

Journal of the Canadian Historical Association
Revue de la Société historique du Canada



Discipliner les fonctionnaires de l'administration municipale de Montréal dans les premières décennies du XXe siècle : en théorie ... et en pratique

Michèle Dagenais

Volume 2, Number 1, 1991

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/031028ar>
DOI: <https://doi.org/10.7202/031028ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

The Canadian Historical Association/La Société historique du Canada

ISSN

0847-4478 (print)
1712-6274 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Dagenais, M. (1991). Discipliner les fonctionnaires de l'administration municipale de Montréal dans les premières décennies du XXe siècle : en théorie ... et en pratique. *Journal of the Canadian Historical Association / Revue de la Société historique du Canada*, 2(1), 71–90. <https://doi.org/10.7202/031028ar>

Article abstract

At the heart of the process of bureaucratisation lies discipline, one of the most important forces fuelling the transformation in the methods of managing businesses and the organisation of work to emerge at the beginning of the twentieth century. Just as was the case in the largest private and public bodies of the period, the municipality of Montréal was led to change the means by which it managed its employees and exercised its authority over them. The growing importance of municipal services in the life of the individual coupled with the expansion in the range of services offered encouraged the emergence of new forms of bureaucratic authority. These required the establishment of a different system of discipline marked by two elements: the redefinition of the concept of authority and the establishment of new codes of conduct. By analysing the methods of management adopted for this sector of the public service and their evolution over time, and by studying both the code of regulations established and the way in which they were applied in a range of situations, this article seeks to explore the ways in which this new definition of discipline was not only introduced but integrated with existing norms at various levels. Going beyond the official documents allows a view of how, in day-to-day activities, this new bureaucratic authority was actually exercised by endeavouring to bring to light the contradictions resulting from its implementation that are often masked by the unified discourse on bureaucratic rationality.

Discipliner les fonctionnaires de l'administration municipale de Montréal dans les premières décennies du XXe siècle: en théorie . . . et en pratique

MICHÈLE DAGENAI

Résumé

Inscrite au coeur du processus de bureaucratisation, la discipline représente un des leviers majeurs permettant la transformation du mode de gestion des entreprises et de l'organisation du travail qui s'amorce au début du XXe siècle. Tout comme les grandes sociétés privées et les autres administrations publiques à cette époque, l'administration municipale de Montréal est amenée à modifier la manière dont elle dirige ses fonctionnaires et exerce son autorité. La croissance importante de ses services de même que l'augmentation rapide de sa main-d'oeuvre favorisent alors l'émergence d'une autorité de type bureaucratique. La mise en place du nouvel ordre disciplinaire qu'elle induit est mue par une double dynamique qui passe par la redéfinition de l'autorité, de même que par l'élaboration de normes et de codes de conduite nouveaux.

À partir de l'analyse du mode de gestion de cette administration publique et de son évolution, à partir aussi de l'étude des règlements de même que des conditions et des modalités entourant leur mise en application, cet article vise à retracer le processus suivant lequel est non seulement adoptée mais aussi intégrée, par l'ensemble des acteurs, une nouvelle conception de la discipline. Au-delà des seuls textes officiels nous verrons donc comment, dans la pratique, s'exerce véritablement cette nouvelle autorité bureaucratique, en cherchant à mettre à jour les contradictions qui en résultent et qui sont le plus souvent masquées par l'unité du discours sur la rationalité bureaucratique.

* * * *

At the heart of the process of bureaucratisation lies discipline, one of the most important forces fuelling the transformation in the methods of managing businesses and the organisation of work to emerge at the beginning of the twentieth century. Just as was the case in the largest private and public bodies of the period, the municipality of Montréal was led to change the means by which it managed its employees and exercised its authority over them. The growing importance of municipal services in the life of the individual coupled with the expansion in the range of services offered encouraged the

Cette recherche a bénéficié de l'appui financier du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, par l'octroi d'une bourse de doctorat. Je tiens aussi à remercier Lucia Ferretti, Bruce Curtis et Paul-André Linteau pour leurs judicieux commentaires sur une première version de ce texte.

emergence of new forms of bureaucratic authority. These required the establishment of a different system of discipline marked by two elements: the redefinition of the concept of authority and the establishment of new codes of conduct.

By analysing the methods of management adopted for this sector of the public service and their evolution over time, and by studying both the code of regulations established and the way in which they were applied in a range of situations, this article seeks to explore the ways in which this new definition of discipline was not only introduced but integrated with existing norms at various levels. Going beyond the official documents allows a view of how, in day-to-day activities, this new bureaucratic authority was actually exercised by endeavouring to bring to light the contradictions resulting from its implementation that are often masked by the unified discourse on bureaucratic rationality.

Entre la fin du XIX^e siècle et les années 1940, l'administration municipale de Montréal traverse une période de transformations majeures qui marqueront durablement son évolution ultérieure. Cette période, qui s'amorce avec la croissance rapide de ses services et de ses activités, correspond à la mise en place et à l'élaboration d'un nouveau mode d'organisation de nature bureaucratique. Emboîtant le pas aux autres administrations publiques et aux grandes entreprises privées, la Ville de Montréal modifie et modernise considérablement son fonctionnement. L'augmentation importante de la main-d'oeuvre, la restructuration des services, de même que l'implantation graduelle d'une nouvelle organisation du travail constituent parmi les signes les plus tangibles de ces transformations. De quelques 288 employés en 1895, l'administration municipale passe à plus de 2000 fonctionnaires en 1915¹ et à plus de 8 000², au début de la Deuxième Guerre mondiale, cols blancs et cols bleus compris.

Le problème de la discipline et plus globalement celui de l'exercice de l'autorité se situent au coeur même de tous ces développements, dans la mesure où les transformations qu'entraîne l'avènement d'une organisation de type bureaucratique nécessitent une redéfinition complète du pouvoir et des fondements qui lui assurent sa légitimité. Jusque-là, l'autorité était d'abord assurée par les personnes qui détenaient le pouvoir, sinon par le respect des traditions. Mais les réaménagements multiples provoqués par le développement des structures administratives au tournant du siècle³, rendent malaisé l'exercice de l'autorité sur ces bases. Bien plus, ce type de légitimité s'avère incompatible avec la philosophie qui sous-tend l'organisation bureaucratique, qui repose au

1. Chiffres compilés d'après les prévisions budgétaires annuelles: Ville de Montréal. Division de la gestion de documents et des archives (DGDA), Budget-Conseil, 1895-1915.
2. DGDA, Dossiers collectifs, fonctionnaires municipaux, 1942-1.1, employés en service le 1^{er} mai 1940.
3. Les caractéristiques générales de cette période sont désormais bien connues, tout autant que le sont les modèles de rationalisation conçus par les penseurs de l'époque. Voir à cet égard l'ouvrage de Harry Braverman, *Travail et capitalisme monopoliste: la dégradation du travail au XX^e siècle*, Paris, Maspéro, 1976; sur la pensée managériale, voir le livre de Samuel Haber, *Efficiency and Uplift: Scientific Management in the Progressive Era 1890-1920*, Chicago, University of Chicago Press, 1964; de même que celui de Graham S. Lowe sur la situation canadienne, *Women in the Administrative Revolution. The Feminization of Clerical Work*, Toronto, University of Toronto Press, 1987.

contraire sur l'impersonnalité de son mode de fonctionnement, plus susceptible, croit-on, d'assurer l'efficacité et le contrôle des activités. Dès lors, comme l'a souligné Weber, le pouvoir sera redéfini sur la base d'une légitimité de type rationnel, où l'autorité est établie de manière légale et sa définition, circonscrite par des règles fixes⁴.

C'est au cours des deux premières décennies du XXe siècle que se redessinent, dans le cas de l'administration municipale de Montréal, les bases propices à l'émergence d'une autorité de type bureaucratique. La mise en place du nouvel ordre disciplinaire qu'elle induit est mue par une double dynamique qui passe par la redéfinition de l'autorité et la manière dont elle s'exerce, de même que par l'élaboration de normes disciplinaires et de codes de conduite nouveaux. Cette double dynamique, d'abord identifiée par Michel Foucault dans un autre contexte⁵, ne procède cependant pas d'une logique unique, ni d'un plan concerté. Cette transformation épouse bien davantage un parcours sinueux, évoluant au gré des conjonctures, de l'état des rapports de force mais aussi des équipes politiques en place.

En toile de fond, on relève la présence de nombreux changements qui modifient considérablement la constitution de la municipalité, entre la fin du XIXe siècle et le début des années 1920. La redistribution du pouvoir qui s'ensuit favorise le déplacement graduel du lieu de l'exercice de l'autorité, de la sphère politique vers la sphère administrative. Parallèlement à ce premier mouvement, se constitue un ensemble autonome de normes disciplinaires qui tendent à circonscire un nombre toujours croissant de pratiques. La fin des années 1910, en particulier, représente une étape majeure dans la constitution de cette autorité bureaucratique avec l'adoption d'un règlement très élaboré sur l'assiduité. Pour la première fois, le vote d'un règlement est accompagné d'un ensemble de dispositions précises, destinées à en assurer son application effective. Ce règlement précède de quelques années à peine l'avènement d'un nouveau mode administratif qui, avec la naissance du Comité exécutif et la reconnaissance formelle des services municipaux, définit en termes plus clairs les lignes de l'exercice de l'autorité.

Cette étude sur la discipline s'inscrit dans le cadre de ma recherche doctorale qui porte sur le processus de bureaucratisation de l'administration municipale de Montréal⁶. Les sources utilisées sont constituées des documents officiels de l'administration, conservés à la Division de la gestion de documents et des archives de la Ville de Montréal. Elles comprennent notamment l'ensemble des rapports et des dossiers de résolution

4. Max Weber, *Économie et société*, Paris, Plon, 1971: 219-252. Voir aussi les différentes synthèses produites sur la sociologie de l'organisation qui résument la pensée de Weber, notamment celle de Gibson Burrell et Gareth Morgan, *Sociological Paradigms and Organisation Analysis*, Gower, Angleterre, 1987; de même que l'article de Francine Séguin-Bernard et Jean-François Chanlat, "Les théories de l'organisation: d'un paradigme à l'autre", dans *ibid.*, dir., *L'analyse des organisations. Une anthologie sociologique*. Tome 1. *Les théories de l'organisation*, St-Jean sur Richelieu, Éditions Préfontaine Inc, 1983: 3-73.
5. *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1975, 318p.
6. «Dynamiques d'une bureaucratie: l'administration municipale de Montréal et ses fonctionnaires, 1900-1945,» thèse de PH.D. (histoire), Université du Québec à Montréal, 1992. Ma recherche porte spécifiquement sur les services rattachés à la gestion de la municipalité: le secrétariat, le service du contentieux, le département des finances et le bureau du directeur des services.

du Conseil municipal et du Comité exécutif au cours de la période, les dossiers personnels de plus d'un millier de fonctionnaires, les textes des règlements de même que de la charte de la municipalité et leurs amendements successifs. Dans une première partie, nous étudierons la façon dont la discipline est appliquée au tournant du siècle. Nous verrons ensuite les transformations qu'induisent l'avènement d'une première structure centralisée du pouvoir, avec la création du Bureau des commissaires en 1910. La troisième partie sera consacrée à l'introduction du règlement sur l'assiduité en 1918. Puis à partir de l'examen des demandes de congés pour maladie des fonctionnaires, nous analyserons comment se redéfinissent les rapports hiérarchiques et comment les pratiques s'ajustent, dans ce nouveau contexte créé par l'adoption du règlement sur l'assiduité et par l'avènement du Comité exécutif en 1920.

LA SITUATION AU TOURNANT DU SIÈCLE

Au début du XXe siècle, le Conseil municipal, composé des échevins et du maire, est la seule instance habilitée à diriger les destinées de l'administration municipale, détenant tout à la fois les pouvoirs dans le domaine législatif, exécutif et administratif⁷. Depuis les tout débuts, les services municipaux sont dirigés par la classe politique, organisée en commissions⁸ dont la composition est renouvelée à chaque année, à l'issue des élections. Il n'existe alors aucun mécanisme formel pour coordonner et contrôler leurs activités⁹.

Ce sont ces commissions échevinales qui détiennent le pouvoir de faire respecter la discipline. Selon les dispositions de la charte, elles ont en principe toute latitude pour suspendre ou destituer un fonctionnaire qui ne se conforme pas aux règles établies, de même que pour engager ou nommer le personnel placé sous leur autorité. Les officiers supérieurs, tels que l'avocat de la Ville, le greffier, les estimateurs, le surintendant du Bureau de santé sont responsables devant l'ensemble du Conseil municipal¹⁰. Ces chefs de service avant la lettre ne possèdent alors pas de pouvoir comme tel sur leurs "subalternes", puisque leur rôle à cet égard se limite à rapporter tout acte d'insubordination ou de négligence au président de la commission échevinale dont ils relèvent¹¹. Le maire, quant à lui, se voit accorder le pouvoir de surveillance, d'investigation et de contrôle

7. Francine Gagnon-Lacasse, «Évolution des institutions politiques de la ville de Montréal (1921-1965)», Thèse de M.A. (sciences politiques), Université de Montréal, 1967: 39-40.

8. Ce type d'organisation, qui existe fort probablement depuis l'obtention par Montréal de sa première charte, soit en 1832, n'est mentionné dans la charte qu'à partir de la refonte effectuée en 1874: Honoré Parent, "L'administration municipale", Esdras Minville, dir., *Montréal économique*, Montréal, Fides/H.E.C., 1943: 353-355.

9. Selon J. Cléophas Lamothe, il existait, en pratique, un Bureau des présidents des commissions échevinales qui avait essentiellement pour fonction de discuter de l'allocation des crédits, mais nous n'en avons pas trouvé trace dans les archives municipales: *Histoire de la Corporation de la Cité de Montréal depuis son origine jusqu'à nos jours*, Montréal, 1903: 77.

10. DGDA, *Ordres et règlements du Conseil de la Cité de Montréal*, Montréal, 1893; *Règlements du Conseil et des Comités*, Montréal, 1901 (avec modifications jusqu'au 30 novembre 1908).

11. "Il sera du devoir du chef exécutif de chaque département de dénoncer au Président de la Commission compétente tous ceux, parmi les employés sous son contrôle, qui se sont enivrés, qui se seront rendus coupables d'insubordination ou qui auront négligé leurs devoirs."; DGDA, *Règlements du Conseil*. . . , 1901, article 136.

sur tous les fonctionnaires et les services¹², à partir de 1899. L'autorité qui lui est ainsi attribuée par la charte municipale lui permet donc de passer outre les commissions et de décider seul de punir ou de suspendre les fonctionnaires, pourvu qu'il fasse rapport des motifs de sa décision.

Il existe toute une série de règlements, établis au fil du temps, destinés à faire respecter l'ordre et la discipline parmi les fonctionnaires. Un premier ensemble de dispositions concerne le comportement général au travail. Il est ainsi interdit de consommer de l'alcool dans l'hôtel de ville ou d'être en état d'ébriété dans l'exercice de ses fonctions; il est aussi défendu de fumer sauf dans les endroits appropriés. Un second ensemble de règlements, plus spécifiques, se rattachent expressément à la nature publique de leur fonction¹³. Présentes en nombre plus important, ces dispositions ont un caractère beaucoup plus restrictif. Ainsi dans l'exercice de ses devoirs, tout fonctionnaire de même que tout échevin ne peut transmettre d'information aux journalistes sans l'autorisation du Conseil municipal, au risque de se voir suspendre de ses fonctions¹⁴. Ce règlement devient plus sévère quelques années plus tard, alors que les fonctionnaires perdent l'initiative de communiquer des copies de documents officiels au public¹⁵.

Les employés municipaux doivent aussi faire preuve d'impartialité dans l'accomplissement de leur travail. Même si en pratique leur embauche ou leur promotion est parfois le résultat de l'appui d'un échevin, ils doivent garder à l'esprit le fait qu'ils travaillent dans l'"intérêt général", sans égard à l'équipe qui détient le pouvoir. Pour s'assurer de cette loyauté, on va même jusqu'à priver les fonctionnaires du droit de vote aux élections municipales à partir de 1887 et ce, jusqu'en 1899¹⁶. Par la suite, le Comité exécutif n'interdit pas formellement aux employés de s'intéresser à la politique, bien qu'il leur conseille fortement de ne pas participer à l'organisation des élections municipales¹⁷.

12. *Charte de la Cité de Montréal*, 62 Victoria, chap. 58, 1899, art. 22.

13. On retrouve sensiblement le même genre de réglementation dans le cas de la fonction publique québécoise, à cette époque. Voir l'étude de James Iain Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise 1867-1970*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1986: 67, 73.

14. DGDA, *Rapports et dossiers de résolution du Conseil municipal et du Comité exécutif (Rapports)*, 3e série, no 3935, résolution de la Commission des finances, 24 novembre 1904.

15. DGDA, *Rapports*, 3e série, no 3935, directive aux chefs de service du directeur des services, 28 avril 1924.

16. DGDA, Division des archives de la Ville de Montréal, *Ville de Montréal. Administration municipale*, Montréal, juin 1981: 27. À la même époque, soit en 1889, les fonctionnaires provinciaux et fédéraux perdent aussi le droit de vote aux élections provinciales. Dans ce cas, leur droit ne sera rétabli qu'en 1903: James Iain Gow, *op. cit.*: 74-76.

17. "Attendu que l'un des premiers devoirs du fonctionnaire public est . . . de servir fidèlement, quelles que soient ses sympathies personnelles, les administrateurs qui ont été choisis par l'électorat; (. . .) Attendu qu'il est indispensable que maîtres et serviteurs coopèrent, dans la plus parfaite harmonie, à la tâche qui . . . a pour but d'assurer le progrès de notre ville . . . que les fonctionnaires municipaux soient . . . engagés à ne pas prendre aucune part, si peu active qu'elle soit, aux choses électorales . . .": DGDA, *Rapports*, 3e série, dossier sur les élections, résolution du Comité exécutif du 28 mai 1930.

En tant que serviteurs publics, les fonctionnaires municipaux doivent aussi accepter de travailler après les heures régulières de travail lorsque les "affaires publiques" le nécessitent et ce, sans réclamer de rémunération supplémentaire¹⁸. En contrepartie, toutefois, il ne semble pas que l'on contrôle très sévèrement leurs heures de travail, bien qu'ils soient tenus en principe d'être présents à l'hôtel de ville entre neuf heures du matin et cinq heures le soir¹⁹. De même, jusqu'au début des années 1910, voire même jusqu'à la fin de cette décennie, les fonctionnaires bénéficient d'une liberté certaine au niveau des congés de maladie ou autres, puisque la seule disposition formelle à cet égard stipule simplement que les employés qui s'absentent pendant plus de huit jours doivent d'abord en obtenir la permission²⁰. On ne régleme d'aucune autre manière explicite les absences des fonctionnaires, même si en pratique il existe sûrement une certaine forme de contrôle.

La question du lieu d'habitation des employés témoigne aussi de leur statut particulier de serviteurs publics. De tout temps et jusqu'à tout récemment, la norme consistait à obliger les fonctionnaires à habiter dans les limites de la ville. Il semblait alors admis par tous que ces derniers, qui assurent leur subsistance grâce au trésor public, y contribuent comme tous les autres en payant des taxes municipales. Il ne s'agissait là, en somme, que d'une question d'équité sociale. Selon les époques, cependant, cette disposition sera appliquée avec plus ou moins de sévérité alors que l'on tolérera parfois des exceptions à la règle. En fait, comme dans le cas de bien des règlements, la sévérité de son application varie à maintes reprises au cours des premières décennies du XXe siècle, au gré de l'évolution du dispositif disciplinaire mais aussi des conjonctures. Ainsi de 1891, date de l'apparition de cette disposition, à 1903, tout employé est strictement tenu d'habiter dans les limites de la ville. La mesure est assouplie dès lors puisque moyennant une permission spéciale du Conseil, les fonctionnaires, qui ne sont pas propriétaires à Montréal, peuvent habiter à l'extérieur de la ville. Puis à partir de 1921 on cesse, en théorie du moins, d'accorder ces dérogations et l'on menace même de destitution tous ceux qui ne se conforment pas au règlement. L'apparition de cette mesure

-
18. C'est aussi le cas des fonctionnaires du gouvernement québécois; James Iain Gow, *op. cit.*: 166. On retrouve une situation analogue chez les fonctionnaires du gouvernement fédéral américain: Cindy Sondik Aron, *Ladies and Gentlemen of the Civil Service. Middle-Class Workers in Victorian America*, New-York, Oxford University Press, 1987: 129.
 19. DGDA, *Rapports*, 1ère série, Orders in Council 1899-1907. À quelques reprises la Commission des finances adopte des résolutions visant à contrôler la ponctualité des fonctionnaires. Dès 1901, par exemple, elle demande aux chefs de service de "... mettre tous les mois devant le Comité des finances un état indiquant les heures d'arrivée et de départ des employés". Mais ces dispositions, qui ne sont accompagnées d'aucune modalité précise d'application pas plus que de sanctions, ne sont jamais suivies pendant très longtemps: procès-verbaux de la Commission des finances, 7 février 1901, vol. 17 et 8 novembre 1901, vol. 18, microfilm, bobine 4. En 1908, la Commission des finances fait une autre tentative en ce sens. Elle donne des indications plus précises sur la manière de tenir les registres de temps mais cette fois encore le nouveau système ne fait pas long feu: *op. cit.*, 12 mars 1908, vol. 20, microfilm, bobine 5; 3 avril et 4 décembre 1908, vol. 21, bobine 6.
 20. DGDA, *Ordres et règlements de la Cité de Montréal*, Montréal, 1893, article 7.

de renvoi ne suffit pas: l'existence du règlement doit être rappelée à plusieurs reprises aux chefs de service²¹.

Cette rapide énumération atteste de la présence, dès le tournant du siècle, de tout un ensemble de règles destinées aux fonctionnaires; règles qui englobent des dimensions relativement étendues de leur vie professionnelle voire même de leur vie personnelle, à tel point que très peu de nouvelles dispositions seront adoptées à ce chapitre, dans les années subséquentes. Ce qui distingue donc cette première période, ce n'est pas tant l'étendue des normes disciplinaires, mais bien plutôt les moyens pris pour les faire appliquer. À la réflexion, on constate en effet que ces règlements ne sont pas pourvus de sanctions précises, ni de modalités concrètes qui permettraient d'imposer leur respect ou leur mise en application. À ce chapitre, les textes demeurent vagues, comme en témoigne la disposition suivante, toujours en vigueur au début des années 1910 et qui stipule que:

Toutes les fois qu'il sera établi qu'un employé de la Cité est ou a été récemment en état d'ivresse pendant l'exercice de ses fonctions ou pendant les heures de bureau, ou qu'il s'est rendu coupable d'insubordination ou qu'il a de quelque manière que ce soit manqué à son devoir, il pourra être suspendu par l'autorité compétente, qui pourra ordonner que le salaire de cet employé soit suspendu jusqu'à ce qu'elle ait prononcé (sic) sur son cas²².

L'appréciation de la gravité de la faute et l'importance de la punition éventuelle sont donc laissées aux autorités chargées de faire appliquer cette discipline. Si cette absence de précision leur permet de disposer d'une marge de manoeuvre importante, elle rend cependant plus difficile et plus aléatoire le respect de la discipline, dans la mesure où la capacité de la faire appliquer réside bien plus dans le talent et la volonté de ceux qui détiennent l'autorité, que dans un ensemble de règles fixées d'avance.

La présence dans les règlements de certaines dispositions qui insistent sur le fait que les fonctionnaires sont tenus de se conformer aux normes édictées constitue un autre signe qui dénote le caractère plus ou moins achevé de cette discipline. Pour s'assurer du respect de certaines normes par les fonctionnaires, on doit même demander au greffier de faire signer par ces derniers un engagement stipulant qu'ils acceptent notamment de

21. DGDA, *Rapports*, 3e série, no 11302, résolutions du Comité exécutif du 9 novembre 1921 et du 15 décembre 1921; no 12431A, résolution du Comité exécutif du 20 juin 1922. Durant la période de la crise des années 1930, le Comité exécutif ira même jusqu'à demander régulièrement aux chefs de service de faire rapport à ce sujet. Par ailleurs en 1936, notamment, il met sa menace à exécution en révoquant un fonctionnaire du département de la taxe de vente qui habite Outremont. Voir à cet égard le dossier no 50457-7, commis du département de la taxe de vente au Comité exécutif, 16 mai 1936. Voir aussi Dossiers collectifs, fonctionnaires municipaux, 1930-1, résolution du Comité exécutif du 26 mai 1930 et 1933-2, H. Parent directeur des services aux chefs des services, 2 février 1933.
22. DGDA, *Règles régissant les délibérations du Conseil municipal de la Cité de Montréal et de ses commissions*, Montréal, 1912, article 114.

faire du travail supplémentaire après les heures régulières²³. Cette caractéristique, jointe au fait qu'il faut répéter souvent les mêmes règlements, laissent entrevoir l'existence d'une difficulté certaine à faire respecter la discipline.

“MOINS DE TÊTES ET PLUS DE RESPONSABILITÉ!”²⁴: LA CRÉATION DU BUREAU DES COMMISSAIRES²⁵

Dans le contexte du développement important de l'appareil municipal et de l'augmentation des effectifs qui caractérisent l'administration montréalaise au début du XXe siècle, ce système s'avère de plus en plus inadéquat. Avec la croissance graduelle du nombre de fonctionnaires on peut penser que le respect de l'autorité ne peut plus être assuré par le seul intermédiaire des rapports interpersonnels. En l'absence de contact direct entre les autorités supérieures et les employés, il s'avère donc nécessaire de développer de nouvelles formes de relais du pouvoir, ce qui implique, comme l'a démontré Michel Foucault dans le cas de la réforme du droit criminel, “. . . un réaménagement du pouvoir de punir selon des modalités qui le rendent plus régulier, plus efficace et constant et mieux détaillé dans ses effets”²⁶. Cela passe par une reformulation complète du dispositif disciplinaire dont les bases ou l'armature ne doivent plus reposer sur des individus en particulier mais bien sur des règles de fonctionnement claires qui en assurent le respect indépendamment des personnes qui sont en place. Principes généraux, tels que définis par Weber, qui sont constitutifs de l'établissement d'une autorité de type bureaucratique.

Malgré toutes ces failles, pourtant, le système en vigueur à l'hôtel de ville, avant la création du Bureau des commissaires, comporte encore bien des avantages dont plusieurs tirent profit. L'absence de contrôles réguliers des faits et gestes de tous semble bénéficier de l'assentiment d'un grand nombre²⁷. On peut penser que les fonctionnaires tirent aussi partie de cette situation. La relative souplesse des règlements qui sont im-

23. “. . . demander de chaque employé à qui un salaire annuel est payé, de signer un engagement par écrit à l'effet qu'il ne demandera pas ou réclamera aucune somme d'argent, pour soi-disant services extra, en sus et au-delà de son salaire régulier. . .”: DGDA, *Ordres et règlements du Conseil*. . ., 1893, article 14.
24. Sous-titre d'une conférence prononcée par Olivar Asselin et organisée par la Ligue du progrès civique au cours de l'automne 1909, *Le problème municipal. La leçon que Montréal doit tirer de l'expérience des États-Unis*, Montréal, 1909.
25. Les contemporains emploient indistinctement les termes Bureau de contrôle ou Bureau des commissaires lorsqu'ils se réfèrent à cette institution. Le premier terme, toutefois, constitue la traduction littérale du vocable employé en anglais: “Board of Control”. Dans les textes de loi municipaux se rapportant à l'institution montréalaise, on emploie le terme Bureau des commissaires et c'est pourquoi c'est celui-ci que nous utilisons dans l'article. Se référer aux *Amendements à la charte de la Cité de Montréal*, Montréal, 1910.
26. Michel Foucault, *op. cit.*: 83.
27. Rares sont les fois où l'on formule le vœu de faire enquête sur tout aspect du fonctionnement de l'administration et lorsqu'une suggestion est émise, elle n'est jamais pourvue d'un caractère d'obligation. Voir notamment le compte rendu de l'assemblée de la Commission des finances du 7 décembre 1905 et reproduit dans la *Gazette municipale*, 2, 46 (18 décembre 1905): 1343. Voir de même le texte d'une résolution provenant toujours de cette Commission et suggérant de faire enquête sur les fonctionnaires de l'administration: DGDA, Commission des finances, dossier 2526, 29 novembre 1909.

posés, et ce surtout dans le cas de l'assiduité et des heures de travail, en témoigne de manière éloquent.

Cependant, la façon nettement arbitraire dont la discipline est appliquée constitue le revers de cette médaille puisque les employés peuvent facilement être démis de leurs fonctions, pour une foule de motifs plus ou moins éloignés de la qualité de leur performance au travail. On peut rappeler à titre d'exemple le fait qu'à cette époque le maire détient le pouvoir de surveillance sur tout fonctionnaire et officier supérieur, qu'il peut suspendre sans avoir à obtenir le consentement préalable du Conseil ou du président de la commission concernée. Il s'avère impossible de savoir si les maires auront souvent recours à ce pouvoir. Mais le fait de son existence même n'atteste-t-il pas de la façon arbitraire dont l'autorité peut s'exercer?

La seule source d'opposition connue à ce système provient de certains chefs de service qui vont profiter de la tenue d'une vaste enquête publique sur l'administration municipale pour présenter leurs doléances, et demander ainsi un accroissement de leurs pouvoirs sur le fonctionnement interne de leurs départements respectifs²⁸. Mais c'est avant tout de l'extérieur de l'enceinte de l'hôtel de ville qu'émanent les critiques les plus virulentes à l'égard de l'administration municipale. Si la discipline comme telle ne constitue évidemment pas l'enjeu central de cette critique, elle n'en est pas absente pour autant en ce qu'elle représente un des leviers majeurs permettant la transformation du fonctionnement de l'administration.

La volonté de "moderniser" le mode d'administration de l'hôtel de ville remonte à la fin du XIX^e siècle, avec l'émergence des mouvements de réforme urbaine sur la scène politique montréalaise²⁹. Leur principal objectif vise à contrôler la gestion municipale et les coûts reliés à la croissance rapide des services qui s'amorce. C'est dans cette optique que se développe le projet de rationaliser l'administration municipale suivant les principes d'efficacité et d'économie adoptés par les entreprises privées. Pour parvenir à leurs fins, les réformistes cherchent d'abord à obtenir la concentration des pouvoirs au sein d'un organisme exécutif composé d'un nombre restreint d'élus. Ils visent en somme à soustraire la gestion des affaires municipales aux échevins qui, prétendent-ils, profitent de leur position pour distribuer contrats et emplois aux amis et à la famille, afin de s'assurer une clientèle politique.

28. DGDA, *Commission royale d'enquête sur l'administration de Montréal présidée par le Juge Lawrence Cannon*, 1909, Témoignages, vol. 51: 79-100.

29. Les travaux sur cette période de l'histoire politique de Montréal sont relativement nombreux. Voir à cet égard l'étude bien connue de Michael Gauvin, "The Reformer and the Machine: Montreal Civic Politics from Raymond Préfontaine to Médéric Martin", *Journal of Canadian Studies/ Revue d'études canadiennes*, 13,2 (été 1978): 16-26. Cet article reprend les principaux résultats de sa thèse de maîtrise: «The Reformer Movement in Montreal, (1886-1914)», Thèse de M.A. (histoire), Université d'Ottawa, 1972, 163p. Mentionnons également la thèse d'Annick Germain, «Les mouvements de réforme urbaine à Montréal, de 1880 à 1920», Thèse de PH.D. (sociologie), Université de Montréal, 1980, 415p; celle de Francine Nagant, «La politique municipale à Montréal, de 1910 à 1914: l'échec des réformistes et le triomphe de Médéric Martin», Thèse de M.A. (histoire), Université de Montréal, 1983; de même que celle de Daniel J. Russell, «H.B. Ames as Municipal Reformer», Thèse de M.A. (histoire), Université McGill, 1972, 169 p.

Les réformistes obtiennent gain de cause en 1909, alors que les électeurs montréalais se prononcent en faveur du changement qu'ils préconisent dans le mode de gestion de la Ville. Quelques mois plus tard, l'élection des réformistes à tous les postes du nouveau Bureau des commissaires complète leur victoire. L'avènement de cette nouvelle institution représente un tournant majeur en ce qu'elle constitue la première tentative en vue de soustraire une partie de la gestion municipale au processus électoral, de même qu'une redistribution des pouvoirs formels, tels qu'inscrits dans la Charte. Le Bureau des commissaires, sorte d'ancêtre du Comité exécutif actuel, se voit ainsi accorder la majorité des pouvoirs exécutifs et administratifs, jusque-là exercés jalousement par les membres du Conseil municipal et par le maire. Le Bureau devient également responsable de la gestion du budget, après approbation du Conseil, de même que de la nomination et de la révocation des fonctionnaires³⁰.

Bien que le règne du Bureau des commissaires soit de courte durée, il favorise une première centralisation du processus formel de décision. Sont aussi posés certains jalons importants, nécessaires à l'élaboration d'une nouvelle politique disciplinaire. Deux aspects en particulier valent d'être mentionnés. Il s'agit tout d'abord du projet d'établir des rapports sur les employés. Rendu nécessaire par la perte de connaissance personnelle des subalternes par la direction, ce moyen contient en germe l'idée d'un contrôle individualisé. Mais il y a loin de la coupe aux lèvres et ce projet, qui n'est encore une fois nullement accompagné de dispositifs concrets, semble bien demeurer lettre morte³¹.

À la différence de la période précédente, alors que les règlements sont enchâssés dans les *Ordres et règlements du Conseil*, la discipline tend à se constituer comme un champ de juridiction propre, comme en témoigne l'adoption d'un règlement ad hoc en 1914 qui porte sur différentes facettes du travail des fonctionnaires³². Plus explicitement normative, cette disposition cherche en outre à réformer leurs pratiques quotidiennes. Elle concerne l'application que chacun doit fournir à son ouvrage et le type d'attitude à adopter, en interdisant les conversations et les lectures qui ne sont pas directement reliées au travail. On ne tolère plus, par ailleurs, l'usage du téléphone à des fins personnelles³³.

LE RÈGLEMENT SUR L'ASSIDUITÉ

Malgré les quelques réformes apportées à l'administration municipale, rien ne va plus en 1918 et le gouvernement provincial impose sa tutelle à la Ville de Montréal. En vue

30. Francine Nagant, *op. cit.*: 107.

31. DGDA, *Rapports*, 1ère série, H. Laporte, maire sortant à S. D. Vallières, conseiller municipal, 8 février 1906; Orders in Council 1899-1907; Commission des finances, Dossier 2526, 29 novembre 1909; Dossiers collectifs, fonctionnaires municipaux 1914-1, mémoire du conseiller Napoléon Hébert, membre du Bureau des commissaires, 19 juin 1914.

32. DGDA, Dossiers collectifs, fonctionnaires municipaux, 1927-1, directeur du service de santé aux chefs de services, 9 décembre 1927.

33. "Chaque commis doit éviter tout ce qui pourrait distraire ses camarades de leur travail. Les conversations nécessitées par des renseignements à donner ou à recevoir doivent se faire à voix basse. Les lectures qui ne sont pas motivées par des recherches à faire ou qui ne sont pas en rapport avec le travail de bureau sont aussi défendues." : DGDA, Dossiers collectifs, fonctionnaires municipaux, 1927-1, *op. cit.*, articles 8 et 12.

de redresser sa situation financière et de mettre de l'ordre dans son administration, Québec nomme une Commission administrative à laquelle il accorde de larges pouvoirs: ceux du Conseil municipal de même que ceux du défunt Bureau des commissaires³⁴. Bien que de courte durée, le règne de la Commission administrative va permettre la mise en place de réaménagements majeurs qui vont changer le mode d'administration de la municipalité, du moins formellement.

Parce que non élus et donc non redevables à la population, les commissaires³⁵ jouissent d'une très grande latitude pour adopter ces réformes, pour la plupart impopulaires. Dans les semaines qui suivent leur entrée en fonction, les commissaires effectuent un grand ménage à l'hôtel de ville en imposant un régime d'austérité, en congédiant les fonctionnaires en surnombre et en augmentant le pouvoir de taxation de la Ville. La Commission engage également une firme d'experts³⁶ qui recommandent l'adoption des principes associés à l'organisation scientifique du travail, alors en pleine expansion dans les grandes entreprises et d'autres administrations publiques. Dans la foulée, la Commission adopte une première grille de classification des emplois³⁷, nomme une commission du service civil pour réglementer l'embauche et les promotions des fonctionnaires au mérite, c'est-à-dire en fonction de leurs qualifications, espérant mettre ainsi fin aux pratiques de favoritisme.

C'est dans ce contexte que sont également adoptées de nouvelles mesures en vue de faire respecter la discipline et régner l'ordre dans les services de l'hôtel de ville. Une première offensive est menée du côté de l'assiduité des fonctionnaires; dès les tout premiers jours de son arrivée à l'hôtel de ville, la Commission adopte un règlement à cet égard:

Veuillez donc avertir tous vos employés qu'ils devront être à leur ouvrage chaque matin à 9 heures, c'est-à-dire qu'ils devront se rendre à l'hôtel de ville quelques minutes avant afin d'être en mesure de pouvoir commencer leur travail à l'heure. . .
Une heure et quart devra être allouée à chaque employé pour son lunch.

34. Honoré Parent, *loc. cit.*: 365-366.

35. À l'origine, trois des membres de la Commission devaient provenir de l'administration municipale: le contrôleur Justinien Pelletier, l'avocat en chef Charles Laurendeau et le trésorier Charles Arnoldi. Mais à la veille de son entrée en fonction, seul le trésorier accepte de siéger. Les sources consultées sont muettes sur les raisons du désistement du contrôleur et de l'avocat en chef: *La Presse*, 6 avril 1918: 9; Robert Rumilly, *Histoire de Montréal*. Tome IV (1918-1939), Montréal, Fides, 1974: 8.

36. La Commission administrative choisit la société Arthur Young, également à l'emploi du gouvernement fédéral au même moment: DGDA, *Rapports*, 3e série, no 6894, Ernest Décary, président de la Commission administrative à René Bauset, greffier, 21 janvier 1919. Voir aussi J. E. Hodgetts et al., *Histoire d'une institution. La Commission de la Fonction publique du Canada, 1908-1967*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1975, chapitres III et IV.

37. DGDA, Service municipal, *Classification des fonctionnaires. Attributions et salaires*, expertise par Arthur Young & Co., 1920.

Vos employés devront cesser leur ouvrage à 5 heures c'est-à-dire qu'ils devront travailler jusqu'à cette heure; le temps nécessaire pour mettre leurs documents et leurs livres en place devra être pris après cinq heures.³⁸

Les précisions incluses dans le règlement révèlent mieux que tout la façon dont les fonctionnaires s'y prennent probablement pour gruger ça et là des parcelles de temps de travail. Toutefois, il semble que ce soit le temps accordé pour le repas qui soulève la plus vive opposition et la Commission, à la suite des nombreuses critiques des chefs de service, accepte de rétablir la durée initiale du repas qui est d'une heure et demie³⁹.

Mais les commissaires vont encore plus loin dans cette voie et adoptent un règlement complet et complexe en vue d'assurer l'assiduité effective des fonctionnaires. C'est dans cet esprit qu'est voté le 3 septembre 1918 le règlement numéro 670 "... concernant l'assiduité et la ponctualité des fonctionnaires". Rien n'est laissé au hasard et pour la première fois, la directive est accompagnée de modalités claires et précises permettant d'assurer son application. Désormais, l'assiduité sera contrôlée par la tenue d'un livre des présences, dans chaque service, dans lequel chaque fonctionnaire doit inscrire son nom lorsqu'il arrive le matin et quitte le soir, de même que pour le repas du midi. À 9 heures précises, chaque matin, le fonctionnaire désigné par son chef et "... qui a la garde du livre doit tracer une ligne à l'encre rouge au-dessous du dernier nom inscrit et y apposer ses initiales"⁴⁰. Les retardataires doivent dès lors faire inscrire leur nom sous cette ligne rouge par leur chef de service avec l'heure de leur arrivée. La même procédure s'applique pour la pause du midi et c'est dorénavant le chef de chaque département qui décide de l'heure du repas de chaque fonctionnaire qui doit obligatoirement être prise entre 11 heures trente et 14 heures trente. Le premier jour du mois, les chefs de service doivent remettre un relevé complet de l'assiduité de tous leurs subalternes indiquant clairement le nombre total d'heures ou de jours d'absence non autorisés. Puis la Commission administrative décide, à sa discrétion, de déduire du salaire de l'employé, le cas échéant, une somme équivalente au temps perdu.

Le règlement s'attaque avec la même détermination à la question des absences pour maladie:

... il est du devoir de tout fonctionnaire atteint d'indisposition de prévenir son chef de service aussitôt que possible après qu'il aura été atteint d'indisposition, à savoir avant 10 HEURES le matin, et avant 3 HEURES, l'après-midi, suivant qu'il est retenu chez lui par suite d'indisposition le matin ou l'après-midi. Tout fonctionnaire qui néglige de faire rapport de sa maladie, le jour même, aux heures ci-dessus mentionnées, perd son salaire pour le temps qu'il a ainsi négligé de prévenir son chef de service⁴¹.

38. DGDA, *Rapports*, 3e série, no 6893, avis de la Commission administrative à tous les chefs de service, 15 avril 1918. Voir également *La Presse* qui fait mention de cet avis dans son édition du 16 avril 1918: 4.

39. "Par suite des remarques qui nous ont été faites par les chefs de Département, je désire amender l'ordre qui vous a été donné le 15 avril ... Vous voudrez bien ... allouer à chacun de vos employés une heure et demie au lieu d'une heure et quart." : DGDA, *ibid.*, avis du président de la Commission administrative à tous les chefs de service, 17 avril 1918.

40. DGDA, *Règlement concernant l'assiduité et la ponctualité des fonctionnaires*, no 670, section 3.

41. DGDA, *op. cit.*, section 10.

Cette disposition est adoptée dans le but de permettre aux médecins du service de santé de la Ville de rendre visite aux malades avec le plus d'efficacité possible, mais aussi de faire rapport aux autorités concernées. Dans ce cas-ci également, les chefs de service doivent remettre à la Commission administrative une liste mensuelle de tous leurs employés qui se sont absentés pour cause de maladie. En dernier ressort, c'est cette dernière qui décide si les fonctionnaires peuvent ou non retirer leur salaire.

Le changement de ton, on le constate aisément, est drastique, et a d'abord pour effet d'irriter les chefs de service, comme en témoigne cette missive du greffier au directeur de la Commission:

... ce règlement est radical à l'extrême. Je me demande ... si les termes n'en sont pas trop sérieux. ... Il faut savoir faire la distinction entre les bons fonctionnaires et ceux qui négligent de remplir leur devoir consciencieusement. ... on prive les fonctionnaires d'une partie de leur salaire pour les absences non motivées ou les retards et on ne tient aucun compte des heures supplémentaires qu'un grand nombre ... donnent à leur service sans la moindre récrimination⁴².
Il serait regrettable si, en voulant mettre le personnel sur un pied d'efficacité irréprochable, on n'atteignait pas le but et l'on causait de la dépression chez un certain nombre de bons fonctionnaires.

Mais plus que la sévérité, ce sont les modifications que le règlement implique au niveau des pratiques et des habitudes qui choquent à ce point. Ainsi, la nouvelle règle impose aux chefs de service un autre modèle de comportement dans la mesure où elle les oblige à se départir, en quelques sorte, de leur rôle d'autorité bienveillante et paternaliste, pour emprunter un style beaucoup répressif. Ce règlement leur dicte aussi la façon dont ils doivent procéder, s'ingérant non seulement dans leur manière de diriger leur personnel, mais les plaçant eux-aussi dans une position subordonnée vis-à-vis de la Commission.

On peut imaginer sans mal la résistance que suscitent ces changements par le peu d'empressement avec lequel les chefs de service les appliquent, du moins dans un premier temps. Le secrétaire du greffier, chargé de la compilation des rapports d'assiduité, se plaint du fait que plusieurs d'entre eux négligent de lui envoyer leurs relevés mensuels⁴³. Certains des chefs allèguent que le petit nombre d'employés rattachés à leur service ne nécessite pas la tenue de tous ces registres de présence. D'autres encore ne jugent pas nécessaire de rapporter les retards qui sont compensés par les heures de travail supplémentaires. Les uns et les autres acceptent mal d'avoir à s'en remettre à un tiers pour régler ces questions de routine, et vont ainsi à l'encontre de l'esprit qui anime le nouveau règlement, adopté justement pour uniformiser les pratiques et éliminer les cas particuliers.

Du côté des fonctionnaires, où on aurait pu s'attendre à une opposition encore plus marquée, l'adoption du nouveau règlement ne semble pas causer de remous. Certes,

42. DGDA, *Rapports*, 3e série, no 43910, R. Bauset, greffier à E. Décary, président de la Commission administrative, 22 septembre 1918.

43. DGDA, *Rapports*, 3e série, no 7509, P. Lemieux, commis-secretaire, à R. Bauset, greffier, 25 février 1920.

l'enregistrement systématique des heures de présence au travail provoque sûrement, là aussi, quelques grincements de dents. Mais en même temps, on peut penser que plusieurs d'entre eux acceptent favorablement l'introduction de règles de fonctionnement précises. Si elles ont peut-être l'inconvénient de restreindre certaines libertés, elles n'en présentent pas moins le très grand avantage de fixer clairement les règles du jeu, leur permettant ainsi d'échapper à l'arbitraire de ceux qui détiennent l'autorité. À cet égard, on n'a qu'à penser aux congés qui sont accordés en cas de maladie. Avant l'introduction du règlement, comme on l'a vu, il n'existe aucune disposition claire sur le sujet et les fonctionnaires peuvent obtenir le paiement de leur salaire durant leur absence sur simple recommandation de leur chef de service, auprès des présidents des commissions échevinales sous l'autorité desquelles ils sont placés. Comme il n'existe aucune procédure formelle sur ce plan, le paiement des absences pour maladie ou autres repose donc sur le bon vouloir de certaines personnes; ce qui fait que ce paiement n'est jamais assuré à l'avance sauf probablement dans le cas des favoris.

Si le nouveau règlement limite sans aucun doute les traitements de faveur dont certains bénéficient, il permet en revanche à tous les autres d'être assurés d'obtenir ce même avantage s'ils se conforment, tout simplement, à la procédure exigée. C'est ainsi que cette nouvelle mesure, qui avait pour but d'éliminer les abus et cherchait à provoquer un effet dissuasif, ne produit pas le résultat escompté. Bien au contraire, elle institue la possibilité sinon le droit d'obtenir le paiement des jours de maladie, cautionnant une pratique à laquelle était accolé jusque-là un certain caractère d'exception. Et moins d'un an après l'adoption du règlement sur l'assiduité, les demandes de congés de maladie semblent se multiplier à un point tel, qu'il faut revoir plusieurs de ses dispositions⁴⁴.

Toutes les modifications apportées tendent effectivement à restreindre les possibilités de remboursement. En premier lieu, on resserre le contrôle sur les visites aux malades puisque les médecins visiteurs doivent désormais faire rapport sur un formulaire en triple exemplaire⁴⁵. Sont ainsi consignées par écrit toute une série d'informations sur le malade: date du début de l'absence, date et heure de la ou des visites du médecin, diagnostic, durée probable de la maladie etc. Mais surtout, le nouveau règlement limite le droit de remboursement des journées de maladie en fonction de la nature du travail effectué et de son caractère essentiel. Trois catégories sont ainsi établies. Dans le premier cas, le fonctionnaire pourra éventuellement obtenir un remboursement complet de ces jours d'absence dans la mesure où son chef de service estime que son travail peut être soit retardé, soit accompli par une autre personne ou bien interrompu, n'entraînant donc pas de frais supplémentaires pour la Ville. Par contre, dans le cas où le travail doit être interrompu ou effectué par un tiers et implique des dépenses non prévues, le fonctionnaire malade ne peut recevoir que la moitié de son salaire, pendant un maximum de 15

44. DGDA, *Rapports*, 3e série, no 7409, texte de la proposition d'amendement émise par la Commission administrative, 12 avril 1919.

45. "Une première copie du formulaire demeure entre les mains du fonctionnaire concerné. La seconde doit être transmise au service où il travaille et la troisième est conservée par le service de santé". DGDA, *By-Law to amend by-law no. 670, entitled "By-law concerning the attendance and punctuality of the officials"*, no 709, article 1, adopté le 20 janvier 1920.

jours. Ces différentes dispositions ne s'appliquent qu'aux employés permanents, c'est-à-dire aux personnes dont le salaire est fixé annuellement, excluant ainsi les fonctionnaires temporaires qui sont rémunérés sur une base horaire ou hebdomadaire⁴⁶.

Avec l'introduction de ce règlement sur l'assiduité et son amendement successif, c'est la logique même de la discipline qui est radicalement modifiée. La nouvelle politique disciplinaire implique d'abord une transformation complète dans la manière d'exercer l'autorité qui ne dépend plus de la personne qui détient ce pouvoir mais bien d'un ensemble de règles fixes et objectives. Conséquemment, la loyauté doit dès lors être assurée par le respect des règlements et non plus en fonction d'un individu en particulier. Cette nouvelle discipline passe aussi par une dépersonnalisation des fonctionnaires puisque tous doivent se conformer aux règlements établis et qu'il ne saurait y avoir de mesures d'exception. Mais il faut bien voir que cette dépersonnalisation implique en même temps une individualisation plus grande, qui s'effectue par la cueillette d'informations multiples sur chacun d'entre eux, par le biais des registres d'absence ou des rapports de visite aux malades. Au pouvoir plus visible parce que plus personnalisé tel qu'il s'exerçait au départ, se substitue donc un pouvoir plus diffus et plus régulier qui passe par le respect des règlements et, plus que tout, par l'accumulation d'informations spécifiques sur chaque employé et le contrôle plus étroit de leurs pratiques⁴⁷.

LA CRÉATION DU COMITÉ EXÉCUTIF: UNE NOUVELLE MANIÈRE D'EXERCER L'AUTORITÉ?

L'avènement du Comité exécutif, en 1921, constitue une étape tout aussi propice au processus de constitution d'une autorité de type bureaucratique, amorcé au début des années 1910. Tout d'abord, le principe de la séparation des pouvoirs, qui avait été inauguré avec le Bureau des commissaires, est consolidé. L'arrivée de cette nouvelle institution vise également à restreindre les attributions du maire et devient en somme, de l'avis de plusieurs, le lieu véritable de l'exercice du pouvoir⁴⁸. C'est lui qui prépare le budget et qui, après l'avoir soumis pour approbation au Conseil municipal, gère les crédits alloués. À partir de 1922, il possède seul le pouvoir de nomination et de contrôle de l'ensemble des fonctionnaires, de même que des chefs de service, à l'exception du directeur des services. En outre, le Comité se voit attribuer l'entière initiative en matière législative et toute décision doit recevoir son aval⁴⁹.

46. Au cours de la période étudiée, on ne compte qu'une très faible proportion d'employés temporaires parmi les fonctionnaires cols blancs. En 1922, par exemple, il n'y a que trois employés temporaires sur un total de 302 fonctionnaires dans les services étudiés (secrétariat municipal, service du contentieux, service des finances, bureau du directeur des services). En comparaison, le service des travaux publics, qui comprend une majorité de cols bleus, compte 2700 employés temporaires sur un total de 3000 fonctionnaires: DGDA, Dossiers collectifs, fonctionnaires municipaux, 1922-1, janvier 1922.

47. Processus qui se produit de manière analogue à celui étudié par Michel Foucault dans son étude sur l'émergence de la prison moderne, *op. cit.*: 139.

48. Voir à cet égard la thèse de Francine Gagnon-Lacasse, *op. cit.*: 160; de même que l'article de Andrew Sancton, "Montreal", Andrew Sancton et Warren Magnusson, dir., *City Politics in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1983: 67.

49. Honoré Parent, *loc. cit.*: 368.

À partir de 1921, le pouvoir administratif est également mieux délimité. Selon les amendements apportés à la charte⁵⁰, les services municipaux sont désormais divisés en six: les finances, le secrétariat, le contentieux, la santé, les travaux publics et la sécurité publique. Les chefs qui les dirigent, peuvent nommer et révoquer leurs fonctionnaires, fixer les augmentations de salaires et les promotions; ils doivent toutefois soumettre le tout à l'approbation du Comité exécutif devant lequel ils sont responsables. Pour faciliter les communications entre ces différentes instances, une disposition de la charte prévoit finalement la nomination d'un directeur des services responsable, pour sa part, devant le Conseil. Outre la naissance du Comité exécutif, la reconnaissance officielle des services municipaux et la nomination d'un directeur favorisent donc, elles aussi, le déplacement du lieu de l'exercice du pouvoir de la sphère politique à la sphère administrative, tout en renforçant le rôle de cette dernière.

Mais au-delà de la présentation de ces changements formels, il nous a semblé nécessaire d'analyser comment, finalement, s'exerce de manière concrète la nouvelle autorité ainsi constituée, en reprenant comme terrain d'enquête le cas des demandes de paiement des jours de maladie. D'entrée de jeu, on remarque que le nouveau contexte ne fait pas disparaître les anciennes habitudes, tant du côté de ceux qui détiennent l'autorité que du côté des fonctionnaires. N'adoptant en fait ni la forme d'une adhésion totale, ni celle d'un rejet d'ensemble, l'intégration de ces changements procède plutôt de la juxtaposition de plusieurs des anciennes pratiques, dans le cadre du nouveau dispositif disciplinaire.

Loin de se simplifier, la nouvelle procédure pour demander le paiement des journées d'absence s'alourdit sensiblement car elle implique désormais un double contrôle. C'est qu'en dépit des visites à domicile des médecins de l'administration et des recommandations qu'ils formulent, les chefs de service continuent de se prononcer sur le bien-fondé des requêtes de leurs fonctionnaires. À leur retour au travail, les employés malades doivent ainsi soumettre une demande de remboursement par écrit à leur supérieur. Avant de l'acheminer au Comité exécutif, instance de qui relève la décision finale, les chefs de service joignent aussi leur avis sur la légitimité de la demande⁵¹.

En plus de refléter la complexité entourant le processus de prise de décision en pareil cas, la correspondance échangée dans ce contexte révèle par le menu la dynamique à l'oeuvre dans les rapports entre la direction et les fonctionnaires; la façon dont les uns s'y prennent pour faire reconnaître et imposer leur autorité et les autres, pour tirer profit de cette mesure. Elle permet aussi de mettre à jour toute la mise en scène qui est déployée dans le déroulement de ses rapports et vis-à-vis de laquelle les fonctionnaires n'ont d'autre choix que de se conformer, s'ils veulent obtenir gain de cause.

C'est sans doute ce qui explique que dans la formulation de leur demande les employés adoptent le plus souvent un ton humble, qui pourrait susciter la compassion de leur chef. Bien davantage que la gravité de leur maladie, c'est la précarité de leur

50. Statuts du Québec, 11 George V, chap. 111 et 112 (cédule B), *Loi amendant la Charte de la Cité de Montréal*, 1921, article 210.

51. DGDA, *Rapports*, 3e série, no 11780, résolution du Comité exécutif du 31 mars 1922.

situation et l'importance de leurs responsabilités financières et familiales qu'ils évoquent en premier lieu. Les femmes utilisent le procédé autant que les hommes. Chez eux, cette responsabilité est d'abord invoquée à titre d'époux et plus rarement de soutien de famille, tandis que dans le cas des femmes, la prépondérance de ces rôles est inversée. L'utilisation de ce type d'argument semble particulièrement efficace chez elles. Il appert en effet que les chefs de service vont soutenir plus favorablement ce type de demandes dans le cas des fonctionnaires féminins, comme s'ils cherchaient à compenser la faiblesse du revenu de ces femmes par le paiement intégral des journées perdues pour cause de maladie⁵².

Les fonctionnaires, tout autant masculins que féminins, s'appuient aussi sur leur état de service pour formuler leurs demandes. À ce chapitre, l'ancienneté, le dévouement, la loyauté et la compétence sont tour à tour invoquées. On pourrait multiplier à l'infini les exemples à cet égard. Prenons le cas, particulièrement révélateur, de la sténographe du percepteur en chef de la division des taxes spéciales qui obtient, entre la fin de l'année 1928 et le milieu de l'année 1930, plus de douze mois de congés payés, par la prolongation répétée de la même permission. Embauchée en 1920 à l'âge de 16 ans, elle demande un premier congé en 1928. Elle obtient alors la permission de s'absenter pendant six semaines à partir du mois de septembre, tout en continuant à recevoir son salaire. Ce premier congé est d'abord prolongé jusqu'en décembre de la même année. N'étant pas tout à fait remise de sa maladie en avril 1929, l'assistant directeur du département des finances demande au directeur des services d'intervenir en sa faveur auprès du Comité exécutif, afin d'obtenir une nouvelle prolongation de son congé, cette fois-ci pour tout l'été:

Monsieur Grisé, son chef immédiat, écrit-il, a toujours reconnu l'habileté et le dévouement de Mademoiselle T. Cette employée est au service. . . depuis 1920 et est sténographe de Monsieur Grisé depuis 1923. Son salaire, jusqu'à l'année dernière, n'était que de 720\$ malgré son habileté. . .⁵³

Au mois de juillet de l'année suivante, donc en 1930, c'est le directeur des finances qui appuie sa requête en demandant, cette fois, la possibilité de lui accorder un congé de trois mois toujours avec traitement intégral car, expose-t-il, " . . . elle ne peut compter sur sa famille étant orpheline et ayant de surcroît un frère malade à charge."⁵⁴

52. C'est l'impression d'ensemble qui se dégage des quelques centaines de demandes auxquelles nous avons eu accès dans les archives. Certains exemples à cet égard sont particulièrement significatifs: DGDA, *Rapports*, 3e série, no 17512.1, comptométriste à P. Collins assistant trésorier, 16 septembre 1924 et J. A. Soulières comptable en chef du revenu à l'assistant trésorier, 24 septembre 1924; no 34794, notaire J. Baudoin à J. Crépeau, directeur des services, 30 juillet 1929 et G. St-Pierre avocat en chef au directeur des services, 5 novembre 1929; no 2944, surintendant de la division du contrôle médical au directeur du service de santé, 14 février 1928 et R. Bauset, greffier, à J. Crépeau, directeur des services, 16 février 1928.

53. DGDA, dossier personnel de la fonctionnaire: P. Collins, assistant-trésorier, à J. Crépeau, directeur des services, 5 avril 1929.

54. DGDA, *ibid.*, L. Philie, directeur des finances, à H. Parent, directeur des services, 2 juillet 1930.

Dans la formulation de leurs demandes, les fonctionnaires font aussi appel au sens de la justice de leurs supérieurs pour réclamer le paiement de leurs jours d'absence. C'est en ces termes qu'un employé, commis dans le service des finances, présente sa requête à son patron:

... j'ose vous faire part que depuis 11 jours que j'ai repris le travail je n'ai rien reçu. Je devrais, il me semble, en toute justice, recevoir mon salaire, tout aussi bien que ceux qui sont malades actuellement et ce, depuis 4 ou 5 mois.

Connaissant votre droiture et votre intérêt pour la cause des employés civiques, je recours donc à vous pour exposer mon cas devant le conseil.

Je suis employé au service de la ville depuis 10 ans, marié, père de deux enfants et j'ai un besoin urgent de mon argent. . .⁵⁵

Ce qui frappe d'abord, c'est le fait que les raisons avancées pour obtenir gain de cause sont en général très éloignées du motif à l'origine de la demande, c'est-à-dire de la maladie. De même, toute la question concernant la manière dont le travail doit être accompli durant l'absence des fonctionnaires est graduellement abandonnée, et n'entre pas en ligne de compte dans la décision de payer ou non les jours d'absence. Du reste, les plaintes formulées par le surintendant du contrôle médical, au cours des années 1920 et 1930, attestent de ces libertés prises à l'égard du règlement. Les responsables du service de santé soulignent à maintes reprises le fait que les fonctionnaires ne se rapportent pas au service aux heures prévues par le règlement et que parfois, certains qui n'avertissent même pas le service, obtiennent quand même le remboursement de leurs journées d'absence⁵⁶. Finalement, surtout, cet échange de correspondance laisse aisément entrevoir la lourdeur du fonctionnement entourant le règlement de l'attribution de ces congés. Aux quelques 12 000 formulaires d'assiduité remplis par l'ensemble des chefs de service annuellement⁵⁷, s'ajoutent ainsi une multitude de lettres, de recommandations de toutes sortes et de résolutions du Comité exécutif⁵⁸.

55. DGDA, *Rapports*, 3e série, no 11697, commis du service des finances au Comité exécutif, 12 mars 1922.

56. "... la section 10 du règlement 709 n'est pas généralement observée. Les employés malades se rapportent au Contrôle médical un peu à toute heure de la journée, ou ne se rapportent pas du tout au jour fixé. La même remarque s'applique aux employés qui retournent à leur travail. Le Médecin visiteur s'entend souvent dire que le malade qu'il vient de visiter est retourné à son travail et le Contrôle médical n'en savait rien. (...) Ces faits qui se répètent tous les jours sont de nature à nuire à l'efficacité de mon service." : DGDA, Dossiers collectifs, fonctionnaires municipaux, 1929-1, J. A. Brien, surintendant du contrôle médical, au Docteur Boucher, directeur du service de santé, 2 décembre 1929; *Rapports*, 3e série, no 58670, résolution du Comité exécutif du 2 novembre 1938; Dossiers collectifs, fonctionnaires municipaux, 1941-1.1, directive du directeur des services aux chefs de services, 3 septembre 1941.

57. DGDA, *Rapports*, 3e série, no 6893, directive du président de la Commission administrative à tous les chefs de service, 11 mai 1918.

58. Dans le cas de l'acheminement d'une demande en particulier, jusqu'à neuf lettres ont été échangées au total, entre le moment de la formulation de la requête par le fonctionnaire et l'acceptation du paiement des jours de maladie par le Comité exécutif: DGDA, *Rapports*, 3e série, no 25583.

Le règlement sur l'assiduité, qui avait pour but d'assurer une plus grande ponctualité de la part des fonctionnaires, d'éliminer les abus et de rendre plus efficaces les procédures de contrôle, ne remplit manifestement pas tous ces objectifs. Non seulement sa mise en application entraîne une lourdeur de fonctionnement sans précédent, mais de plus il n'est même pas véritablement respecté, comme les nombreuses libertés prises pour l'appliquer le démontrent. Le règlement étant vidé de plus en plus de ses principales dispositions, à quoi répond donc le maintien de ce type de fonctionnement et de cette mise en scène?

Il est certain que tous les accrocs aux procédures attestent l'existence d'une certaine forme de résistance à l'égard de la nouvelle logique bureaucratique qui, loin de favoriser le règlement cas par cas, vise au contraire à dépersonnaliser les rapports de travail et d'autorité. Mais en même temps, il faut bien voir que cette résistance n'empêche pas que se développe malgré tout la bureaucratisation des rapports. En font foi la poursuite des visites des médecins et l'établissement de rapports à cet effet, de même que l'envoi régulier par les chefs de service des formulaires sur l'assiduité de leurs fonctionnaires. Témoin de cette dynamique aussi, est la rigidité croissante avec laquelle le règlement est appliqué au cours de la crise économique des années 1930; crise qui éprouve tout spécialement l'administration montréalaise⁵⁹. Dans ce contexte, on tente de réduire les dépenses associées aux congés de maladie, en restreignant à sept le nombre de jours payés pour cette raison⁶⁰. Face aux oppositions que soulève cette mesure, le Comité exécutif revient toutefois sur sa décision et accepte de payer la moitié du salaire des fonctionnaires absents, après l'écoulement des premiers sept jours remboursés en totalité⁶¹. Dans la même veine, l'administration adopte bientôt un nouveau système de paie qui permet de centraliser tous les mouvements du personnel, ainsi que de mieux contrôler leurs congés de toute sorte⁶².

Si l'objectif avoué d'assurer une plus grande efficacité n'est que très partiellement atteint, force est de constater que celui, tout aussi central, de contrôler les fonctionnaires est, en revanche, largement réalisé. C'est ce qui explique, me semble-t-il, le maintien du cas par cas, matérialisé par tout cet échange de correspondance, pour régler la question du paiement des congés de maladie. Car même s'il alourdit très certainement le fonctionnement de l'administration, ce système permet néanmoins aux autorités de continuer à exercer un contrôle direct sur les fonctionnaires; elles disposent ainsi de plus de moyens pour imposer leur pouvoir, car tantôt elles se retranchent derrière le règlement, tantôt elles préfèrent jouer la carte du paternalisme bienveillant.

-
59. Sur cette période, voir l'analyse de Terry Copp, "Montreal's Municipal Government and the Crisis of the 1930s", Alan F. J. Artibise et Gilbert A. Stelter, dir., *The Usable Past. Planning and Politics in the Modern Canadian City*, Toronto, Macmillan, 1979: 112-129. Voir aussi Paul-André Linteau, et. al., *Histoire du Québec contemporain. Le Québec depuis 1930*, Montréal, Boréal, 1986: 76-78; de même que Raymond Tanghe, *Montréal*, Montréal, Ed. Albert Lévesque, 1936: 166-167.
60. DGDA, Dossiers collectifs, fonctionnaires municipaux, 1935-1, résolution du Comité exécutif du 25 avril 1935.
61. DGDA, Dossiers collectifs, fonctionnaires municipaux, 1936-1, résolution du Comité exécutif du 29 janvier 1936.
62. DGDA, *Rapports*, 3e série, no 58670, résolution du Comité exécutif du 2 novembre 1938.

Finalement, la persistance de ce processus de résolution, qui constitue en même temps un mode de négociation entre la direction et les fonctionnaires, ne peut s'expliquer si l'on ne tient pas compte aussi du rôle joué par ces derniers. Bien que les employés n'aient pas défini les règles du jeu, il n'en demeure pas moins qu'ils acceptent d'y participer, et qu'ils assurent ainsi la viabilité du système. On peut penser que ce type de négociation qui passe par le cas par cas représente pour eux le moyen le plus efficace, malgré ses failles nombreuses, de faire valoir leurs droits ou d'obtenir des privilèges, au moins jusqu'aux années 1930. En l'absence de l'établissement d'un autre modèle de revendication, plus collectif, il constitue encore la façon la plus sûre de parvenir à leurs fins.

Ironiquement, l'échange de courrier entre les fonctionnaires et la direction contribue à renforcer le projet bureaucratique même si, a priori, ces lettres semblent contredire le processus. Toutes ces lettres, qui doivent gravir un à un les échelons de la hiérarchie, ne constituent-elles pas une manifestation en soi de l'autorité bureaucratique, un moyen par lequel elle s'exerce et demeure constamment réactivée? Loin de limiter la constitution d'une autorité bureaucratique, c'est ce qui explique que ces pratiques en apparence antagoniques favorisent, à leur manière, son expansion.

* * * * *

La discipline constitue un des aspects les plus négligés des travaux qui ont cherché à comprendre les transformations majeures qui se produisent dans le mode de gestion des entreprises et l'organisation du travail à partir du XXe siècle. Dans le cas de l'administration municipale montréalaise, l'étude de l'évolution de la discipline nous a permis d'entrevoir la complexité du processus de généralisation de la bureaucratie, dans la première moitié du XXe siècle.

Ainsi, l'adoption d'une nouvelle conception de la discipline s'inscrit-elle dans un ensemble de transformations plus globales. Elle se présente comme le produit d'un double aboutissement qui passe d'abord par une redéfinition de l'autorité, puis par l'élaboration de nouveaux codes de comportement. Mais ces changements au niveau formel ne sauraient suffire en eux-mêmes à faire accepter la discipline que l'on cherche ainsi à mettre en place. Au-delà de l'étude des seuls textes officiels et des règlements, l'analyse plus spécifique des pratiques permet d'éclairer comment, concrètement, s'exerce cette nouvelle autorité bureaucratique. Cette analyse révèle que le processus de bureaucratisation se nourrit non seulement des nouveaux règlements adoptés dans ce cadre mais aussi des conduites plus anciennes. C'est ainsi que bien avant de répondre à la rationalité, toute relative, à laquelle elle prétend, la bureaucratie est mue par une dynamique de contrôle et de pouvoir.