

Bulletin d'histoire politique

Faire l'histoire du Québec et du Canada une commission d'enquête à la fois

Émilie Guilbeault-Cayer and Valérie Lapointe-Gagnon



Volume 23, Number 3, Spring 2015

Les commissions d'enquête au Québec et au Canada : enjeux et débats

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1030755ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1030755ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Association québécoise d'histoire politique
VLB éditeur

ISSN

1201-0421 (print)

1929-7653 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this document

Guilbeault-Cayer, É. & Lapointe-Gagnon, V. (2015). Faire l'histoire du Québec et du Canada une commission d'enquête à la fois. *Bulletin d'histoire politique*, 23(3), 13–20. <https://doi.org/10.7202/1030755ar>

Tous droits réservés © Association québécoise d'histoire politique et VLB Éditeur, 2015

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

Les commissions d'enquête au Québec et au Canada : enjeux et débats

Présentation

Faire l'histoire du Québec et du Canada une commission d'enquête à la fois

ÉMILIE GUILBEAULT-CAYER

Candidate au doctorat,

Département des sciences historiques, Université Laval

VALÉRIE LAPOINTE-GAGNON

Chercheuse postdoctorale, Université York

De la présence et de la pertinence des commissions d'enquête

Au début des années 1960, la sociologue Livia Thur, mandatée comme experte à la commission Laurendeau-Dunton, suggère aux commissaires de formuler des recommandations appartenant à l'ordre des possibles. Quoique logique, sa remarque n'est pas pour autant banale. L'experte veut lancer un avertissement sérieux aux commissaires. Pour appuyer son propos, elle rappelle un article écrit deux années auparavant dans l'un des plus prestigieux organes de la presse mondiale, le *Neue Zürcher Zeitung* de Suisse, qui soulignait, avec une pointe d'ironie, que chaque fois que le gouvernement canadien se trouvait dans l'eau chaude, il faisait appel à

une commission d'enquête¹. Ainsi, à force de faire appel à cette institution pour «noyer les problèmes», son sens se diluait chaque fois un peu plus. Les commissions d'enquête devenaient alors des épouvantails, brandis un instant furtif, pour faire fuir les problèmes et les balayer hors du radar médiatique. Pour contrer cette critique, la commission devait alors s'appliquer, aux dires de la sociologue, à formuler des recommandations faisables et durables. Cette anecdote au sujet de la réputation internationale des commissions d'enquête canadiennes soulève d'emblée une question importante quant au rôle de cette institution séculaire. Représentent-elles des portes de sortie pour les gouvernements ou bien des lieux de discussions essentiels, de participation citoyenne, et de réflexion sur des enjeux sociaux importants? La question mérite réflexion.

Plus récemment au Québec, la commission Charbonneau, qui a fait la manchette depuis sa création en novembre 2011, terminait ses audiences publiques. Déjà, les questions fusent. À quoi ce spectacle médiatique défilant chaque jour sur nos écrans a-t-il servi? Avons-nous appris des choses que nous ne savions pas déjà? L'argent des contribuables a-t-il été bien investi? Les résultats seront-ils à la hauteur des attentes? S'il est trop tôt pour poser un regard objectif sur les tenants et aboutissants de cette commission, il est par contre toujours à-propos de s'interroger sur l'essence des commissions d'enquête et leur rôle dans la société civile. Mises sur pied pour questionner certains aspects des secteurs d'activités de la société – que ce soit le système de santé, le système d'éducation, le système politique ou juridique –, pour approfondir des débats sociaux, pour calmer la gronde citoyenne ou pour contrôler certains risques, les commissions d'enquête participent à la vie démocratique québécoise et canadienne depuis le XIX^e siècle. Souvent critiquées en raison de leur lenteur, de leur manque d'efficacité ou de leur coût élevé, les commissions d'enquête demeurent un objet d'étude fascinant; elles ont marqué la trame historique du Québec et du Canada et apporté des changements majeurs, notamment en inspirant certaines politiques publiques ou en contribuant à des réformes significatives - il n'y a qu'à penser à la transformation du système d'éducation québécois suivant la publication du Rapport Parent. Comme le rappelaient Vincent Lemieux et Pierre Bergeron, les répercussions des commissions d'enquête ont souvent des ramifications profondes: «Les commissions d'enquête ont ainsi des répercussions multiples sur de nombreux systèmes sociaux qui débordent leur contexte particulier et participent de la reproduction et de la transformation de la société québécoise².»

Ce dossier consacré aux commissions d'enquête, un élément incontournable de la tradition politique québécoise, est dédié à un grand maître des sciences politiques décédé en juillet 2014: Vincent Lemieux. À maintes reprises au cours de sa carrière fructueuse, le professeur émérite de l'Uni-

versité Laval a traversé les frontières poreuses entre le milieu universitaire et l'engagement dans la Cité pour aider à définir les contours de la société québécoise. Désireux d'éprouver sur le terrain ses cadres théoriques, il a mis son expertise au service de plusieurs commissions d'enquête, notamment la commission Laurendeau-Dunton, la commission Macdonald et la commission Lortie³. Passé maître dans l'art des consultations publiques, son engagement illustre à quel point le rôle d'expert est pertinent et essentiel au déroulement des commissions d'enquête. Souvent issus du milieu universitaire, les experts agissent comme éclairateurs des commissaires en produisant des études détaillées sur des questions posées par les commissions d'enquête. Vincent Lemieux fut l'un de ces éclairateurs. Il a mis à profit les outils développés en sciences sociales pour comprendre les différents aspects de la société québécoise et canadienne. Réalisée pour la commission Laurendeau-Dunton, son étude sur les associations volontaires, produite avec le politologue John Meisel, a mis en lumière la manière dont les conflits linguistiques pouvaient entraver le bon fonctionnement de certaines associations en montrant comment les associations francophones et anglophones se concurrençaient ou évoluaient en vases clos⁴. Fin connaisseur et analyste réputé des rouages des politiques publiques, Vincent Lemieux savait qu'en agissant en tant qu'expert il pouvait influencer le visage des politiques publiques. Son engagement au sein des commissions d'enquête et sa réflexion sur ce sujet rappellent leur ancrage fort dans le paysage politique québécois et leur valeur symbolique significative, qui dépasse souvent les recommandations inscrites dans les rapports.

Poursuivre la réflexion sur les commissions d'enquête

Héritées de la tradition parlementaire britannique, les commissions d'enquête abordent les problèmes politiques publics depuis le XIX^e siècle au Canada. La loi canadienne autorise la création de commissions d'enquête sur « tout sujet touchant le bon gouvernement du Canada ou la gestion des affaires publiques⁵ ». L'histoire de ces commissions nous révèle les problématiques publiques au cœur de la société depuis la formation du pays, voire même avant 1867. Par exemple, dans la société coloniale, les relations entre les Indiens du territoire conquis et les autorités civiles et religieuses sont à l'ordre du jour. Conséquemment, trois grandes commissions d'enquête – Darling, 1828; Bagot, 1842; Pennefather, 1858 – sont instituées pour faire enquête sur le sujet. Les soulèvements dans la colonie inquiètent également les autorités coloniales qui mettent sur pied la commission Durham en 1838 afin d'enquêter sur les Rébellions de 1837-1838. Devenue célèbre en raison notamment de ses recommandations controversées concernant les francophones, la commission Durham est d'ailleurs

présentée sous un angle nouveau dans ce numéro par le sociologue Bruce Curtis. De la formation du Canada jusqu'au XXI^e siècle, plus de 340⁶ commissions d'enquête sont mises en place au Canada, sur une variété de préoccupations de l'État, et les sujets abordés dans les commissions d'enquête reflètent les priorités du gouvernement. Par exemple, vers la fin du XIX^e siècle, juste après la formation du Canada, et jusqu'au début du XX^e siècle, la question des transports est centrale sur la scène politique: ouverture des frontières, conquête de l'Ouest, développement du chemin de fer et de canaux navigables. Cette question fait donc l'objet de nombreuses commissions d'enquête durant cette période⁷. Le développement de l'Ouest amène de nouvelles préoccupations de l'État: le début du XX^e siècle au Canada est marqué entre autres par des enjeux d'industrialisation, de ressources naturelles, d'immigration et de défense. Des commissions d'enquête sont donc instituées dans le but d'aider les responsables politiques à faire la lumière sur ces questions. La crise économique des années 1930 et la période suivant la Seconde Guerre mondiale sont ponctuées par de nombreux changements sociaux et une expansion de l'État, et les sujets d'inquiétude de celui-ci se modifient grandement. Des commissions d'enquête d'envergure portant sur des problèmes nationaux d'ordre économique ou social sont mises en place⁸. Les relations entre les provinces et le Dominion sont également questionnées. Créée en vue de trouver des réponses aux difficultés économiques du Canada, la commission Rowell-Sirois (1937-1939) joue notamment un rôle phare dans la réflexion sur le nationalisme canadien en préconisant une centralisation plus forte⁹. Parallèlement à ce qui s'est fait sur la scène fédérale, les gouvernements provinciaux font également appel aux commissions d'enquête. La démarche centralisatrice du gouvernement fédéral mena d'ailleurs à la création au Québec de la commission Tremblay en 1953, qui prône l'autonomie provinciale et la décentralisation¹⁰.

Les commissions d'enquête constituent un objet d'étude pertinent et pluridisciplinaire; autant les politologues, les historiens et les juristes s'y intéressent. Toutefois, si certaines commissions ont fait l'objet d'études particulières, le rôle même des commissions d'enquête en sol canadien et québécois constitue un sujet somme toute peu abordé dans la littérature scientifique depuis les années 1970, surtout en histoire¹¹. Certes, des chercheurs de renom se sont penchés sur le sujet. Mentionnons parmi ceux-ci les politologues Vincent Lemieux, Pierre Bergeron, Alain G. Gagnon, Daniel Latouche, James Iain Gow¹², Neil Bradford¹³ et John Courtney, le sociologue Bruce Curtis, le juge Gerald Le Dain et les juristes Russel J. Anthony et Alastair R. Lucas. Ces derniers d'ailleurs ont rédigé un guide sur la conduite des commissions d'enquête destiné aux responsables politiques et aux futurs commissaires¹⁴. Grâce aux travaux de ces chercheurs,

le rôle et le fonctionnement des commissions d'enquête nous apparaissent maintenant plus clairs. Néanmoins, les commissions d'enquête étant fréquemment à l'avant-plan de la scène politique et médiatique, le sujet d'étude demeure d'actualité.

Outil politique destiné à calmer les tensions, à refroidir des sujets chauds et à fournir des données pour aider la prise de décision, les commissions d'enquête sont des témoins de leur époque, des photographies des enjeux de société et des courants de pensée en vigueur à un moment donné. Faire l'histoire des commissions d'enquête, c'est faire l'histoire du Canada et du Québec, un enjeu à la fois. En jouant leur rôle de lieu d'interrogation des enjeux importants et d'émetteur de recommandations à l'intention des responsables politiques, les commissions d'enquête sont au cœur de la prise de décision politique et de l'élaboration d'une philosophie publique au Canada et au Québec. Comme le mentionne Gérald D. Le Dain, les commissions d'enquête sont « directement liées au contexte sociopolitique dans lequel elles prennent place, [elles] peuvent influencer les perceptions, avoir des effets sur la philosophie publique, la législation future et les droits individuels¹⁵ ». Cela légitime encore plus l'objet d'étude de ce dossier du *Bulletin d'histoire politique*. L'influence des commissions d'enquête sur la philosophie publique est bien établie par les chercheurs :

Les commissions d'enquête évoluent avec leur temps. Elles ne donnent pas de solutions techniques à un problème; c'est là le rôle de la bureaucratie. Mais en dernière analyse, elles offrent le savoir. Et comme le disait le philosophe Hobbes dans son *Léviathan*: « Il faut savoir pour pouvoir »¹⁶.

Or, malgré les avancements permis par certains travaux au sujet des commissions d'enquête, certaines questions restent en suspens et méritent d'être mises de l'avant. Quelle est l'efficacité des commissions d'enquête? Comment fonctionnent-elles concrètement? Quel est leur contexte d'émergence? Apparaissent-elles toujours en contexte de crise? Comment ont-elles été abordées par la littérature scientifique? Quelle est la portée de telles enquêtes? Comment sont-elles représentatives des schèmes de pensée des responsables politiques qui la mettent en place? Quelles circonstances font en sorte que certaines commissions sont tablettées à leur sortie tandis que d'autres contribuent à métamorphoser le visage des politiques publiques? Voilà des exemples de questions abordées dans ce numéro. À travers l'étude de cas de commissions d'enquête s'étant déroulées au XIX^e et au XX^e siècles, les auteurs amènent des éléments de réponse qui permettent une meilleure compréhension des commissions d'enquête au Canada et au Québec.

Présentation du dossier

Le sociologue Bruce Curtis, qui a déjà travaillé sur les mécanismes des commissions d'enquête au XIX^e siècle, se penche sur les commissions Gosford (1835-1836) et Durham (1838-1839), qui sont dans les premières commissions royales d'enquête se déroulant en Amérique du Nord britannique. Commissions certes bien connues pour leurs conclusions, elles sont peu documentées dans les milieux scientifiques sur leur fonctionnement interne, leur composition et la formulation de leurs conclusions. Au moyen de l'étude de ces deux commissions royales d'enquête, l'auteur s'attache à ce qu'il nomme le *reflexive government*, ou la capacité des gouvernements à se questionner sur la signification et le rôle de leurs fonctions. Bruce Curtis montre le développement de la pratique de la science sociale dans la colonie et fait part de deux moments qu'il considère comme importants pour l'élaboration d'un mode de gouvernement libéral. Ce faisant, il offre une nouvelle interprétation de la commission Durham, en montrant notamment comment certaines de ses recommandations se rapprochent des idées de l'aile républicaine des patriotes.

La question de l'impartialité des commissions d'enquête face au pouvoir en place est légitime et souvent posée. Dans son article, l'historien Martin Petitclerc nous éclaire sur les difficultés d'impartialité de la commission Montpetit (1930-1933), portant sur les assurances sociales au Québec, face au gouvernement libéral de Taschereau. L'auteur revient sur les discussions et conclusions de cette commission, qui d'abord passées inaperçues, sont en fait encore aujourd'hui structurantes dans les débats politiques sur la nature de l'État-providence. L'auteur avance que la commission Montpetit, bien que prétendant à l'impartialité, est en fait traversée par les enjeux politiques du début des années 1930. Choix des commissaires – politiquement prédisposés au gouvernement au pouvoir –, mandat qui trahit un désir de préservation du système d'assistance publique en place, pressions sur le comité lors d'épisodes particuliers, l'auteur tente d'y voir plus clair dans le système d'influences en place dans le contexte politique du début des années 1930.

Les questions constitutionnelles ont généré une série de commissions d'enquête au Canada et au Québec. Parmi celles-ci se trouve la commission Tremblay, sur l'autonomie provinciale du Québec, instituée en 1953 par le gouvernement de Maurice Duplessis. L'historien Jules Racine Saint-Jacques présente les différentes interprétations historiographiques de cette commission qu'il analyse comme un objet patrimonial. Il se demande pour quelles raisons la commission Tremblay n'a pas marqué la mémoire québécoise alors que toutes les conditions favorables semblaient réunies. Il montre également comment le rapport Tremblay, d'abord tabletté par le gouvernement de Duplessis qui l'avait commandé, fut repris par l'opposi-

tion libérale. Il nuance toutefois l'assertion voulant que seuls les libéraux aient récupéré le rapport pour promouvoir leur modernisation de l'État prônant davantage d'autonomie. De 1956 à 1960, autant les libéraux que les unionistes évoquent le rapport dans leurs discours à l'Assemblée. Toutefois, ils en font une interprétation distincte, servant leurs ambitions politiques respectives. L'analyse de Jules Racine Saint-Jacques met en lumière la pluralité des interprétations qui peuvent être données à une commission et s'interroge sur leur pérennité.

Dans leur article, Mélanie Bourque et Pierre Avignon explorent le recours aux commissions d'enquête et aux groupes de travail dans les domaines de l'éducation et de la santé au Québec de 1960 à 2014. Ils s'intéressent aux impacts des commissions phares de la Révolution tranquille telles que la commission Parent et la commission Castonguay-Nepveu, dont les recommandations sont en symbiose avec les idéaux providentialistes de l'époque. Par la suite, ils étudient les groupes de travail et les commissions d'enquête qui ont été mis sur pied dans les années suivantes. Avec le contexte économique difficile des années 1970 et 1980, de nouvelles consultations sont menées dont les idées, souvent associées au néolibéralisme, vont graduellement guider les politiques publiques. Leur analyse témoigne d'une évolution intéressante dans les modes de consultation privilégiés par les gouvernements, montrant qu'au cours des dernières années, les groupes de travail ont pris le pas sur les commissions d'enquête. Les auteurs interprètent cette transition comme une stratégie politique des gouvernements en place qui exercent davantage de contrôle sur les groupes de travail que sur les commissions d'enquête, ces dernières étant plus indépendantes.

NOTES ET RÉFÉRENCES

1. Bibliothèque et Archives Canada, Fonds de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, 1963-1971, RG33-80, volume 115, Livia Thur, «Ébauche sommaire d'une conception possible du travail de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme», document 26F, p. 2.
2. Pierre Bergeron et Vincent Lemieux, «Les récents recours à des commissions d'enquête dans le secteur de la santé et des services sociaux», *Service social*, vol. 41, no 2, 1992, p. 16.
3. François Pétry, «Vincent Lemieux, bâtisseur de notre science politique», *Le Devoir*, 23 juillet 2014, A6.
4. Vincent Lemieux et John Meisel, *Ethnic Relations in Canadian Voluntary Associations*, Information Canada, Étude de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, 1972.
5. Pierre Bergeron et Vincent Lemieux, *loc. cit.*, p. 8.
6. *Ibid.* Le chiffre de 340 vise la période entre 1871 et 1966.
7. John C. Courtney, «In Defence of Royal Commissions», *Canadian Public Administration*, No 12 (Été 1969), p. 199.

8. Frank Iacobucci, «Commissions of Inquiry and Public Policy in Canada», dans Paul A. Pross, *Commissions of Inquiry*, Toronto, Carswell, 1990, p. 22-23; John C. Courtney, *loc. cit.*, p. 199.
9. Alain G. Gagnon et Daniel Latouche, *Allaire, Bélanger, Campeau et les autres. Les Québécois s'interrogent sur leur avenir*, Montréal, Éditions Québec/Amérique, 1991, p. 37. Les auteurs abordent dans cet ouvrage les commissions d'enquête qui ont questionné les relations entre le Québec et le reste du Canada, notamment la commission Laurendeau-Dunton et la commission Pépin-Robarts.
10. *Ibid.*, p. 39.
11. Le *Bulletin d'histoire politique* a toutefois contribué à l'avancement de la recherche au sujet des commissions d'enquête avec ses dossiers consacrés à la commission Tremblay et à la pensée scientifique et la prise de décision politique. Ce dernier s'est notamment intéressé au rôle joué par les experts dans les commissions d'enquête. Voir le *Bulletin d'histoire politique*, vol. 16, no 1, automne 2007 et vol. 17, no 1, automne 2008. Le présent dossier aspire à poursuivre ses réflexions en élargissant la problématique et en s'interrogeant sur l'influence, l'impartialité et la pérennité des commissions d'enquête.
12. James Ian Gow, «Le rôle des commissions d'enquête dans le système parlementaire», *Bulletin d'histoire politique*, vol. 16, no 1, 2007, p.87-104.
13. Neil Bradford, *Commissioning Ideas: Canadian Policy Innovation in Comparative Perspective*, Toronto, Oxford University Press, 1998, 226 p.
14. Voir Russel J. Anthony et Alastair R. Lucas, *A handbook on the conduct of public inquiries in Canada*, Toronto, Butterworths, 1985, 273 p.
15. Gerald Le Dain, «The Role of the Public Inquiry in our Constitutional System», dans Ziegel, Jacob S. (dir.), *Law and Social Change*, Toronto, Osgoode Hall Law School, 1973, p. 79.
16. Michel Lavoie, «Politique sur commande: Les effets des commissions d'enquête sur la philosophie publique et la politique indienne au Canada, 1828-1996», *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. 37, no 1, 2007, p. 20.