sont suffisamment bien servis par les compétences réunies autour du projet de l'*Atlas* pour tenir ensemble l'expérience de l'individu et celle de la communauté.

Dans un autre registre, l'activité régulatrice de l'État est capitale dans les rapports qui se nouent dans le temps et dans l'espace entre société et marché. Pensons au rôle que l'État joue dans la production et la différenciation des marchés et à son découpage en secteurs (à travers le travail de législation et de réglementation), à son rôle décisif dans la définition des règles du jeu des marchés, aux orientations en matière de développement économique.

Le développement de l'organisation de l'État

La seconde perspective convie à l'analyse de l'État en tant qu'organisation. Plus précisément, elle renvoie à des thèmes comme la composition du personnel de l'État, la croissance des fonctions étatiques d'expertise et de développement des connaissances, le développement des structures bureaucratiques, l'organisation administrative du territoire, le prélèvement fiscal, la composition des dépenses, etc. La question des rapports et des concurrences, des synergies et des chevauchements, entre les structures bureaucratiques des gouvernements (local, colonial, municipal, provincial et fédéral) s'inscrit dans cette même perspective. Sur tous ces aspects et sur bien d'autres, les historiographies québécoise et canadienne comportent d'importantes lacunes. Certains de ces

chantiers bénéficient des acquis de travaux réalisés pour des atlas précédents, notamment sur la question des découpages administratifs du territoire. Mais des efforts doivent être faits pour mieux connaître la croissance des effectifs de l'État au Québec (personnel, ressources, etc.) qui, à ce jour, n'est connue que pour des contextes, des niveaux d'administration et des périodes circonscrites dans le temps et, le plus souvent, sans souci pour l'examen de leur assise spatiale. En somme, l'État canalise des ressources financières, les réinvestit partiellement dans son organisation, les redistribue en vertu de politiques centralisées; mais, aussi, il contracte, consomme et produit.

L'État dans la matrice des rapports sociaux

La troisième perspective explore les relations qui se nouent aux différentes échelles spatiales entre l'État, la population (ou des segments de cette population), les groupes et les mouvements sociaux. L'éventail des points couverts ici est trop large pour en rendre compte de façon exhaustive. Qu'il suffise d'en mentionner quelques-uns : les relations État-Église, les rapports de classes et de genres, les conflits entre communautés locales et État central, le travail de définition de la communauté politique ou nationale, la construction des âges de la vie (enfance, jeunesse, vieillesse), l'intégration des populations immigrantes, les rapports individu/communauté, ceux entre majorité/minorités, et ainsi de suite.

Ces points de vue sur l'État, définis de façon provisoire, ne sont pas mutuellement exclusifs. Ils se complètent, s'entrecroisent et se chevauchent. Les cinq articles qui suivent ce propos d'introduction en livrent un aperçu.



La vieillesse au XX^e siècle

Une affaire d'État

Aline Charles
CIEQ, Université Laval

Au Québec, comme partout en Occident, il est question de « populations grises » dont le poids s'alourdit, d'un vieillissement démographique qui atteint des proportions inégales, de pyramides d'âges qui s'élargissent en leur sommet pour se rétrécir à leur base. À cela, très vite, se greffent d'autres enjeux : féminisation de la vieillesse, remises en question de l'État-providence, interrogations sur la notion de citoyenneté en pleine mondialisation, (in)équité intergénérationnelle, etc. Autant l'ampleur que le rythme de ces évolutions impressionnent et... inquiètent bien souvent.

Une vieillesse très visible, une historiographie trop discrète

C'est dans ce contexte que l'histoire de la vieillesse se développe depuis deux décennies à un rythme inégal. Effervescente en Europe et aux États-Unis, émergente au Canada, elle reste balbutiante au Québec¹. Dans ce

1. Aline Charles, *Quand devient-on vieille? Femmes, âge et travail au Québec, 1940-1980*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2007.

dernier cas, les interventions de l'État sur le vieillissement, en particulier, commencent tout de même à attirer l'attention. Quelques études soulignent les « particularités » des politiques québécoises dans le contexte canadien à différentes périodes². Quelques travaux suivent l'évolution des principales mesures gouvernementales en vigueur au Québec³. Mais le tout ne fournit pas vraiment de vision d'ensemble sur le rôle de l'État dans la construction sociale du dernier âge de vie au XX^e siècle. Trop discrète, cette historiographie permet donc surtout de trouver des pistes, et le texte qui suit se limite à cet objectif, tout en s'appuyant sur une recherche en cours à partir d'archives tant fédérales que provinciales.

D'emblée néanmoins, il est clair que l'État n'est pas seul à s'intéresser au vieillissement dans le Québec du XX^e siècle. Indistincte et indécise jusque-là, la vieillesse se fait beaucoup plus visible. En fait, jamais encore il n'en aura été autant question. Des intervenants toujours plus nombreux lui portent une attention inédite et la définissent comme une étape de vie porteuse de spécificités, génératrice de discours et de pratiques tout aussi spécifiques. Employeurs et syndicats en font un enjeu de négociation plus important dans un nombre toujours croissant de secteurs d'emploi. Communautés religieuses et institutions charitables y déploient des interventions à la fois plus ciblées et plus variées qu'au siècle précédent. Autour des années 1920, les assureurs y trouvent un nouveau « risque » à couvrir. Après la Seconde Guerre mondiale, les professionnels y découvrent un nouveau

terrain en mal d'expertise. Avec la Révolution tranquille, promoteurs immobiliers et entreprises de services ou de loisirs y repèrent de nouveaux marchés à exploiter. Dans les années 1980, associations du 3^e âge, organismes communautaires et groupes de femmes y voient une véritable plateforme de revendications.

La vieillesse : un véritable champ d'intervention pour l'État au XX^e siècle

Mais, plus qu'aucun d'entre eux, c'est l'État qui semble s'imposer au XX^e siècle dans la construction sociale de la vieillesse comme âge de vie et des personnes âgées comme catégorie sociale. Son engagement n'est, bien sûr, pas nouveau. À titre de législateur, par exemple, il incluait dans le *Code civil du Bas-Canada* de 1866 un article stipulant que « les enfants doivent des aliments à leur père et mère et autres ascendants qui sont dans le besoin⁴ ». À titre d'employeur, autre exemple, il mettait en place des régimes de retraite pour le personnel des différents niveaux gouvernementaux : pour les institutrices et les instituteurs du Bas-Canada (1856), pour les fonctionnaires fédéraux (1870), pour les fonctionnaires provinciaux (1876). Néanmoins, c'est bien davantage à partir des années 1920 que des mesures gouvernementales ciblent le groupe des personnes âgées, précisément sinon exclusivement. La période la plus active sur ce plan s'ouvre ainsi sur les débats vigoureux que suscitent au Québec la création, en 1927, d'une pension fédérale destinée aux « vieillards démunis » et le report jusqu'en 1936 par le gouvernement provincial de cette première mesure d'envergure dans le domaine de la vieillesse. Elle s'étend à la Crise, à la Deuxième Guerre mondiale et à la Révolution tranquille qui correspondent à d'autres moments où les gouvernements québécois et canadiens ciblent le vieillissement. Elle se clôt, enfin, sur les décennies 1970, 1980 et 1990 qui coïncident avec la diversification des politiques sociales de la vieillesse et avec l'entrée en scène d'un « pouvoir gris » qui interpellent désormais directement État, gouvernements, politiciens et fonctionnaires.

2. Penny Bryden, *Planners and Politicians. Liberal Politics and Social Policy, 1957-1968*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1998 ; Alvin Finkel, *Social Policy and Practice in Canada. A History*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press, 2006 ; Dennis Guest, *Histoire de la sécurité sociale au Canada*, Montréal, Boréal, 1995 ; Ann Shola Orloff, *The Politics of Pensions. A Comparative Analysis of Britain, Canada and the United States, 1880-1940*, Madison, University of Wisconsin Press, 1993.

3. Hervé Gautier, « Structures par âges et âges de la vie : deux visions sur les dépenses sociales du Québec », dans Alain Bideau et autres (dir.), *De l'usage des seuils. Structures par âge et âges de la vie*, Paris, Société de démographie historique, 2000, p. 139-154 ; Suzanne Lépérance-Morin, « Les débats concernant la Loi des pensions de vieillesse au Québec de 1927 à 1936 », mémoire de maîtrise (histoire), Université de Montréal, 1981 ; Daniel Tremblay, « Le dispositif gouvernemental québécois de gestion de la vieillesse, 1970-1981 », thèse de doctorat (sciences politiques), Université Laval, 1985 ; Yves Vaillancourt, *L'évolution des politiques sociales au Québec, 1940-1960*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1988.

4. Il s'agit de l'article n° 166. Voir Nicole Roy, « L'autorité parentale et l'obligation alimentaire des parents envers leur enfant : deux institutions proposant une conception de l'intérêt de l'enfant et de la famille », *Revue du Barreau*, n° 61, printemps 2001, p. 152.

Fédérales ou provinciales, les interventions de cette période se déploient tous azimuts et sont de toutes natures. Beaucoup visent à assurer un revenu en fin de vie : une pension est versée aux vieux vétérans sans ressources (1930), à certaines grands-mères en vertu de l'Assistance aux mères nécessiteuses (1937), aux démunis de 70 ans (1936)⁵, aux citoyens de 65-70 ans (1951), aux veuves et femmes célibataires de 60-65 ans (1962), à ceux et celles vivant de la seule pension fédérale (1966), etc. Plusieurs autres mesures redessinent les rapports entre emploi et « inactivité » : création du Régime de rentes du Québec (1965), surveillance des régimes de retraite privés (1965, 1985, 1990), abolition de la retraite obligatoire parce qu'elle est jugée discriminatoire (1982), incitatifs à la préretraite (1997), etc. Quantité d'entre elles développent le réseau public d'institutions pour personnes âgées (1921, 1958, 1974, 1975) ou encadrent le secteur à but lucratif (1958) qui ouvre un peu partout « foyers privés », « pensions surveillées », « maisons familiales » et « résidences » en tous genres. D'autres interventions gouvernementales privilégient plutôt les services à domicile : institutions « sans murs » de l'Assistance publique (1940), aide à domicile (1972, 1979, 1986), subventions à la Popote roulante, centres de jour (1972), etc. D'autres encore concernent la santé du « vieil âge » : unités de soins à domicile (1962), assurance médicaments et tickets modérateurs (1974, 1992, 1996, 1997), etc. Plusieurs proposent depuis les années 1940 et surtout 1970 aux « aînés » à revenus modestes des logements adaptés, rénovés ou à prix modiques, des allocations aux chambreurs, locataires ou propriétaires ayant atteint 65 ans. Certaines refaçonnent les « responsabilités » familiales à l'égard des plus âgés : curatelle publique (1945), virage ambulatoire (1996). Quelques-unes, enfin, tentent même de mobiliser à partir de 1970 ce « potentiel inexploité⁶ » que les personnes âgées représentent en les incitant à faire du bénévolat pour la collectivité (1972).

Pareil portrait d'un champ d'action étatique qui s'élargit considérablement au XX^e siècle ne s'arrête pas là.

Le niveau municipal qui administre très tôt une partie de l'assistance destinée aux personnes âgées doit aussi y figurer. Les distinctions entre les politiques canadiennes et québécoises sur un terrain qui relève d'une autorité provinciale mais où le fédéral prend souvent l'initiative doivent être explorées. Le rôle que jouent les recensements, les enquêtes gouvernementales ou la fiscalité dans la manière de cibler et de catégoriser le dernier âge doit être souligné. Les bureaucraties complexes et les organismes nombreux que l'État met en place pour gérer le vieillissement, spécifiquement, doivent être mis en lumière.

Aussi sommairement soit-elle présentée ici, l'évolution étonnamment méconnue de ces interventions gouvernementales montre que la vieillesse se constitue en véritable champ d'intervention pour l'État. D'abord limitées au revenu et à l'institutionnalisation, ces mesures s'étendent ensuite à l'emploi, à la santé, à la famille, au logement, à la protection contre la discrimination ou les abus, etc. Une tendance lourde traverse toutefois l'ensemble : la généralisation des systèmes de pension et de retraite. Ce qui ne constituait au XIX^e siècle qu'un moyen peu courant de composer avec le dernier âge de vie devient au XX^e siècle la pierre angulaire des mesures prises à l'égard des personnes âgées. Aucune autre n'aura de portée comparable quant au nombre de personnes touchées et d'appareils bureaucratiques construits, aux sommes en jeu et au consensus social établi⁷. Par leur ampleur, pensions et retraites contribuent en fait autant au développement de l'État-providence qu'à la construction sociale de la vieillesse.

Notions d'âge et de citoyenneté en évolution

Cette évolution signale que les Québécois âgés entrent au XX^e siècle de plain-pied dans la sphère d'action de l'État. La chose s'explique, notamment, par la multiplication des programmes sociaux ainsi que par la bureaucratisation de

5. Le Québec n'acceptera de participer qu'en 1936 à ce programme fédéral, lancé en 1927, de pension de vieillesse.

6. Expression présente dans plusieurs études gouvernementales des années 1970. Voir notamment : Nicole Carter, « Le bénévolat : potentiel inexploité », [Ottawa], Conseil canadien de développement social, 1975 ; Henry Chapin, « Comment exploiter le potentiel inexploité : vers une politique nationale du bénévolat », [Ottawa], Conseil canadien de développement social, 1977.

7. Finkel, *Social Policy and Practice...* ; James G. Snell, *The Citizen's Wage: The State and The Elderly in Canada, 1900-1951*, Toronto, University of Toronto Press, 1996 ; James Struthers, « Regulating the Elderly : Old Age Pensions and the Formation of a Pension Bureaucracy in Ontario, 1929-1945 », *Revue de la Société historique du Canada*, vol. 3, 1992, p. 235-256 ; Vaillancourt, *L'évolution des politiques sociales...*

l'appareil gouvernemental. Mais elle s'explique aussi par l'importance nouvelle accordée à l'âge chronologique, c'est-à-dire au nombre d'années vécues par un individu. De plus en plus, dans la foulée du mouvement qui formalise en Occident les informations consignées sur les pièces d'identité⁸, l'État utilise l'âge pour mieux identifier chaque individu. De plus en plus aussi, à mesure que les statistiques nationales se raffinent, il recourt à l'âge pour décrire et gérer l'ensemble de la collectivité, que ce soit à travers les catégories de recensement ou les critères des programmes sociaux⁹. C'est donc au fil de ces processus que les individus âgés sont identifiés comme tels au sein de la population et constitués en catégorie administrée par l'État. Et c'est ce dont témoigne le nombre croissant de mesures gouvernementales dans le portrait esquissé plus haut pour le Québec.

Tout n'est pas qu'une question de nombre, cependant. La nature même de ces interventions évolue aussi, modifiant par le fait même les rapports entre l'État et la fraction âgée de la population. Entre la pension de 1927 accordée sur la base de l'âge et du manque de ressources, la surveillance des institutions d'hébergement privées à partir de 1958 et la loi de 1982 qui sanctionne l'âgisme en matière d'emploi, plusieurs sauts qualitatifs ont eu lieu. Ils indiquent que politiciens et fonctionnaires en viennent progressivement à considérer les personnes âgées un peu moins comme un groupe en demande d'assistance, et un peu plus comme un groupe auquel des droits liés à leur citoyenneté doivent être reconnus. Le vocabulaire utilisé dans la correspondance administrative et les énoncés de politiques reflètent d'ailleurs les changements en cours. Il y est question des « vieillards » puis des « aînés », de leur « vulnérabilité » puis de leurs « capacités » ou de leurs « contributions à la nation », de leurs « besoins » puis de leurs « droits » ou des « responsabilités » des élus à leur

endroit. L'ensemble contribue largement à faire des personnes âgées une catégorie citoyenne à part entière.

Faire des « personnes âgées » une catégorie sociale... selon l'âge, le sexe et la classe

Parallèlement néanmoins, les interventions gouvernementales procèdent à une sorte de découpage de cette nouvelle catégorie en différents sous-groupes. Les mesures exposées plus haut sont exemplaires à cet égard : critères d'âge, de sexe et de classe, en particulier, s'y entrecroisent. D'une part, les États québécois et canadien popularisent l'utilisation d'un seuil d'âge précis pour définir la vieillesse¹⁰, un peu comme avait déjà été établi l'âge légal de la majorité qui définissait la jeunesse et l'adulthood tout en les distinguant l'une de l'autre. Ce seuil est d'abord fixé dans la première moitié du XX^e siècle à 70 ou 65 ans : en fonction de cette norme, sont alors déclarés « vieux » un individu (sur la base de sa date de naissance) aussi bien que la collectivité nationale (selon la proportion des plus de 65 ans). Des seuils d'âge supplémentaires, ensuite, surtout à partir des années 1980, allongent la dernière étape de vie à ses deux extrémités tout en la subdivisant : les préretraites commencent à 55 ans, le 4^e âge débute à 75 ans, l'entrée dans le 5^e âge ou la grande dépendance est fixée à 85 ans.

D'autre part, et de manière assez inattendue, les principales mesures gouvernementales en matière de vieillesse se veulent neutres sur le plan du genre : la pension fédérale de 1927 ou le Régime de rentes du Québec de 1965, par exemple, ne distinguent pas les sexes en principe. En pratique pourtant, la réalité est tout autre. Un mari au revenu jugé suffisant pour le couple suffit à priver son épouse d'une pension dans le premier cas, des critères dits unisexes ne génèrent que de très petites pensions féminines dans le deuxième cas. Qui plus est, la retraite qui devient l'outil privilégié pour gérer la vieillesse ne concerne en fait qu'une minorité de Québécoises et de Canadiennes pendant une bonne partie du XX^e siècle : l'État organise ainsi le dernier âge autour d'un marché

8. Georges Noiriel, *État, nation et immigration. Vers une histoire du pouvoir*, Paris, Belin, 2001 ; Jane Caplan et John C. Torpey (dir.), *Documenting Individual Identity: the Development of State Practices in The Modern World*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

9. Patrice Bourdelais et Vincent Gourdon, « Demographic Categories Revisited. Age Categories and the Age of the Categories », dans Claudine Sauvain-Dugerdil et autres (dir.), *Human Clocks. The Bio-Cultural Meanings of Age*, Bern, P. Lang Publ., 2006, p. 245-271 ; Jean-Pierre Beaud et Jean-Guy Prévost (dir.), *L'ère du chiffre : systèmes statistiques et traditions nationales*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2001.

10. Frédéric Lesemann, « Les nouveaux visages du vieillissement ou l'âge du vieillissement », *Le Gérontophile*, vol. 22, n° 3, 2000, p. 9-12 ; Susan A. McDaniel, « Politiques sociales, changements économiques et démographiques, et vieillissement de la population canadienne », *Cahiers québécois de démographie*, vol. 32, n° 1, 2003, p. 77-105.

du travail auquel les femmes n'ont que progressivement et inégalement accès¹¹. Malgré l'idée répandue selon laquelle un âge avancé atténue les distinctions de genre, programmes et fonctionnaires gouvernementaux associent donc longtemps le vieillissement masculin à la sphère publique et le vieillissement féminin à la sphère privée.

Enfin, les mesures évoquées dans les pages précédentes reflètent une évolution en regard des classes sociales. Les «nécessiteux» cèdent le pas aux individus à revenus modestes, puis aux «citoyens». D'abord fidèles à l'ancienne conception héritée du XIX^e siècle qui associait vieillesse et pauvreté¹², les différents niveaux gouvernementaux commencent en effet par s'intéresser aux seules personnes pouvant démontrer leur âge et leur manque de ressources. Ce n'est que progressivement qu'ils étendent leur aire d'influence à l'ensemble des personnes âgées. C'est au fil de ce processus que celles-ci se détachent de la masse indistincte des «démunis» pour être davantage traitées comme un groupe auquel certains droits sociaux liés à leur citoyenneté sont attribués, un groupe aussi dont les contributions passées à la nation doivent être reconnues.

Toutefois, l'évolution d'ensemble ne s'arrête pas là. À l'âge, au sexe et au niveau de revenu, l'État superposera d'autres critères qui découperont encore plus finement la population âgée en sous-catégories variables, mais toujours plus nombreuses. «Vieillards» et «aînés» seront alors ciblés par les différentes mesures gouvernementales en fonction de leur moralité, de leur passé militaire, de leur lieu de résidence, de leur autonomie physique ou mentale, de leur situation maritale ou familiale, de leur logement et—éventuellement—de leur appartenance culturelle.

La vieillesse, une étape de vie particulière et encadrée par l'État

Le tout reflète évidemment le développement exponentiel de l'État au XX^e siècle. Mais cela montre aussi, et surtout, que celui-ci traite désormais la vieillesse comme une étape de vie particulière, qu'il l'entoure d'un arsenal de plus en plus imposant de pratiques et de discours tout aussi particuliers. L'histoire de l'identification des citoyens et l'histoire des catégories sociales sont ici mises à contribution, entremêlant l'individuel et le collectif. Au nom, au sexe, au statut marital ou au lieu de résidence, l'âge s'ajoute aux informations de base utilisées de manière routinière pour identifier chaque citoyen, individuellement. Parallèlement, longtemps escamotées dans la cellule familiale, noyées dans la masse des démunis ou considérées comme de simples adultes vieilliss, les personnes âgées prennent valeur de catégorie sociale. Elles sont alors constituées en groupe visible, si ce n'est voyant, au fur et à mesure que l'évaluation du vieillissement démographique (l'âge de la collectivité) gagne en importance. Le processus de construction sociale à l'œuvre est d'ailleurs plus complexe qu'il n'y paraît à première vue puisqu'il n'uniformise pas pour autant le dernier âge de vie, pas plus qu'il ne transforme la population âgée en groupe homogène. Il est néanmoins certain que la vieillesse devient au XX^e siècle un âge de vie qui, comme l'enfance et la jeunesse, ne relève plus seulement de la famille ou de l'assistance : elle entre dans la sphère publique et devient affaire d'État.

11. Lynn McDonald, *The Invisible Retirement of Women*, Hamilton, Social and Economic Dimensions of Aging Population (SEDAP), McMaster University, 2002; Charles, *Quand devient-on vieille?*...

12. Edgar-André Montigny, *Foisted Upon the Government? State Responsibilities, Family Obligations, and the Care of the Dependant Aged in Late Nineteenth-Century Ontario*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1997.



L'État et la justice au Québec, 1857-1965

Réflexions préliminaires

Donald Fyson
CIEQ, Université Laval

L'objectif de mon chapitre pour l'*Atlas* sur l'État est de présenter une synthèse de l'évolution de la justice étatique, à la fois pénale et civile, au Québec au cours de la centaine d'années qui précèdent la Révolution tranquille. La période choisie s'étale de la réorganisation de la justice qui accompagne la décentralisation du système des tribunaux à la fin des années 1850, jusqu'aux grandes réformes du milieu des années 1960 (création de la Cour provinciale et du ministère de la Justice, abolition des cours des commissaires et des cours des magistrats de district, nouveau Code de procédure civile, etc.). Dans cet essai, je ne compte pas donner un résumé d'un texte

qui n'est pas encore rédigé. Je vais plutôt examiner trois aspects de mon étude qui me semblent d'une importance capitale pour la compréhension plus large de l'histoire de l'État au Québec: d'abord, les problèmes conceptuels et méthodologiques qui entourent la définition de la justice étatique; ensuite, la spatialisation de la justice; enfin, la justice et la modernisation de l'État avant la Révolution tranquille.

La définition de la justice étatique au Québec: problèmes conceptuels et méthodologiques

Définir l'État en tant qu'objet historique est un exercice périlleux, comme l'ont bien démontré les grands travaux sur l'État moderne en Europe¹. La tentation est forte de projeter une définition contemporaine sur le passé, par exemple en établissant une équivalence entre État, État central et bureaucratie gouvernementale. C'est l'approche, entre autres, de la seule synthèse de l'histoire de l'État au Québec, produite par James Iain Gow². Or, dans des cas comme le Québec d'avant 1960, où l'État est fragmenté, décentralisé, écartelé entre plusieurs niveaux de gouvernement, cette approche est très souvent insatisfaisante, notamment en ce qui concerne l'administration de la justice.

Prenons l'exemple de l'État local. Je fais référence ici à toute cette couche d'institutions étatiques déployées au niveau local qui ne font pas partie de l'État central, comme les municipalités ou les commissions scolaires. On connaît toute l'importance du XIX^e siècle dans la mise en place de ces instances locales au Québec, dont celle de l'appareil judiciaire. Mentionnons le cas des juges de paix et des cours des commissaires (tribunaux civils locaux), que l'on trouve dans la plupart des localités rurales et qui établissent la présence de la justice officielle tant criminelle que civile³. Cet appareil judiciaire local engage des employés, par exemple des greffiers et des huissiers, constituant ainsi des petites bureaucraties locales qui sont souvent invisibles dans les archives de l'administration centrale. La justice s'y trouve contrôlée en large partie par la petite notabilité locale, notamment les marchands

et les membres des professions libérales, qui l'utilisent souvent pour promouvoir leurs intérêts. Les cours des commissaires, par exemple, servent en bonne partie au recouvrement des dettes par les marchands et les autres hommes d'affaires, quoique les artisans et les agriculteurs s'adressent également à ces instances⁴. La police fournit un exemple semblable de l'importance du pouvoir local, car, avant l'expansion de la Sûreté du Québec, elle est d'abord une instance municipale et locale, nommée et gérée par les conseils municipaux ou par des magistrats locaux.

À un tout autre niveau, on néglige très souvent les interventions de l'État fédéral dans la justice au Québec, au-delà des actions habituelles comme la codification et la modification du droit pénal ou la nomination des juges des tribunaux supérieurs. Pour comprendre la justice au Québec, il est essentiel de prendre en compte les effets judiciaires de toutes les instances étatiques sur le territoire québécois qui découlent des pouvoirs fédéraux : immigration, douanes, perception des revenus, etc. À la fin du XIX^e siècle, par exemple, les poursuites pour vente d'alcool sans permis sont une des manières utilisées par l'État pour s'ingérer dans le commerce au détail. Ces poursuites sont aussi bien le fait d'inspecteurs nommés par le gouvernement fédéral que d'inspecteurs provinciaux ou de policiers municipaux.

Une approche qui n'intègre pas les interventions judiciaires de l'État provenant de tous les niveaux de gouvernement (local, provincial et fédéral) peut entraîner une sous-estimation considérable de la place de la justice étatique dans la société. Par exemple, l'appréciation de l'importance de la justice ne peut se faire simplement en évaluant sa part dans le budget du gouvernement provincial. Une très grande partie des dépenses est engagée à d'autres niveaux de gouvernement (fédéral, municipal), ou bien demeure cachée car elle est payée directement par les utilisateurs des services judiciaires. Ou encore, prenons la question épineuse du nombre des fonctionnaires de l'État, si bien explorée par Bruce Curtis

1. Wim Blockmans et Jean-Philippe Genet (dir.), *Les origines de l'État moderne en Europe, XIII^e-XVIII^e siècles*, Paris, Presses universitaires de France, 1996; Jean-Philippe Genet, « La genèse de l'État moderne : les enjeux d'un programme de recherche », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 118, 1997, p. 3-18.
2. James Iain Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise, 1867-1970*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1986.
3. Donald Fyson, « La paroisse et l'administration étatique sous le Régime britannique (1764-1840) », dans Serge Courville et Normand Séguin (dir.), *Atlas historique du Québec : la paroisse*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 2001, p. 25-39, et « L'administration de la justice 1800-1867 », dans *Les 150 ans du Barreau de Québec 1849-1999*, numéro spécial de *Cap-aux-Diamants*, 1999, p. 35-40.

4. Voir par exemple Samuel Jean, « Un exemple de justice de proximité au Québec : la cour des commissaires aux petites causes de Saint-Jean-Chrysostome, 1844-1900 », mémoire de maîtrise, Université de Poitiers, 2007, p. 104-125, et Jean-Philippe Jobin, « Une extension conforme au développement du pays : la décentralisation judiciaire dans le district de Saguenay au XIX^e siècle (1800-1878) », mémoire de maîtrise, Université Laval, 2007, p. 69-84.

pour la période de l'Union⁵. L'administration de la justice est un cas exemplaire des difficultés potentielles d'un pareil exercice, car la vaste majorité des fonctionnaires qui y œuvrent ne figurent pas parmi les « employés de l'État » au sens le plus strict du terme. Avant 1925, même au niveau des tribunaux provinciaux, comme la Cour supérieure, la plupart des officiers ne sont pas employés directement par le gouvernement provincial mais sont payés par le greffier en chef du tribunal à même ses honoraires. On retrouve donc à nouveau une série de petites bureaucraties qui ne dépendent directement d'aucun niveau du gouvernement mais qui font tout de même partie intégrante de la justice de l'État. Ainsi, selon Gow, l'administration de la justice en 1910 est prise en charge par 337 employés du gouvernement provincial⁶. Mais la bureaucratie judiciaire québécoise est beaucoup plus importante que cela. D'abord, en ce qui a trait aux salariés du gouvernement provincial, il faut doubler le chiffre de Gow, notamment puisqu'il ne compte que les salariés qui touchent au moins 300 \$. Doivent également s'ajouter les participants non salariés : une cinquantaine de coroners et une vingtaine de procureurs de la Couronne, rémunérés pour la plupart par des honoraires, de même qu'au moins 200 juges de paix et 75 commissaires des petites causes actifs (selon les statistiques judiciaires de 1910), avec au moins un greffier par commissaire. Viennent ensuite près de 1 100 policiers municipaux (selon le recensement de 1911) et peut-être 650 huissiers (ce dernier chiffre étant une estimation). Enfin, il ne faudrait pas oublier la quarantaine de juges et environ 70 employés de pénitencier payés par le gouvernement fédéral. Même si ce tableau reste incomplet (il manque entre autres les employés des tribunaux municipaux, les connétables des chemins de fer, les connétables spéciaux employés à temps partiel par les tribunaux, les inspecteurs des douanes, du revenu, des aliments...), cela donne tout de même un minimum d'environ 3 000 personnes qui participent à l'administration de la justice au Québec, ou presque dix fois le chiffre cité par Gow. La plupart ne figurent pas parmi les « employés de l'État » selon la définition classique. Non seulement le niveau municipal est-il d'une importance capitale, mais la majeure partie des petits employés rémunérés à même les fonds provinciaux, tels les gardiens ou les femmes de ménage, sont payés par les shérifs à partir de leurs comptes

de dépenses plutôt que directement par le gouvernement provincial, tandis que les frais des huissiers proviennent aussi bien des justiciables que des différents niveaux de gouvernement. Cela souligne l'importance du local dans l'analyse de l'État au Québec et met également en relief les rapports complexes entre intérêts locaux et centraux qui caractérisent la croissance de l'État moderne en Occident depuis la période moderne jusqu'à nos jours.

La spatialisation de la justice, ou comment résister au nombrilisme métropolitain

L'importance du niveau local dans la compréhension de l'évolution de la justice au Québec s'observe également dans la spatialisation de la justice. L'historiographie de la justice au Québec, notamment en ce qui concerne la justice pénale, s'est constituée principalement à travers l'analyse du cas montréalais, laissant pour compte le reste du Québec (RDQ). Les études de la justice pénale (et de la justice en général) en dehors de la métropole sont trop rares. Pire, on a trop souvent avancé des hypothèses concernant la justice et la régulation sociale au Québec à partir de l'unique exemple montréalais. Certes, Montréal constitue un cas important en soi, mais, comme je l'ai démontré ailleurs à propos de la justice pénale, la métropole fait figure d'exception non seulement par rapport aux autres régions du Québec, mais même face à la deuxième ville, Québec⁷.

Quelques statistiques permettent de saisir l'importance de cette spatialisation de la justice et font ressortir très nettement la distinction entre Montréal et les autres régions du Québec. En 1867, le district judiciaire de Montréal compte pour environ 18 % de la population du Québec et, proportionnellement, pour 20 % des causes civiles portées devant les tribunaux; toutefois, il accapare à lui seul près de 60 % des causes pénales. Le phénomène devient encore plus marqué au XX^e siècle et touche aussi bien le civil que le pénal : en 1920, Montréal, dont le district judiciaire rassemble environ le tiers de la population de la province, accapare la moitié des

5. Bruce Curtis, « Comment dénombrer les serviteurs de l'État au Canada-Uni : essai méthodologique », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 46, n° 4, 1993, p. 607-628.

6. Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise*, p. 161.

7. Donald Fyson, « The Judicial Prosecution of Crime in the longue durée: Quebec, 1712-1965 », dans Jean-Marie Fecteau et Janice Harvey (dir.), *La régulation sociale entre l'acteur et l'institution : pour une problématique historique de l'interaction*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2005, p. 105-110.

causes civiles et les trois quarts des causes pénales; et en 1960, alors que la métropole compte pour 40 % de la population provinciale, près de 80 % des causes pénales y sont entendues. Montréal se distingue donc de plus en plus des autres villes, y compris Québec, du moins sur le plan de la justice pénale. Ainsi, en 1922, parmi les villes d'au moins 3 800 habitants disposant d'une force policière municipale, la ville de Montréal représente à elle seule 62 % de la population, mais près de 75 % des arrestations et des sommations effectuées par la police. En 1949, la proportion des arrestations a grimpé à 85 %, alors que Montréal compte pour seulement la moitié de la population de ces centres urbains.

Mais la scission Montréal/RDQ n'est pas le seul élément spatial qu'il convient de faire ressortir. La différence entre la justice urbaine et la justice rurale apparaît également au niveau des zones urbaines en dehors de Montréal. Par exemple, les activités de la justice pénale sont beaucoup plus intenses à Québec et dans les villes de moyenne ou petite taille que dans les campagnes avoisinantes. On remarque également des variations régionales notables. Pensons par exemple à la justice pénale à Hull, étudiée par André Cellard, qui est hyperactive à cause de la proximité d'Ottawa et des visites des fêtards ontariens, particulièrement ciblés par la police⁸. Mais on note aussi des variations régionales très importantes dans l'activité des institutions locales que sont les cours des commissaires et les juges de paix. Certaines paroisses ou petites municipalités semblent abriter un appareil judiciaire très actif, tandis que d'autres ne semblent afficher aucune activité. Soulignons également la spatialisation très différente de la justice pénale et de la justice civile et ses transformations avec le temps. Au milieu du XIX^e siècle, on remarque une distribution beaucoup plus large, quoique très inégale, de l'appareil judiciaire civil. Tout comme avant les rébellions, la justice civile est intégrée à la vie quotidienne dans les campagnes. La situation semble commencer à changer au XX^e siècle, avec à la fois moins de justice civile en campagne (ou du moins, davantage en ville) et, à partir des années 1940, une pénétration plus grande de la justice pénale. Bref, la géographie de la justice au Québec est très complexe et ne se résume pas à une simple dichotomie Montréal/RDQ ou urbain/rural.

C'est cette géographie que je chercherai entre autres à cartographier dans ma contribution à l'Atlas.

Justice et modernité de l'État au Québec

Au-delà des questions spatiales, il reste ce qui est peut-être la question la plus fondamentale de l'histoire de l'État au Québec entre 1840 et 1960 : le degré de modernité et de modernisation de l'État avant les réformes de la Révolution tranquille. Tout dépend, bien sûr, de la définition donnée aux notions de modernité et de modernisation qu'il conviendrait par ailleurs de clarifier. Je me limiterai ici à la question du développement d'un État bureaucratisé et rationnel, qui au départ, du moins, répond surtout aux besoins de la bourgeoisie libérale montante. À cet égard, dans l'historiographie de la justice au Québec, nous faisons face à un certain paradoxe. D'une part, on constate actuellement un consensus historiographique à propos de la mise en place d'un système judiciaire moderne au milieu du XIX^e siècle, avec de grandes réformes pendant les années 1840 et 1850 qui cherchent à mettre en place une justice professionnelle et bureaucratique en rupture avec les structures d'ancien régime qui existaient auparavant (la périodisation précise reste toutefois débattue⁹). Mais, d'autre part, avec quelques exceptions notables, on postule encore que la justice au Québec s'est montrée par la suite plutôt résistante à la modernisation et est demeurée essentiellement inchangée jusque dans les années 1960, à part quelques innovations comme l'introduction des cours des jeunes délinquants ou encore la réforme de la

8. André Cellard, « Le petit Chicago : la "criminalité" à Hull depuis le début du XX^e siècle », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 45, n° 4, 1992, p. 519-543.

9. Allan Greer, « The Birth of the Police in Canada », dans Allan Greer et Ian Radforth (dir.), *Colonial Leviathan : State Formation in Nineteenth-Century Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1992, p. 17-49 ; Martin Dufresne, « La réforme de la justice pénale bas-canadienne : le cas des assauts communs à Québec », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 53, n° 2, 1999, p. 247-275 ; Jean-Marie Fecteau, *La liberté du pauvre : sur la régulation du crime et de la pauvreté au XIX^e siècle québécois*, Montréal, VLB, 2004 ; Donald Fyson, *Magistrates, Police, and People : Everyday Criminal Justice in Quebec and Lower Canada, 1764-1837*, Toronto, Osgoode Society / University of Toronto Press, 2006.

Sûreté du Québec. Pire encore, on juge que le système est fragmenté et même chaotique¹⁰.

L'ensemble de cette question reste à explorer, mais on dispose déjà de quelques pistes de réflexion. On sait bien que la justice pénale à Montréal se modernise progressivement au cours de la période, tout comme l'appareil d'enfermement, mais qu'en est-il du reste du système judiciaire? Là aussi, on retrouve des indices d'une modernisation progressive. L'expansion de la police constitue à cet égard un exemple frappant. Au milieu du XIX^e siècle, des forces policières constituées n'existent véritablement qu'à Montréal et à Québec, bien que les structures plus anciennes de police (hauts connétables, huissiers, connétables spéciaux, etc.) subsistent ailleurs et ne sont pas entièrement inefficaces. Au cours de la deuxième moitié du siècle, toutefois, se mettent en place des forces policières municipales dans plusieurs autres villes du Québec, comme Trois-Rivières, Sherbrooke ou Hull. En 1890, il existe déjà une vingtaine de forces policières municipales formellement constituées (bien que plusieurs de celles-ci ne comptent qu'un ou deux policiers); en 1939, au moins 43 villes disposent désormais de telles structures policières, avec au total 2 200 policiers municipaux (mais dont les deux tiers font encore partie de la police de Montréal). À cette expansion de la police municipale, il faut ajouter celle de la Sûreté du Québec, dont l'évolution est maintenant assez bien connue et étudiée. Le point tournant est la réorganisation en profondeur de 1938, sous Maurice Duplessis, qui fusionne les trois forces policières gouvernementales (Sûreté, Police des liqueurs, Police des routes) et crée des postes permanents en dehors des métropoles, notamment dans la ville principale de chaque district judiciaire¹¹.

J'ai noté ailleurs une modernisation progressive mais inégale de la justice pénale au Québec au cours de la période comprise entre 1920 et 1960, marquée notamment par la croissance importante des taux de poursuite et la transformation des comportements ciblés, comme la montée des délits liés à l'automobile¹². Mais on peut aussi déceler des signes de la modernisation de l'État dans la procédure pénale, avec la croissance de la justice pénale expéditive. Ses origines remontent aux réformes du début et du milieu du XIX^e siècle, avec la mise en place d'une justice plus sommaire à partir des années 1830 et 1840. Comme ailleurs au Canada, l'importance des procès formels devant jury diminue de plus en plus, en fonction des lois de justice sommaire ou justice expéditive qui permettent que presque toute cause soit entendue sommairement devant un juge seul¹³. En 1928, parmi les quelque 6 000 causes qui auraient pu être entendues par un jury, seulement 170 l'ont été effectivement.

Enfin, on note également des signes du triomphe de la vision moderne de la justice étatique dans le déclin progressif des tribunaux locaux ruraux, civils et pénaux, c'est-à-dire les cours des commissaires et les juges de paix. Ces tribunaux incarnent la persistance, au Québec, de l'ancien modèle britannique de justice paternaliste locale, avec des juges issus de la notabilité locale ne possédant pas de connaissances juridiques spéciales. Or, comme Sylvio Normand l'a montré pour les cours des commissaires, au cours de la période 1880-1920, l'importance de ces tribunaux diminue de manière notable¹⁴. Mon hypothèse, qui reste à démontrer, est que ce phénomène représente un changement fondamental dans le visage de la justice en milieu rural, avec la montée correspondante d'instances juridiques davantage professionnalisées et davantage balisées par l'administration centrale, comme les magistrats de district ou la Cour de circuit.

10. Jonathan Swainger, « A Bench in Disarray: The Quebec Judiciary and the Federal Department of Justice, 1867-1878 », *Les Cahiers de droit*, vol. 34, n° 1, 1993, p. 59-91; Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise*, p. 44-48, 83-85 et 179-182; Édith Deleury et Christine Tourigny, « L'organisation judiciaire, le statut des juges et le modèle des jugements dans la province de Québec », dans H. Patrick Glenn (dir.), *Droit québécois et droit français: communauté, autonomie, concordance*, Montréal, Yvon Blais, 1993, p. 209.

11. Jean-François Leclerc, « La Sûreté du Québec des origines à nos jours: quelques repères historiques », *Criminologie*, vol. 22, n° 2, 1989, p. 107-127.

12. Fyson, « The Judicial Prosecution of Crime in the longue durée », p. 88-104.

13. Nancy Kay Parker, « Reaching a Verdict: The Changing Structure of Decision-Making in the Canadian Criminal Courts, 1867-1905 », thèse de doctorat, York University, 1999.

14. Sylvio Normand, « Justice civile et communauté rurale au Québec, 1880-1920 », *Cahiers de droit*, vol. 25, n° 3, 1984, p. 579-615.

Il est certain que l'on peut aussi constater des retards importants dans le système judiciaire, signes de résistance à la modernisation. La collecte et la publication des statistiques judiciaires en fournissent un exemple éloquent. Lancé en 1860, dans le sillon des réformes, cet exercice, situé au cœur de la pratique bureaucratique, persiste jusqu'en 1928, mais est aboli par la suite, laissant le Québec dans un vide statistique remarquable. Ajoutons à cela que, parmi les grands ministères du gouvernement provincial, seul le département du Procureur général ne produit aucun rapport annuel avant 1967. Les autres transformations observées m'amènent tout de même à nuancer la notion trop répandue d'un système de justice figé (donc essentiellement inintéressant) entre 1860 et 1960, une conclusion qui pourrait également s'appliquer à l'ensemble de l'État au Québec.

Conclusion

La justice constitue un axe de recherche particulièrement intéressant pour l'étude de l'État au Québec avant 1960. On y trouve un exemple parfait de la complexité de l'État, non seulement à cause de la présence des trois niveaux de gouvernement (fédéral, provincial et municipal) sur le territoire québécois à partir de 1867, mais aussi en raison de la difficulté à saisir, sur le terrain, un objet de recherche multiforme et dispersé. La justice nous permet également de saisir la complexité de la spatialisation de l'État et du développement de l'État moderne dans une société souvent perçue comme figée. Ces réflexions de base ne sont toutefois qu'un début. La justice est souvent considérée comme l'une des missions traditionnelles de l'État, au moyen de laquelle celui-ci sert les citoyens par la résolution des conflits; mais, d'un point de vue plus critique, les institutions judiciaires sont aussi des lieux privilégiés où se cristallisent les rapports de pouvoir conflictuels et inégaux qui caractérisent l'État moderne. Le défi sera d'intégrer cette vision dans mon chapitre de l'*Atlas* sur l'État.



État et régulation juridique au Québec sous le régime britannique (1764-1867)

Jean-Philippe Garneau
CIEQ, Université du Québec à Montréal

Durant le régime britannique, la loi, la justice et les professions légales ont contribué au travail de régulation qui a façonné la société coloniale et légitimé le pouvoir étatique. Entre le début du nouveau régime en 1764 et l'avènement de la Confédération canadienne en 1867, la régulation juridique a connu de nombreux changements, tout comme le rapport que chacune de ses composantes a entretenu avec l'État. Il ne saurait être question de tracer ici l'évolution de ce rapport par le détail, ni même d'en faire la synthèse. Mais, sur la base des travaux plus récents, il m'est apparu utile de souligner l'une des transformations notables de la période: la

justice et la coutume, fondements de cette régulation au milieu du XVIII^e siècle, cèdent progressivement la place à la loi et la science juridique à partir du milieu du siècle suivant. Pour éviter de présenter cette transition comme l'histoire d'un progrès vers la modernité juridique, de facture essentiellement libérale, il me semble important de considérer la régulation juridique comme le produit de plusieurs niveaux ou échelles d'activité étatique. Nous dirigerons donc les projecteurs tantôt sur la métropole britannique mais plus souvent sur le territoire colonial ou sur un espace encore plus précis, comme le district judiciaire. C'est dans cette perspective que je me propose

de tracer les grandes lignes d'une évolution à géométrie variable, en articulant la démonstration autour des trois périodes « classiques » du régime britannique : la province de Québec, le Bas-Canada et l'Union.

L'implantation d'un nouveau régime (1764-1791)

Les quelque trente premières années de la présence britannique constituent à bien des égards une période d'essais et erreurs. Les nouveaux dirigeants cherchent visiblement à trouver la bonne façon d'asseoir l'autorité de la Couronne britannique au Canada, colonie essentiellement française et catholique, dans le contexte agité de cette fin du XVIII^e siècle (révolutions américaine puis française). Et c'est en bonne partie grâce aux institutions juridiques qu'ils y parviendront.

Il convient d'abord de rappeler la situation légale au lendemain de la Conquête britannique ainsi que la nature de l'intervention de l'État impérial en la matière. Lors de la capitulation de Montréal en 1760, la question du droit applicable dans la colonie conquise avait déjà fait l'objet de tractations entre Français et Britanniques. En 1763, à la suite du traité de Paris, le nouveau souverain opte finalement pour un système juridique « as near as may be agreeable to the Laws of England », donnant ainsi l'impression que la province de Québec est une colonie anglaise comme les autres¹. À première vue, le changement est brutal pour la population canadienne habituée au droit et aux institutions juridiques d'origine française. Beaucoup ont perçu dans cette première solution une véritable rupture avec le passé, même après avoir considéré les accommodements non négligeables apportés par les dirigeants locaux pour diminuer la rigueur de la décision métropolitaine². Ces tempéraments – une certaine reconnaissance *de facto* des usages juridiques en matière de propriété et d'affaires de famille – ne résultent pas de la magnanimité des premiers gouverneurs James Murray

et Guy Carleton. Ils répondent plutôt à un impératif de gouvernance pour une colonie où la population anglo-protestante sera longtemps quantité négligeable parmi les nouveaux sujets britanniques, les Canadiens. Bien vite d'ailleurs, Londres prend conscience de l'impossibilité de « renverser en une heure » l'ensemble de l'héritage français en matière juridique, particulièrement dans le domaine du droit privé. À la veille de la guerre de l'Indépendance américaine, pour s'assurer de la fidélité de la province de Québec, le gouvernement anglais se résout finalement à reconnaître une partie de cet héritage. En 1774, on le sait, l'Acte de Québec remet en vigueur l'essentiel du droit civil ayant eu cours en Nouvelle-France, particulièrement dans le domaine de la propriété (régime seigneurial). En matière de justice criminelle, la colonie demeure cependant régie par le droit anglais appliqué dès le début de l'administration britannique.

À partir de 1775, le cadre de la régulation juridique dans l'espace colonial repose donc sur cet amalgame de deux traditions européennes à l'origine du système « mixte » de droit qui caractérise le Québec encore aujourd'hui. Ce récit est bien connu, mais il ne dit pas tout, ni même l'essentiel. Force est d'abord de constater que Londres laisse à l'administration coloniale et davantage aux juges et aux praticiens du droit le soin d'appliquer, sinon de construire de toutes pièces ce singulier compromis qui, dans les faits, débute avant même l'Acte de Québec. Préoccupés notamment par la question de la transition entre les deux régimes, les plus récents travaux sur l'administration de la justice ou la culture juridique ont eu le mérite de mieux faire ressortir les réalités de la gouvernance britannique à l'échelle locale. En deçà du droit positif et des grandes orientations du cadre impérial, l'appareil d'État britannique s'impose dans l'espace colonial au prix d'un subtil équilibre entre l'avant et l'après, entre le modèle métropolitain et les particularités coloniales, la tradition et la nouveauté, le texte de loi et la pratique de tous les jours. Dès 1764, la recherche de cet équilibre se fait en bonne partie par l'entremise des institutions juridiques de première ligne que le pouvoir britannique s'efforce d'implanter dans la colonie. Contrairement à ce qu'on affirme encore trop souvent, les élites locales – britanniques mais aussi canadiennes – participent à cette gouvernance, même aux plus sombres moments des années 1764-1774.

Quand on y regarde de près, on s'aperçoit d'abord que la justice est l'objet de l'attention toute particulière du nouveau régime qui s'emploie à gouverner la population

1. Proclamation royale de 1763.

2. Par exemple, A. Morel, « La réaction des Canadiens devant l'administration de la justice de 1764 à 1774 : une forme de résistance passive », *Revue du Barreau*, vol. 20, n° 2, février 1960, p. 53-68 ; A. Morel, « La réception du droit criminel anglais au Québec (1760-1892) », *La Revue juridique Thémis*, vol. 13, 1978, p. 451-457 ; A. Vachon, *Histoire du notariat canadien 1621-1960*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1962.

canadienne au lendemain de la Conquête britannique. De 1764 au début des années 1790, l'appareil judiciaire colonial fait d'ailleurs l'objet de plusieurs remaniements. Dans l'ensemble, il est clair que le modèle anglais inspire ces organisations successives mais sans s'imposer totalement. Par rapport au régime français, plusieurs nouveautés apparaissent, particulièrement dans le domaine de la justice criminelle qui relève de l'expérience anglaise. Sans exagérer les conséquences de ces changements sur la population canadienne, il faut convenir que l'institution du jury, la procédure accusatoire et publique, l'administration locale des juges de paix sont autant de façons qui distinguent le nouveau régime de l'ancien³. D'autres changements plus subtils se font sentir, comme la collégialité sur le banc en première instance et, une fois la proscription des catholiques levée, la diversité ethnique de la magistrature comme de l'ensemble de la communauté juridique coloniale. Dans cette même veine, il faut particulièrement souligner la participation accrue de la population coloniale à l'appareil de justice et, dans une moindre mesure, à la gouvernance locale. Les jurys, grands et petits, et les juges de paix multiplient les intervenants occasionnels et leurs décisions⁴. La profession d'avocat, reconnue puis organisée par le pouvoir britannique, donne naissance à un barreau colonial appelé à jouer un rôle important sur la scène politique canadienne⁵.

De nombreuses continuités existent également. La principale est sans doute l'indivision relative des pouvoirs au sein de l'appareil d'État. L'instance d'appel est toujours formée des principaux hommes du gouvernement colonial, tandis que les juges de première instance participent

de ce pouvoir à divers titres⁶. L'économie pénale, si importante pour l'affirmation de la puissance publique, n'a pas beaucoup changé non plus. Le rôle du procureur de la Couronne dans la poursuite des crimes graves, une sévérité certaine des peines (surtout en matière économique), le caractère public de la punition et le pardon royal, tout cela existait avant la Conquête britannique sous des formes assez semblables. Enfin, la justice demeure une réalité essentiellement urbaine, bien qu'il faille remarquer certaines particularités britanniques au niveau de la présence judiciaire (et étatique) dans les campagnes. En effet, si la justice seigneuriale est abolie sans coup férir dès 1760, mettant fin ainsi à un fractionnement potentiel de la puissance publique en matière de justice, les « cours de tournée » (*circuit courts*) se déplacent dans les principaux presbytères de l'arrière-pays. De même, quelques juges de paix résidant à l'extérieur de la ville sont nommés et assurent ainsi une plus grande représentation de l'État colonial en milieu rural. Enfin, les notaires, qui reçoivent leur commission du gouvernement colonial, continuent à assurer des services juridiques au nom de l'autorité publique, notamment dans la gestion des affaires de famille. En 1785, la profession est consacrée par le pouvoir britannique et se distingue désormais de la fonction de représentation judiciaire propre aux avocats.

Au terme de ces quelque trente années de revirements et de modifications inévitables, la justice britannique de la province de Québec s'est enracinée sous une forme hybride, reflet d'un mélange singulier de traditions juridiques anglaises et françaises. L'élaboration de ce pluralisme juridique repose sur une petite élite locale mais composite dans ses origines. Assez tôt, les Canadiens occupent une place importante au sein de ce groupe, davantage encore après l'Acte de Québec. L'univers des normes, encore fortement engoncé dans la tradition et les usages, fait l'objet d'une collaboration minimale de la part du gouvernement britannique, malgré de vagues projets de codification, quelques traités ou brèves synthèses juridiques comme celle de François-Joseph Cugnet. Les interventions étatiques sont le plus souvent de nature locale et, en l'absence d'assemblée législative, demeurent le fait du gouverneur en conseil ou des juges de paix réunis en session trimestrielle à Québec, Montréal

3. D. Hay, « The Meanings of the criminal Law in Quebec, 1764-1774 », dans Louis A. Knafla (dir.), *Crime and Criminal Justice in Europe and Canada*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press, 1981, p. 77-110; Voir aussi J.-M. Fecteau, *Un nouvel ordre des choses: la pauvreté, le crime, l'État au Québec, de la fin du XVIII^e siècle à 1840*, Montréal, VLB et Jean-Marie Fecteau, 1989.

4. D. Fyson, *Magistrates, Police and People: Everyday Criminal Justice in Quebec and Lower Canada*, Toronto, Toronto University Press, 2006.

5. Christine Veilleux, *Aux origines du Barreau québécois, 1779-1849*, Sillery, Septentrion, 1997.

6. M. F. Greenwood, *Legacies of Fear. Law and Politics in Quebec in the Era of the French Revolution*, Toronto, University of Toronto Press, 1993; E. Kolish, *Nationalismes et conflits de droits: le débat du droit privé au Québec (1760-1840)*, LaSalle, Hurtubise HMH ltée, 1994.

et, à partir de 1790, Trois-Rivières. Si les territoires de la province de Québec ou des districts judiciaires sont assez clairement délimités, l'espace du droit demeure ambigu, aussi vaste que l'horizon culturel des hommes qui gouvernent ou administrent la justice, mais déjà différent des modèles européens auxquels il emprunte en partie les solutions légales.

Les niveaux de la régulation juridique au Bas-Canada (1792-1838)

À partir de 1791, plusieurs transformations sont apportées au système juridique. La création d'une assemblée législative, qui tient sa première séance en 1792, est l'un de ces changements notables qui contribuent à instaurer une nouvelle dynamique durant la période bas-canadienne. Mais, à plus d'un égard, la logique de régulation juridique ne semble pas avoir été radicalement modifiée durant l'administration bas-canadienne. Ainsi, les luttes croissantes au sein de l'institution législative limitent assez rapidement les répercussions de cette dernière sur le droit coutumier français ou le *common law* appliqués dans la colonie, malgré les demandes de réformes légales, dans le domaine tant criminel que civil. C'est donc un peu par défaut que la justice et l'action des praticiens du droit conservent toute leur importance durant cette période.

L'organisation judiciaire ne tarde pas à faire l'objet de modifications, les plus significatives étant l'établissement en 1794 de la principale cour de droit commun, la Cour du banc du roi, et la création de nouveaux districts (Gaspé en 1794 et Saint-François en 1823). Du côté des juges de paix, on note à partir des années 1810 un début de professionnalisation de la cour avec la nomination de magistrats salariés à Québec et Montréal. Palais de justice et prisons sont érigés au début du XIX^e siècle et, à défaut de symboliser toute la majesté du pouvoir britannique dans le paysage urbain du Bas-Canada, ces édifices contribuent tout de même au processus de bureaucratisation de la justice criminelle⁷. Si l'activité judiciaire demeure toujours une réalité urbaine, son enracinement dans l'espace rural s'élargit davantage et se diversifie. La généralisation des cours des commissaires dans les années 1820 illustre ce phénomène, tout comme le quadrillage toujours plus serré du territoire par les juges de paix à partir des années 1810. Chevilles ouvrières de la justice

criminelle, ces derniers obtiennent même, à la fin des années 1810, compétence sur les affaires civiles de petite envergure. Cette «ruralisation» de la justice criminelle et civile repose essentiellement sur la participation des élites locales qui agissent sans le formalisme des tribunaux de la ville ou de leurs juges stipendiés. Ceux-ci demeurent, comme auparavant, proches des instances du pouvoir. Malgré l'inéligibilité de la magistrature à la chambre d'assemblée, obtenue après une chaude lutte dans les années 1810, la plupart des juges sont encore très liés au gouvernement, ce qui ne va pas sans certains abus à l'occasion, particulièrement en temps de crise politique. À cet égard, la situation coloniale se démarque du modèle britannique qui consacre plus largement le principe de l'indépendance judiciaire, ce qui permet de croire que la justice centrale bas-canadienne demeure un instrument important de régulation pour le gouvernement colonial.

Plusieurs signes indiquent par ailleurs que le droit connaît, dans le cadre judiciaire, une évolution notable qui, jusqu'à tout récemment, a peu attiré l'attention. Lors des sessions trimestrielles de la paix (*Quarter Sessions of the Peace*) particulièrement, une imposante réglementation de nature locale a progressivement vu le jour. Si cette activité porte sur des questions de nature municipale le plus souvent, reprenant parfois les vieilles solutions du régime français, elle innove également et contribue surtout, par les nombreuses sanctions pénales qui émaillent cette production, à la régulation juridique relevant de l'État⁸. Du côté civil, le domaine de la procédure fait également l'objet d'une véritable réglementation de la part de la magistrature. Indépendamment de la querelle des règles de pratique agitée dans les années 1810 par le Parti canadien, il faut reconnaître que les tribunaux sont les premiers à codifier ainsi la pratique judiciaire hybride qui s'est développée au moins depuis l'Acte de Québec, longtemps avant que surgisse en 1867 la solution plus complète du Code de procédure civile⁹. À l'échelle locale, celle du district judiciaire, il existe une activité étatique plus volontiers ignorée par l'historiographie mais sans laquelle il est impossible de bien rendre compte de la régulation juridique, particulièrement durant la période bas-canadienne. L'intervention de Londres (notamment par les fameux Canada Act et Tenure Act

7. Fyson, *Magistrates, Police and People*.

8. *Ibid.*, p. 23-32.

9. Jean-Maurice Brisson, *La formation d'un droit mixte : l'évolution de la procédure civile de 1774 à 1867*, Montréal, Thémis, 1986.

des années 1820) donne certes le ton au cadre légal bas-canadien, mais le Parlement colonial et l'appareil judiciaire complètent, pas toujours de façon congruente ni sans ambiguïtés d'ailleurs, les solutions impériales tracées à grands traits.

Cela dit, le double héritage juridique (droit coutumier français et *common law*) fait l'objet de peu de changements d'envergure durant la période. Le droit criminel anglais demeure un mélange de pratiques et de savoirs relevant de la tradition et de la culture juridiques bien que le nombre d'infractions de toutes sortes se soit multiplié dans la métropole comme dans la colonie. L'essentiel du droit civil repose encore sur le vieux texte de la coutume de Paris et quelques législations royales, mais c'est tout de même la tradition ou l'usage juridique qui domine la pratique du droit au Bas-Canada. Pour diverses raisons, l'État colonial ne sent pas encore l'urgence de circonscrire plus clairement ces règles juridiques ou de rationaliser le foisonnement normatif qui commence à s'attirer les critiques des libéraux. Ces derniers fustigent particulièrement ce droit issu d'un autre âge, impropre à cette ère de progrès qui frappe déjà à la porte de la colonie. Les tensions politiques – notamment la « paralysie » législative bas-canadienne – expliquent une partie de cet « immobilisme »¹⁰. Il faut voir que la notion de « réforme juridique » est tout autant le fruit de la perception libérale des choses, des luttes de pouvoir qui secouent le petit monde colonial, que d'un déphasage avec la « réalité » socioéconomique. C'est face au mouvement de codification qui embrase une partie de l'Europe depuis le début du siècle (y compris la Louisiane) que le bilan bas-canadien peut paraître modeste¹¹.

Transformations de la régulation juridique sous l'Union (1839-1867)

À la suite de la rébellion, d'importantes modifications touchent toutes les composantes du système juridique – loi, justice et professions juridiques –, si bien qu'à la veille de la Confédération le rapport entre le droit et l'État s'est sensiblement transformé. Il convient surtout ici de souligner que la justice est en voie de céder le pas au

droit positif comme expression première de la régulation juridique assumée par l'État, même si le renversement de la tendance ne sera pleinement effectué qu'à la fin du siècle et peut-être même au-delà¹².

Contrairement à la période précédente, l'initiative du changement appartient sans conteste à l'État central qui se construit dans le Canada-Uni. Dans la foulée des réformes touchant à l'ordre juridique, la nouvelle classe politique canadienne en profite pour élaguer des règles de droit jugées désuètes. Cette « libéralisation » du droit bas-canadien vise particulièrement l'abolition de vieilles institutions du droit coutumier français. La liquidation des privilèges du seigneur ou de la veuve en matière de propriété, jadis symboles de l'identité canadienne-française, illustre les gains que le credo libéral a faits en l'espace de quelques années seulement. Elle résulte également de la nouvelle mission que l'État s'est donnée en matière juridique. En procédant ainsi à la « réingénierie » du système juridique, en investissant le domaine du droit positif dont il s'arroge plus clairement l'exclusivité, l'État contribue notamment à créer un cadre pour l'action individuelle, un nouvel espace où la volonté de chacun primerait, même si cette liberté individuelle est surtout celle des hommes et, plus précisément, celle des acteurs qui dominent l'économie de marché¹³.

Dans le domaine de la répression du crime, les transformations sont tout aussi importantes. Au niveau des châtiments, une série de lois, adoptées à l'initiative du député H. Black, amorce en 1841 un recul certain de la peine de mort au profit de l'emprisonnement¹⁴. La multiplication des lieux de détention, réalisée à la faveur de la réorganisation judiciaire de 1857, constitue également une manifestation de ce changement dans l'économie pénale,

10. Kolish, *Nationalismes et conflits de droits...*; Fecteau, *Un nouvel ordre des choses...*

11. Voir notamment J.-L. Halpérin, *Histoire du droit privé français depuis 1804*, Paris, Quadriga et PUF, 2001.

12. A. Morel, « L'émergence du nouvel ordre juridique instauré par le Code civil du Bas-Canada », dans *Le nouveau Code civil. Interprétation et application*, Montréal, Thémis, 1993, p. 49-60; D. Howes, « De l'oralité et de la lettre de la loi », *Droit et Société*, vol. 12, 1996, p. 27-49.

13. Voir, entre autres, S. Normand, « La codification de 1866 : contexte et impact », dans H. P. Glenn (dir.), *Droit québécois et droit français : communauté, autonomie, concordance*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1993, p. 43-62; B. Young, *The Politics of Codification. Lower Canadian Civil Code of 1866*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1994.

14. C. Désaulniers, « La peine de mort dans la législation criminelle de 1760 à 1892 », *Revue générale de droit*, vol. 8, 1977, p. 141-184.

malgré l'échec des ambitions de réforme du droit criminel. Une attitude nouvelle face au crime incite les corps policiers à assurer une prise en charge plus systématique des comportements criminalisés¹⁵. Si certains de ces traits ressortent avant 1839, la période de l'Union consacre tout de même la prédominance des valeurs libérales au sein de l'ordre juridique.

La production législative de l'État témoigne de cet engouement pour la réforme des institutions. Les lois de Black, évoquées à l'instant, équivalent à une codification partielle du droit criminel, un peu comme la Grande-Bretagne l'avait fait quelques années auparavant. Sans doute stimulée par l'obtention de la responsabilité ministérielle, la production législative connaît un essor sans précédent au tournant des années 1850¹⁶. Le boom législatif explique en partie les entreprises de consolidation ou de refonte des lois provinciales (en 1845, 1859 et 1861 particulièrement). Le Parlement du Canada-Uni assure ainsi une plus grande accessibilité de sources du droit peu diffusées au-delà d'un cercle restreint d'initiés, certains des textes fondamentaux, comme la coutume de Paris, n'ayant toujours pas reçu de traduction anglaise officielle. Un tel processus de clarification et d'ordonnancement législatif améliore la cohérence entre les textes de loi qui s'accumulent depuis des décennies. La rationalisation du droit privé trouve son achèvement dans l'adoption du Code civil du Bas-Canada (1866) et du Code de procédure civile (1867). Cette importance nouvelle de la loi au sein de l'ordre juridique constitue l'un des faits marquants de cette période qui opère la transition vers un système juridique fondé sur le principe de légalité avec lequel nous sommes plus familiers. En attendant la pleine réalisation de cette modernité juridique dans le cadre fédéral de 1867, l'État bas-canadien renforce l'espace juridique colonial, pour ne pas dire national.

Le domaine de la justice connaît également des changements de taille. Les réformes adoptées dans les années 1840 permettent entre autres la constitution d'une cour d'appel enfin détachée du pouvoir exécutif. La magistrature, désormais nommée sous bonne conduite, reflète mieux la professionnalisation du monde juridique. Les jugements des tribunaux, qui doivent être motivés depuis 1843, font l'objet de publications régulières à partir des années 1850 surtout¹⁷. L'État favorise le développement de cette science juridique, notamment par la remise de subventions à l'édition¹⁸. Désormais incorporées (en 1847 pour le notariat et en 1849 pour le barreau), les professions juridiques bénéficient aussi de la création d'écoles ou de facultés de droit et d'un enseignement plus structuré à défaut d'être généralisé¹⁹. Par ailleurs, l'État central affirme sa présence sur l'ensemble du territoire à la faveur de ce qu'il est convenu d'appeler la « décentralisation judiciaire » (processus qui culmine avec la loi de 1857 parrainée par George-Étienne Cartier). En tout, près d'une vingtaine de districts auront été créés, multipliant ainsi les palais de justice, les prisons, les bureaux d'enregistrement et les auxiliaires de justice, sans compter les professionnels du droit qui s'agglutinent autour de ces chefs-lieux régionaux. La participation de l'État dans la justice administrée en région est désormais plus visible qu'auparavant, plus structurée et bureaucratisée aussi, même si la régulation juridique hors des grands centres urbains n'est sans doute pas radicalement modifiée par ce changement du paysage judiciaire.

15. M. Dufresne, « La police, le droit pénal et “le crime” dans la première moitié du XIX^e siècle : l'exemple de la ville de Québec », *La Revue juridique Thémis*, vol. 34, n° 2, 2000, p. 409-434.

16. Pierre Issalys, « La loi dans la culture juridique québécoise : sources et cheminement d'une idée », dans J. Boulad-Ayoub, B. Melkevik et P. Robert (dir.), *L'amour des lois. La crise de la loi moderne dans les sociétés démocratiques*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1996, p. 289-326.

17. Louise Renaud, « La Cour d'appel à l'aube de l'Union (1839-1849) », *Revue juridique Thémis*, vol. 8, 1973, p. 465-499.

18. R. Crête, S. Normand et T. Copeland, « Law Reporting in Nineteenth Century Quebec », *Journal of Legal History*, vol. 16, 1995, p. 147-171; S. Normand, « Profil des périodiques juridiques québécois au XIX^e siècle », *Les Cahiers de droit*, vol. 34, n° 1, mars 1993, p. 153-182.

19. S. Normand, « La transformation de la profession d'avocat au Québec, 1840-1900 », dans Claire Dolan (dir.), *Entre justice et justiciables : les auxiliaires de la justice du Moyen Âge au XX^e siècle*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2005, p. 425-439; J. Mackay, « La loi sur le notariat : son évolution et son histoire », *Revue du notariat*, vol. 91, 1989, p. 421-455; Sylvio Normand, *Le droit comme discipline universitaire. Une histoire de la Faculté de droit de l'Université Laval*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2006.

Conclusion

Même partiel et tracé à grands traits, le récit qui vient d'être raconté illustre la diversité des rapports que l'État a entretenus avec le droit dans le contexte du Québec britannique. Entre la Conquête et la Confédération, le rôle de la puissance publique dans la régulation juridique se transforme, au rythme du credo libéral certes, mais en fonction aussi de l'évolution de la gouvernance coloniale et des particularités du cas québécois. On pourrait être tenté de faire entrer en scène l'État au dernier acte du récit. Après tout, c'est sous l'Union, particulièrement à partir de la décennie 1850-1860, que celui-ci intervient massivement et donne au système juridique, désormais centré sur la loi, un ton résolument plus moderne. Mais ce serait alors faire l'histoire à l'aune du paradigme de la légalité qui caractérise l'ordre juridique actuel. En réalité, la justice reçoit une attention soutenue de l'État dès les lendemains de conquête, tandis qu'une bonne part de la dynamique régulatrice se développe à l'échelle du district judiciaire et des représentants de la puissance publique qui agissent au nom de la loi. À cette échelle, les transformations surviennent en fait dès la première moitié du XIX^e siècle. Le droit demeure donc au cœur de la réalité étatique coloniale durant toute la période. Mais ses modes de fonctionnement changent progressivement et, en tant que vecteur de la construction de l'État moderne, certaines de ses composantes (la loi et la science juridique) prennent une place si grande et nouvelle qu'elles en arrivent bientôt à modifier l'ancien rapport entre le droit et l'État.



État et association au Québec

Les enjeux politiques de la personnalité juridique

Martin Petitclerc

Université du Québec à Montréal

La renaissance du mouvement associatif au cours des dernières décennies nous a rappelé la nature profondément politique d'un phénomène que l'on considère, trop souvent, comme « naturel ». Évidemment, les hommes et les femmes se sont toujours associés pour faire face à certains problèmes de la vie. Toutefois, la quête des origines anciennes ne doit pas masquer le fait que l'intensité du phénomène associatif et son mode d'inscription dans la société ne sont pas toujours les mêmes. C'est d'ailleurs pour cela qu'une histoire des associations

est possible¹. Dans ce texte, j'aimerais justement analyser ce mode d'inscription de l'association en parallèle avec la construction de l'État libéral à partir de la fin du XVIII^e siècle jusqu'au début du XX^e siècle. Ce parallèle

1. Voir par exemple R. J. Morris, « Clubs, Societies and Associations », F.M.L. Thompson (dir.), *The Cambridge Social History of Britain 1750-1950, Volume 3: Social Agencies and Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, et Theda Skocpol, *Diminished Democracy: from Membership to Management in American Civic Life*, Norman, University of Oklahoma Press, 2004.

peut être fait dans la mesure où l'association, pour qu'elle puisse avoir une certaine importance dans une société libérale fondée sur les droits individuels, doit posséder des pouvoirs juridiques qui ne sont attribués qu'aux individus. En effet, seule la « personnalité juridique » permet aux associations d'être autre chose que le fragile produit de l'entente, circonscrite dans le temps, entre des volontés individuelles. Sans cette personnalité juridique, accordée par l'État, l'association ne peut légalement agir en son nom propre, ce qui rend difficile, entre autres, toute activité économique (comme contracter, emprunter, posséder, etc.). Dès lors, il est intéressant de constater à quel point la personnalité juridique, créature fictive de l'État, a une histoire complexe dans nos sociétés libérales. En effet, si cette personnalité juridique est cruciale pour le développement des associations, l'État libéral ne l'accordera pourtant qu'après de longues hésitations et, encore, de façon à circonscire étroitement le territoire associatif afin qu'il n'empiète pas sur celui de l'État ou celui du marché².

Cet article s'appuie sur mes travaux précédents portant sur la mutualité³, ainsi que sur les travaux portant plus largement sur le droit corporatif au sein du Centre d'histoire des régulations sociales à l'UQAM⁴. Il s'agit donc d'hypothèses préliminaires puisque je tenterai de dégager certaines pistes de réflexion dans un champ de recherche largement en friche. Premièrement, je vais dire quelques mots sur la liberté d'association et le problème de l'incorporation jusqu'aux grandes réformes libérales du milieu du XIX^e siècle. Deuxièmement, à partir de l'exemple de la mutualité, j'expliquerai comment la personnalité juridique devient ensuite de plus en plus

accessible aux associations, mais selon des modalités particulières qui laissent un grand « vide normatif » en ce qui concerne les rapports entre l'association mutualiste « personnifiée » et ses membres. J'analyserai comment ce vide sera progressivement « rempli » par les décisions des cours de justice qui ont une vision contractuelle minimaliste de l'association. Cela aura des conséquences importantes pour le développement des associations mutualistes qui délaisseront une identité associative qui, bien qu'elle canalise des aspirations démocratiques et solidaires légitimes, offre peu de garanties légales dans une société de marché.

La liberté d'association et le problème de l'accès à l'incorporation

Dans la France de l'Ancien Régime, l'association est en quelque sorte le prolongement de l'ordre féodal : c'est le cas, par exemple, des jurandes, des corporations, des confréries, des hôpitaux ou des compagnies à charte. L'intégration étroite de ces associations dans l'ordre communautaire féodal explique pourquoi les révolutionnaires français s'en prennent en 1791 aux « corps intermédiaires » qui ne sont pas compatibles, selon eux, avec la liberté individuelle indissociable du projet démocratique. Évidemment, la transition au libéralisme se fait d'une tout autre façon en Nouvelle-France, qui passe aux mains de l'Angleterre en 1760. En ce sens, il n'est pas faux de dire que l'histoire de l'association « volontaire » commence véritablement avec la Conquête, les « libertés anglaises » – dont la liberté de s'associer – s'appliquant désormais sur le territoire de la nouvelle colonie britannique. Cette liberté implique une transformation fondamentale de l'association qui n'est plus le simple prolongement de l'ordre communautaire féodal, mais qui peut prendre désormais la forme du regroupement « volontaire ». On voit apparaître ainsi les associations d'affaires, les sociétés maçonniques, les associations de bienfaisance, les associations littéraires, les clubs sportifs et même les premières sociétés politiques dans le contexte de la mise en place de la Chambre d'assemblée en 1791. À partir des années 1820, dans les milieux anglophones, et dans les années 1830, dans les milieux francophones, le développement de l'association témoigne d'une société civile en pleine effervescence, momentanément paralysée par

2. Dès 1910, Charles Gide s'intéressait à cette question dans « Les grandes associations », *Athéna. Revue de l'École des hautes études sociales*, tome 1, 1910, p. 41-51.

3. Voir notamment Martin Petitclerc, « Une forme d'entraide populaire. Histoire des sociétés québécoises de secours mutuels au XIX^e siècle », Montréal, thèse de doctorat (histoire), Université du Québec à Montréal, 2004.

4. Voir notamment Jean-Marie Fecteau : « État et associationnisme au XIX^e siècle québécois : éléments pour une problématique des rapports État/société dans la transition au capitalisme », dans Allan Greer et Ian Radford (dir.), *Colonial Leviathan*, Toronto, Toronto University Press, 1992, p. 135-162, et « Du droit d'association au droit social : Essai sur la crise du droit libéral et l'émergence d'une alternative pluraliste à la norme étatique, 1850-1930 », *Revue canadienne du droit et société*, vol. 12, n° 2, automne 1997, p. 43-157.

les affrontements armés de 1837 et 1838 et la répression militaire qui suivra⁵.

Pourtant, la reconnaissance de la liberté individuelle de s'associer qui accompagne l'implantation du régime colonial britannique ne suffit pas à faire de l'association volontaire un élément central dans la construction de la société canadienne. En effet, il faudra attendre les réformes libérales des années 1840-1850 avant que l'on puisse parler d'un véritable mouvement associatif dans la colonie. Si la liberté de s'associer n'est pas suffisante, c'est que l'association, une fois réalisée l'entente contractuelle première entre les individus libres, doit s'en dégager pour acquérir une existence propre, la personnalité juridique, qui ne soit pas soumise aux aléas de la volonté des individus contractants. On connaît encore très mal la situation juridique des associations au tournant du XIX^e siècle. La pratique la plus courante est celle de se regrouper en « société » ou en « partnership », dans les termes du droit civil qui désignent une mise en commun, limitée dans le temps, des ressources et des profits entre partenaires consentants. Toutefois, ce regroupement ne permet pas à lui seul de procurer une pleine personnalité juridique à l'association. Par exemple, la « société » ne peut contracter ou posséder des biens en son nom, ces derniers étant plutôt la copropriété des partenaires. Elle ne peut pas poursuivre en son nom propre, ce qui rend très difficile la protection des fonds communs. D'ailleurs, la mort d'un des partenaires met fin automatiquement à la société, qui n'a donc pas d'existence perpétuelle propre. Cette société convient sans doute à des associations de quelques personnes, liées par un sentiment de confiance mutuelle fort, mais elle s'avère très insatisfaisante lorsqu'il s'agit de grandes associations de membres pouvant regrouper plusieurs dizaines, voire plusieurs centaines, de personnes. L'absence de personnalité juridique est donc un frein considérable au développement de l'association qui ne peut avoir qu'une durée limitée et qui ne peut posséder son propre patrimoine. Les débats à partir des années 1840 portent donc sur la nécessité d'accorder, selon certaines conditions, des droits corporatifs qui permettent un véritable exercice de la liberté individuelle de s'associer.

On assiste à une transformation importante des rapports entre l'État et les associations au tournant des années 1850, alors que la colonie, ayant obtenu récemment le gouvernement responsable, s'engage dans de profondes réformes libérales. Tout de même, la reconnaissance de la personnalité juridique pose de nombreux problèmes, notamment aux libéraux radicaux – pensons aux *Clear Grits* – qui craignent que l'octroi de pouvoirs corporatifs trop généreux aux associations ne vienne compromettre la liberté et la responsabilité individuelles, les fondements mêmes de la nouvelle société à construire. Pourtant, le développement du capitalisme et les lourds investissements que requiert le développement industriel contribuent fortement à la nécessité d'envisager un accès plus facile des compagnies aux pouvoirs que procure la personnalité juridique. C'est par l'intermédiaire du droit corporatif que s'impose par exemple le principe crucial de la « responsabilité limitée », rendant du coup l'association, et non les individus contractants, responsable de ses propres dettes. Le principe de la responsabilité limitée – qui implique une « déresponsabilisation » des individus selon les critiques libéraux les plus radicaux – est crucial à un moment où les investissements requis pour le développement de la colonie dépassent largement les capacités individuelles d'accumulation du capital. C'est ainsi que la Chambre d'assemblée du Canada-Uni adopte en 1850 la première loi d'incorporation pour les compagnies à fonds social⁶.

Toutefois, ces « associations » à but lucratif, même si elles posent des problèmes juridiques importants qui susciteront plusieurs craintes, ont tout de même « l'avantage », dans le contexte d'une société de marché, de reposer sur l'intérêt individuel de faire des profits. Ainsi, même si la responsabilité limitée peut apparaître comme un accroc au principe libéral de la pleine responsabilité individuelle⁷, elle s'inscrit toujours dans le cadre libéral de la poursuite des intérêts personnels. Ce n'est pas le cas des associations à but non lucratif qui, réclamant elles aussi la responsabilité limitée, privilégient toutefois l'intérêt collectif à l'intérêt individuel. L'arrimage aux principes libéraux se fait, ici, plus difficilement. En effet, dans quelle mesure les avantages de la personnalité juridique permettront-ils à

5. Yvan Lamonde, *Histoire sociale des idées au Québec, 1760-1896*, Montréal, Fides, 2000, p. 68-69, 146 et suivantes.

6. *Statuts de la Province du Canada*, vol. 13-14, Vict., 1850, chap. 28.

7. Jean-Marie Fecteau, « Les petites républiques : les compagnies et la mise en place du droit corporatif moderne au Québec au milieu du XIX^e siècle », *Histoire sociale / Social History*, vol. 25, n° 49, mai 1992, p. 35-56.

ce type d'associations de se présenter comme de véritables corps collectifs, brimant au passage les intérêts individuels des membres qui la composent? De plus, la crainte de voir les institutions religieuses, l'Église catholique en tête, utiliser les pouvoirs de la personnalité juridique pour étendre leur influence morale sur les citoyens rend la question très épineuse au tournant des années 1850... Tout comme, enfin, la crainte de voir ces institutions, une fois perpétuelles, s'approprier d'immenses propriétés en mainmorte, donc soustraites de l'emprise du marché de la terre. Ainsi, en présentant un projet de loi visant à accorder aux « sociétés philanthropiques, éducatives et de bienfaisance » les mêmes pouvoirs corporatifs que les compagnies, le procureur général Drummond provoquera en 1852 un immense débat qui aura raison du projet de loi non seulement en 1852, mais pour les décennies à venir⁸.

L'association mutualiste et les failles de la personnalité juridique

Malgré ces hésitations libérales, le législateur adopte tout de même une loi générale pour « l'encouragement » des seules sociétés de secours mutuels en 1850. C'est l'engouement libéral pour la prévoyance comme réponse individuelle à la question sociale qui incite le législateur à adopter cette loi. Cette dernière accorde quelques pouvoirs corporatifs aux associations mutualistes, pourvu qu'elles se bornent exclusivement à la protection contre les « divers accidents de la maladie, d'une infortune inévitable ou de la mort, et pour secourir les veuves et les orphelins des membres décédés ». Au niveau des principes, cette loi marque une transformation intéressante. En effet, le législateur reconnaît implicitement que certains droits corporatifs découlent de la liberté individuelle de s'associer, ici bien sûr à des fins exclusives de bienfaisance mutuelle. Il semble que la loi de 1850 n'avait pour objectif que de pallier les limites de la « société » en reconnaissant aux associations une existence perpétuelle, le droit de posséder certains biens et surtout la possibilité de se défendre en tant que « personne » devant les cours de

justice, donc de protéger plus efficacement leurs fonds⁹. Ainsi, le préambule de la loi stipule :

qu'un nombre considérable et toujours croissant de personnes de toutes les classes de la société se sont associées ensemble dans le but de se préparer par des souscriptions [...] des ressources pour elles et leurs familles contre la maladie, l'infortune ou la mort [...] et attendu que les fonds accumulés par ces associations (à raison du défaut de protection légale) ont été exposés à des pertes importantes, dues à des fraudes et défalcatons [...]¹⁰.

Cette loi générale, qui vient appuyer l'existence juridique de la « société » prévue par le droit civil, constitue l'essentiel du cadre juridique pour plus de la moitié des 250 sociétés de secours mutuels qui voient le jour entre 1850 et 1900. Visiblement, ce cadre juridique s'applique aux petites sociétés de secours mutuels qui ont très peu d'actif, puisque la loi limite la possession des biens qui ne peuvent être « qu'à l'usage des membres ». D'ailleurs, la loi de 1850 change peu de choses dans l'administration quotidienne des affaires, notamment les placements de fonds et les emprunts qui doivent être faits au nom des administrateurs et non de l'association.

Tout au long de la seconde moitié du XIX^e siècle, les insuffisances de la protection juridique font en sorte que la mutualité québécoise est plutôt laissée à elle-même, dans un « vide normatif » qui sera rempli par une jurisprudence libérale préoccupée par la défense des droits individuels. En l'absence d'une réelle personnalité juridique, les sociétés de secours mutuels sont alors continuellement aux prises avec de nombreuses poursuites judiciaires qui révèlent les multiples faiblesses de leur situation juridique. Plusieurs témoignages de l'époque soulignent d'ailleurs les dépenses énormes que représente, pour les associations, cette multitude de poursuites judiciaires impliquant toutes les cours du pays et même, à au moins une occasion, le Conseil privé de Londres... C'est pourquoi la différence entre le vide juridique des années 1850 et 1860 et la lourde jurisprudence de la fin du XIX^e siècle constituent un phénomène tout à fait spectaculaire qui caractérise l'ensemble de la mutualité nord-américaine,

8. Voir Petitclerc, *Une forme d'entraide populaire...*, p. 226 et suiv.

9. La loi prévoit également des peines de prison pour les administrateurs convaincus de fraude « à être emprisonnés aux travaux forcés dans le pénitencier provincial pour un terme n'excédant pas trois années ».

10. *Statuts de la Province du Canada*, vol. 13-14, Vict., 1850, chap. 32.

dont il est difficile de mesurer pleinement les enjeux¹¹. Il est tout de même évident que les sociétés de secours mutuels sont très mal préparées à cette invasion du droit dans l'administration de leurs affaires. Cette remarque vaut également pour les cours de justice qui, en face de ce même « vide normatif », ont une idée très confuse de l'interprétation juridique qu'il faut donner aux rapports entre les membres et leur association¹².

Pour contourner ces insuffisances, plusieurs sociétés mutualistes vont s'en remettre à une vieille procédure d'incorporation par loi privée pour obtenir une personnalité juridique plus complète. Le fait que près de la moitié des 250 sociétés mutualistes qui voient le jour dans la seconde moitié du XIX^e siècle ont recours à ce type d'incorporation témoigne évidemment des insuffisances de la loi de 1850. Tout de même, la généralisation de cette procédure pose des enjeux importants pour l'histoire de la personnalité juridique. En effet, il s'agit d'une procédure d'Ancien Régime, mise en place alors que l'attribution de la personnalité juridique était un privilège d'exception, accordé arbitrairement par le monarque. C'est pourquoi cette procédure donne potentiellement à l'État des pouvoirs considérables sur les associations personnifiées. À ce moment, le législateur craint notamment que les associations ouvrières mutualistes ne se transforment en organisations syndicales¹³. Ainsi, en échange de la personnalité juridique, l'État est en position d'exiger arbitrairement de certaines sociétés ouvrières qu'elles soumettent leurs règlements (et leurs amendements chaque année!) pour approbation par le lieutenant-gouverneur en conseil. Aux articles exigeant cette approbation paternaliste, s'ajoutent d'ailleurs souvent d'autres articles interdisant la participation et même le simple « encouragement » à une grève¹⁴.

Cela dit, si la personnalité juridique que conférait la loi privée permettait de contourner certains problèmes précis de la loi générale de 1850, elle ne permettait pas aux associations d'échapper aux nombreuses poursuites judiciaires qui découlaient de la faiblesse de cette loi. Plus important, les insuffisances de la loi générale de 1850, de même que la multiplication des lois privées, étaient un frein considérable à l'affirmation de la mutualité comme mouvement.

Malgré certains éléments de continuité, les enjeux juridico-politiques entourant le développement des associations mutualistes changent profondément à la fin du XIX^e siècle. Au milieu du XIX^e siècle, la mutualité s'était imposée dans les milieux ouvriers en offrant non seulement des assurances populaires, mais également une structure associative qui jouera un rôle important dans la formation de la classe ouvrière. À la fin du XIX^e siècle, ces deux dimensions de la mutualité populaire sont de plus en plus difficiles à maintenir conjointement. On assiste alors à une séparation de plus en plus étanche entre les activités d'assurances, qui deviennent l'objectif presque exclusif de la mutualité, et les activités d'affirmation de la classe ouvrière, désormais relayées par de nouvelles organisations syndicales comme les Chevaliers du travail et, surtout, les « unions internationales ». Plusieurs facteurs entrent en ligne de compte, mais je me contenterai ici d'évoquer brièvement l'apport du cadre législatif dans ce processus – qui n'est pas neutre – de spécialisation. Si, avant 1898, l'État était visiblement méfiant à l'égard du potentiel revendicateur des associations ouvrières mutualistes, il s'intéressait très peu au fonctionnement même de ces associations. En fait, sauf les mesures punitives prises à l'égard de sociétés individuelles, le mouvement mutualiste québécois se développe sans réel encadrement, sans même que les pouvoirs publics ne connaissent son importance dans la province. L'ironie est que les réels dangers pour l'ordre public émanent alors moins d'associations ouvrières syndicales que de nouvelles sociétés mutualistes, sans véritable enracinement populaire ou communautaire, qui utilisent les failles de la vieille loi de 1850 sur la personnalité juridique à des fins d'enrichissement personnel. C'est pourquoi on dénonce fréquemment à l'époque les « spéculateurs éhontés » et les « filous » qui « abusent de la crédulité de la classe ouvrière » au sein de ces sociétés de secours mutuels¹⁵.

11. C'est pourquoi, en 1894, le juriste Niblack considérait opportun de publier un traité de plus de 800 pages consacré uniquement aux sociétés de secours mutuels. William Caldwell Niblack, *The Law of Voluntary Societies, Mutual Benefit Insurance and Accident Insurance*, Chicago, Callaghan & Cie, 1894.

12. Petitclerc, *Une forme d'entraide populaire...*, p. 223 et suiv.

13. Il s'agit peut-être d'un effet de la Loi sur les associations ouvrières de 1872 qui avait décriminalisé le fait de « conspirer » en vue d'augmenter les salaires.

14. C'est le cas, par exemple, de la charte de l'Union Saint-Joseph de Lachine (1878), une organisation ouvrière qui vise notamment les journaliers, *Lois du Québec*, vol. 41, Vict., 1878, chap. 35.

15. *La Patrie*, 13 novembre 1897.

Plusieurs scandales découlant directement des insuffisances de la loi de 1850 incitent finalement l'État à intervenir afin d'encadrer plus étroitement le fonctionnement des associations mutualistes¹⁶. La loi de 1898 sur les sociétés de secours mutuels modifie d'abord le processus d'octroi de la personnalité juridique qui découle désormais de la simple déclaration, faite par au moins 20 personnes, de s'associer en vue de se procurer des secours mutuels. Cette déclaration obligatoire doit stipuler les noms et les buts de l'association, ainsi que le nom des premiers administrateurs et la localité où se situe le siège social de la société. Si l'accès à la personnalité juridique est grandement simplifié, et dégagé des humeurs du pouvoir politique, cette personnalité comporte encore d'importantes limites, comme celle de ne pas posséder des biens meubles et immeubles de plus de 10 000 \$. Outre cette question de la personnalité juridique, la loi de 1898 consacre ensuite le principe d'un permis annuel d'exploitation, accordé après l'inspection obligatoire des livres de l'association par un inspecteur des sociétés de secours mutuels. Si la loi de 1898 vient corriger quelques abus, elle a toutefois une portée limitée, puisqu'elle ne vise qu'à établir certains critères simples de solvabilité, qui laissent une grande marge de manœuvre à l'inspecteur gouvernemental, tout en maintenant une attitude punitive pour les administrateurs incapables de prévenir des déficits. Aux yeux de cet inspecteur et de l'État, les finalités démocratiques et solidaires de la mutualité avaient peu de chose à voir avec la vente de l'assurance, si bien que le fait d'être une association ou une compagnie importait peu. En fait, il serait plus juste de dire qu'aux yeux de l'État la mutualité n'était que l'héritage de pratiques anciennes, primitives, appelées à disparaître face à la pratique moderne et commerciale de l'assurance. Il est tout à fait ironique de voir que le fonctionnaire chargé de la protection des sociétés de secours mutuels militera activement, et avec énormément de succès, pour que ces dernières abandonnent leur identité juridique associative pour devenir des compagnies d'assurance¹⁷...

Conclusion

Plus qu'un problème d'ordre technique, les rapports entre l'État et l'association posent des enjeux fondamentaux sur le type de société dans lequel nous vivons, notamment sur la possibilité de construire des espaces démocratiques et solidaires qui ne relèvent ni de l'État ni du marché. Le problème historique que nous avons étudié a d'ailleurs des conséquences bien actuelles comme le prouvent les débats entourant le projet d'une loi générale sur les associations depuis quelques années au Québec. Aujourd'hui, même s'il existe plus d'une façon d'obtenir la personnalité juridique pour une association, il est tout à fait symptomatique de constater que la principale est celle qui est stipulée dans la vieille loi sur les compagnies... C'est dans ce contexte que les milieux associatifs ont revendiqué une loi qui permettrait de donner une identité légale forte au mouvement, et non une vague identité qui découlerait d'une sous-catégorie d'une loi sur les compagnies commerciales... Parmi les reproches que les milieux associatifs ont formulés à l'égard d'un récent projet de loi générale sur les associations présenté par les fonctionnaires provinciaux, le plus important est celui qui dénonçait la réduction juridique de l'association à un simple contrat de nature marchande. En effet, cette proposition tend à faire de l'association un simple organisme économique sans garantie pour tout ce qui concerne le cœur de l'expérience associative, que ce soit la vie collective, la gestion démocratique ou la poursuite d'objectifs solidaires. Dans ce contexte, affirme-t-on dans plusieurs milieux associatifs, il faudrait stipuler que la personnalité juridique ne puisse être accessible qu'aux organisations qui se conforment aux principes solidaires et démocratiques fondamentaux qui sont à la base de leur identité¹⁸. Cette revendication simple nous rappelle les obstacles énormes que rencontrent, depuis la grande révolution libérale du milieu du XIX^e siècle, les aspirations solidaires dans une société qui tend à réduire l'éventail des aspirations citoyennes à la taille du marché.

16. *Lois du Québec*, vol. 61, Vict., 1898, chap. 39.

17. Sur les mutations de la mutualité au XX^e siècle, voir Martin Petitclerc, « La riante bannière de la démocratie: les sociétés de secours mutuels québécoises au XX^e siècle », *Assurances*, 70^e anniversaire, n^o 1, avril 2002, p. 73-92.

18. Voir notamment le mémoire du Conseil de la coopération du Québec, *Le droit des associations: pour une véritable gouvernance*, Québec, Conseil de la coopération du Québec, 2005.



Une sociologie historique des problèmes urbains

La montée de l'État aménagiste

André Turmel

CIEQ, Université Laval

et

Louis Guay

Département de sociologie, Université Laval

L'État que nous connaissons est généralement considéré comme une mise en forme de la modernité. On peut, à titre d'hypothèse, en suivre l'émergence progressive dans les premiers pas, incertains sinon tâtonnants, d'un État aménagiste (1850-1929). On parle alors du passage progressif à la société industrielle. L'État moderne se construit sur les grands bouleversements que sont l'industrialisation et l'urbanisation. C'est dans ce cadre particulier que s'affirme l'État au Québec: un État un tant soit peu consistant et, surtout, développant peu à peu une réelle capacité d'intervention.

Les conséquences de l'urbanisation

En l'espace de quelque 80 ans (1850-1929), on est passé d'une société rurale à une société de plus en plus urbaine. Certes, les grandes villes ont existé dans le passé, mais le taux d'urbanisation a, selon Bairoch¹, rarement dépassé 15 %. Au début du XX^e siècle, le taux d'urbanisation est

1. Paul Bairoch, *De Jéricho à Mexico. Villes et économie dans l'histoire*, Paris, Gallimard, 1996.

au moins le double et il continue de grimper en flèche. Si l'on fuit la campagne pour la ville parce qu'elle offre plus de possibilités de mobilité sociale, professionnelle et éducative, la croissance rapide des villes engendre des conditions inédites : des possibilités, mais aussi des problèmes et des défis à relever. D'abord, il y a les questions de mortalité : longtemps on mourra plus en ville qu'à la campagne. Les épidémies continuent de frapper les villes, car les microbes s'y répandent plus rapidement. Ensuite, la question de la pauvreté, plus visible en ville qu'à la campagne, inquiète. Cette pauvreté se manifeste visuellement par des conditions de vie difficiles, des habitats insalubres et par l'entassement, dans les quartiers moins bien nantis, dans des logements exigus. Le logement devient alors un problème social et urbain. Non seulement faut-il en réglementer l'occupation, mais il faut aussi tenter d'en réglementer la qualité. En outre, il faut prévoir un certain contrôle des nouvelles zones d'urbanisation. La réglementation municipale en matière de construction et d'aménagement prend de l'ampleur. Enfin, il y a les problèmes propres à la circulation urbaine : il devient difficile de se déplacer et de transporter des marchandises dans des villes bâties pour une autre époque. Les pouvoirs publics, y compris les administrations locales, sont aux prises avec cette série de problèmes : ils vont devoir se définir de nouvelles missions et élargir leurs responsabilités traditionnelles.

Les réponses de l'État

À partir d'un questionnement sur l'émergence de l'État, nous formulerons une problématique articulée autour de la rencontre entre aménagement du territoire et domaine sociosanitaire, en montrant qu'il importe d'intégrer la ville en formation à l'État en voie de modernisation. L'émergence de l'État moderne contemporain² au XIX^e siècle présuppose qu'il se donne les moyens de ses ambitions, à savoir qu'il se dote des procédés politico-institutionnels et administratifs nécessaires à son existence. Parmi ceux-ci, on reconnaîtra que l'institution du recensement national occupe une place particulière. Rassembler et accumuler des données sur les populations (naissances, mortalité, mariage, maladies, crimes, etc.) s'est avéré une activité incontournable dans la constitution

de l'État. Celui-ci devait développer des moyens de traiter ces données sur le plan tant administratif que cognitif : « the idea that the nation-state is essentially characterized by its statistics, and therefore demands a statistical office in order to define itself and its power³ ».

Or, nous voulons soulever la question du lien entre l'assemblage de données d'enquête sur les populations et l'amorce d'une activité d'aménagement du territoire par l'État. On sait que le pouvoir local – les municipalités étant incorporées à l'État⁴ – ne s'est mis en place que progressivement dans son activité d'aménagement, d'abord à travers la réglementation encadrant la construction et l'entretien des routes, des chemins et des ponts. En Amérique du Nord, le tracé des rues s'est souvent établi sur une grille orthogonale, soit comme le résultat d'interventions des pouvoirs politiques ou religieux. En effet, les ouvrages militaires comme les constructions religieuses ont longtemps marqué les villes les plus importantes du Québec. Avec le temps toutefois, ce sont les infrastructures hygiéniques, les usines et les nouveaux quartiers résidentiels qui donneront à la ville de la fin du XIX^e siècle son visage nouveau, fournissant ainsi à l'État le terreau prépondérant à la mise en marche de son activité aménagiste dans sa forme hygiéniste.

La réaction des administrations publiques et des mouvements sociaux

Les pouvoirs publics ont tardé à réagir aux problèmes urbains. Il a fallu la force des mouvements sociaux urbains, des mouvements professionnels, comme les organisations médicales, et des mouvements d'opinion pour que l'aménagement urbain devienne un peu plus au centre de leurs préoccupations. Des lois cadres sur l'aménagement du territoire se sont faites attendre au Québec jusque dans la seconde moitié du XX^e siècle. Pourtant, les villes n'ont pas été passives. Elles ont utilisé la réglementation, les grands travaux⁵, les interventions ponctuelles, les mesures sociosanitaires pour construire

2. Petite précision sociologique utile pour le lecteur : l'État moderne contemporain s'entend dans sa forme de démocratie libérale parlementaire. Celui-là débute bel et bien au XIX^e siècle.

3. Ian Hacking, *The Taming of Chance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

4. On peut se référer aux lois adoptées en 1840 et 1855, destinées à incorporer les agglomérations soit urbaines, soit rurales à l'État en les transformant en municipalités.

5. N. R. Ball, *Bâtir un pays. Histoire des travaux publics au Canada*, Montréal, Boréal, 1988.

un cadre de vie et d'habitat. Le mouvement d'embellissement urbain, qui dans les premières décennies du ^{xx}^e siècle marque les grandes villes nord-américaines, y compris Montréal – le quartier Maisonneuve à Montréal, décrit par Linteau ⁶, est un bel exemple – a certes pour but d'augmenter les valeurs foncières et de fouetter la fierté urbaine mais a eu une incidence limitée sur la planification urbaine. Cependant, en faisant la promotion de la ville et de ses aménagements urbains, ce mouvement a donné le ton à un plus grand souci d'esthétique dans la planification urbaine. Les équipements publics urbains, comme les bibliothèques, les lieux de culture, les grands parcs (celui du Mont-Royal à Montréal et le parc Victoria à Québec), mais aussi l'éclairage urbain participent à une vaste entreprise de promotion urbaine, en dépit du climat idéologique de méfiance envers la ville.

Pouvoirs municipaux et mouvements sociaux urbains émergents se sont opposés. Si les élites économiques sont actives, c'est davantage le poids combiné d'une constellation de groupes qui a provoqué des changements. Il y a d'abord les infrastructures hygiéniques d'approvisionnement en eau potable, d'élimination des eaux usées, puis celles du transport, de l'éclairage, de la téléphonie. Les réseaux urbains tissent leur toile sur la ville, en sous-sol, en surface, dans les airs, comme l'établissement du réseau téléphonique, d'abord mal perçu parce qu'il enlaidit le paysage urbain⁷. Des liens étroits se tissent entre l'aménagement physique, les technologies urbaines et la ville sanitaire⁸. Car, pour les promoteurs des réformes urbaines, il faut agir sur tous ces fronts et faire de la ville, la grande en particulier, un milieu sain et attrayant. Cette première forme d'aménagement de l'espace urbain s'est rapidement étendue au domaine sociosanitaire, comme l'une des manifestations empiriques les plus solides de l'émergence de l'État moderne contemporain. Ce mouvement mobilise d'importants groupes d'acteurs – ingénieurs, hygiénistes, médecins, élus municipaux, et les professions émergentes de l'aménagement urbain – ayant conscience des dangers pour la santé publique des effets combinés d'une industrialisation sauvage, d'une

urbanisation débridée et d'une croissance démographique rapide⁹.

Le second mouvement est centré sur la réforme municipale, sur l'art de gouverner une grande ville. Germain ¹⁰ et Dagenais ¹¹ ont bien montré dans le cas de Montréal que, dès la fin du ^{xix}^e siècle, la réforme municipale est à l'ordre du jour. Elle porte sur les mœurs municipales qu'il faut assainir, sur l'administration elle-même et sur le mode de scrutin. En l'espace de 50 ans (1871-1911), la vie publique s'est radicalement transformée. Parfois autoritaire, le pouvoir a graduellement appris à partager les responsabilités avec une administration de forme légale-bureaucratique, selon les termes de Weber, pour faire place à la participation citoyenne beaucoup plus tard. Cette autorité bureaucratique remplace l'autorité traditionnelle qui a connu des dérives peu démocratiques comme le clientélisme ou la corruption endémique. Étant plus hétérogène, la grande ville doit faire cohabiter la diversité des intérêts, des genres de vie; elle doit aussi, grâce au zonage municipal, un de ses instruments privilégiés, régir les activités qui s'y développent en aménageant le paysage urbain selon les inquiétudes et les soucis hygiéniques émergents à cette époque.

Enfin, la réforme sociale s'est articulée autour de l'hygiène, de la santé publique et de la pauvreté. Sur ces fronts, les interventions municipales sont annonciatrices tant de l'État aménagiste que de l'État-providence de la première modernité. La pauvreté est décrite parfois dans des reportages journalistiques – la « City Below the Hill » de Herbert James¹²; il s'agit d'un ouvrage qui n'a pas encore la rigueur des enquêtes sociologiques du ^{xix}^e siècle sur les populations¹³, mais le portrait est

6. Paul-André Linteau, *Maisonneuve ou Comment des promoteurs fabriquent une ville*, Montréal, Boréal, 1981.

7. Claire Poitras, *La cité au bout du fil*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2000.

8. M. V. Melosi, *The Sanitary City. Urban Infrastructure in America from Colonial Times to the Present*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2000.

9. Robert Gagnon, *Questions d'égouts. Santé publique, infrastructures et urbanisation à Montréal au ^{xix}^e siècle*, Montréal, Boréal, 2006.

10. Annick Germain, *Les mouvements de réforme urbaine à Montréal au tournant du siècle*, Montréal, Université de Montréal, 1984.

11. Michèle Dagenais, *Des pouvoirs et des hommes*, Montréal, Institut d'administration publique du Canada, 2000.

12. Mélanie Methot, « Herbert Brown James: Political reformer and enforcer », *Urban History Review / Revue d'histoire urbaine en ligne*, vol. 31, n° 2, 2003.

13. Ces grandes enquêtes sociologiques connues sous le nom de « population studies » dans la littérature anglo-saxonne ont été inaugurées au ^{xix}^e siècle par A. Quételet en Belgique, W. Farr en Grande-Bretagne et L. Villermé en France.

suffisamment saisissant pour choquer les contemporains. Si les autorités municipales ne peuvent pas enrayer la pauvreté (la croissance économique urbaine fera son œuvre, mais sur une plus longue période), elles peuvent agir par la réglementation sur la salubrité, la qualité des eaux, la construction de logements sociaux, les grands parcs urbains. Les intentions des réformateurs sociaux sont souvent doubles : alléger la pauvreté, mais aussi maintenir, pour le pouvoir religieux, sa présence et son rôle social mis à mal par l'urbanisation, ou éviter, pour les élites, la montée en puissance de forces sociales plus revendicatrices.

Les infrastructures municipales

Examinons plus à fond cette question à partir d'exemples qui se situent tous à ce point de rencontre de l'aménagement et du sociosanitaire. La mise en place tant d'un système d'aqueduc que d'un système d'égouts constitue une première facette particulière de l'avènement de l'État aménagiste. Les deux sont des projets d'envergure qui prendront des dizaines d'années à se matérialiser au XIX^e siècle. La mise en place de ces infrastructures municipales relève autant d'une pratique de l'aménagement urbain que d'une question de santé publique : les liens entre salubrité et infrastructure urbaines sont avérés¹⁴. Ces réseaux techniques urbains poursuivent plusieurs objectifs : rendre la ville plus efficace, mais aussi plus confortable et plus saine. L'arrosage des rues comme mesure d'assainissement en constitue un indice, l'égout comme moyen de se prémunir contre la maladie en est un autre¹⁵.

Ces deux infrastructures, eau et égout, en conjonction avec le sociosanitaire constituent un point d'appui incontournable pour examiner la formation de l'État contemporain au Québec. Rappelons ici quelques faits. L'ébauche des grandes infrastructures urbaines¹⁶, si elle est commandée par l'industrialisation et l'urbanisation de façon générale, l'est peut-être davantage par

les conditions hygiéniques de vie déplorables, sinon effroyables, des populations nouvellement installées en ville¹⁷. Ces deux types d'infrastructures – eau et égout d'un côté, puis rues, voies et canaux de l'autre – se font de façon concomitante voire complémentaire par l'État aménagiste. Elles sont l'une comme l'autre liées à l'amélioration des conditions d'hygiène des populations urbaines.

La situation du Québec en est un bel exemple. Le taux d'urbanisation passe de 20 % en 1871 à 45 % en 1911 et à 52 % en 1921. Montréal, qui compte moins de 9 000 personnes en 1800, passe à 40 000 habitants en 1840, puis à plus de 260 000 à la fin du siècle. Par contre, la population de Québec qui avait connu une croissance dans la première moitié du siècle stagne dans la seconde moitié du XIX^e siècle. Il est de bon ton d'affirmer que les conditions sociosanitaires dans les quartiers ouvriers étaient ignobles dans ces villes, et ailleurs aussi. À partir des divers rapports des inspecteurs municipaux en matière d'hygiène – liés à l'inspection sanitaire générale – ainsi que des hygiénistes du Conseil provincial d'hygiène, Montréal est souvent décrite comme une ville malsaine où prévalent les maladies infectieuses. Québec n'est pas en reste à cet égard : « La mortalité élevée est due exclusivement aux mauvaises conditions hygiéniques dans lesquelles la population des faubourgs vit constamment¹⁸ ». Tout cela traduit l'existence de conditions hygiéniques particulièrement mauvaises : malpropreté des espaces publics et privés, carence de la ventilation,

14. Dany Fougères, *L'approvisionnement en eau à Montréal. Du privé au public. 1796-1865*, Québec, Septentrion, 2004.

15. Gagnon, *Questions d'égouts*.

16. Par exemple : le réseau des rues, voies ferrées, canaux, ponts ; l'électrification des villes, les premières lignes téléphoniques ; la création des bureaux de santé (1854) ; la construction d'un système d'aqueduc et d'égouts, etc.

17. On aura compris que l'urbanisation du Québec n'est pas et ne peut pas être considérée comme un phénomène isolé. C'est l'ensemble de l'Occident qui est touché. Ainsi la population urbaine américaine passe de 202 000 habitants en 1790 à plus de six millions en 1860, puis à 42 millions en 1910. En 1860, six villes ont plus de 500 000 citoyens, dont New York qui compte plus d'un million d'habitants, sa population quadruplant de 1870 à 1910 pour passer à 4 767 000 habitants ; Chicago passe de 300 citoyens en 1833 à 2 185 000 citoyens en 1910. L'Angleterre connaît une explosion urbaine du même ordre : entre 1830 et 1840, la population de Glasgow augmente de 37 %, celle de Manchester de 47 %, celle de Bradford de 78 %. Les problèmes sociosanitaires qui en découlent sont graves : surpopulation, insalubrité, conditions sanitaires lamentables, etc.

18. Rapport de J. Beaudry, inspecteur d'hygiène adressé au D^r E.P. Lachapelle, président du Conseil d'hygiène de la province de Québec, 1891, p. 11. AVQ, Conseil et comités, « Rapport Beaudry », Jos.-A. Beaudry à D^r E.P. Lachapelle, président du Conseil d'hygiène de la province de Québec, s.d. (1891), p. 21.

de l'éclairage, pratiques douteuses en matière d'hygiène privée et publique, etc.

Les règles les plus élémentaires d'hygiène ne sont pas respectées. Ainsi, la prise d'eau et la décharge des égouts se font dans le même cours d'eau en amont et en aval (à Québec, dans la rivière Saint-Charles¹⁹), avec les problèmes que cette situation ne manquait pas d'entraîner. À Montréal, la décharge des eaux usées dans le port fait problème, entreprises et particuliers se plaignant de façon régulière au point d'inciter les autorités municipales à intervenir. La collecte des ordures est quasi inexistante ou, au mieux, irrégulière dans l'ensemble des villes du Québec, de sorte que les cours arrière des édifices servent le plus souvent de dépotoir où s'accumulent immondices, d'où s'élèvent des odeurs pestilentielles :

Il n'y a pas d'enlèvement régulier des matières de vidanges [...] dans St-Rock, dans St-Sauveur [...] les cours sont [...] étroites, humides et mal aérées; le sol [...] paraît infiltré par les purins ou par le jus des déchets qui y ont été déposés. [...] À ces fumiers sont le plus souvent mêlés les rebuts de cuisine [...]. On conçoit aisément quel foyer de corruption et de peste forment ces mélanges de matières et d'immondices de toutes sortes, amassées en un seul point, fermentant et se décomposant d'une manière permanente dans les voisinages immédiats des habitations²⁰.

C'est dans ce contexte que se pose la question de la construction d'un système d'aqueduc et d'égouts, lequel fait grandement défaut dans les villes québécoises. Car, selon l'inspecteur Beaudry, les quelques éléments du système d'égout existant ont été mis en place dans la plus totale improvisation et avec des techniques inappropriées de surcroît :

La ville de Québec n'a pas un système d'égout défini et complet [...]. Le réseau des égouts actuels se compose de canaux en grès et de canaux en bois; les premiers cimentés dans les joints avec de la terre glaise, les seconds entrés les uns dans les autres par le moyen de joints en biseau [...] jetant au loin une forte (sic) mauvaise odeur²¹.

Il n'en demeure pas moins que tant la conception technique de ces systèmes que celle de la santé publique des populations visées soulèvent des problèmes d'une redoutable complexité. Ainsi au moment où Montréal compte 140 000 habitants vivant dans 20 000 demeures possédant pour la plupart ces nouveaux appareils que sont les *water-closets*, la quantité d'eau consommée par ces Montréalais sera d'environ 40 gallons par jour et par personne, soit 5 600 000 gallons d'eau domestique à évacuer par jour, soit 9 125 000 tonnes d'eau par année, à quoi il faut ajouter l'eau de pluie à drainer chaque année. Et ce, c'est sans compter les 280 000 tonnes de rejets solides, détritiques, excréments rejetés chaque année²².

Premier élément à signaler : l'improvisation semble la règle au départ, au sens où il n'y a ni plan ni vue d'ensemble. Les quelques mesures implantées sont le fait des intérêts en jeu sous la pression du moment. On construit des égouts en bois ou en brique, ce qui indique l'état de la technologie : « Dans son ensemble comme dans ses détails, le système de drainage de la ville (Québec) est mauvais, les égouts publics de même que les drains privés sont défectueux et constituent, par leur mauvais état, une véritable nuisance publique²³ ». Ce n'est que lorsque des problèmes graves d'infrastructure urbaine et de santé publique – épidémies de choléra en 1832 et 1834, de typhus en 1847, de variole en 1871 et 1885, etc. – se poseront à Montréal qu'on envisagera la question plus systématiquement. L'ère des problèmes urbains a sonné le glas des aménagements spontanés, menés sans plan et souvent sans ordre : « Il serait vraiment temps que la ville songe à remédier à un état de choses qui menace constamment la santé des familles, et cela, en adoptant un système d'égout plus en rapport avec les préceptes de l'hygiène²⁴ »...

L'idée de passer à des aménagements plus planifiés et orchestrés dans les grandes villes fait toutefois son chemin. Lorsque Thomas Adams émigre au Canada et devient une figure intellectuelle dominante à la Commission de conservation, créée en 1909 par le gouvernement fédéral, il emporte avec lui les idées nouvelles d'aménagement urbain. Celles-ci sont très marquées par le mouvement des cités-jardins – en Grande-Bretagne – et sont largement diffusées ailleurs. Mais ces idées, qui reposent sur les

19. Laquelle rivière Saint-Charles « jouit du privilège d'être le réceptacle et le dépotoir d'une bonne partie de toutes les ordures, vidanges et immondices de la ville ». Beaudry, *Rapport*.

20. *Ibid.*, p. 4-6-7.

21. *Ibid.*, p. 9-10.

22. Gagnon, *Questions d'égouts*.

23. Beaudry, *Rapport*, p. 14.

24. *Ibid.*, p. 15.

faibles densités, le desserrement du tissu urbain, le rôle central, spatial et symbolique, des équipements collectifs (hôtel de ville, bibliothèque, équipements culturels, espaces verts), sont mal adaptées à des villes en pleine croissance. Elles correspondent mal à l'urbanisation de type « conurbation ». On mesure l'écart considérable entre cette conception et la réalité démographique, spatiale et économique des grandes villes qui s'affirment.

Le dernier problème des grandes villes en pleine croissance est celui de la circulation. Si le transport des citoyens est assuré par des omnibus, le transport privé des personnes comme des marchandises commence à préoccuper les autorités municipales. L'encombrement des voies étroites ralentit les rythmes de la ville, nuit à ses échanges et impatient ses habitants. La circulation urbaine devient un des principaux enjeux de l'aménagement urbain. La solution la plus évidente est l'élargissement des rues, une vaste opération de « destruction créatrice » dans le cas de Montréal²⁵, puis le prolongement vers les banlieues des moyens de transport collectifs ou privés. Ce type d'intervention a démarré tôt, s'est poursuivi au tournant du siècle, s'est accéléré avec l'arrivée de l'automobile, puis, après la Seconde Guerre mondiale, est devenu un casse-tête pour l'aménagement. Mouvement lancé dès l'industrialisation, il se fait brutalement car il détruit des quartiers parfois insalubres, et déplace des populations souvent contre leur gré. Il représente un des principaux piliers de l'urbanisme moderne : « faire circuler » est devenu une exigence de la vie urbaine qui a ainsi contribué à l'étalement urbain, source de bien des maux et de critiques aujourd'hui.

Conclusion

Pour résumer, la grande ville est en proie à des problèmes auto-engendrés. Les mouvements sociaux urbains ont forcé les pouvoirs municipaux à relever le défi sanitaire, urbanistique, social et technique, pour rendre la grande ville plus viable. Il s'agit, dans cette perspective, de créer un habitat salubre, sain, esthétique et diversifié, et de faire de la ville « l'habitat naturel de l'homme civilisé », selon l'expression du sociologue Robert Park.

25. J. Gilliland, « The creative destruction of Montréal: Street widenings and urban (re)development in the nineteenth century », *Urban History Review / Revue d'histoire urbaine*, vol. 31, 2002, p. 37-51.

cheminements

La notion d'État est intimement liée à celles d'exercice du pouvoir légitime, d'organisation durable, de territoire et de populations. Ces notions ne vont toutefois pas sans difficulté, dès lors qu'on envisage cet objet d'étude du point de vue d'une histoire de l'État. En effet, ni les populations, ni les territoires qu'elles habitent, non plus que le pouvoir et les organisations chargées de l'exercer ne sont donnés à l'historien.

S'agissant de l'État au Québec, les défis qu'il pose à l'analyse n'en sont que plus grands. Au caractère problématique d'un pouvoir central qui n'est que partiellement « national », viennent s'ajouter en effet les prérogatives exercées par les gouvernements locaux ou municipaux et les administrations intermédiaires (comtés, districts, régions administratives, etc.). L'« État » apparaît ainsi comme un ensemble fragmenté et souvent incohérent et conflictuel de structures, de pratiques et de personnes investies d'un pouvoir donné pour légitime, exerçant leurs activités sur le territoire du Québec. Comment faire l'histoire de l'État dans une pareille perspective?

Cette publication de la collection Cheminements du CIEQ fait suite à la tenue, en décembre 2005 et en novembre 2006, de deux ateliers organisés par Donald Fyson et Yvan Rousseau, auxquels ont participé ne quinzaine de chercheurs de divers horizons. L'objectif de ces rencontres était double: 1) amorcer la réflexion sur les manières d'appréhender l'État comme objet d'étude; 2) explorer quelques thématiques.

Ont contribué à cet ouvrage

Alines Charles	Martin Petitclerc
Donald Fyson	Yvan Rousseau
Jean-Philippe Garneau	André Turmel
Louis Guay	

