

**Corruptions et réformes au fil du 20^e siècle québécois:
regard historique sur les commissions d'enquête ayant porté
sur des thèmes reliés au mandat de la Commission Charbonneau**

Rapport final

**Mathieu Lapointe, Ph.D.
Historien**

février 2015

TABLES DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
TABLEAU 1. LES PRINCIPALES ENQUÊTES ÉTUDIÉES.....	2
REMARQUES PRÉLIMINAIRES.....	2
<i>Limites de cette étude</i>	3
<i>Montréal et le reste de la province</i>	3
<i>Diversité des types d'enquête</i>	4
L'ÉTAT (LE BIEN PUBLIC), ÉTERNELLE TENTATION DU PRIVÉ.....	4
L'ÈRE PROGRESSISTE ET LA PREMIÈRE COMMISSION CANNON (1909).....	5
L'ENQUÊTE CODERRE (1924-1925)	7
UNE LOI ÉDENTÉE?.....	9
LES ANNÉES 1930	9
LES ANNÉES 1940 : RETOUR DES CAMPAGNES DE MORALITÉ	11
L'ENQUÊTE SURVEYER (1943).....	11
L'ENQUÊTE CANNON DE 1944.....	12
L'ENQUÊTE CARON (1950-1953).....	12
LE PATRONAGE DÉ-NATURALISÉ : LA RÉVOLUTION TRANQUILLE ET APRÈS.....	15
LA COMMISSION SALVAS (1960-1963)	16
ANNÉES 1960 ET 1970 : LA CORRUPTION À QUÉBEC ET DANS LES BANLIEUES. LE NOUVEAU RÔLE DE LA COMMISSION MUNICIPALE	18
<i>L'affaire Ville Saint-Michel (1967-1970)</i>	19
LES GRANDES ENQUÊTES DES ANNÉES 1970.....	21
ESSOR ET DÉCOUVERTE DU « CRIME ORGANISÉ ».....	22
LA COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE CRIME ORGANISÉ (CECO) (1972-c. 1980)	24
LA COMMISSION CLICHE (1974-1975) ET L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION	27
LA LOI RÉGISSANT LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES ET MODIFIANT LA LOI ÉLECTORALE (1977)	32
LA COMMISSION MALOUF (1977-1980)	33
CONCLUSIONS.....	37
INCORRIGIBLE CORRUPTION OU TRADITION RÉFORMISTE?	40
LE QUÉBEC PARTICULIÈREMENT CORROMPU?	43
DEPUIS 1980	45
PAS DE SOLUTION MAGIQUE : POUR UNE APPROCHE MIXTE.....	48
BIBLIOGRAPHIE.....	51

Corruptions et réformes au fil du 20^e siècle québécois: regard historique sur les commissions d'enquête ayant porté sur des thèmes reliés au mandat de la Commission Charbonneau¹

Introduction

Les commissions d'enquête en matière de corruption n'ont au Québec rien d'un phénomène nouveau. Au contraire, lorsqu'on survole l'histoire du Québec et de Montréal au 20^e siècle, on les voit revenir à un rythme régulier, presque à chaque 15 ou 20 ans. Un ancien historien de Montréal les avait qualifiées de phénomène « cyclique »². Cet éternel retour est-il une fatalité historique? Servent-elles à quelque chose? Contribuent-elles à régler les problèmes sur lesquelles elles se penchent? Et si oui, pourquoi se répètent-elles si régulièrement? Intriguée de ce perpétuel recommencement et soucieuse d'apporter une contribution durable, la CEIC cherche à tirer des leçons de ces expériences passées.

Cette étude vise donc à porter un regard historique sur les commissions d'enquête québécoises ayant traité des thèmes reliés au mandat de la commission Charbonneau, c'est-à-dire la corruption, le crime organisé et l'industrie de la construction, ainsi que leurs liens possibles avec le financement politique. La sélection des commissions étudiées s'est faite à partir des rares survols et synthèses existants sur ces questions³ et de nos connaissances accumulées lors de recherches antérieures. Nous avons relevé une dizaine d'enquêtes qui paraissent les plus importantes à avoir abordé au XX^e siècle les thèmes préoccupant la CEIC (tableau 1)⁴. Nous avons ensuite tâché, pour chacune d'elles, de la remettre dans son contexte historique et d'examiner son mandat et son objet, ses conclusions et ses recommandations, ainsi que ses suites, lorsque l'état actuel des connaissances permettait de les établir. Dans la dernière section de l'étude, nous tirons de ce survol historique des conclusions plus générales visant à répondre aux questions posées par la CEIC dans le mandat qui nous a été confié.

Au fil de notre recherche, nous avons senti le besoin d'ouvrir un peu le regard au-delà des seules commissions d'enquête, ayant acquis la conviction que celles-ci n'ont été que des moments, et un instrument parmi d'autres, d'une lutte plus large contre la corruption qui traverse le 20^e siècle québécois.

¹ L'auteur tient à remercier les professeurs Michèle Dagenais et James Iain Gow d'avoir accepté de lire et de commenter des sections d'une version préliminaire de cette étude. Des discussions avec les historiens du syndicalisme Jacques Rouillard et de la police Sylvain Bissonnette nous ont aussi aidé à clarifier certaines questions plus spécifiques. Nous remercions aussi l'équipe de recherche de la CEIC de nous avoir éclairé sur certains points.

² Robert Rumilly, *Maurice Duplessis et son temps, t. 2 : 1944-1959*, Montréal, Fides, 1973, p. 224.

³ Il faut en particulier mentionner le travail pionnier du criminologue Jean-Paul Brodeur sur les commissions d'enquête : *La délinquance de l'ordre*, Ville LaSalle, Hurtubise HMH, 1984, 368 p. Nous utilisons ici la version électronique publiée par Les classiques des sciences sociales :

http://classiques.uqac.ca/contemporains/brodeur_jean_paul/delinquance_de_ordre/delinquance_ordre.html

⁴ En cours de recherche, il nous est arrivé de découvrir des enquêtes municipales aujourd'hui à peu près oubliées, sauf des historiens de ces municipalités; mais le manque de temps et nos ressources limitées nous ont empêchés de les intégrer toutes à l'enquête. L'échantillon sur lequel se basent nos conclusions nous apparaît néanmoins représentatif et suffisant pour un tel survol.

Tableau 1. Les principales enquêtes étudiées

	Années
commission Cannon	1909
enquête Coderre	1924-1925
enquête Surveyer	1943
commission Cannon	1944
enquête Caron	1950-1953/4
commission Salvas	1960-1963
« l'affaire Ville Saint-Michel »	1967-1970
Commission d'enquête sur le crime organisé (CECO)	1972-c.1980
commission Cliche	1974-1975
commission Malouf	1977-1980

Remarques préliminaires

« Corruption » est un terme vague qui recouvre une diversité de sens, qui ont en outre évolué avec le temps. Littéralement, il évoque un pourrissement. De façon générale, il désigne ce que l'on juge moralement inacceptable (« corruption des mœurs ») et en particulier, les rapports inappropriés entre les intérêts privés, d'une part, et l'État, censé être le gardien de l'intérêt public. Le terme joue depuis plusieurs siècles un rôle central dans le discours politique, légal et administratif, même si les historiens découvrent de plus en plus clairement que ce qu'il recouvre varie d'une époque à l'autre (et d'un groupe, voire d'une personne à l'autre au sein d'une même société)⁵.

L'histoire de la lutte contre la corruption n'est donc pas seulement l'histoire du développement d'une sensibilité citoyenne et de modes de contrôle, c'est aussi celle d'une extension croissante de la définition même du phénomène, qui en vient par exemple à recouvrir des pratiques de patronage autrefois jugées normales. Derrière le retour cyclique des affaires de corruption, il y a donc des évolutions qu'il est important de souligner. Les enquêtes que nous examinons ici ont évidemment fait suite à la découverte d'abus, de « corruptions » dans la gestion de la chose publique, mais on peut aussi les voir comme des étapes importantes de la réforme des institutions publiques à travers le 20^e siècle québécois⁶. Elles ont participé à un mouvement séculaire de nettoyage de la politique qui a contribué à donner au Québec, en certains domaines, les normes les plus strictes en Amérique du Nord⁷.

⁵ William Heffernan et John Kleinig, « The Corruptibility of Corruption » In W. Heffernan et J. Kleinig, eds., *Corruption: Public and Private*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield, 2004, p. 3-22; Michael Johnston, « The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption », *International Social Science Journal*, 48, no 149 (septembre 1996), p. 321-335; David S. Witwer, *Corruption and Reform in the Teamsters' Union*, Urbana, University of Illinois Press, 2003, p. 2.

⁶ Frédéric Monier, *Corruption et politique: rien de nouveau?* Paris, Armand Colin, 2011, p. 15.

⁷ Jacques Bourgault et Stéphane Dion, « Public sector ethics in Quebec: The contrasting society » in John W. Langford et Allan Tupper (dir.), *Corruption, character, and conduct: essays on Canadian government ethics*, Toronto, Oxford University Press Canada, 1993, p. 67.

Limites de cette étude

Cette étude doit être comprise comme un travail de survol et de synthèse. La recherche historique sur ces commissions et ces sujets demeure encore assez fragmentaire. Plusieurs des enquêtes examinées n'ont été l'objet d'aucune étude approfondie⁸. C'est particulièrement vrai des grandes commissions des années 1970 (CECO, Malouf et, dans une moindre mesure, Cliche), pour lesquels l'historien doit se rabattre sur des travaux de synthèse ou de vulgarisation historique, des reportages journalistiques et, bien sûr, les rapports des commissions elles-mêmes. En outre, il n'existe à peu près pas d'études systématiques des retombées de ces différentes commissions d'enquête. Faute de ressources pour procéder à des investigations plus minutieuses, et vu le grand nombre de commissions retenues, il nous faut donc nous limiter à brosser un portrait général.

Montréal et le reste de la province

Métropole du Canada jusqu'au milieu du 20^e siècle, et ensuite du Québec, Montréal est depuis longtemps l'incarnation de l'urbanité dans ce qu'elle a de plus excitant et de plus inquiétant. Elle a donc été et demeure la cible de tous les regards en matière de corruption urbaine. Elle a été le sujet de plusieurs des enquêtes les plus célèbres que nous étudions ici (Cannon I et II, Coderre, Caron), de même que de la plupart des rares travaux existants sur la corruption municipale. Montréal n'est cependant pas la seule ville à avoir été l'objet d'enquêtes de ce genre. D'autres villes de la province, comme Trois-Rivières en 1920 ou Québec dans les années 1960, ont subi ce genre d'examen⁹. D'ailleurs, si la plupart de ces commissions touchent l'arène municipale, plusieurs concernent aussi la politique et l'administration provinciales, d'autant que ces deux sphères sont souvent liées entre elles¹⁰.

À cet égard, remarquons que jusqu'à la Commission Salvais, qui coïncide avec les débuts de la Révolution tranquille, le regard de ces commissions d'enquête semble se concentrer sur la corruption municipale : la corruption *provinciale* ne fait apparemment que rarement ou jamais l'objet de commissions dans la première partie du siècle, à l'exception de l'enquête du Comité des comptes publics au milieu des années 1930, qui n'était d'ailleurs pas une commission d'enquête proprement dite. S'il n'est pas dû à un problème d'échantillonnage, ce phénomène pourrait s'expliquer de diverses façons :

- 1- par la réticence du pouvoir provincial à déclencher une enquête sur lui-même ou du moins, sur son propre niveau de gouvernement. Par contre, le monde municipal étant considéré comme un palier mineur et inférieur de gouvernement — les municipalités sont les créatures des provinces dans la constitution canadienne —, le pouvoir provincial

⁸ L'ouvrage classique de Jean-Paul Brodeur est riche d'informations et de perspectives critiques sur plusieurs de ces enquêtes. Cependant, il néglige souvent le contexte historique, laisse beaucoup de questions sans réponse et surtout, il ne traite pas des quatre enquêtes les plus récentes : *La délinquance de l'ordre*, *op. cit.*

⁹ Sur la commission d'enquête sur les affaires municipales de Trois-Rivières (commission Désy), voir François Roy, *Le crépuscule d'un rouge: J.-A. Tessier, maire de Trois-Rivières, et l'enquête Désy de 1920*, mémoire de maîtrise (études québécoises), Université du Québec à Trois-Rivières, 1988. v, 118 f.; et René Hardy *et al.*, *Histoire de la Mauricie*, Sainte-Foy, Institut québécois de recherche sur la culture, 2004, p. 578-583. Nous traiterons au passage de l'enquête Sylvestre à Québec dans les années 1960.

¹⁰ Puisqu'il s'agissait ici d'étudier les commissions d'enquêtes québécoises ayant précédé la CEIC, nous n'avons pas intégré à l'analyse les commissions d'enquête fédérales, même si certaines d'entre elles sont mentionnées au passage.

- pouvait à son gré se poser en arbitre et en réformateur des affaires municipales, accroissant du même coup son prestige. À cela a pu s'ajouter une certaine déférence du système judiciaire à l'endroit du gouvernement provincial.
- 2- par un accord tacite entre les partis politiques de régler aux urnes, devant les électeurs (et parfois devant les tribunaux, dans les cas de corruption électorale notamment) les conflits au sujet d'allégations de corruption; accord s'ancrant dans une perception partagée de l'inévitabilité et de l'irréductibilité du patronage.
 - 3- par la grande stabilité du pouvoir politique provincial durant cette période. Les libéraux provinciaux sont au pouvoir sans interruption de 1896 à 1936, et l'Union nationale domine ensuite la période 1936-1960 (à l'exception de la Deuxième Guerre mondiale). La rareté des revirements politiques a pu contribuer à celle des enquêtes sur la corruption politique, en particulier au niveau provincial, tout en multipliant les chances que s'enracinent et prolifèrent des formes de patronage et de corruption.

Diversité des types d'enquête

Il faut aussi souligner la diversité des types d'enquêtes examinées ici. Leur nature varie non seulement selon la définition de leur mandat, mais aussi selon les lois les encadrant. On trouve plusieurs commissions royales d'enquête ayant joui d'une large liberté d'action une fois créées par le gouvernement selon la *Loi des commissions d'enquête*; mais aussi certaines enquêtes judiciaires obtenues par des citoyens, parfois contre la résistance des autorités, et qui durent évoluer dans un cadre plus restrictif, celui de la *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales*, aujourd'hui abrogée (enquêtes Surveyer, Caron)¹¹. On trouve aussi une enquête menée par la Commission municipale du Québec (sur la cité de Saint-Michel). Il existe bien sûr d'autres modes d'investigation des scandales de corruption, sur lesquels nous insisterons moins, mais qui furent très importants dans l'histoire qui nous intéresse ici: les séances du Comité des comptes publics, les débats parlementaires et les enquêtes journalistiques.

Avant d'en arriver à nos commissions d'enquête, il est utile de faire un retour dans le temps au 19^e siècle, qui a marqué les débuts du Canada moderne et de son industrialisation.

L'État (le bien public), éternelle tentation du privé

Depuis longtemps, l'État est un gros « donneur d'ouvrage », une ressource essentielle pour les entrepreneurs, même les plus libéraux dans leurs principes. Pour beaucoup d'entreprises, l'obtention de subventions ou de contrats gouvernementaux est un enjeu crucial, parfois de vie ou de mort. D'où de multiples tentations de corruption. Entre l'État et les entrepreneurs, il existe souvent une symbiose qui peut facilement tourner au parasitisme, en l'absence de contrôles adéquats. Cette situation n'est d'ailleurs pas spécifique au Québec et au Canada: chaque pays a son histoire de scandales de corruption, moments qui jouent souvent un rôle déterminant dans son évolution politique, surtout à l'époque contemporaine (19^e-20^e siècles)¹².

¹¹ On verra d'ailleurs que la loi régissant ce type d'enquêtes a été modifiée à une époque pour en rendre l'obtention plus difficile.

¹² Jens Ivo Engels, et Frédéric Monier, « Pour une histoire comparée des faveurs et de la corruption : France et Allemagne (XIXe-XXe siècles) », in J. I. Engels, F. Monier et N. Petiteau, *La politique vue d'en bas : pratiques*

Au 19^e siècle, plusieurs de ces affaires ont tourné autour des projets de chemin de fer. Vus comme essentiels au développement économique, synonymes de « progrès » et de construction de la nation canadienne, ils étaient largement financés par l'État, mais menés par des compagnies privées souvent proches du pouvoir. La province de Québec (et le Canada tout entier) étant dirigé par « un gouvernement d'hommes d'affaires dans une société où la notion de conflit d'intérêt n'était pas très développée » (J.I. Gow), le développement du chemin de fer amena un endettement alarmant de l'État québécois dans les années 1890¹³. Plusieurs gros scandales ferroviaires firent chuter des gouvernements canadien et québécois. En 1872, le scandale du Canadien pacifique eut raison du premier gouvernement fédéral de John A. McDonald. Vingt ans plus tard, celui de la Baie des Chaleurs (1891) renversa le gouvernement provincial d'Honoré Mercier. Certaines des premières commissions d'enquête québécoises ont d'ailleurs porté sur ces affaires¹⁴.

Il faut dire que le libéralisme économique classique de l'époque tendait à confondre l'intérêt public avec celui des entreprises privées: si celles-ci prospèrent, estimait-on, il y aura des emplois, de l'argent dans l'économie, des "retombées", qui aideront les Québécois à rester chez eux plutôt que de s'exiler en Nouvelle-Angleterre. On tolérait d'ailleurs encore à cette époque que des ministres siègent au conseil d'administration de banques ou de compagnies. Ce genre d'imbrication directe et ouverte de l'économique et du politique reculera au 20^e siècle: encore commun sous les gouvernements de Lomer Gouin (1905-1920) et de Louis-Alexandre Taschereau (1920-1935), il sera interdit par une loi passée en 1937 par le premier gouvernement de Maurice Duplessis¹⁵. De façon générale, la tendance lourde de l'histoire politique du Québec au 20^e siècle indique une tolérance de moins en moins grande pour ce genre de copinage politique, qui marquera les scandales de fin de régime (Taschereau, Duplessis, Bourassa) et fera l'objet de commissions d'enquêtes, d'exposés journalistiques et de la colère populaire.

L'ère progressiste et la première commission Cannon (1909)

Les années 1890-1920 sont marquées, en Amérique du Nord, par l'essor du mouvement dit « progressiste » (*progressive movement*). Alors que la société s'industrialise et s'urbanise rapidement, ce mouvement de réformes dénonce et combat les abus les plus criants du capitalisme: misère et entassement dans des taudis, travail des enfants, épidémies liées au manque d'hygiène et aux infrastructures urbaines déficientes, prostitution, exploitation des services publics essentiels par des monopoles fixant des tarifs abusifs, etc. L'une des cibles principales des réformateurs étaient les administrations municipales, jugées particulièrement corrompues. La

privées, débats publics dans l'Europe contemporaine (XIXe-XXe siècles): Actes du colloque d'Avignon, mai 2010, Paris, Armand Colin, 2012, p. 127-148.

¹³ James Iain Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise* (ci-après *HAPQ*), Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1986, *executive summary*, p. xv. (notre traduction).

¹⁴ Iain Gow, « Le rôle des commissions d'enquête dans le système parlementaire », *Bulletin d'histoire politique*, 16, 1 (automne 2007), p. 91; Jean-Charles Bonenfant, « Les commissions d'enquête du Québec », *Annuaire du Québec*, 1972, p. 38-39.

¹⁵ Cette loi interdit « aux ministres de siéger simultanément comme membres de conseils d'administration d'entreprises privées » : James Iain Gow, « L'administration publique dans le discours politique au Québec, de Lord Durham à nos jours », *Revue canadienne de science politique*, 23, 4 (décembre 1990), p. 691-692.

politique dans les grandes villes américaines était souvent dominée par des machines politiques dirigées par des « boss » populistes, souvent d'origine immigrante. Ceux-ci restaient au pouvoir en distribuant leur patronage notamment dans les parties les plus pauvres de la population, par exemple en fournissant des emplois dans la fonction publique municipale (ex. voirie, police, service d'incendies). Leur emprise sur la politique urbaine était dénoncée par les réformistes comme une entrave à la démocratie, un obstacle aux réformes et une source de mauvaise gestion, voire de pillage du trésor municipal. De tels mouvements de réformes urbaines apparaissent un peu partout en Amérique du Nord¹⁶.

Montréal aura les siens, et c'est l'un d'eux qui aboutira à l'enquête Cannon en 1909. Après de nombreuses révélations de favoritisme et de malversations, un Comité des citoyens formé de notables réformistes comme l'ancien maire Hormisdas Laporte et le sénateur Raoul Dandurand, appuyés par les milieux financiers qui craignent la mauvaise gestion et l'endettement de la ville, demande avec insistance une enquête sur la corruption à Montréal, et la réforme de la politique et de l'administration¹⁷. Ils obtiennent une enquête royale qui se penchera non seulement sur la tolérance de la prostitution et du jeu, comme les enquêtes ultérieures, mais sur l'ensemble de l'administration municipale: les Services de police et des incendies, la voirie, l'eau, l'éclairage, etc.

Le juge Lawrence John Cannon¹⁸, qui commence son enquête en avril 1909, trouve l'administration depuis 1902 « saturée de corruption provenant surtout de la plaie du patronage ». Il affirme que du revenu annuel de la ville (5 millions \$), 25% part en « pots-de-vin et malversations de toutes sortes » et que la qualité des travaux est souvent médiocre, leur « permanence [étant] bien souvent éphémère »¹⁹. Par exemple, dans le domaine de la voirie, les échevins se partagent en jouant du coude les contrats pour leurs quartiers, sans souci de planification des travaux. Un ancien journaliste (Rodolphe Brunet) et son associé, un ingénieur civil ayant travaillé pour la Ville, créent des compagnies de pavage fictives, sans équipement ni tenue de livres, et sous-contractent les contrats obtenus de la Ville à d'autres compagnies, extrayant au passage de généreux profits²⁰.

Les conseillers municipaux contrôlent aussi les services de police et des incendies, où les emplois et les promotions s'achètent, ce qui nuit beaucoup à l'organisation de services efficaces. À la source de la plupart de ces problèmes, le juge trouve le pouvoir excessif des échevins qui contrôlent le patronage par le biais des diverses commissions du Conseil, se servant de leur pouvoir pour enrichir leurs amis et multiplier les contrats lucratifs et populaires dans leurs quartiers respectifs. Alors même qu'il découvre ces faits, le gouvernement provincial a commencé à agir, en proposant à la population des réformes politiques par voie de référendum. Lorsqu'il dépose son rapport en décembre 1909, deux des réformes qu'il prône ont donc déjà été entérinées : la réduction du nombre des échevins et l'établissement d'un Bureau de contrôle

¹⁶ Pour un aperçu du mouvement progressiste, voir André Kaspi, *Les Américains. 1. Naissance et essor des États-Unis (1607-1945)*, Paris, Seuil, 1986, p. 245-256. Sur la question municipale, voir Martin Schiesl, *The Politics of Efficiency: Municipal Administration and Reform in America, 1880-1920*, Berkeley, University of California Press, 1977.

¹⁷ Paul-André Linteau, *Histoire de Montréal depuis la Confédération*, Montréal, Boréal, 1992, p. 258-259.

¹⁸ Sauf mention contraire, tous les juges enquêteurs sont de la Cour supérieure du Québec.

¹⁹ Rapport Cannon (1909), p. 73-74.

²⁰ Rapport Cannon (1909), p. 37-43.

(l'ancêtre du Comité exécutif), qui remplace les commissions échevinales. Ce dernier correspond à l'idéal alors en vogue d'un gouvernement par des experts, neutres politiquement, n'ayant à cœur que la bonne gestion de la ville. Le juge Cannon critique aussi « les divisions et la représentation de la Ville par quartiers », qui nourrissent le patronage, proposant que les échevins ne soient plus attachés à un secteur particulier, mais représentent la cité entière. Cette proposition de scrutin de liste ne sera pas suivie, même si elle continuera d'être mise de l'avant pour au moins une décennie par des groupes réformistes incluant la finance anglaise. Elle est peu prisée des francophones et des politiciens populistes comme le futur maire Médéric Martin²¹. On ne suivra pas non plus la suggestion de poursuivre et de mettre à l'amende les personnes blâmées par l'enquête.

La seule punition que subira la « gang des 23 » échevins blâmés par le juge Cannon, c'est d'être battus aux élections de février 1910. L'enquête et le dépôt du rapport Cannon avantagent les forces réformistes, qui prennent le contrôle du Conseil et du nouveau Bureau des commissaires, comme les révélations de l'enquête avaient favorisé les propositions réformistes lors du référendum de septembre 1909. Les réformistes ne réussiront cependant pas à garder bien longtemps le pouvoir ravi aux politiciens populistes, et donc ne pourront pas appliquer toutes les réformes espérées²². Néanmoins on peut voir l'enquête Cannon comme un moment marquant de la lutte pour une meilleure administration et de meilleurs services municipaux, par l'exposé public de nombreuses lacunes et de la corruption rampante. Dans les décennies suivantes, l'administration montréalaise se développera, se professionnaliser et se bureaucratisera graduellement²³. Plusieurs des problèmes urbains les plus criants sont d'ailleurs en voie de se résorber dès la décennie suivant l'enquête Cannon²⁴. Ces évolutions positives expliquent peut-être que les enquêtes suivantes, des années 1920 aux années 1950, mettront davantage l'accent sur des problèmes de corruption *morale* qu'administrative.

L'enquête Coderre (1924-1925)

Cette enquête s'inscrit elle aussi dans le contexte du progressisme nord-américain et de la lutte entre réformistes et populistes. De tous les problèmes sociaux que combattaient les progressistes, la prostitution revêtait un caractère symbolique spécial : ce qu'on appelait, un peu par euphémisme, le « Mal social » (« *The Social Evil* ») incarnait tous les dévoiements rendus possibles par un capitalisme amoral, effréné et non régulé. La lutte contre cet « esclavage moderne » et contre une « traite des blanches » montée en épingle, ajoutée à une conscience de plus en plus grande des dangers sanitaires des « maladies vénériennes », amena la plupart des grandes villes nord-américaines à fermer leurs « *red lights districts* », souvent sous la pression de lois votées par les États, entre 1900 et 1920. Durant la Première Guerre mondiale, l'armée américaine prit des mesures de répression énergiques²⁵. À Montréal, à l'instar de ce qui s'était

²¹ Rumilly, *Histoire de Montréal*, 4: 28-31.

²² Linteau, *op. cit.*, p. 260-262.

²³ Michèle Dagenais, *Des pouvoirs et des hommes : l'administration municipale de Montréal, 1900-1950*, Montréal, McGill-Queen's University Press et l'Institut d'administration publique du Canada, 2000.

²⁴ Linteau, *op. cit.*, p. 218-223.

²⁵ Ruth Rosen, *The lost sisterhood : prostitution in America, 1900-1918*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1982, p. 14-37; Mark Thomas Connelly, *The response to prostitution in the progressive era*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1980, p. 136-150.

passé dans des villes comme Chicago et New York, un Comité des Seize (*Committee of Sixteen*), surtout formé de notables anglophones, fut fondé en 1918 pour lutter contre la prostitution par une campagne de sensibilisation du public et des pressions sur les autorités policières et politiques²⁶. De nombreux soupçons de complicité avec la pègre visaient la police dans ce contexte. Mais c'est un événement choc, le vol spectaculaire d'un fourgon bancaire, avec la collaboration apparente de policiers, qui précipita en 1924 la tenue d'une enquête sur la police²⁷. Alors que le Conseil municipal essayait de calmer le jeu en enquêtant lui-même, des citoyens déposent une requête demandant à la Cour supérieure une enquête judiciaire en vertu de la *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales*, qui autorisait alors ce genre d'initiative citoyenne. Le juge Louis Coderre non seulement accepta cette requête, mais décida de mener lui-même l'enquête.

L'enquête Coderre sera moins générale que l'enquête Cannon, car elle portera essentiellement sur la police de Montréal. Ses conclusions sur l'état de cette dernière sont sévères. Le magistrat juge que l'incompétence y règne et que la discipline y est relâchée au point de nuire à la lutte contre le crime, de permettre la complicité de certains policiers avec des voleurs et de laisser impunis des accès de brutalité. Surtout, il souligne l'inefficacité de la lutte contre le « vice commercialisé » et le développement de ce dernier à une échelle industrielle, signe selon lui de la protection de maisons de jeu et de prostitution par certains policiers. La Ville en aurait même fait une source de revenus par la multiplication de descentes inefficaces suivies d'amendes. Cette incurie renverrait donc à l'ingérence des politiciens dans la police et à sa réciproque, l'ingérence dans la politique de la police, qui intervient les jours d'élection en faveur de certains politiciens. Le chef de la police, qui n'est en fait qu'un « surintendant », est jugé incompétent et à la merci des pressions des politiciens. Le problème déjà déploré par le juge Cannon quinze ans plus tôt n'a pas donc été réglé par les réformes politiques de la décennie précédente. Le juge blâme le Comité exécutif de la Ville d'avoir favorisé ces désordres en négligeant sciemment de nommer un « directeur de la sûreté publique ». Il recommande la nomination d'un chef de la police véritablement indépendant et compétent, « qui aura le contrôle absolu de son département » et auquel seraient fournis tous les moyens nécessaires à la réforme de la police (hausse des effectifs, subsides, même un fonds secret). Il insiste fortement sur la nécessité morale et sanitaire de mettre fin à la tolérance des maisons de prostitution et de jeu. Il recommande à cet effet la mise en place de nouvelles mesures de surveillance, comme un « casier judiciaire de la ville » qui identifierait tous les logements et leurs habitants et « l'identification et la surveillance des immigrants » chez qui se recruteraient, selon Coderre, la majorité des criminels²⁸. Cette xénophobie et les critiques sévères du juge envers l'existence même du nouveau syndicat des policiers marquent bien le conservatisme de celui qui avait été ministre dans le gouvernement fédéral de Robert Borden.

D'ailleurs cette ancienne affiliation politique du juge Coderre causera des problèmes de légitimité à son enquête, que certains percevront comme une opération politique, parce que plusieurs des politiciens blâmés étaient des libéraux. Son rapport sera mal reçu à Montréal et à Québec, où les libéraux sont au pouvoir. Il sera mis sur la tablette à Montréal parce que le

²⁶ Andrée Lévesque, « Éteindre le Red Light: les réformateurs et la prostitution à Montréal entre 1865 et 1925 », *Urban History Review / Revue d'histoire urbaine*, 17, 3 (février 1989), p. 191-201; Karen Herland, « Organized righteousness against organized viciousness: constructing prostitution in post World War I », mémoire de maîtrise (Art History and Communication Studies), McGill University, 2005, p. 1.

²⁷ Jean-Paul Brodeur, *La délinquance de l'ordre*, v. él., *op. cit.*, p. 65-68.

²⁸ Recommandations du juge Coderre résumées dans *Le Canada*, 17 mars 1925.

Conseil municipal le remet entre les mains du Comité exécutif, l'instance même qu'il blâmait. Il ne tombe pas non plus au meilleur moment : les réformateurs appuyant l'enquête avaient demandé le devancement des élections municipales, mais sans succès. Le rapport est donc rendu public plus d'un an avant les élections de 1926, ce qui diminue son impact comparativement à celui des rapports Cannon (1909) et Caron (1954), déposés lors d'années électorales. Selon le criminologue Jean-Paul Brodeur, il aura remarquablement peu d'effets : non seulement les membres blâmés du Comité exécutif se font réélire en 1926, mais plusieurs des policiers délinquants pointés du doigt par le juge Coderre ne sont pas renvoyés puisqu'ils seront suspendus quatre ans plus tard suite à une affaire de protection d'escrocs²⁹. Néanmoins il aura des retombées à moyen terme, surtout après le renouvellement du Comité exécutif. Un chef de police apparemment plus indépendant sera nommé en 1931, quoique cela ne réglera pas le problème de la moralité publique à Montréal, les effectifs policiers seront haussés pendant la Crise et des efforts seront faits en vue d'une réorganisation du service et d'une meilleure formation des policiers. Les constatations du juge Coderre nourriront également le discours des réformistes jusque dans les années 1950.

Une loi édentée?

L'enquête Coderre aura aussi une conséquence assez grave pour ceux qui jugent utile un droit d'initiative citoyenne en matière d'enquêtes sur la corruption municipale. Le gouvernement provincial, jugeant l'enquête Coderre illégitime, amendera la loi pour empêcher toute « partie de pêche », c'est-à-dire une enquête ouverte sans motifs suffisants, possiblement pour des raisons politiques, mais qui parvient à découvrir de la corruption à force de creuser³⁰. La loi modifiée exige que la requête soit présentée au juge en chef de la Cour supérieure et qu'elle « allègue des accusations, actions ou faits articulés avec précision, et qui seuls feront l'objet de l'enquête »³¹. Vu le degré de précision exigé, cette modification rendra de telles enquêtes plus difficiles à obtenir par des citoyens et rendra encore plus difficile l'incrimination de personnages haut placés. Elle restreindra aussi la portée de telles enquêtes. D'ailleurs le gouvernement semble confirmer l'année suivante (1926) sa volonté de limiter les enquêtes en matières municipales, en augmentant le dépôt exigé comme garantie de frais et en retranchant de la *Loi des commissions d'enquête* la possibilité d'enquêter sur des questions municipales³². À Montréal, ces modifications législatives empêcheront pendant longtemps l'obtention d'une nouvelle enquête sur la corruption policière et politique.

Les années 1930

Aucune des commissions d'enquête étudiées n'a eu lieu durant les années 1930. Cette décennie est en effet plus calme du point de vue des campagnes de moralité publique à Montréal. Outre la

²⁹ Jean-Paul Brodeur, *La délinquance de l'ordre*, v.él., p. 72-73.

³⁰ Les motifs de cette modification législative ne sont pas tout à fait clairs. Le député libéral T.-D. Bouchard écrira plus tard qu'on avait voulu limiter les coûts engendrés par ces enquêtes et protéger la réputation des politiciens québécois : voir T.-D. Bouchard, « Une bonne loi à ressusciter », *Le Clairon*, 15 novembre 1946, cité par M. Lapointe, 2010, p. 253-254.

³¹ S.R. 1925, c. 107, a.7.

³² Jean-Charles Bonenfant, « Les commissions d'enquête du Québec », p. 37.

nouvelle loi qui entrave l'obtention de telles enquêtes, la population et les réformateurs ont d'autres soucis dans le contexte de la profonde crise économique qui secoue le monde et la province. Et une enquête de ce genre paraîtrait certainement trop coûteuse à une population plongée dans la misère.

La décennie est cependant loin d'être exempte de débats au sujet de la corruption. À Québec, le Parti libéral, qui forme le gouvernement provincial depuis bientôt 40 ans (1897-1936), essuie des critiques de plus en plus vives au sujet de son manque d'audace devant la Crise et de la corruption qui le mine, notamment révélée par le scandale de Beauharnois et la loi Dillon de 1931³³. Un groupe de jeunes libéraux forme l'Action libérale nationale (ALN), un parti schismatique qui conteste le pouvoir au gouvernement de Louis-Alexandre Taschereau en promouvant un programme ambitieux de réformes, incluant un assainissement des mœurs politiques et électorales et une lutte contre les monopoles (*trusts*) qui exploitent des services publics comme l'électricité³⁴. À plusieurs égards, ce mouvement contestataire annonce, avec d'autres, les réformes de la Révolution tranquille 25 ans plus tard. Il est bien de son époque, car chez nos voisins s'élabore alors un nouveau libéralisme plus favorable à la régulation de l'économie, aux États-Unis avec le *New Deal* et en Angleterre avec John Maynard Keynes, des courants qui trouvent écho au Canada anglais.

Pour renverser le gouvernement libéral, l'ALN fait alliance avec le chef du parti conservateur provincial, Maurice Duplessis, redoutable parlementaire et chef de l'opposition officielle. Celui-ci réactive le Comité des comptes publics de l'Assemblée législative, qui n'avait pas siégé depuis dix ans, et y débusque jour après jour, dans la gestion du gouvernement libéral, de nombreux scandales de corruption, de patronage et de népotisme au sein d'un parti qui en était venu à considérer l'État comme sa chose³⁵. Ces révélations pousseront le premier ministre Taschereau à démissionner et conduiront à la défaite des libéraux devant l'Union nationale, qui vient d'être formée. Celle-ci décevra beaucoup les espoirs des réformateurs, notamment sur le plan de la moralité politique.

À Montréal, des débats sur la corruption affectent particulièrement les mandats à la mairie du tribun populiste Camillien Houde, qui travaille tant bien que mal à soulager la misère des Montréalais affligés par la Crise et les finances de la Ville, lourdement grevées par la responsabilité municipale d'apporter le secours direct et les soins de santé. Lorsque la Ville est acculée à la faillite en 1940, les libéraux et les journaux anglophones accusent le maire conservateur d'en être responsable par corruption et mauvaise gestion, et le gouvernement provincial imposera à la Ville une nouvelle charte qui limitera au maximum les pouvoirs du maire, et restreindra fortement la démocratie.

Montréal n'est pas la seule à pâtir de la Crise, qui va amener une surveillance croissante des municipalités par la province. Celle-ci, après avoir créé le ministère des Affaires municipales en 1918, met sur pied la Commission municipale (1932), qui a pouvoir d'enquêter sur les finances

³³ Michel Lévesque, *Histoire du Parti libéral du Québec: la nébuleuse politique, 1867-1960*, Québec, Septentrion, 2013, p. 73-74.

³⁴ *Ibid.*, p. 74-75, et programme de l'ALN.

³⁵ Michel Lévesque, *Histoire du Parti libéral du Québec*, p. 77-78. Voir le résumé détaillé des allégations dans Gow, *HAPQ*, p. 155-158.

des municipalités et de les mettre en tutelle si nécessaire, en vue de protéger les finances de la province menacée d'une décote par le surendettement des municipalités³⁶.

Les années 1940 : retour des campagnes de moralité

Les années 1940 marquent le retour des campagnes et des enquêtes sur la moralité publique à Montréal et ailleurs en province. Trois enquêtes se succéderont sur le même enjeu, celui de la moralité et de la corruption municipale et policière pendant et après la Deuxième Guerre mondiale. Elles poseront la question de la responsabilité des autorités policières et municipales dans la prolifération du « vice commercialisé » (prostitution, jeu et alcool), et celle de leur complicité présumée avec des membres de la pègre. Les deux premières (Surveyer, 1943 et Cannon, 1944) préparent le terrain pour l'enquête Caron (1950-1953), dont l'ampleur, la durée et le coût dépasseront ceux de toutes les enquêtes précédentes³⁷.

L'enquête Surveyer (1943)

Cette campagne de moralité qui embrasera bientôt la métropole a en fait commencé à Hull. Cette banlieue québécoise d'Ottawa était graduellement devenue le « paradis du défoulement »³⁸ de la capitale fédérale située en Ontario, à cause de sa pauvreté relative et des lois plus souples au Québec. Comme l'a montré l'historien André Cellard, on y trouvait une telle concentration de débits de boisson, de maisons de jeu et de prostitution — et par conséquent de tels taux de criminalité — qu'on l'avait surnommée « le petit Chicago »³⁹.

Au tournant des années 1940 émerge une mobilisation citoyenne, appuyée par les églises, pour épurer la ville et demander des comptes aux élus, accusés de complaisance. La Ville est soupçonnée de tolérer ces activités pour les « taxer » et se financer par les amendes recueillies suites aux descentes — une accusation, d'ailleurs, que faisait déjà le juge Coderre au sujet de Montréal 15 ans plus tôt. Ces réformistes gagnent les élections et obtiennent, selon la loi amendée de 1925, une enquête publique par un juge de la Cour supérieure, Édouard-Fabre Surveyer. Tenue en juin et juillet 1943, celle-ci, confirmera les soupçons des citoyens quant à la tolérance de ces industries illégales. À un moment pendant la Crise, les autorités municipales avaient même demandé à la police provinciale de cesser de faire des descentes, pour ne pas priver la Ville de précieux revenus. Elles auraient aussi, à un moment, demandé à la police de cesser de s'occuper d'autres types de crime pour se concentrer sur les lucratives descentes!

L'ancien maire et deux échevins seront condamnés aux frais, c'est-à-dire à défrayer les coûts de l'enquête. Cependant ils ne seront pas déclarés inaptes à occuper de telles fonctions municipales, parce qu'ils n'en occupent plus alors et parce qu'ils n'avaient fait, selon le juge, que perpétuer un état de choses ancien. D'ailleurs, la nécessité de punir semble amoindrie par le fait que

³⁶ Kenniff et Robardet, *La Commission municipale* (1978), p. 6-7.

³⁷ Brodeur, *La délinquance de l'ordre*, v. él., p. 114; Lapointe, *Le Comité de moralité publique...*, p. 425 sqq.

³⁸ André Cellard, « Le petit Chicago : La "criminalité" à Hull depuis le début du XXe siècle », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 45, n° 4, 1992, p. 522.

³⁹ *Ibid.* Pour tout ce passage sur l'enquête Surveyer, nous nous référons largement à l'article de Cellard ainsi qu'au livre de Jean-Paul Brodeur, en plus du rapport Surveyer.

l'épuration de la ville est déjà réalisée. Cette clémence relative du juge visait peut-être aussi à éviter un appel, apparemment impossible pour la simple condamnation aux frais. Quoiqu'il en soit, les révélations scandaleuses faites à Hull et le succès de l'enquête galvanisent les énergies pour faire un nettoyage semblable à Québec et Montréal.

L'enquête Cannon de 1944

C'est justement en 1943 que les autorités militaires canadiennes, inquiètes de la forte prolifération des maladies vénériennes parmi le personnel militaire, accentuent leurs pressions sur les villes pour faire fermer les bordels. À Montréal, alors que les autorités prétendaient depuis longtemps la chose impossible, le *red light* ferme comme par enchantement au début de février 1944, ce qui nourrit les soupçons déjà bien ancrés de collusion entre les autorités, la police et la pègre. Sous la pression de l'opposition et de certains médias qui accusaient la police provinciale de tolérer le vice commercialisé à Montréal, le gouvernement libéral d'Adélard Godbout finit par accorder une enquête royale sur ce corps de police à quelques mois des élections provinciales de 1944, espérant visiblement en tirer un bénéfice politique.

L'enquête Cannon a été présentée comme un exemple de commission ayant servi à des fins partisans⁴⁰. Le juge Lucien Cannon, fils du commissaire de l'enquête de 1909, avait autrefois occupé des fonctions importantes au Parti libéral. Le mandat de la commission est défini par le gouvernement de façon à englober aussi la période de l'Union nationale (1936-1939), et la comparaison tournera à la défaveur de ce parti. L'enquête se concentrera notamment sur les dénonciations d'un informateur peu crédible, proche de l'Union nationale, qui sera malmené et discrédité par la commission. Enfin le rapport, déposé moins d'un mois avant les élections provinciales, sera récupéré par la publicité électorale libérale⁴¹.

Néanmoins le juge a examiné soigneusement l'état de la police provinciale, et il souligne les lacunes dans l'application des lois de moralité à Montréal (prostitution, jeu, alcool), légitimant ainsi les demandes d'enquête sur la police municipale et les politiciens montréalais. D'ailleurs, dès la fin de l'enquête, une coalition de citoyens est formée, la Ligue de vigilance sociale, qui commence à réclamer une action plus énergique et une enquête sur le comportement de la police et des autorités montréalaises. Cependant les nouvelles exigences plus rigoureuses de la loi amendée en 1925 amèneront le rejet des deux demandes d'enquête de ce groupe (1945-1946), qui ne parvient pas à formuler des accusations suffisamment précises aux yeux des magistrats⁴².

L'enquête Caron (1950-1953)

Cette grande enquête sur la tolérance du « vice commercialisé » à Montréal par la police et les autorités municipales avait donc été désirée et demandée de longue date, depuis la guerre, par une

⁴⁰ Voir Brodeur, *La délinquance de l'ordre*, p. 103.

⁴¹ Mathieu Lapointe, « De Cannon à Bastarache : la commission d'enquête comme manœuvre d'évitement », *Histoire engagée*, 10 février 2012 (<http://histoireengagee.ca>)

⁴² Mathieu Lapointe, *Nettoyer Montréal: les campagnes de moralité publique, 1940-1954*, Québec, Septentrion, 2014, chapitre 4.

partie importante de la population. Après l'échec de la Ligue de vigilance sociale, l'avocat Pacifique (« Pax ») Plante, nommé responsable de l'escouade de la moralité puis directeur adjoint de la police de Montréal, avait commencé un « nettoyage » énergique des maisons de jeu et de prostitution. Mais il fut congédié en 1948, probablement en bonne partie à cause de son trop grand zèle. Il revient un an plus tard avec un exposé-choc dans les pages du *Devoir* (« Montréal sous le règne de la pègre ») qui scandalisera l'opinion. Cela permet la constitution d'un mouvement civique, le Comité de moralité publique (CMP), qui réussit à obtenir une enquête publique, malgré les objections des autorités municipales et provinciales, grâce à la connaissance intime qu'à Plante des rouages de la tolérance. Son expertise permet la formulation de plus de 5000 accusations précises, qui justifieront une enquête plus générale⁴³.

La situation que dénonce Plante et qu'exposera dans le menu détail l'enquête menée par le juge François Caron, qui avait été procureur lors de l'enquête Surveyer, ne semble pas s'être beaucoup améliorée entre l'enquête Coderre et les années 1940⁴⁴. La prostitution, le jeu et les excès alcooliques y sévissent toujours à grande échelle à Montréal, consolidant graduellement, depuis la prohibition américaine (1920-1933), une réputation sulfureuse qui attire un certain nombre de touristes mais offense bon nombre de résidents. Cependant, si dans les années 1920 une bonne partie de la population percevait la prostitution comme une fatalité, à l'instar du recorder Geoffrion, vingt ans plus tard les mentalités sont en train de changer. La vigueur et la visibilité excessives de ces commerces pendant la Guerre a choqué la population, qui partage un moralisme international teinté de volonté de « retour à la normale » après les « désordres » de la guerre qui, croit-on alors, auraient déclenché une vague de délinquance juvénile. L'émancipation des femmes et le nouvel idéal de la famille nucléaire centrée sur l'épanouissement mutuel des époux et l'éducation des enfants rendent particulièrement odieux la prostitution et autres loisirs « sportifs » de célibataires (jeu et paris à l'argent). La France, qui avait servi d'exemple aux partisans de la tolérance, décrète la fermeture des bordels en 1946 et la réglementation de la prostitution est dénoncée par une *Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui* (1949). Le discours dominant ne présente plus la prostitution comme une fatalité, mais comme une exploitation, un esclavage, et les prostituées comme des victimes.

L'enquête Caron et l'agitation qui l'a précédée s'inscrit aussi dans un contexte nord-américain où règne l'inquiétude au sujet du « crime organisé » et de sa prise de contrôle appréhendée des grandes villes. Des comités citoyens contre le crime apparaissent un peu partout aux États-Unis et des exposés journalistiques sensationnels semblables à celui de Plante se multiplient. Quelques mois avant l'enquête Caron, une enquête sénatoriale américaine (le Comité Kefauver) est ouverte sur ce sujet, qui fera le tour des grandes villes américaines. Grâce à ses audiences télévisées extrêmement suivies, elle contribuera à diffuser l'idée que la « mafia » constituerait une sorte de corporation internationale du crime menaçant la démocratie municipale et la société américaine⁴⁵.

⁴³ Pax Plante continuera jusque dans les années 1970 à dénoncer les liens de la pègre locale avec des membres de la famille mafieuse Bonanno de New York : Alain Stanké, Jean-Louis Morgan et Pacifique Roy Plante, *Pax, lutte à finir avec la pègre; un portrait-robot du célèbre incorruptible Pacifique Plante*, Montréal, La Presse/Messageries internationales du livre, 1972, p. 115-128. Il témoignera d'ailleurs devant la CECO.

⁴⁴ Sur l'enquête Caron et son contexte historique plus large, voir Lapointe, *Nettoyer Montréal, op. cit.*

⁴⁵ William Howard Moore, *The Kefauver Committee and the politics of crime, 1950-1952*, Columbia, University of Missouri Press, 1974; Mark H. Haller, « Organized Crime » in Paul S. Boyer (dir), *The Oxford companion to United States history*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2001, p. 570-573.

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que le CMP reprenne sans cesse l'idée progressiste selon laquelle tant de corruption morale et d'activité criminelle serait impossible sans la corruption politique qui neutralise l'action de la police. La ville serait « sous le règne de la pègre », d'une organisation bien structurée qui profite de la désorganisation politique de la cité. Le mouvement de réforme manifeste une impatience vis-à-vis des lacunes du système politique montréalais récemment réformé dans un sens nettement antidémocratique. La police n'est plus accusée en bloc d'incompétence : seuls une cinquantaine d'officiers responsables, pour une période d'une décennie, sont visés. C'est en dernière analyse la haute direction de la police, et surtout le Comité exécutif, qui gouverne la ville à sa guise, qui sont accusés d'être responsables, par leur inaction ou leur complicité, de la prolifération du « vice commercialisé ».

L'enquête Caron est d'une ampleur sans précédent à Montréal par le nombre de séances, des témoins entendus et des preuves examinées et par sa durée. Ouverte en septembre 1950, elle ne se terminera qu'en avril 1953, à cause de plusieurs interruptions parfois dues à des tentatives d'obstruction judiciaire. Elle confirme largement les soupçons de tolérance policière, trouvant coupables une vingtaine des officiers accusés. Elle est aussi le théâtre de quelques révélations frappantes sur les relations entre la pègre et les milieux politiques, qui nourriront encore les aspirations à une réforme de la politique qui inspireront bientôt la Révolution tranquille. Cependant, les procureurs des requérants ne parviennent pas à incriminer formellement les plus hautes autorités politiques de Montréal : à cause de l'autonomie dont est censée jouir maintenant la police, le Comité exécutif ne sera pas blâmé par le juge Caron, qui érafle néanmoins plusieurs de ses membres.

Toutefois les autorités montréalaises et provinciales se sont discréditées en voulant nuire à l'enquête, contribuant à la prolonger de plus d'une année. Le gouvernement Duplessis, peu favorable à l'enquête, décida même en 1953 de modifier *retroactivement* la loi qui l'encadrerait de manière à faciliter l'appel des intimés. Cela contribuera à l'élection d'une administration réformatrice à Montréal, dirigée par le procureur des requérants, Jean Drapeau. Afin d'assurer un impact maximal à son rapport, le juge Caron avait visiblement attendu un an et choisi de le déposer quelques semaines avant les élections municipales d'octobre 1954⁴⁶.

Si elle n'est pas parvenue à extirper du paysage montréalais l'industrie de la prostitution, qui a pris d'autres visages, l'enquête Caron a néanmoins contribué à un certain nettoyage de la ville et à des réformes dans la police. La lutte pour l'obtenir et la soutenir a amené l'émergence des premiers partis politiques municipaux à Montréal : la Ligue d'action civique, en 1951, puis ses rivaux quelques années plus tard. La victoire des réformistes dirigés par Drapeau amènera aussi, au début des années 1960, une refonte du système politique municipal, vers plus de démocratie... et plus de pouvoirs pour le maire, ce qui aura des effets pervers, comme le révélera notamment plus tard l'enquête Malouf. L'enquête a lancé la carrière politique et forgé la réputation d'intégrité de Jean Drapeau, qui continuera de prétendre dans les années 1970 que la ville avait été nettoyée pour de bon⁴⁷.

⁴⁶ Lapointe, *Nettoyer Montréal...*, p. 348, 354-356.

⁴⁷ Purcell et McKenna, *Jean Drapeau*, p. 268.

Entretemps, la victoire de Jean Drapeau à la mairie est perçue par plusieurs comme la première victoire majeure des réformistes critiques du régime de Maurice Duplessis, qui s'expriment dans des journaux comme *Le Devoir* et des revues comme *Cité libre* et *L'Action nationale*⁴⁸. Durant les années 1950, deuxième décennie au pouvoir de Maurice Duplessis, des intellectuels et des militants issus de la société civile dénoncent de plus en plus durement les pratiques de patronage et de corruption, ainsi que les détournements des processus parlementaires et démocratiques dont se rend coupable l'Union nationale. Le dernier mandat de Duplessis est marqué par l'éclatement des scandales, à commencer par les élections provinciales de 1956 marquées par un sommet de vénalité et de manœuvres malhonnêtes qui choqua les contemporains⁴⁹. Un historien a récemment estimé qu'elles auraient coûté à l'Union nationale l'équivalent de 75 millions \$ en dollars de 2013⁵⁰! En 1958, le gouvernement est éclaboussé par le scandale du gaz naturel : *Le Devoir* révèle que plusieurs ministres et fonctionnaires se seraient enrichis dans un délit d'initiés lié à la connaissance de la privatisation prochaine des actifs gaziers d'Hydro-Québec. Mais il faudra attendre la fin du gouvernement de l'Union nationale pour qu'une enquête publique fouille la question (la commission Salvas).

Un consensus se développait à cette époque parmi les intellectuels et les militants modernisateurs au sujet de l'urgence de réformer la culture politique québécoise, tellement empreinte d'esprit de parti qu'elle en devenait tolérante des pires manœuvres électorales ou politiques et des pires dérives démagogiques⁵¹. On ne s'entendait pas sur les sources du mal: des citélibristes comme Pierre Elliott Trudeau percevaient chez les Québécois un manque de sens démocratique attribuable au nationalisme et à l'autoritarisme de l'Église, alors que des intellectuels plus nationalistes y voyaient un symptôme de la domination subie par les Canadiens français, voire même un héritage historique du parlementarisme britannique⁵². Néanmoins tous appelaient un changement radical, un nettoyage en règle de la politique québécoise.

Le patronage dé-naturalisé : la Révolution tranquille et après

La Révolution tranquille, lancée dans les années 1960 après la mort de Duplessis et l'arrivée au pouvoir des libéraux de Jean Lesage, sera marquée par une volonté de modernisation de l'État québécois, dont la bureaucratisation s'accélère, et par un désir de rupture avec le patronage et les

⁴⁸ Purcell et McKenna, *Jean Drapeau*, p. 114.

⁴⁹ Gérard Dion et Louis O'Neill, *Deux prêtres dénoncent l'immoralité politique dans la Province de Québec*, Montréal, Comité de moralité publique, 1956; repris dans *idem*, *Le chrétien et les élections : textes pontificaux et épiscopaux, documents historiques, textes divers sur la moralité politique*, Montréal, Éditions de l'Homme, 1960, p. 113-123.

⁵⁰ Alain Lavigne, *Duplessis, pièce manquante d'une légende : l'invention du marketing politique*, Québec, Septentrion, 2012, p. 194. Voir aussi Michel Lévesque, *Histoire du Parti libéral du Québec*, p. 668-669. Merci au professeur Lavigne de nous avoir fourni cette dernière référence.

⁵¹ Michael D. Behiels, *Prelude to Quebec's Quiet revolution : liberalism versus neo-nationalism, 1945-1960*, Kingston, McGill-Queen's University Press, 1985, chapitre 10; Léon Dion, *Québec, 1945-2000, t. 2, Les intellectuels et le temps de Duplessis*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1993.

⁵² Voir notamment Pierre Elliott Trudeau, « Réflexions sur la politique au Canada français », *Cité libre*, 2, 3 (décembre 1952), p. 53-70, reproduit dans Yvan Lamonde, avec la collab. de Gérard Pelletier, *Cité libre : une anthologie*, Montréal, Les éditions internationales Alain Stanké, 1991, p. 69-85; et Claude Galarneau, « Jeunesse de Clio ou la recherche en histoire », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 9, n° 1, 1955, p. 10.

vieilles pratiques politiques corrompues qui font mal paraître le Québec⁵³. Autant le Québec avait été perçu jusque-là comme particulièrement corrompu, autant les Québécois s'efforceront désormais de se montrer plus vertueux.

Du gouvernement Lesage à celui du Parti québécois élu en 1976, il y a une continuité dans la volonté de réformer les institutions démocratiques, les mœurs et le financement électoraux⁵⁴. René Lévesque était déjà, au sein du gouvernement Lesage, l'un des éléments réformistes qui accordaient beaucoup d'importance à ces enjeux⁵⁵. D'ailleurs ce désir de réforme n'est pas propre au Québec : il touche à la même époque le Canada anglais, les États-Unis et beaucoup d'autres pays occidentaux. La lutte contre la corruption prendra diverses formes : réforme des mœurs électorales⁵⁶, de l'attribution des contrats et des emplois publics, et du financement des partis politiques⁵⁷.

La Commission Salvas (1960-1963)⁵⁸

C'est dans ce contexte que le gouvernement Lesage, faisant suite à une promesse électorale, institue une commission d'enquête pour faire la lumière sur le patronage et la corruption sous l'Union nationale. Plus précisément, la commission présidée par le juge Élie Salvas, de la Cour supérieure, aura pour mandat de se pencher sur deux questions:

La première est le scandale du gaz naturel (1957), révélé par *Le Devoir* en 1958. C'est une affaire de délit d'initiés par des ministres (de l'Union nationale) et des fonctionnaires qui avaient acheté « des actions de la Corporation du gaz naturel de Québec avant la vente du réseau gazier de l'Hydro-Québec à cette dernière compagnie », faisant de substantiels profits⁵⁹. Le scandale entourant cette lucrative privatisation a donné lieu à un premier rapport, publié en août 1962, confirmant l'essentiel des accusations portées par le *Devoir*. Un mois plus tard, le premier ministre Lesage déclenche des élections et s'aidera de ce rapport pour se faire réélire⁶⁰.

⁵³ Pour avoir une idée de la perception qu'on se faisait de l'attitude québécoise face au patronage, voir l'article d'Alan Philips, « Graft in Civic Office », paru dans le *Maclean's* en mars 1962, repris dans Gibbons et Rowat, *Political corruption in Canada : cases, causes and cures*, Toronto, McClelland and Stewart, 1976, p. 85-103.

⁵⁴ Léon Dion, *La révolution déroutée, 1960-1976*, Montréal, Boréal, 1998, p. 237-238.

⁵⁵ Au sujet de la passion de Lévesque pour ce sujet, voir Graham Fraser, *Le Parti québécois*, p. 134.

⁵⁶ Jean Hamelin et Marcel Hamelin, *Les mœurs électorales dans le Québec de 1791 à nos jours*, Montréal, Éditions du Jour, 1962, 124 p. Pour le pendant canadien-anglais, voir T.H. Qualter, *The Election Process in Canada*, McGraw Hill, Toronto, 1970, p. 150, cité par K. Gibbons, p. 246.

⁵⁷ Notamment la Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale (1977), dont nous reparlerons plus loin : pour un aperçu de cette évolution, voir Maude Benoit 2007 :

<http://www.fondationbonenfant.qc.ca/stages/essais/2007Benoit.pdf>

⁵⁸ Sur l'enquête Salvas, voir J. I. Gow, *HAPQ*, p. 278-280; Cardinal *et al.*, *Si l'Union nationale m'était contée*. Montréal, Éditions du Boréal express, 1978, p. 200 sqq.; Jean-Paul Brodeur, *La délinquance...*, p. 155-178 et les deux articles de l'historien Michel Lévesque, « Il y a 50 ans, la Commission Salvas », *Le Devoir*, 29 et 31 octobre 2011.

⁵⁹ Michel Lévesque, *Le Devoir*, 29 octobre 2011.

⁶⁰ Brodeur, *La délinquance...*, p. 160 ; Michel Lévesque, *loc. cit.* De plus, « Quelques jours avant l'élection, l'organisateur en chef de l'Union nationale, André Lagarde, est arrêté pour fraude. Les libéraux en profitent pour déclarer que c'est une preuve de la corruption de l'ère Duplessis qui existe toujours au sein de l'Union nationale ; l'Union nationale proteste, et elle sera blanchie après l'élection. Toutefois, cet événement peut avoir contribué à sa défaite. » : http://fr.wikipedia.org/wiki/Élection_générale_québécoise_de_1962

La seconde phase de l'enquête porte sur la politique d'achats du ministère de la Colonisation et du gouvernement de 1955 à 1960. Elle donnera lieu à un deuxième rapport déposé en juin 1963. La commission se penche ici sur la mécanique du patronage sous le gouvernement de l'Union nationale. Elle révèle que celui-ci se pratiquait notamment en demandant aux compagnies qui vendaient des produits et services à l'État de verser des commissions à des partisans n'ayant joué aucun rôle dans la transaction. On permettait en outre aux compagnies, en l'échange de leurs généreuses contributions à la caisse du parti, de facturer à l'État des montants plus élevés que ceux qu'il aurait pu normalement espérer. Le rapport blâmera particulièrement certains hauts fonctionnaires et deux membres importants du gouvernement Duplessis, le ministre de la colonisation J.D. Bégin, organisateur en chef du parti, et le conseiller législatif Gérard Martineau, son trésorier. Fait nouveau, selon le criminologue Jean-Paul Brodeur, des poursuites seront intentées suite au rapport Salvat contre plusieurs anciens ministres ou hauts fonctionnaires blâmés par la commission⁶¹. Deux d'entre eux seront blanchis, deux mis à l'amende et un seul, Gérard Martineau sera condamné à la prison (3 mois). Brodeur fait cependant remarquer que plusieurs poursuites ont été abandonnées après le retour au pouvoir de l'Union nationale en 1966⁶².

On s'en doute, la commission et ses conclusions furent très mal reçues du côté de l'Union nationale, qui la percevait comme une manœuvre partisane⁶³. D'autant que les libéraux ne s'étaient pas interdit un certain patronage à leur retour au pouvoir en 1960, renvoyant beaucoup de fonctionnaires unionistes. La lutte contre patronage était une priorité pour Lesage et pour son ministre René Lévesque, mais c'était une réforme encore inachevée⁶⁴. L'Union nationale jugeait aussi avoir fait un patronage plus juste que les libéraux : elle prétendait ne pas favoriser que ses partisans, mais bien tous ceux qui étaient prêts à payer un certain pourcentage à la caisse électorale du parti. Elle présentait aussi son patronage comme une forme de charité souvent dirigée vers des malheureux dans le besoin, et en tout cas vers des clients plus pauvres et plus nombreux que ceux du Parti libéral. L'Union nationale n'aurait fait en somme que raffiner le système développé par les libéraux jusqu'à Taschereau, tout en évitant de tomber comme ce dernier dans le népotisme. Plusieurs experts lui ont donné raison à cet égard, sans pour autant accepter sa thèse du caractère bénin du patronage⁶⁵.

Malgré toutes ces critiques, il semble néanmoins que la commission Salvat ait contribué, par l'exposition minutieuse du scandale, à faire reculer le patronage. Par exemple, le premier ministre unioniste Daniel Johnson (père) refusera, à son arrivée au pouvoir en 1966, de procéder à des licenciements massifs comme Lesage en 1960, ce que plusieurs de ses partisans lui reprocheront. Il en aurait d'ailleurs probablement été empêché par une Commission de la fonction publique réformée et par le syndicalisme, deux nouvelles réalités qui ont fait reculer le patronage⁶⁶.

⁶¹ Brodeur, *La délinquance de l'ordre...*, p. 155. Pour plus de détails sur ces poursuites, voir les p.165-173. Michel Lévesque affirme qu'il s'agit « premières poursuites judiciaires contre des membres du gouvernement provincial au XXe siècle » : *Le Devoir*, 29 octobre 2011.

⁶² Brodeur, *La délinquance de l'ordre...*, p. 165-173.

⁶³ Cette amertume a été soulignée par Lemieux et Hudon, *Patronage et politique*, p. 50-51.

⁶⁴ Dale Thompson, *Jean Lesage*, p. 135-138.

⁶⁵ Lemieux et Hudon, *Patronage et politique*, *op. cit.*, p. 51; Gow, *HAPQ*, p. 280.

⁶⁶ Lemieux et Hudon, *op. cit.*, p. 51; Mario Cardinal, Vincent Lemieux et Florian Sauvageau, *Si l'Union nationale m'était contée*, Montréal, Éditions du Boréal express, 1978, p. 200-203.

La commission Salvas a aussi contribué au resserrement du cadre légal anti-corruption. Dans le cas du scandale du gaz naturel, il n'y eut pas de poursuites, car la loi n'interdisait pas ce genre de comportement à l'époque. La commission prône donc une législation prohibant à l'avenir de tels délits d'initiés. Elle recommande aussi l'adoption de lois permettant, d'une part, de poursuivre les participants d'un système de corruption tel que celui mis en place par l'Union nationale, de récupérer les sommes détournées, et plus généralement, d'éviter les conflits d'intérêt de la part de députés⁶⁷.

Dans la foulée de l'enquête Salvas, parfois grâce à ses résultats, des politologues se sont livrés dans les années 1960 et 1970 à une étude rigoureuse et sophistiquée du phénomène du patronage. À l'époque où Vincent Lemieux et son équipe publient leurs travaux majeurs sur la question, il y a encore dans la classe politique et la population une ambivalence quant à la moralité du patronage. Celui-ci n'est pas nécessairement connoté négativement par tous : pour plusieurs, il y a le bon et le mauvais patronage, une distinction qui semble à peu près disparue aujourd'hui⁶⁸. Ces auteurs notent que quelques années auparavant, le sujet semblait démodé, dépassé par la Révolution tranquille, mais qu'il est revenu au devant de l'actualité au début des années 1970. Plusieurs de leurs informateurs, bien au fait des réalités de la politique, doutent de la possibilité de l'abolir complètement. Certains d'entre eux soulignent d'ailleurs à cette époque le développement d'un patronage « scientifique », c'est-à-dire se servant, dans les appels d'offres, de spécifications techniques très pointues pour favoriser le soumissionnaire désiré⁶⁹.

Années 1960 et 1970 : la corruption à Québec et dans les banlieues. Le nouveau rôle de la Commission municipale

L'enquête Salvas n'est pas la seule à marquer les années 1960. L'exemple des combats menés contre la corruption à Montréal durant la décennie précédente, qui viennent de culminer avec le retour au pouvoir de Jean Drapeau en 1960, semble faire tache d'huile ailleurs dans la province. Qu'on parle encore de corruption municipale n'est du reste pas étonnant, puisqu'à cette époque comme depuis longtemps, les municipalités sont perçues comme des lieux particulièrement vulnérables à la corruption⁷⁰. Après le mouvement de nettoyage à Montréal, et dans l'esprit de réforme et de modernisation de la Révolution tranquille, on poursuit l'examen dans d'autres villes de la province, notamment des banlieues à forte croissance.

À Québec, ville d'une remarquable stabilité politique, un mouvement réformiste mène à la création en 1962 d'un nouveau parti, le Progrès civique de Québec, qui dénonce un système de favoritisme ayant notamment corrompu le fonctionnement de la cour municipale. Les

⁶⁷ Michel Lévesque, *Le Devoir*, 31 octobre 2011; Rapport de la commission Salvas, juin 1963, p. 211-214.

⁶⁸ Vincent Lemieux et Raymond Hudon, *Patronage et politique au Québec : 1944-1972*, Sillery, Éditions du Boréal Express, 1975, 187 p. Vincent Lemieux, *Le patronage politique : une étude comparative*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1977. Sur le patronage au Canada, voir aussi Jeffrey Simpson, *Spoils of power : the politics of patronage*, Toronto, W. Collins & Sons Canada, 1988; et Jack Stilborn, *Le favoritisme politique : une tradition mise en question*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, 1989.

⁶⁹ Lemieux et Hudon, *Patronage et politique...*, p. 54.

⁷⁰ Philips, « Graft in Civic Office », *loc. cit.* Pour des exemples américains, voir John A. Gardiner et David J. Olson, *Theft of the city; readings on corruption in urban America*, Bloomington, Indiana University Press, 1974.

dénonciateurs obtiennent en 1964 l'établissement de la Commission Sylvestre, qui examinera l'administration de la justice à la cour municipale de Québec entre 1958 et 1963⁷¹. On confirme alors ce que les journaux dénonçaient depuis plusieurs années: sous la pression d'un groupe d'échevins municipaux, un juge de cette cour avait établi un mode de traitement des infractions au Code de la route entaché de favoritisme (changements de plaintes, paiement à rabais des contraventions, etc.), qui profitait d'abord aux amis du régime et au juge lui-même. Ces révélations contribuèrent à l'élection d'un nouveau maire réformiste (Gilles Lamontagne) en 1965 et à la défaite de la plupart des échevins blâmés. Ce renouveau politique et les recommandations du juge Sylvestre mèneront à une réorganisation administrative de la Ville de Québec par des amendements à sa charte en 1965⁷². Des poursuites seront également intentées contre les responsables du système, mais une défense judiciaire habile fera traîner en longueur les procédures judiciaires, qui aboutiront au non-lieu, avec possiblement une certaine complaisance du système judiciaire selon Brodeur, surtout après le retour au pouvoir de l'Union nationale en 1966⁷³.

L'affaire Ville Saint-Michel (1967-1970)

Le milieu des années 1960 est le moment d'une réflexion intense des gouvernements sur les problèmes des municipalités, dans le cadre de diverses commissions d'étude et d'enquête abordant leurs problèmes de fond⁷⁴. En ce qui a trait à la lutte à la corruption, « l'affaire Ville Saint-Michel », qui se déclare en 1967 va jouer un rôle de déclencheur de réformes dans les modes d'intervention gouvernementale. Dans cette banlieue de Montréal en croissance rapide qui est alors la sixième ville la plus peuplée du Québec, un mouvement citoyen se lève, animé par un ancien avocat de la police et quelques policiers, contre un système de patronage qui permet au maire et aux échevins de prélever des pots-de-vin pour leur propre profit et celui de leur caisse électorale, sur une multitude d'opérations et de services (embauche et promotions, permis commerciaux, contrats de construction). Fin 1967, alors qu'une pré-enquête judiciaire a été ouverte, le ton monte et de nombreux citoyens se trouvent en révolte ouverte contre le maire et les échevins, dont ils réclament la démission⁷⁵.

Visiblement embarrassé, le gouvernement provincial de Daniel Johnson (Union nationale) hésite à décréter une enquête publique (les procédures judiciaires la précèdent et se poursuivront en parallèle), ce qui l'amènera à une créativité législative. Par le bill 2 (février 1968), la cité de Saint-Michel est placée sous le contrôle de la Commission municipale. Le bill 3 (mars 1968) facilite l'obtention par des citoyens d'une enquête en vertu de la *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales* (réduction du nombre nécessaire de requérants et de la garantie de

⁷¹ Charles-Auguste Sylvestre (1965). *Rapport de la Commission d'enquête sur l'administration de la justice à la Cour municipale de Québec*, Québec, District judiciaire de Québec. Sur cette enquête, voir Jean-Paul Brodeur, *La délinquance de l'ordre...*, p. 178-191.

⁷² Jean-Marie Lebel et Alain Roy, *Québec 1900-2000. Le siècle d'une capitale*, p. 109. Voir aussi Marc Vallières et al., *Histoire de Québec et de sa région*, v. 3, p. 1753.

⁷³ Brodeur, *La délinquance de l'ordre*, v. él., p. 183-189. Dans le même chapitre, Brodeur remarque le même genre de clémence accrue des tribunaux dans le cas des accusations faisant suite à l'enquête Salvas : p. 165-173.

⁷⁴ Gow, *HAPQ*, p. 178.

⁷⁵ Société Radio-Canada, Jean-Claude Le Floch (réalisation) et Anne-Marie Dussault (animation et journalisme). "Le règne de la corruption à Ville Saint-Michel", émission de la série *Tout le monde en parlait*, diffusée le 28 août 2007 (<http://www.tou.tv/tout-le-monde-en-parlait/s02e12>)

frais requise; possibilité pour un juge de décréter une tutelle temporaire pendant l'enquête). Enfin et surtout, le bill 4 accroît substantiellement les pouvoirs et les responsabilités de la Commission municipale (CMQ), qui pourra dorénavant enquêter, à la demande du gouvernement, sur *tous les aspects* de l'administration d'une municipalité, non plus seulement ses finances.

Les débats sur l'attribution de ces nouvelles responsabilités à la Commission municipale révèlent une certaine amertume laissée par les Commissions Salvas et Sylvestre, rappelant le climat dans lequel, quarante ans plus tôt, au lendemain de l'enquête Coderre, on avait restreint la portée de la loi sur les enquêtes en matière de corruption municipale. Du côté ministériel, on dit vouloir trouver une formule qui permettra d'éviter de salir inutilement des réputations et de fonder les enquêtes sur une expertise qui évitera que leurs conclusions ne soient renversées en appel quelques années plus tard. L'opposition officielle (libérale) soupçonne le gouvernement de vouloir éviter une enquête publique qui pourrait l'éclabousser. Le gouvernement réplique que l'expertise de la CMQ lui permettra d'enquêter efficacement et de proposer des recommandations utiles, sans le remue-ménage et l'aspect spectaculaire qui accompagnent les commissions royales d'enquête⁷⁶.

C'est, en tout cas, le passage de cet amendement à la *Loi de la Commission municipale* qui permettra au gouvernement, dès la semaine suivante, d'ordonner à cet organisme d'enquêter sur « tous les aspects de l'administration municipale de la cité de Saint-Michel pour la période s'étendant du 1^{er} janvier 1963 jusqu'à la date de mise en tutelle de cette cité, soit le 29 février 1968 »⁷⁷. Suite à cette enquête, la Commission estimera que les élus, dont le maire, ont « géré la ville comme s'il s'agissait d'une affaire personnelle », s'ingérant « dans l'engagement du personnel, l'émission des permis, le choix des contracteurs », et que clairement « cette manière de faire ne fut pas à l'avantage de la municipalité »⁷⁸. Certains élément rappellent le patronage qui affligeait Montréal à l'époque de l'enquête Cannon de 1909 : pour gérer ses différents services, la Ville s'était « dotée de Commissions » permanentes; cependant elles « n'ont pas joué un rôle d'étude et de surveillance », mais ont plutôt « fourni à certains échevins un tremplin pour faire de l'ingérence indue et se créer un capital politique »⁷⁹.

Ces malversations n'ont pas entraîné de problèmes financiers pour la ville, qui jouissait d'une forte croissance. Mais la Commission constate leur caractère démotivant chez les fonctionnaires, où elle trouve « dans tous les services » dont la police, « du mécontentement », parfois « du dégoût »; de même dans la population des propriétaires appelée à financer sans consultation tous les extras qu'autorisaient les conseillers dans les projets de construction dont ils profitaient directement⁸⁰. « Une administration entachée d'ingérences, de petite politique et même farcie de complots à l'encontre de la municipalité qu'elle est appelée à gouverner ne pouvait que soulever l'indignation »⁸¹.

⁷⁶ *Débats de l'Assemblée législative du Québec*, 3^e session, 28^e législature, février et mars 1968.

⁷⁷ Arrêté en conseil no 552, 13 mars 1968, reproduit dans le *Rapport de la Commission municipale du Québec sur l'administration de la ville de Saint-Michel* (1970), p. 1-2.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 129.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 9.

⁸⁰ Par exemple, *ibid.*, p. 94.

⁸¹ *Ibid.*, p. 130.

Au moment où est déposé ce rapport, la colère populaire avait déjà pu trouver un certain soulagement dans le fait de voir l'ancien maire Bergeron emprisonné pour un an et condamné à l'amende, même si, par ailleurs, des pots-de-vin versés par des constructeurs [notamment dans la construction de l'aréna] avaient pu passer, devant les tribunaux, pour de simples « contributions électorales »⁸². L'exposition de toute cette corruption avait aussi eu pour conséquence majeure de favoriser l'annexion de la cité de Saint-Michel à la Ville de Montréal, suite à un référendum tenu en octobre 1968.

À la même époque et dans les années qui suivirent, la Commission municipale mena des enquêtes du même genre dans plusieurs villes de la banlieue de Montréal (Pointe-aux-Trembles, Ville d'Anjou, Saint-Léonard, Saint-Hubert) ainsi que dans des municipalités ailleurs dans la province (ex. Bromont)⁸³. Suivant la présentation que font Héту et Roy de toutes ces affaires, on retrouve divers cas de figure d'une sorte de syndrome affectant certaines municipalités en croissance rapide : maires autoritaires et affairistes profitant personnellement du développement de leur ville (le maire Crépault, d'Anjou, sera lui aussi emprisonné); conseillers patroneux, profiteurs, complices et incompetents (la CMQ les qualifiera à Anjou de « marionnettes »), qu'il faudrait mieux former selon la CMQ; ingérence indue dans le travail des fonctionnaires; appels d'offres truqués; jeux de zonage intéressés (parfois en vue de favoriser la multiplication des postes d'essence : Anjou, St-Léonard); népotisme dans les contrats d'ingénierie (Saint-Léonard). Pendant une décennie au moins, la CMQ semble mener une surveillance active et énergique, susceptible de débusquer et de décourager l'établissement de systèmes de corruption municipale. Mais il semble qu'elle soit devenue moins vigilante par la suite, pour des raisons qu'il serait intéressant d'éclaircir.

Les grandes enquêtes des années 1970

Les années 1970 seront d'ailleurs jalonnées par plusieurs grandes enquêtes spectaculaires à l'échelle provinciale, qui ont marqué les opinions et les imaginaires jusqu'à nos jours. Aux États-Unis, l'affaire extrêmement médiatisée du Watergate, révélée graduellement à partir de 1972 et qui aboutira à la démission du président Nixon en 1974, forme un arrière-fond de la lutte contre la corruption au Canada et au Québec⁸⁴. Il est intéressant de noter qu'aux États-Unis comme ici, cette affaire nourrira la volonté de réformer le financement des partis politiques⁸⁵.

⁸² *Tout le monde en parlait, op. cit.*; *Journal de Saint-Michel*, 17 février 1970 (archives accessibles en ligne).

⁸³ On trouvera une présentation des résultats et recommandations de ces enquêtes dans Jean Héту et Alain R. Roy (avec la collaboration de Lise Vézina), *Éthique et gouvernance municipale : guide de prévention des conflits d'intérêts*, Brossard, CCH, 2011, p. 6-16. Le cas de Saint-Hubert est mentionné dans une entrevue récente avec l'ancien président de la Commission municipale du Québec, Richard Beaulieu: Jean-Marc Salvét, « Politique et corruption: il faut ranimer la Commission municipale du Québec » *Le Soleil*, 23 novembre 2010.

⁸⁴ Cf. l'introduction de Kenneth Gibbons et Donald Rowat à leur anthologie *Political corruption in Canada* (1976), et Louis Fournier, *Louis Laberge : le syndicalisme c'est ma vie*, Montréal, Éditions Québec/Amérique, 1992, p. 253-254. Pour les États-Unis, voir Heidenheimer et Johnston, p. 5-6.

⁸⁵ Michael Johnston, *Syndromes of Corruption*, Cambridge/New York, Cambridge University Press, 2005, p. 64-65. Voir aussi André Kaspi, *Le Watergate, 1972-1974*, Bruxelles, Éditions Complexe, 1983, p. 149-155, que Wikipedia résume comme suit : « Le financement électoral a été dans le viseur de la Justice tout le long de l'affaire. Le coût des campagnes électorales n'avait cessé d'augmenter : 140 millions de dollars de dépenses totales en 1952, 300 millions en 1968, 425 millions en 1972. Cette augmentation s'explique par le recours de plus en plus fréquent aux sondages, aux spécialistes des relations publiques, aux rédacteurs de discours, aux publicitaires, aux temps d'antenne achetés

Au Québec, la décennie sera marquée par trois grandes enquêtes, que nous traiterons successivement : la Commission d'enquête sur le crime organisé (CECO), qui débute en 1972 pour se poursuivre jusqu'aux années 1980, la Commission Cliche sur l'exercice de la liberté syndicale dans l'industrie de la construction (1974-1975), et la Commission Malouf sur le coût de la 21^e olympiade (1977-1980).

Essor et découverte du « crime organisé »

La CECO est en quelque sorte le fruit d'évolutions qui se sont étalées sur plusieurs décennies. Bien entendu, les groupes de criminels existent certainement depuis de nombreux siècles⁸⁶. Et la comparaison des corrupteurs et des corrompus à des « bandits » (« filous », etc.) n'est certainement pas nouvelle. Mais ce qui se développe au cours du XX^e siècle, c'est à la fois la *réalité*, la *connaissance* et l'*imaginaire* du « crime organisé », ainsi que la perception qu'il serait en train de prendre le contrôle du pouvoir municipal, constituant une menace pour la société⁸⁷. Selon l'historien français Dominique Kalifa, la criminalité, autrefois associée aux « bas-fonds » de la société, se retrouverait maintenant au « milieu » de celle-ci dans les imaginaires, elle serait montée dans la société pour voisiner le pouvoir⁸⁸. Ici encore, le Québec semble suivre en gros l'évolution nord-américaine et occidentale.

Si l'expression « crime organisé » semble être apparue aux États-Unis au début du 20^e siècle dans le contexte des craintes au sujet de la « traite des blanches », c'est la prohibition de la vente et de la distribution de l'alcool en 1920 qui va amener un essor sans précédent et une consolidation des bandes organisées de criminels. Celles-ci diversifient rapidement leurs activités économiques, en particulier après la fin de la prohibition (1933), qui menace leurs profits. Les gangsters vont infiltrer plusieurs secteurs de l'économie légale, une pratique qui n'est d'ailleurs pas nouvelle, surnommée « *racketeering* »⁸⁹. Ils s'immiscent aussi dans les relations industrielles, parfois embauchés par des entrepreneurs pour noyauter ou intimider les syndicats, parfois invités par des syndicats lors de luttes violentes, et s'invitant souvent pour extraire de substantiels profits.

Au Québec et à Montréal en particulier, la tolérance plus grande vis-à-vis de l'alcool amène dès les années 1920 l'expansion d'un tourisme pour adultes qui nourrit à la fois l'industrie du divertissement et les trafics illicites comme la prostitution et le jeu, donc le crime organisé. Plusieurs entrepreneurs criminels investissent leurs profits dans des établissements de

aux radios et aux télévisions, et aux élections primaires. Le *Federal Election Campaign Act* de 1971 visait déjà à mettre un frein à ces dérives. Il est complété par des amendements en 1974, 1976 et 1979. Dès lors, les contributions financières sont plafonnées, elles doivent être déclarées, le financement sur des fonds publics est instauré, et une commission de contrôle est instaurée pour veiller au respect de ces règles. Néanmoins, cela n'a pas empêché la continuelle augmentation des coûts des campagnes électorales. » :

http://fr.wikipedia.org/wiki/Scandale_du_Watergate, consulté vers le 15 août 2013.

⁸⁶ E. J. Hobsbawm, *Les Bandits*, 4^e éd. rev. et augm., Paris, Zones, 2008 (1969), 216 p.

⁸⁷ Mark H. Haller, « Organized Crime », *op. cit.*, p. 570-573; David E. Ruth, *Inventing the public enemy: The gangster in American culture, 1918-1934*, Chicago, U. of Chicago Pr., 1996, 190 p.; Moore, *The Kefauver Committee, op. cit.* Lee Bernstein, *The greatest menace: organized crime in cold war America*, Amherst, University of Massachusetts Press, 2002, 237 p.

⁸⁸ Dominique Kalifa, *Les bas-fonds : histoire d'un imaginaire*, Paris, Seuil, 2013, p. 290 sqq.

⁸⁹ Humbert S. Nelli, *The business of crime: Italians and syndicate crime in the United States*. New York, Oxford University Press, 1976, p. 241-252.

divertissement : par exemple, Vic Cotroni, le premier « parrain » de la mafia montréalaise possédait le cabaret *Au Faisan doré*⁹⁰. Dès les années 1930, l'essor du trafic de la drogue enrichit la pègre montréalaise⁹¹. La métropole devient graduellement une des plaques tournantes de ce commerce en Amérique du Nord, notamment à cause de son emplacement commercial stratégique: situation portuaire, proximité avec la côte est américaine, liens avec l'Europe (« *French Connection* »). Des criminels montréalais tissent des liens avec la mafia américaine pour le trafic de drogue et l'organisation de l'industrie du jeu et des paris, qui demeure dans l'après-guerre, la plus grande source de profits du crime organisé⁹².

Comme ailleurs en Amérique du Nord, les groupes criminalisés recherchent la protection des politiciens afin de se prémunir contre la justice et la police. Pendant longtemps, dans les grandes villes d'Amérique du Nord, la pègre aidait à « organiser » les élections (fraude électorale, intimidation) en échange de la complaisance des vainqueurs, qui contrôlaient la police et le système judiciaire⁹³. À Montréal, Armand Courville, l'associé de longue date de Vic Cotroni, se vantera ainsi d'avoir été « le chef de police du Parti libéral »⁹⁴.

À partir des années 1950 au moins, on assiste à une conscientisation et à une réaction de plus en plus vive au Québec contre ces rapports entre pègre et politique, une volonté d'assainissement des mœurs électorales qui aboutira à la loi de 1977 sur le financement des partis politiques. Le début de la décennie 1950 semble un point tournant dans la perception d'une invasion de la cité par le crime organisé, avec l'enquête Caron à Montréal. Le Québec n'est pas unique à cet égard : une historienne canadienne a parlé d'une « ère des enquêtes » (*era of investigations*) en Amérique du Nord⁹⁵. Aux USA, l'enquête sénatoriale Kefauver (1950-1951) traque le crime organisé dans plusieurs grandes villes américaines et popularise, notamment par ses audiences télévisées très suivies, l'idée d'une corporation nationale (et internationale) du crime appelée « mafia »⁹⁶. Des comités citoyens contre le crime (*citizens' crime commissions*) sont fondés dans de nombreuses grandes villes américaines alors même qu'on fonde à Montréal le Comité de moralité publique, qui obtiendra la tenue de l'enquête Caron. Et des livres chocs appelés *confidentials* exposent la corruption des grandes villes américaines, comme Pax Plante le fera à Montréal.

Le « crime organisé » et la mafia occupent donc une place croissante dans la culture contemporaine, imaginaire consolidé par les médias de masse (reportages journalistiques, cinéma, roman policier, *comics*) et par de grandes enquêtes publiques. Après les commissions sur le crime à Chicago et ailleurs jusqu'aux années 1920, il y aura aux États-Unis les enquêtes sénatoriales Kefauver (1950-1951) et McClellan (1957-1960) ainsi que la *President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice* (1965-1967), qui sera suivie de peu par la commission

⁹⁰ Quelques décennies plus tard, la CECO étudiera le racket de la « protection » des bars du centre-ville par des gangs comme celui des frères Dubois : Pierre de Champlain, *Le crime organisé à Montréal (1940/1980)*, Hull, Éditions Asticou, 1986, p. 67-68, 121, 252-253.

⁹¹ Jean-Pierre Charbonneau, *La filière canadienne*, Montréal, Trait d'union, 2002, chapitre 1.

⁹² Pierre de Champlain, *op. cit.*, p. 81-87; Pax Plante, *Montréal sous le règne de la pègre*, Montréal, Éditions de l'Action nationale, 1950, p. 9-12.

⁹³ Voir John Landesco, *Organized Crime in Chicago*, University of Chicago Press, 1968, chapitre 8.

⁹⁴ André Cédilot et André Noël, *Mafia inc. : grandeur et misère du clan sicilien au Québec*, Montréal, Éditions de l'Homme, 2010, p. 56.

⁹⁵ Suzanne Morton, *At odds: gambling and Canadians, 1919-1969*, Toronto, University of Toronto Press, 2003, p. 146-148.

⁹⁶ Moore, *The Kefauver Committee and the politics of crime...*

Prévost au Québec (Commission royale d'enquête sur l'administration de la justice en matière criminelle et pénale de 1967 à 1970)⁹⁷. Toutefois, en ces matières, la frontière est souvent poreuse entre la réalité et l'imaginaire. La mafia est-elle une réalité aussi internationale, centralisée et tentaculaire que plusieurs l'ont prétendu, de Kefauver à Pacifique Plante en passant par les auteurs de fiction? Plusieurs auteurs contestent cette thèse d'un empire international bien intégré, dominé par des Italiens, et suggèrent des réseaux plus instables et discontinus, une réalité plus anarchique qu'organisée⁹⁸. Même dans cette hypothèse, on peut considérer avec raison que le crime organisé est une menace pour la société et l'économie.

La Commission d'enquête sur le crime organisé (CECO) (1972-c. 1980)

L'établissement de cette commission est annoncé par le ministre de la Justice Jérôme Choquette en janvier 1972, dans un contexte de scandale : l'intégrité du nouveau chef de la police de Montréal, Jean-Jacques Saulnier, frère de l'ancien président du Comité exécutif, était remise en question, car il était accusé d'avoir accepté un cadeau lorsqu'il travaillait à l'escouade de la moralité. Néanmoins l'idée d'une telle commission d'enquête n'était pas nouvelle. Elle avait été recommandée par la Commission Prévost à la fin des années 1960⁹⁹. Suite à cette dernière, Choquette avait présenté en juillet 1971 son livre blanc sur l'administration de la justice et des réunions en vue d'un effort coordonné de lutte au crime organisé eurent aussi lieu cette année-là.

La CECO sera « une première expérience du genre au Canada »¹⁰⁰. Elle mènera des enquêtes sur diverses dimensions du crime organisé et sur plusieurs organisations criminelles, dont les résultats seront présentés dans des rapports à peu près annuels. Pour appuyer ses travaux, on forme à cette époque l'USECO, une unité policière mixte (SQ, GRC et police de Montréal) coordonnant la lutte contre le crime organisé¹⁰¹. Même si elle connaîtra plusieurs problèmes, celle-ci constituera un précédent pour les escouades semblables des dernières décennies, qui ont réussi à ébranler au moins temporairement plusieurs organisations criminelles majeures.

La CECO connaît différentes phases, qui n'ont pas toutes été bien étudiées ou même racontées avec le même soin¹⁰². La première phase de 1973 à 1974, où la commission est présidée par le juge Rhéal Brunet, s'intéresse d'abord à la l'industrie du jeu et du pari à l'argent. Elle sera agitée par des déclarations spectaculaires de la part de criminels au sujet de leur financement de partis politiques, peut-être en partie attribuables à une volonté de faire dérailler l'enquête¹⁰³. C'est à

⁹⁷ Sur le développement de ces perceptions américaines du crime organisé et leur influence au Québec, voir l'excellent chapitre de Carlo Morselli, Mathilde Turcotte et Katia Petit, « Des éléments du crime organisé et son contrôle au Québec », dans M. LeBlanc, M. Ouimet et D. Szabo (dir.), *Traité de criminologie empirique*, 3e édition, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2003, chapitre 6, p. 161-192.

⁹⁸ Morselli et al., *op. cit.*; Moore, *The Kefauver Committee and the politics of crime...*, *op. cit.*; Peter Reuter, *Disorganized crime : the economics of the visible hand*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1983.

⁹⁹ Pierre de Champlain, *Le crime organisé à Montréal (1940/1980)*, p. 218.

¹⁰⁰ Commission de police du Québec. Enquête sur le crime organisé, *La lutte au crime organisé au Québec. Rapport d'enquête sur le crime organisé et recommandations*, 1976, p. 318. (ci-après « Rapport de la CECO, 1976 »)

¹⁰¹ Pierre de Champlain, *op. cit.*, p. 219.

¹⁰² Le récit le plus complet semble être celui qu'en a fait Pierre de Champlain, *Le crime organisé à Montréal (1940/1980)*, chapitre « Les années 70 ». Voir aussi « La CECO s'attaque à la mafia », *Le Mémorial du Québec*, Montréal, Editions du Mémorial (Québec), 1979, vol. VIII (1966-1976), p. 150-159.

¹⁰³ Pierre de Champlain, *op. cit.*, p. 226.

cette époque qu'éclate le scandale Pierre Laporte : on apprend que l'organisation politique du défunt ministre aurait eu recours à l'aide de personnages mafieux lors de sa campagne à la chefferie du Parti libéral et aux élections provinciales en 1969 et 1970; ceux-ci auraient accepté de financer le candidat dans l'espoir d'une protection s'il devenait ministre de la Justice ou mieux¹⁰⁴.

La seconde phase de la CECO s'ouvre en 1975, sous la présidence des juges Jean Dutil (qui venait de s'illustrer lors de la Commission Cliche), Denys Dionne et Marc Cordeau. Elle marquera beaucoup les esprits, notamment parce que pour la première fois au Québec, une bonne partie de ses audiences seront télévisées. Ce sera un grand spectacle, très suivi par les Québécois, qui découvrent maintenant en chair et en os les grandes et petites figures du monde criminel et leurs victimes. Certains critiquèrent le caractère spectaculaire de la commission, c'est-à-dire la diffusion télévisuelle de certaines de ses audiences. La CECO jugeait au contraire que cette diffusion était nécessaire à la lutte contre le crime organisé, qui ne pouvait se faire sans la conscientisation et la responsabilisation du public, incluant les gouvernements et la magistrature¹⁰⁵. Cette conviction de la nécessité de faire la lumière pour exposer la pègre et ses méthodes n'était d'ailleurs pas neuve : Pax Plante et les réformateurs des années 1940-1950 l'affirmaient sans cesse, et c'est un leitmotiv de la lutte contre le crime organisé en Amérique du nord¹⁰⁶.

L'affaire de la viande avariée, en particulier, va choquer la population et la sensibiliser aux dangers d'une infiltration de l'économie légale par la mafia. On découvre, à la stupéfaction générale, que des entrepreneurs en boucherie liés au crime organisé recyclaient dans l'industrie alimentaire de la viande impropre à la consommation. Ces entreprises ont réussi à s'assurer un monopole de l'approvisionnement des pizzerias de la ville et du site de l'Exposition universelle de Montréal (Expo 67)! Si une grande partie du public se montre souvent résignée face l'existence du crime organisé, pourvu qu'elle n'affecte pas leurs propres vies, la Commission avait découvert ici un exemple de « racket » qui touchait les « honnêtes gens ». Ce scandale mènera à un resserrement des contrôles sur l'industrie de la viande¹⁰⁷, qui permettra aux visiteurs des Jeux Olympiques de ne pas manger de la viande avariée.

Après cette affaire, la CECO étudiera et exposera deux organisations criminelles importantes à Montréal : la mafia italienne et le clan des frères Dubois, qui contrôlent le racket de la protection dans les bars du centre-ville¹⁰⁸. Les francophones découvrent avec une certaine fascination que certains des leurs, issus du quartier ouvrier de Saint-Henri, ont établi une organisation criminelle redoutable. Les membres du crime organisé appelés à comparaître sont souvent récalcitrants, respectant la loi du silence. Plusieurs, dont le parrain présumé Vic Cotroni, seront envoyés en prison pour mépris de cour. Mais l'écoute électronique, dont l'usage n'était pas encore aussi fortement balisé qu'aujourd'hui par les droits et libertés de la personne, permet d'en apprendre

¹⁰⁴ Pierre de Champlain, *op. cit.*, p. 208-218.

¹⁰⁵ Rapport de la CECO, 1976, p. 272-280.

¹⁰⁶ Plante, *Montréal sous le règne de la pègre*, p. 42.

¹⁰⁷ Rapport de la CECO, 1976, p. 278.

¹⁰⁸ Pierre de Champlain, *op. cit.*, p. 121.

beaucoup sur ces organisations criminelles, leurs activités et leur infiltration dans l'économie légale¹⁰⁹.

Il semble qu'on ait songé au début à faire de la CECO un organisme permanent¹¹⁰. Elle dura une dizaine d'années, mais semble avoir cessé ses activités au début ou au milieu des années 1980¹¹¹. Il serait intéressant de savoir pourquoi. Jugeait-on qu'elle coûtait trop cher, dans le contexte de la récession et des compressions du début des années 1980? Le gouvernement ou les autorités policières jugeaient-il que son travail avait été complété? Dès 1975, les commissaires s'étaient inquiétés du danger de sclérose qui pourrait accompagner un statut d'organisme permanent¹¹². Il serait intéressant de savoir si sa disparition a été compensée par d'autres types d'efforts concertés (entre corps policiers, par exemple).

La CÉCO n'a évidemment pas réussi à extirper le crime organisé de la société québécoise. Une telle chose est probablement impossible tant qu'existeront des marchés illégaux très lucratifs, qui sont nourris par une demande pour des biens et services illicites. Mais elle a apparemment eu un certain effet dissuasif dans les organisations criminelles, forcées pendant un temps à plus de circonspection¹¹³. Elle a aussi causé bien des remous dans les milieux criminels, qui sont par exemple bouleversés à cette époque par l'emprisonnement de Vic Cotroni, puis l'assassinat de Paolo Violi¹¹⁴.

Surtout, la CECO a fait un travail de conscientisation populaire au sujet du crime organisé et de ses méfaits. Elle a aussi favorisé le développement d'une expertise et de connaissances criminologiques qui ont certainement aidé ensuite la lutte contre le crime organisé. Ce savoir au Québec est alors beaucoup plus développé qu'à l'époque de l'enquête Caron, comme en atteste la comparaison des rapports de ces deux commissions¹¹⁵. C'est d'ailleurs à cette époque que sont écrits les premiers ouvrages majeurs sur l'histoire du crime organisé au Québec¹¹⁶. Par ailleurs, il semble aussi que les travaux de la Commission aient suscité vers 1975 un projet de loi fédéral

¹⁰⁹ Plusieurs témoins du monde policier sont d'avis que les opérations d'infiltration et d'écoute des années 1970 ne seraient plus possibles aujourd'hui: voir par exemple Jean-Pierre Charbonneau, *À découvert*, Montréal, Fides, 2007, p. 65.

¹¹⁰ Dès sa fondation, « Le ministre évoque la possibilité que la commission devienne permanente » : de Champlain, *op. cit.*, p. 219.

¹¹¹ *Tout le monde en parlait* (SRC) mentionne le milieu de la décennie, mais le dernier rapport retrouvé date de 1980.

¹¹² Rapport de la CECO, 1976, p. 319 : « Nous craignons également une autre chose lorsque nous parlons de commission permanente. C'est l'immobilisme et la stagnation qui caractérisent aujourd'hui tant de nos institutions gouvernementales. Les complications administratives et les lenteurs du système engendrent la frustration puis, graduellement, l'apathie chez de nombreux fonctionnaires qui étaient au début des apports valables pour la rentabilité de divers organismes dont la création était pleinement justifiée. Nous ne voudrions pas que la Commission d'Enquête devienne elle aussi une autre institution sclérosée. [...] Nous préférons une commission temporaire active à une commission permanente dont on se rit et dont les effets seraient à peu près nuls.»

¹¹³ Ainsi un proxénète important a déclaré à la CECO que les frères Dubois et Paolo Violi lui avaient laissé le champ libre, n'osant pas se lancer dans la prostitution « dans les circonstances », parce qu'ils « [avaient] leurs propres problèmes » à cause de la CECO: Témoignage de Ziggy Wiseman, cité dans *Le crime organisé et le monde des affaires*, p. 111.

¹¹⁴ De Champlain, *op. cit.*, p. 258 sqq.

¹¹⁵ La CÉCO reçoit d'ailleurs dans ses travaux l'aide d'au moins un criminologue et un sociologue : lettre de présentation du 2^e rapport, dans *La lutte au crime organisé au Québec*.

¹¹⁶ Charbonneau, *La filière canadienne*, *op. cit.*; Pierre de Champlain, *Le crime organisé à Montréal*, *op. cit.*

pour lutter contre le crime organisé, même si quelques années auparavant ce combat avait paru une préoccupation proprement québécoise¹¹⁷.

La Commission Cliche (1974-1975) et l'industrie de la construction

Cette commission s'inscrit dans le contexte des « plus grands travaux de construction jamais entrepris au Québec »¹¹⁸: ceux du développement hydro-électrique de la Baie James, auxquels s'ajoutent d'autres grands chantiers comme celui des installations olympiques. La commission est créée en réaction à un événement dramatique, soit le saccage du chantier LG-2 par certains délégués syndicaux de la FTQ-construction (21 mars 1974), qui force la fermeture du chantier et le rapatriement des travailleurs pendant plusieurs mois, ce qui engendre en outre des pertes évaluées à 33 millions \$¹¹⁹. Cet épisode n'est d'ailleurs que le plus dramatique d'une série d'incidents violents qui affectent le monde de la construction en cette époque agitée, également marquée par des sabotages, des arrêts de chantiers, etc.

Le contexte plus large est la concurrence que se livrent à cette époque les deux grandes centrales syndicales (CSN et FTQ) dans le domaine de la construction. Celle-ci est accrue par le fait que les grands projets de construction amènent de plus en plus d'ouvriers spécialisés, souvent affiliés aux syndicats FTQ, à l'extérieur de Montréal, dans des régions où dominent traditionnellement les syndicats nationaux (CSN). La recherche de monopoles syndicaux par chantiers va accroître les tensions entre les centrales¹²⁰. La FTQ-construction, en particulier, va refuser le principe du pluralisme syndical enchâssé dans la nouvelle loi régissant la construction depuis 1968 et chercher à s'assurer l'exclusivité par divers moyens, légaux et illégaux. Elle y réussira parfois grâce à la complaisance de patrons soucieux d'obtenir coûte que coûte la « paix syndicale » qui leur permet d'éviter toute interruption ou ralentissement de travail. Elle a même été secrètement encouragée dans sa recherche du monopole sur le chantier de La Grande (semblable à celui qu'avait eu la CSN à la Manic dans les années 1960), par le conseiller spécial du premier ministre Bourassa, Paul Desrochers, en l'échange d'une absence de grève pendant 10 ans¹²¹. C'est dans ce contexte que sa rivale la CSN mène une campagne de dénonciation de l'infiltration de la FTQ par le crime organisé et ses méthodes.

La commission présidée par le juge Robert Cliche, assisté de l'avocat patronal Brian Mulroney et du syndicaliste Guy Chevrette, fera un travail substantiel pour comprendre les dynamiques et les problèmes propres à l'industrie de la construction, en plus de départager les fautes et de distribuer les blâmes. Son enquête confirme cependant que certains locaux de la FTQ sont infiltrés par des

¹¹⁷ Rapport de la CECO, 1976, p. 279; Pierre de Champlain écrit ainsi qu'« [e]n avril 1966, le gouvernement fédéral et six provinces canadiennes jugent qu'il n'est pas opportun de tenir une enquête sur le crime organisé au Canada. Seul le Québec manifeste encore un vif intérêt » : *op. cit.*, p. 140.

¹¹⁸ *Rapport de la Commission d'enquête sur l'exercice de la liberté syndicale dans l'industrie de la construction* (ci-après Rapport Cliche), p. 82.

¹¹⁹ Rapport Cliche, p. 66-67.

¹²⁰ Jacques Rouillard, *Histoire du syndicalisme québécois : des origines à nos jours*. Montréal, Boréal, 1989, p. 316. Nous remercions le professeur Jacques Rouillard, de l'Université de Montréal, de ses explications éclairantes sur l'histoire des relations de travail dans le domaine de la construction.

¹²¹ Louis Delagrave, *Histoire des relations du travail dans la construction au Québec*, Québec, PUL, 2010, p. 69; Rapport Cliche, p. 292-294.

criminels, qui constituent une forte proportion des délégués de chantier, et ont des pratiques dignes de la pègre : intimidation, brutalité, racket de protection, extorsion, fraude, organisation de loteries truquées, prêt usuraire, entre autres. Ces repris de justice ont pris le contrôle de ces syndicats, supprimant la démocratie syndicale et installant leurs amis et parents dans des positions bien rémunérées [ainsi qu'à la Commission de l'Industrie de la construction]. À la tête de tout ce système se trouve André « Dédé » Desjardins, directeur du Conseil des métiers de la construction (l'ancêtre de la FTQ-Construction) et vice-président de la FTQ, qui fréquente des personnages du monde interlope¹²².

La commission Cliche est apparemment la première au Québec à traiter de ce que les Américains appellent depuis longtemps le *labor racketeering*, c'est-à-dire l'infiltration du crime organisé dans le monde du travail, des syndicats et de l'entreprise. Le phénomène avait été largement discuté aux États-Unis à l'époque de l'enquête sénatoriale McClellan (1957-1960), où s'était illustré Robert F. Kennedy, combattant notamment la corruption qui s'était infiltrée dans le syndicat des *Teamsters* dirigé par Jimmy Hoffa¹²³. En Ontario également, dans les années qui précèdent immédiatement la commission Cliche, la Commission Waisberg (1973-1974) enquête sur l'infiltration très visible de l'industrie de la construction par le crime organisé¹²⁴.

Selon l'historien John Hutchinson, certaines caractéristiques de l'industrie de la construction et des syndicats « internationaux » qui y prédominent ont rendu ce secteur plus vulnérable que d'autres à la corruption et à l'infiltration du crime organisé¹²⁵. Du côté patronal, le caractère localisé et régional de cette activité et le faible nombre de joueurs majeurs dans un marché donné favorisait l'émergence de pratiques collusives, telles que la manipulation des prix (*price-fixing*) et le trucage des appels d'offre (*rigging of bids*), réduisant les rigueurs de la compétition aux dépens du client, parfois avec la complicité des syndicats (p. 25). L'industrie de la construction est caractérisée par une forte instabilité : variations de l'activité selon les projets, les saisons et la conjoncture économique, absence d'un lieu fixe de travail, compagnies éphémères, ce qui signifie précarité et périodes de chômage pour les travailleurs. Ceux-ci furent donc parmi les premiers à former des syndicats, organisés par métiers, qui procurent le travail à leurs membres en s'occupant de les placer en réponse aux demandes des employeurs; d'où une loyauté très forte des ouvriers envers leurs syndicats. La nature mobile du travail amène l'émergence des « agents

¹²² Rapport Cliche, p. 76-79.

¹²³ Le phénomène continue jusqu'à aujourd'hui d'intéresser certains spécialistes américains du crime organisé : James B. Jacobs, *Mobsters, Unions, and Feds: The Mafia and the American Labor Movement*. New York, New York University Press, 2006. xxxii, 320 p.; James B. Jacobs et Ellen Peters, « Labor Racketeering: The Mafia and the Unions », *Crime and Justice*, Vol. 30, (2003), pp. 229-282. À part le travail pionnier de Hutchinson cite plus haut, l'intérêt des historiens semble, pour l'essentiel, plus récent: David Scott Witwer, *Corruption and reform in the Teamsters Union*, *op. cit.*, et du même, *Shadow of the racketeer : scandal in organized labor*. Urbana, University of Illinois Press, 2009.

¹²⁴ Le juge Harry Waisberg remet son rapport en décembre 1974 : Ontario. Royal Commission on Certain Sectors of the Building Industry, *Report of the Royal Commission on Certain Sectors of the Building Industry*, Toronto, Queen's Printer, 1974. Pour un aperçu de l'enquête, voir Stephen Schneider, *Iced : the story of organized crime in Canada*, Mississauga, Wiley, 2009, p. 319-322, et Catherine Wismer, *Sweethearts : the builders, the mob and the men*, Toronto, J. Lorimer, 1980.

¹²⁵ John Hutchinson, *The imperfect union; a history of corruption in American trade unions*, E.P. Dutton & Co., New York, 1970, p. 25-27. Voir aussi le rapport de la New York State Organized Crime Task Force (Ronald Goldstock, dir.), *Corruption and racketeering in the New York City construction industry: Final report to Governor Mario M. Cuomo*. New York, New York University Press, 1990, en particulier le chapitre 2.

d'affaires » ou « délégués de chantier » chargés de veiller à l'application des conventions collectives, donc dotés de pouvoirs importants.

Or les syndicats sont souvent en position de force vis-à-vis d'employeurs généralement moins unis. L'organisation d'un chantier demande une grande coordination, à cause notamment de la succession des corps de métier. Toute grève ou tout problème peut engendrer un arrêt ou un ralentissement des travaux, donc des surcoûts et des risques financiers importants pour les employeurs, parce que le facteur temps est crucial. Ceux-ci peuvent donc être prêts à tout pour assurer un parfait roulement sur le chantier. Ils ont donc intérêt à cultiver avec les chefs syndicaux une camaraderie d'autant plus naturelle qu'ils sont souvent eux-mêmes issus des rangs ouvriers. Pour éviter une grève, une hausse de salaires, ou pour s'assurer une parfaite discipline sur les chantiers, ils peuvent être tentés de verser des pots-de-vin aux délégués ou de favoriser des leaders syndicaux ayant une main de fer, voire des gangsters. C'est ce que la commission Cliche reprochera aux employeurs qui ont collaboré avec André Desjardins ou ses délégués pégreux¹²⁶. Toujours selon Hutchinson, la conception du syndicalisme qui a longtemps prévalu dans ce secteur a pu le rendre plus vulnérable à la corruption : un syndicalisme d'affaires préoccupé d'abord et avant tout des intérêts particuliers de ses membres, sans égard à des considérations plus larges de justice, pouvait encourager la poursuite d'arrangements entre patrons et syndicats qui se feraient au détriment et aux frais de la société¹²⁷. Ajoutons que le caractère très décentralisé du syndicalisme de métier, son « confédéralisme » accordant à chaque syndicat une large autonomie au sein des centrales, rendait plus difficile la réforme des syndicats corrompus¹²⁸.

Du côté patronal, la grande rapidité avec laquelle les entreprises naissent et disparaissent dans ce secteur facilite aussi la fraude, les *rackets* et l'infiltration du crime organisé. Cependant la commission Cliche ne semble pas avoir enquêté sur l'infiltration de la pègre au sein des entreprises, ce qui explique que des syndicalistes l'aient jugé biaisée; ni sur les questions de collusion entre patrons¹²⁹. D'ailleurs, la commission n'approfondit pas beaucoup l'aspect criminologique au-delà des enquêtes révélant les liens du « roi de la construction » (Desjardins) avec des figures du monde interlope et de l'examen des dossiers criminels des délégués de chantier¹³⁰. On n'en apprend pas plus sur l'identité des organisations criminelles impliquées et

¹²⁶ Le rapport Cliche, p. 82 :

« [André Desjardins] avait bien perçu la psychologie des employeurs; il pratiquait avec eux, à l'état pur, un syndicalisme d'affaires. Plus familiers avec les questions d'argent qu'avec les aspects idéologiques souvent revêtus par les négociations avec la C.S.N., les employeurs ont pu finalement s'imaginer que Desjardins était quelqu'un avec qui on pouvait s'entendre. D'autant plus qu'ils sentaient du muscle derrière ses demandes salariales.

Ils savaient surtout qu'une chose réglée avec André Desjardins l'était définitivement. Il n'y avait pas lieu de craindre la remise en question par les syndiqués des accords conclus avec lui. On était sûr, en tout cas, qu'il n'abuserait pas de la consultation. »

¹²⁷ Hutchinson, *op. cit.*, p. 27.

¹²⁸ Sous le régime d'André Desjardins, l'exemple de la corruption venait cependant de haut.

¹²⁹ André Duchesne, « Entrevue avec Guy Chevette : une autre commission Cliche », *La Presse*, 28 novembre 2009.

¹³⁰ Néanmoins l'ex-commissaire Guy Chevette rappelle que la commission Cliche a beaucoup bénéficié de l'écoute électronique faite dans le cadre de la CECO, à une époque où l'usage de ces informations n'était pas encore très encadrée par la loi : André Duchesne, « Entrevue avec Guy Chevette : une autre commission Cliche », *La Presse*, 28 novembre 2009.

sur le rôle qu'elles jouent dans le monde de la construction¹³¹. La terminologie demeure vague (« pègre », « monde interlope »), comme dans ce passage caractéristique où, évoquant le pouvoir que ses liens connus avec la pègre procuraient à Desjardins, la commission se contente d'écrire:

On n'ose imaginer la contrepartie exigée par les gens du milieu. Chose certaine, Desjardins était pour eux une porte ouverte sur le syndicalisme québécois.

En définitive, la question de l'infiltration du crime organisé (un terme à peu près absent du rapport) dans l'industrie de la construction semble ramenée à l'œuvre d'un individu habile et ambitieux:

*La F.T.Q.-Construction est un organisme qui n'a pas su se défendre contre l'intrusion du corps étranger qu'est André Desjardins. Nous sommes convaincus qu'un contrôle véritablement exercé par la base aurait enrayé ses machinations. [...]
L'homme a trouvé des appuis en dehors du monde syndical. Le milieu interlope a contribué à son ascension en lui fournissant les ressources humaines dont il avait besoin. (p. 80)*

La haute direction de la FTQ, dont son président Louis Laberge, était blâmée pour sa complaisance à l'endroit de Desjardins¹³². Cependant la Commission n'aboutira pas à une condamnation en bloc des syndicats: seuls la haute direction et certains locaux (4 en particulier) de la FTQ-construction étaient infestés par « la corruption et le banditisme ». Elle affirme que ses recherches établissent « l'inexistence de pareil état de choses à la CSN et à la CSD et, d'une façon générale, dans les autres locaux de la FTQ-construction »¹³³. Et pour elle, « les institutions syndicales sont tout aussi vulnérables que les autres au noyautage tenté par des éléments louches »¹³⁴, ni plus, ni moins.

La commission n'hésite pas à critiquer la politique gouvernementale comme une source majeure du problème. Elle condamne la complaisance de hauts-placés du gouvernement libéral (en particulier le conseiller spécial du premier ministre Bourassa, Paul Desrochers, ainsi que le ministre du travail Jean Cournoyer) à l'endroit d'André Desjardins et de la FTQ. Cherchant coûte que coûte à obtenir la paix syndicale sur les chantiers de La Grande, le gouvernement a toléré qu'on viole la loi instaurant le pluralisme syndical. Il a encouragé la violence intersyndicale par son laisser-faire. En échange de ses bonnes grâces, il a même obtenu la collaboration de fiers-à-bras de la FTQ pour appuyer des candidats ou députés libéraux lors d'élections, ce que la commission ne se gêne pas de critiquer, relevant également au passage un conflit d'intérêt dans lequel s'était placé Desrochers. Peut-être l'esprit réformiste de la Révolution tranquille y est-il pour quelque chose dans cette capacité de critiquer franchement un gouvernement encore au pouvoir?

¹³¹ Il ne semble pas y avoir eu de criminologues parmi les chercheurs consultés par la commission : « Liste des experts-conseils dont les études ont été publiées par la C.E.E.L.S. », *Rapport Cliche*, p. 354-355.

¹³² *Rapport Cliche*, notamment p. 86.

¹³³ *Rapport Cliche*, p. 52.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 80.

Ayant procédé à une étude attentive des problèmes de l'industrie de la construction avec l'aide de plusieurs experts, la commission Cliche formulera de multiples recommandations en vue d'un renforcement de la démocratie syndicale et d'autres réformes institutionnelles visant à améliorer, entre autres choses, les relations de travail et la condition ouvrière dans le secteur¹³⁵.

Le gouvernement réagira rapidement en imposant la mise en tutelle des quatre syndicats pointés du doigt par la commission (dont trois sont encore affiliés à la FTQ-construction): ceux des plombiers (local 144), des électriciens (FIPOE, local 1677), des opérateurs de machinerie lourde (local 791) et des mécaniciens d'ascenseurs (locaux 89 et 101). Cette tutelle durera jusqu'en 1978 dans les meilleurs cas, et jusqu'en 1987 dans celui de la section locale 144 des plombiers, l'ancien syndicat de André « Dédé » Desjardins!

Le gouvernement promulgue également très vite une série de lois qui amèneront pratiquement une mise en tutelle de l'industrie, selon Louis Delagrave¹³⁶. Elles « vont modifier sensiblement les mécanismes de la Loi sur les relations de travail dans l'industrie de la construction, la démocratie syndicale, la pratique du métier d'entrepreneur et les exigences en matière de sécurité »¹³⁷. Certaines d'entre elles vont très loin. Ainsi une « loi sévère [...] interdit l'accès à des postes de direction syndicale à toute personne ayant un dossier judiciaire de nature criminelle », pour 5 ans, sans imposer la même contrainte du côté patronal¹³⁸. Contraire aux droits de la personne, c'était de l'avis même de l'ex-ministre du travail Jean Cournoyer « une loi parfaitement antidémocratique et vengeresse » imposée par Robert Bourassa¹³⁹. Une autre loi crée « une présomption de culpabilité contre les dirigeants et les membres de syndicats en cas d'arrêt ou de ralentissement illégal de travail »¹⁴⁰.

Si toutes ces nouvelles lois ne sont pas aussi dures (certaines apportent des innovations salutaires), la rigueur avec laquelle le gouvernement réagit nourrira l'impression que la commission Cliche n'a été qu'une manœuvre antisyndicale. Le rapport Cliche a d'ailleurs été critiqué autant par la CSN que par la FTQ¹⁴¹. Il faut dire que l'épisode s'inscrit dans un contexte général de tensions entre le mouvement syndical et un gouvernement libéral très proche des milieux d'affaires, nourries par des épisodes comme la crise d'Octobre et le Front commun de 1972¹⁴². Néanmoins, avec le recul, des chefs syndicaux de la FTQ reconnaîtront que l'enquête a permis à la centrale de se purger de certains éléments indésirables et de renforcer en 1975, par un amendement de ses statuts, « [ses] pouvoirs d'enquête et d'intervention, pour faire respecter [ses] normes de moralité et d'efficacité syndicales »¹⁴³.

¹³⁵ Pour une présentation synthétique de ces recommandations, voir Delagrave, *Histoire des relations du travail dans la construction au Québec*, Québec, PUL, 2010, p. 69-70.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 76-77.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 71.

¹³⁸ Fournier, *Louis Laberge...*, p. 260.

¹³⁹ Cournoyer, cité par Fournier, *Ibid.*

¹⁴⁰ Rouillard, *Histoire du syndicalisme québécois*, p. 317.

¹⁴¹ Fournier, *op. cit.*, p. 260; Delagrave, *op. cit.*, p. 70.

¹⁴² Rouillard 2004, p. 191s.

¹⁴³ Voir les opinions de Jean Gérin-Lajoie et de Louis Laberge citées dans Fournier, *Louis Laberge...*, p. 258 et 260. Auparavant, même avec la tutelle, la FTQ n'avait pas le pouvoir de faire vérifications poussées : p. 259.

Quoi qu'il en soit, la commission Cliche a certainement marqué durablement les esprits. On peut se demander si elle n'a pas contribué à la chute de la popularité des syndicats observée à cette époque¹⁴⁴. Elle a certainement accrédité pour longtemps les stéréotypes au sujet du caractère « mafieux » des syndicats.

Par ailleurs, il est probable que les révélations faites à la commission au sujet des rapports troubles entre les syndicats, la pègre et le Parti libéral aient contribué à l'élection, l'année suivante, d'un premier gouvernement du Parti québécois, dont le tout premier projet de loi portera sur le financement des partis politiques¹⁴⁵.

La Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale (1977)

Il faut dire un mot du passage de cette loi qui marqua un tournant important dans l'histoire de la politique québécoise¹⁴⁶. Pour le premier ministre René Lévesque, qui avait été journaliste à l'époque de l'enquête Caron et des scandales de la fin de l'ère Duplessis, cette réforme était encore plus prioritaire que l'indépendance ou la question linguistique¹⁴⁷. Le ministre Robert Burns fut chargé de piloter cette loi qui visait à abolir les caisses électorales occultes, et donc l'influence des grandes entreprises et de la pègre en politique, qui avaient beaucoup scandalisé dans les années (et même les décennies) précédentes. Inspirée notamment d'une loi californienne, mais allant encore plus loin qu'elle, c'était selon Fraser l'une des « plus contraignantes du monde occidental »¹⁴⁸. Pierre Godin en résume bien le principe :

Seul l'électeur ayant droit de vote pourra contribuer à la caisse électorale du parti de son choix. Déductible de l'impôt, la cotisation ne pourra dépasser 3000 \$. L'État fera également sa part en accordant à chaque parti 25 cents pour chacun de ses électeurs. Enfin, des amendes sévères pouvant aller jusqu'à 25 000 \$ frapperont les délinquants¹⁴⁹.

Cette « petite révolution » (Godin) était conforme aux conceptions les plus nobles de la politique démocratique, mais elle ne convainquit probablement pas une bonne partie des organisateurs électoraux, qui affirment depuis longtemps que « les élections ne se font pas avec des prières »¹⁵⁰. Elle rencontra au début une ferme opposition du Parti libéral, beaucoup moins

¹⁴⁴ Jacques Rouillard observe une forte chute de l'opinion en faveur des syndicats vers 1974-1976, d'environ 57% à 42%. Mais l'historien l'attribue plutôt à l'augmentation des grèves à cette époque, notamment dans le secteur public : Rouillard, *L'expérience syndicale au Québec : ses rapports à l'État, à la nation et à l'opinion publique*. Montréal, VLB, 2009, graphiques des p. 286 et 290.

¹⁴⁵ John Saywell, *The Rise of the Parti Québécois, 1967-1976*, University of Toronto Press, 1977, p. 123; Fraser, *op. cit.*, p. 134-135.

¹⁴⁶ Sur l'histoire de cette loi, de ses origines lointaines à aujourd'hui, voir Maude Benoit, « L'évolution du financement des partis politiques au Québec de 1977 à aujourd'hui », mémoire présenté dans le cadre du stage parlementaire de la Fondation Jean-Charles Bonenfant de l'Assemblée nationale du Québec, 2007, 80 f.

¹⁴⁷ Fraser, *Le Parti Québécois*, p. 134; Bourgault et Dion, p. 79.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 135.

¹⁴⁹ Godin, *op. cit.*, p. 363.

¹⁵⁰ L'expression est attribuée au politicien Israël Tarte (1848-1907), qui l'aurait inventée en 1896. Il semble que le conseiller spécial du premier ministre Bourassa, Paul Desrochers, l'utilisait encore dans les années 1970. « L'élection de 1896 », <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/election-1896-feature/>; Desrochers cité par Purcell et

habitué que le PQ à la pratique du financement populaire¹⁵¹. Toutefois le vieux parti, traditionnellement plus proche des milieux d'affaires, finit par s'y mettre avec succès¹⁵².

Néanmoins on constate que dans le cas du financement des partis politiques, des doctrines divergentes s'affrontent depuis longtemps sur la question du droit des entreprises à participer au financement des partis. Et la réalité pèse aussi dans la balance, qu'il s'agisse des besoins des partis (sont-ils, peuvent-ils être comblés par le financement populaire?), ou des intérêts des entreprises, qui veulent se faire entendre des gouvernements. Dans ce contexte où la loi de 1977 n'était acceptée qu'à contrecœur par certains, il n'est pas étonnant des mécanismes de contournement des lois aient été mis au point¹⁵³.

Cependant, comme avec le temps cette loi fait de plus en plus consensus dans la population, ces « contourneurs » le font au risque de leur réputation. Même s'ils ne font que moderniser et adapter au nouveau contexte des pratiques qui étaient tolérées jusqu'aux années 1970, ils sont rattrapés aujourd'hui par l'évolution des normes.

La commission Malouf (1977-1980)

La dernière grande commission d'enquête des années 1970 à traiter des questions de la corruption et de la construction sera la Commission d'enquête sur le coût de la 21^e olympiade, présidée par le juge Albert H. Malouf. Celle-ci visait à faire la lumière sur les causes et les responsabilités des énormes dépassements de coûts des Jeux Olympiques tenus à Montréal en 1976. Le maire Jean Drapeau avait obtenu les jeux notamment en promettant qu'ils seraient modestes. Les coûts prédits au départ, probablement exagérément optimistes, seront en fin de compte au moins quadruplés, voire plus que décuplés, selon l'estimé initial qu'on retient: en 1969, le maire estimait les coûts à 120 millions; en 1972, le Comité organisateur (COJO) majorera l'estimation à 310 millions; mais au total, ils totaliseront 1 333 millions au 1^{er} août 1976, soit plus de 11 fois la somme prévue en 1969, et ce avant même le parachèvement des travaux¹⁵⁴: « un déficit non prévu de l'ordre d'un milliard de dollars », comme le rappelait l'arrêté en conseil créant la commission Malouf¹⁵⁵. Selon le biographe de René Lévesque, il semble que cette création ait découlé au moins en partie des circonstances politico-financières liées à cet énorme déficit. Sous la pression de l'agence Moody's, qui menaçait Montréal de décote, le gouvernement du Parti québécois se vit forcé d'instaurer une taxe montréalaise pour obliger la métropole à assumer sa part de la dette. Cette taxe étant très impopulaire auprès de ses propres militants et décriée par

McKenna, *Jean Drapeau*, p. 279. C'était aussi le titre d'un reportage de Pierre Laporte au *Devoir* sur les manœuvres scandaleuses des élections de 1956 : cité par Benoit, *op. cit.*, p. 18.

¹⁵¹ Fraser, *op. cit.*, p. 135; Godin, *op. cit.*, p. 363.

¹⁵² Benoit, *op. cit.*, p. 43.

¹⁵³ Cette question fait à certains égards penser aux débats sur la prostitution à Montréal jusque dans les années 1950: plusieurs voulaient l'abolir, beaucoup la croyaient inévitable, quoiqu'elle était en quelque sorte illégale : ce qui a engendré une situation caractérisée par la tolérance de plusieurs, la corruption de certains agents de l'État et le scandale d'une partie croissante de la population.

¹⁵⁴ *Rapport de la Commission d'enquête sur le coût de la 21^e olympiade*, 1980 (ci-après Rapport Malouf), v. 1, p. 23-29.

¹⁵⁵ Arrêté en conseil no 2332-77, Chambre du Conseil exécutif, 13 juillet 1977.

l'opposition libérale, le gouvernement créa l'enquête Malouf afin de faire la lumière sur les origines du fiasco financier¹⁵⁶.

Il faut dire que tout au long de la préparation des Jeux, les mauvaises nouvelles s'étaient multipliées : retards dans les travaux, dépassements de coûts, multiples accusations de fraudes et de malversations. Le chaos régnait sur les chantiers, désorganisation dont profitaient visiblement de nombreux opportunistes, petits et grands, alors que l'échéance de l'été 1976 arrivait à grands pas. Vu le retard dans l'échéancier, l'administration Drapeau avait renoncé aux appels d'offres publics en mai 1974, en prétextant que ceux-ci n'offraient « aucune garantie contre l'alignement des prix et les ententes préalables entre soumissionnaires »¹⁵⁷. Les scandales éclataient dans les journaux et favorisaient l'essor d'un nouveau mouvement réformiste (le Rassemblement des citoyens de Montréal - RCM), aux racines plus populaires cette fois, qui critiquait la politique de grandeur du maire Drapeau et ses coûts pharaoniques dans une ville où les besoins sociaux d'une grande partie de la population étaient mal pris en compte¹⁵⁸.

Afin d'éviter le désastre, le gouvernement provincial intervint finalement à l'automne 1975 en retirant à Montréal la maîtrise d'œuvre du chantier et en créant la Régie des Installations Olympiques. Cela permit de réaliser à temps l'essentiel des installations, mais pas de juguler l'explosion des coûts dans le contexte d'un échéancier excessivement serré. Le gouvernement libéral de Robert Bourassa aurait-il intervenir plus tôt, comme l'estimait le Parti québécois? Quant au maire Drapeau, il refusait toute responsabilité, accusant par exemple le gouvernement fédéral de s'être traîné les pieds dans tout le dossier olympique. La Commission Malouf allait devoir tirer les choses au clair, découvrir les causes et répartir les responsabilités. Elle devrait aussi se pencher sur l'« existence possible de collusion, de trafic d'influence ou de manœuvres frauduleuses ou irrégulières »¹⁵⁹.

Les causes de ce dérapage financier sont évidemment complexes, certaines étant hors du contrôle des décideurs politiques: inflation rapide, hausse des taux d'intérêt, conflits de travail nombreux durant la construction des infrastructures olympiques¹⁶⁰. Afin d'élucider précisément les causes évitables de l'explosion des coûts de construction, le juge Malouf était secondé d'un comptable agréé et d'un ingénieur, les commissaires Jean-Guy Laliberté et Gilles Poirier, ainsi que d'une équipe nombreuse d'analystes comprenant des avocats, des ingénieurs, des comptables et des journalistes¹⁶¹.

La commission conclura que les principales causes de la perte de contrôle des coûts résident dans « l'irresponsabilité administrative des autorités de la Ville et du COJO dans le choix d'un concept

¹⁵⁶ Pierre Godin, *René Lévesque. Un homme et son rêve*, p. 352.

¹⁵⁷ Purcell et McKenna, *Jean Drapeau*, p. 289-290.

¹⁵⁸ Nick Auf der Maur, *The billion-dollar game : Jean Drapeau and the 1976 Olympics*. Toronto, J. Lorimer, 1976, traduit en français sous le titre *Le dossier olympique : le récit d'une combine milliardaire*. Montréal, Éditions Québec-Amérique, 1976.

¹⁵⁹ Article 4 du mandat de la commission, reproduit dans le *Rapport Malouf*, v. 1, p. 1.

¹⁶⁰ *Rapport Malouf*, v. 1, p. 37; Benoît Gignac, *Le maire qui rêvait sa ville : Jean Drapeau*, Montréal, Éditions La Presse, 2009, p. 193; Guy Roy, *La véritable histoire de Jean Drapeau*, Montréal, Québecor, 1982, p. 105.

¹⁶¹ *Rapport Malouf*, v.1, p. ix-xi. Deux volumes massifs (v. 2 et 3), sur les quatre qui forment l'imposant rapport Malouf, étudieront en détail ce qui a cloché dans la réalisation des différentes composantes des installations olympiques.

inédit et [...] d'un architecte étranger ». Cette irresponsabilité s'était manifestée par « l'abandon de la notion de jeux modestes », par « l'absence d'un budget global établi dès le début » et celle « d'une véritable direction de projet », ainsi que par « l'acquisition d'installations superflues, inutilement luxueuses et exceptionnelles »¹⁶². Les principaux responsables blâmés étaient le maire Drapeau et l'architecte Roger Taillibert.

Des réformateurs d'hier se trouvaient donc pris dans un scandale de mauvaise administration. Jean Drapeau, l'ancien justicier arrivé au pouvoir après l'enquête Caron avec le soutien d'un mouvement démocratique, s'était avéré avoir une conception très restreinte de la démocratie, frisant souvent l'autocratie¹⁶³. Le maire vaguement mégalomane avait donné carte blanche à un architecte visionnaire, travaillant de l'étranger, et avait voulu s'improviser maître d'œuvre de sa vision, sans avoir les compétences nécessaires en architecture ou en génie. Il avait voulu tout mener lui-même, imposant son veto aux suggestions les plus prudentes, et cherchant à contrôler l'information par tous les moyens afin d'éviter que les mauvaises nouvelles ne s'ébruient. Toutes ces cachotteries conduiront la commission Malouf à dédouaner le gouvernement provincial de Robert Bourassa, auquel le maire aurait longtemps caché la vérité des retards et des dépassements de coûts. Ajoutons aussi que ce maire était tellement populaire et puissant qu'il faisait trembler les élus provinciaux.

Mais la commission d'enquête révèle aussi des cas flagrants de conflits d'intérêt et de corruption, ainsi qu'un copinage gênant entre des personnages du Parti libéral, de hauts fonctionnaires et des firmes de construction. Le président du Comité exécutif de Montréal, Gérard Niding, avait reçu une maison à Bromont, cadeau d'entrepreneurs qui recevaient de juteux contrats olympiques et qui alimentaient aussi visiblement les caisses du Parti civique. La firme de son principal corrupteur, Régis Trudeau, s'avéra incompétente dans divers travaux pour la préparation du stade, mais elle fut néanmoins grassement payée¹⁶⁴. Elle avait aussi versé des sommes très importantes au Parti libéral: 220 000 \$ entre 1973 et 1976. D'ailleurs Trudeau était très proche de Paul Desrochers, le conseiller spécial du premier ministre et grand argentier du Parti libéral (que Drapeau avait consulté pour la sélection des firmes¹⁶⁵); ainsi que de Claude Rouleau, le sous-ministre des Transports et président de la RIO, qui allait aussi bénéficier de ses largesses. Les trois hommes partageaient même un appartement à Québec¹⁶⁶. Diverses firmes avaient visiblement fait des faveurs à Rouleau. Simard-Beaudry Inc. lui avait construit un mur et une jetée d'une valeur estimée à 30 000 \$, et Desjardins, Sauriol et Associés (futur Dessau) lui versaient souvent à Noël de substantiels cadeaux, soi-disant pour se faire excuser leurs pressions en vue d'un paiement rapide de leurs honoraires¹⁶⁷. Cette dernière firme se montrait très généreuse à l'endroit du parti au pouvoir, ayant donné 528 000 \$ à la caisse du Parti libéral de 1970 à 1976¹⁶⁸.

La commission ne jugeait pas de son mandat d'enquêter sur les caisses électorales et de faire une analyse systématique des liens entre contrats et contributions aux partis; celles-ci n'étaient pas

¹⁶² *Rapport Malouf*, v.1, p. 31-37.

¹⁶³ Sur la conception de la démocratie de Drapeau, voir Purcell et McKenna, *Jean Drapeau*, p. 162 et 340.

¹⁶⁴ Purcell et McKenna, *Jean Drapeau*, p. 297-300.

¹⁶⁵ *Rapport Malouf*, v. 4, p. 102.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 9.

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 73-78.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 105.

illégalles avant le passage de la loi de 1977. Mais elle conclut qu'il « paraît que des rapports étroits existaient entre la caisse électorale du parti au pouvoir et l'octroi de contrats gouvernementaux ou olympiques à certaines firmes professionnelles ». Ce qui venait en quelque sorte confirmer la pertinence de cette nouvelle loi.

La commission reconnaissait ne pas avoir toujours pu aller assez loin dans la mise au jour de ces manœuvres douteuses. Les explications « invraisemblables », les trous de mémoire de témoins clés, la destruction accidentelle ou suspecte de documents importants montraient la mauvaise volonté manifeste de plusieurs des principaux intéressés vis-à-vis de la commission. La Ville avait même invoqué le secret professionnel pour éviter au directeur du contentieux de témoigner sur certains contrats¹⁶⁹.

Afin d'éviter qu'un aussi coûteux fiasco ne se reproduise à l'avenir, la commission émettait une série de recommandations en vue d'améliorer l'encadrement des « travaux de grande envergure », en uniformisant les procédures et en les rendant plus démocratiques et transparentes. L'amélioration de la gestion de ces grands projets requérait un meilleur accès à l'information à tous les niveaux de l'appareil étatique: publication rapide des informations sur le projet par le gouvernement, surveillance par le biais des médias, amélioration des capacités de recherche de l'Opposition et des « ressources humaines et techniques » des commissions parlementaires. Le Vérificateur général du Québec était appelé à assumer un nouveau rôle de « contrôle des grands projets, au fur et à mesure que les travaux progressent, afin de déterminer si les contribuables ont reçu une valeur adéquate en contrepartie de l'argent dépensé », une évolution alors en cours au niveau fédéral¹⁷⁰. La commission affirmait la nécessité d'adopter un code de déontologie dans le secteur public (71), et recommandait la modification du code criminel canadien pour corriger un déséquilibre qui rendait plus difficile de poursuivre un fonctionnaire accusé de corruption dans le domaine municipal que dans les domaines fédéral ou provincial. Enfin, forte de son expérience, la commission suggérait des modifications à la Loi des commissions d'enquête en ce qui a trait en particulier à la détermination de leur durée, à la procédure relative aux commissions rogatoires et à la protection des droits fondamentaux des témoins.

À un niveau plus immédiat, la commission identifiait, comme son mandat l'exigeait, des cas où la récupération de fonds détournés semblait possible, estimant que ces sommes permettraient à peu près de couvrir ses frais. Elle suggérait que les dossiers d'hommes publics coupables d'inconduite soient examinés par les ministères du Revenu (évasion fiscale) et de la Justice. L'ancien président du Comité exécutif Gérard Niding (qui s'était retiré dans le scandale en 1978) et son corrupteur l'ingénieur Régis Trudeau seront ainsi condamnés pour « corruption dans les affaires municipales et abus de confiance »¹⁷¹.

Le bilan tiré de la coûteuse aventure olympique aura diverses autres conséquences. Il sonnera le glas de la politique de grandeur du maire Drapeau à Montréal, qui avait grevé les finances publiques municipales et provinciales. Au Québec (et probablement au Canada) plus généralement, les installations olympiques seront pour longtemps l'exemple revenant en mémoire

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 145 sqq.

¹⁷⁰ *Rapport Malouf*, v. 1, p. 70-71.

¹⁷¹ Hétu et Roy, *op. cit.*, p. 17.

chaque fois qu'un grand projet semble trop ambitieux¹⁷². La commission Malouf fit pâlir l'étoile de Jean Drapeau et donna probablement au gouvernement provincial le courage de voter des lois qui ne lui plairaient pas. Celles-ci commenceront à réformer le système politique montréalais par des mesures visant à vivifier et assainir la démocratie municipale. Elles renforceront par exemple les partis d'opposition en les reconnaissant officiellement, en permettant l'utilisation de colistiers par leurs chefs et en forçant le financement des dépenses de recherche et de secrétariat des élus. Elles favoriseront l'élection des chefs de partis par l'ensemble des militants plutôt que par le caucus dirigeant¹⁷³. Et à l'instar de la réforme réalisée en 1977 au niveau provincial, la loi 105 (1980) instaurera des « règles relatives aux contributions, déboursés et dépenses électorales des partis politiques et des candidats indépendants »¹⁷⁴. Certes, le maire Drapeau demeurait toujours bien en selle, bénéficiant des lacunes de la démocratie à Montréal, que Marcel Adam qualifiait de « système présidentiel sans contrepoids »¹⁷⁵. Mais ces nouvelles mesures, légitimées par la commission Malouf, ont tout de même facilité l'essor d'une opposition plus forte.

Conclusions

Au terme de cette traversée du 20^e siècle, quelles conclusions peut-on tirer? L'examen de cette dizaine de commissions d'enquêtes sur la corruption nous a révélé un certain nombre de choses.

Il nous permet d'abord d'éclairer l'utilité de ces commissions et de comprendre leur récurrence. Chacune dans son contexte, ces différentes enquêtes ont servi à révéler des problèmes et des lacunes affectant les institutions et la société de leur temps, à préparer des réformes importantes, à mieux définir l'inacceptable et à resserrer les mailles du filet, sans jamais parvenir à faire disparaître totalement la corruption. Elles ont eu sur leur époque des impacts importants, parfois par les recommandations qu'elles ont émises, mais toujours par l'exposition minutieuse qu'elles ont fait des problèmes criants, qui a souvent forcé les décideurs et les législateurs à réagir. Des scandales qui n'avaient été jusqu'alors, selon plusieurs, que des soupçons sous la plume de journalistes sont fouillés, étalés, prouvés avec des outils d'enquête beaucoup plus puissants et avec le sceau du (quasi)judiciaire. Ce que d'aucuns présentaient comme de simples allégations devient des vérités prouvées. Des fautes sont exposées, des responsables sont blâmés, descendus de leur piédestal, et la nécessité de réformes devient patente.

Cependant, d'une commission à l'autre, ce n'est jamais la même histoire qui se répète. On constate nettement qu'à travers le 20^e siècle, les enjeux et la nature de la corruption évoluent, comme l'appareil légal et la tolérance sociale à son endroit. De l'enquête Cannon de 1909 à aujourd'hui, les problèmes diffèrent considérablement, même si les similitudes font parfois

¹⁷² Le Comité international olympique (CIO) tirera certaines leçons de l'aventure montréalaise et sera plus prudent dans les Jeux Olympiques subséquents. À partir de ceux de Los Angeles (1984), on cherchera à financer une bonne part des jeux par des commandites d'entreprises privées.

¹⁷³ Il s'agit des lois 44 (1978) et 105 (1980).

¹⁷⁴ Marcel Adam, « Les carences démocratiques des institutions politiques de Montréal », in Guy Bourassa et Jacques Léveillé, éd., *Le Système politique de Montréal : recueil de textes*, Montréal, Association canadienne-française pour l'avancement des sciences, 1986. (Coll. « Cahiers de l'ACFAS », no 43), p. 162-164.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 160. Adam parle aussi d'une sorte de culture du secret, en tout cas d'une grande opacité et un contrôle de l'information régnant à l'Hôtel de Ville sous l'administration Drapeau, qui empêchait la surveillance de ses décisions par l'opposition, la presse et le public: p. 160-162 et *passim*.

sourire (ou grimacer). D'une enquête et d'une époque à l'autre, l'objet de l'enquête, la nature du problème, sont rarement les mêmes, même s'ils peuvent souvent entrer sous la rubrique très large de « corruption ». La tendance générale, pour l'ensemble du 20^e siècle (en particulier à partir des années 1950-60), est à un resserrement des normes éthiques et du cadre réglementaire, auquel ont contribué ces commissions d'enquête. On a fait beaucoup de chemin depuis la corruption rampante qui affectait apparemment l'administration de Montréal et sa police au début du 20^e siècle¹⁷⁶. La corruption d'aujourd'hui semble plus exceptionnelle, et elle est d'ailleurs souvent dénoncée par des fonctionnaires consciencieux et critiques des ingérences politiques suspectes.

Comment expliquer la récurrence de ces commissions? Dans certains cas, la mauvaise réception des enquêtes par les pouvoirs en place (qui les jugent hostiles ou sans pertinence) ont pu nuire à l'adoption de réformes nécessaires. On peut penser à l'enquête Coderre, dont le travail devra être largement repris par l'enquête Caron vingt-cinq ans plus tard, ou à l'enquête Malouf, dont Jean Drapeau refusera jusqu'à sa mort les conclusions. Mais même dans ces cas, ces commissions ont mené à des réformes importantes.

Parfois ces commissions ont porté sur des phénomènes qu'il est difficile d'enrayer :

- Par exemple, la *prostitution* qui fut l'objet des enquêtes Cannon, Coderre, Surveyer, Cannon et Caron (et même de la CECO) est un problème urbain plus ou moins insoluble, à propos duquel les perceptions ont beaucoup changé avec le temps. Elle était considérée au début du 20^e siècle comme un mal nécessaire par une grande partie de la population, ce qui contribue à expliquer la complaisance de la police et des autorités à son endroit, d'autant qu'elle apportait des revenus à la Ville (amendes) et à son industrie touristique en pleine croissance¹⁷⁷.
- Le *crime organisé*, qui fut l'objet de l'enquête Caron et surtout de la CECO, est lui aussi une réalité difficile à éradiquer. Mais qui remettra en question la pertinence d'avoir fait enquête sur lui pour en savoir plus sur ses acteurs, ses méthodes et ses méfaits (ex. viande avariée), afin que la société puisse mieux s'en prémunir et le combattre?
- Il est évident aussi que la *corruption* est un phénomène très vaste, qui prend toutes sortes de formes en perpétuelle mutation, et qu'il serait illusoire de penser réussir à éradiquer complètement et pour toujours par quelques commissions. Toutefois on estime qu'il a généralement reculé dans nos sociétés par rapport à la situation qui prévalait au 19^e siècle et au début du 20^e¹⁷⁸.
- La *corruption municipale*, en particulier, est un phénomène récurrent qu'il est plus difficile de contrôler à cause notamment du grand nombre des municipalités, du faible intérêt pour la politique municipale, du manque d'information dans les médias et de la complexité de certaines questions techniques (zonage, etc.).

Parfois la nécessité de refaire enquête s'explique par le fait que les commissions précédentes ne sont pas allées assez loin dans l'exploration de certaines dimensions du problème, qui ressurgiront

¹⁷⁶ Déjà, des enquêtes Cannon (1909) à Caron (1954), on note que l'enjeu était passé de la corruption de l'ensemble de l'administration municipale à celle de quelques membres de l'escouade de la moralité (mais que leurs supérieurs et le Comité exécutif étaient accusés d'avoir cautionné ou toléré). Et la police de Montréal, sans être parfaite aujourd'hui, s'est beaucoup professionnalisée depuis l'époque des enquêtes Cannon, Coderre et Caron.

¹⁷⁷ Le même raisonnement s'applique aussi, avec des nuances, au phénomène des jeux de hasard et d'argent, qui faisait aussi l'objet de ces enquêtes.

¹⁷⁸ Voir ci-dessous, p. 52, note 227.

plus tard avec plus d'acuité. Soit parce que celles-ci n'étaient pas apparentes à l'époque ou semblaient moins prioritaires vu la définition du mandat de la commission, soit par manque de moyens ou de volonté. Comme on l'a vu, cela semble avoir été le cas de la collusion entre entrepreneurs dans l'industrie de la construction à l'époque de l'enquête Cliche, de l'avis même de l'ancien commissaire Guy Chevrette¹⁷⁹. C'est peut-être aussi le cas de la pénétration du crime organisé dans cette industrie, non seulement dans les syndicats qui y œuvrent — à moins que ce phénomène ne soit effectivement plus récent au Québec¹⁸⁰. Par conséquent, pour chercher des précédents et des éclairages sur les problèmes qui semblent aujourd'hui les nôtres, il faut peut-être se tourner vers des enquêtes étrangères comme celle de la *New York Organized Crime Task Force* (NYOCTF) sur l'infiltration du crime organisé dans l'industrie de la construction, à laquelle ont d'ailleurs collaboré certains spécialistes québécois¹⁸¹. Aux États-Unis, il semble que le problème de l'infiltration de certains syndicats par le crime organisé n'ait vraiment été pris au sérieux, avant les années 1980, ni par les autorités policières (FBI), judiciaires et gouvernementales, ni par le leadership syndical (ni conséquemment par les historiens du syndicalisme)¹⁸². On peut se demander si ce verdict sévère s'appliquerait également au Québec. La question est d'autant plus importante que les spécialistes américains constatent la difficulté des efforts de réforme en ce domaine, et qu'ils soulignent l'appétit du crime organisé pour les fonds de pension et d'assurances des syndiqués¹⁸³.

On aura compris que la récurrence des commissions enquêtes s'explique aussi par le fait que de *nouveaux problèmes* émergent avec le temps, l'évolution de la société¹⁸⁴ et même avec les réformes mises en place pour régler les problèmes de corruption précédents. Ainsi le problème de l'utilisation des prête-noms dans le financement électoral n'a pu se présenter qu'après que la loi de 1977 ait limité les contributions individuelles et interdit celles des entreprises: des mesures que plusieurs jugeaient probablement excessives et qu'ils se sont employés à contourner. La sagesse traditionnelle enseigne que le fait de régler un problème nous confronte à de nouveaux problèmes : selon la « Loi de Peers », « la solution d'un problème change la nature du problème »¹⁸⁵. En somme, les problèmes de corruption évoluent, et chaque commission s'efforce de diagnostiquer ceux de son époque.

¹⁷⁹ André Duchesne, « Entrevue avec Guy Chevrette... ».

¹⁸⁰ Cédilot et Noël, *Mafia Inc.*, p. 344-345.

¹⁸¹ New York State Organized Crime Task Force; Ronald Goldstock, director, *Corruption and racketeering in the New York City construction industry: final report to Governor Mario M. Cuomo*, New York, New York University Press, c1990.

¹⁸² Voir l'ouvrage important de James B. Jacobs, *Mobsters, Unions, and Feds*, *op.cit.* Sur l'inattention des historiens, voir la préface de ce livre et les divers comptes rendus qui en ont été faits dans les revues spécialisées : en particulier ceux d'Edmund F. Wehrle, *Labor Studies Journal*, vol. 31, no. 4 (hiver 2007), p. 102-103; de Braham Dabscheck, *Labour History*, no. 94 (mai 2008), p. 188-191; et de David Witwer, *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 60, no 2 (janvier 2007), p. 302-304.

¹⁸³ *Ibid.*, p. 118 et chapitre 10 notamment.

¹⁸⁴ De toute évidence, il n'aurait pu être question à la Commission Cliche de tentatives d'accaparement des ressources du Fonds de solidarité de la FTQ, puisque celui-ci ne sera fondé qu'en 1983.

¹⁸⁵ Martin Luther King écrivait quant à lui que « *All progress is precarious, and the solution of one problem brings us face to face with another problem* »: John Peers (ma traduction) et Martin Luther King (*The Strength to Love*, 1963) cités par Hugh Rawson, *Unwritten laws : the unofficial rules of life as handed down by Murphy and other sages*, Edison, N. J., Castle Books, 2002 (1997), p. 186.

Incorrigible corruption ou tradition réformatrice?

Tout ceci donne à penser que la récurrence des commissions d'enquête montre autant l'éternel danger de la corruption que l'existence d'une *tradition réformatrice* à Montréal (et au Québec) comme on en trouve dans de nombreuses villes nord-américaines comme New York¹⁸⁶. Chaque époque voit se lever des mouvements citoyens contre la corruption, et chaque génération a droit à son enquête. La charte de Montréal et son système politique sont l'objet d'une multitude de réformes et d'expérimentations au fil du siècle.

Ces discours presque incessants sur la corruption semblent alimentés par des dynamiques propres à la société montréalaise et québécoise, profondément divisée sur une base ethno-religieuse et linguistique. À toutes les époques, les élites anglophones se méfient des hommes forts francophones de la politique (Préfontaine, Martin, Houde, Duplessis, Drapeau), souvent populistes. Dans les années 1890, les réformistes anglophones (et leurs alliés francophones) fustigent la corruption du groupe de Raymond Préfontaine qui favorise le développement de l'est de la ville¹⁸⁷. Dans les années 1920, ils dominent le Comité des 16 et dans les années 1930, critiquent la gestion du populiste Camillien Houde. Dans les années 1970, leurs successeurs critiquent à bon droit les projets pharaoniques de Jean Drapeau, qui favorise l'est et les entrepreneurs francophones avec ses Jeux Olympiques¹⁸⁸. Durant toute la période étudiée, marquée par une perte d'influence des anglophones sur la politique montréalaise, les francophones devenant de plus en plus majoritaires, leur réformisme va aussi s'exiler vers de nouvelles villes « modèles » de banlieue comme Westmount, où ils espèrent vivre autonomes et à l'abri de la « corruption » de la ville-centre¹⁸⁹. De façon semblable, ils se méfient souvent de la politique provinciale, où leur poids est restreint et qu'ils jugent corrompue¹⁹⁰.

On trouve aussi à chaque époque des réformistes chez les francophones. En particulier, tout le long du 20^e siècle, le nationalisme canadien-français, même avant la fondation du *Devoir* en 1910, s'affirme comme troisième voie critique des « vieux partis » politiques, un peu comme le font les tiers partis dans l'ouest du pays¹⁹¹. Il critique leur corruption sans avoir à craindre de ne pas être à la hauteur de ses principes, l'exercice du pouvoir lui étant inaccessible pendant la plus grande partie du siècle. De forts discours anti-corruption résonnent donc des marges de la politique québécoise, s'ajoutant à ceux, un peu moins sincères, qui émanent des grands partis lorsqu'ils sont relégués à l'opposition. Lorsque les nationalistes prendront le pouvoir, en particulier en 1976, ils devront se montrer à la hauteur de cette tradition critique et réformatrice. Évidemment, la fréquente désunion des réformistes anglophones et francophones a souvent nui à

¹⁸⁶ Frank Anechiarico et James B. Jacobs, « Corruption Control in New York and Its Discontents », in Heidenheimer et Johnston, *Political Corruption: Concepts & Contexts*, p. 665-686.

¹⁸⁷ Linteau, *op. cit.*, p. 126-127.

¹⁸⁸ Nick Auf der Maur, *op. cit.*

¹⁸⁹ Harold Bérubé, *Des banlieues qui se distinguent : gouverner Westmount, Pointe-Claire et Mont-Royal (1880-1939)*, thèse de doctorat (Études urbaines), Université du Québec et INRS – Urbanisation, culture et société, 2008, notamment les p. 258-261. Comparer avec Peter Trent, *La folie des grandeurs : fusion et défusions sur l'île de Montréal*. Québec, Septentrion, 2012, p. 315-316, 321-324.

¹⁹⁰ Bérubé, *op. cit.*, p. 176.

¹⁹¹ Simpson, *Spoils of Power*, p. 204. Sur ce rôle des tiers partis dans l'ouest canadien, voir Kenneth M. Gibbons, « The political culture of corruption in Canada », in Gibbons et Rowat, *Political corruption in Canada : cases, causes and cures*, p. 245.

leurs efforts — et donc l'existence d'une tradition réformiste ne signifie pas nécessairement réformes réalisées et réussies¹⁹².

L'autre source des réformes qui se feront particulièrement vives à partir de 1960, c'est la réputation de corruption qui affligeait le Québec. Dans les années 1940 et 1950, la perception prédominante, au Canada anglais et parmi les élites progressistes contestataires du Québec, était que celui-ci avait un problème particulier de corruption, une tradition de patronage plus forte et plus ouverte que les autres provinces, du moins que l'Ontario. Il se peut donc que la tradition politique québécoise ait été davantage marquée par le patronage jusqu'à cette époque, quoique celui-ci ait été bien présent ailleurs au Canada¹⁹³. Alors que plusieurs invoquaient des causes culturelles à ce phénomène¹⁹⁴, certains auteurs ont jugé qu'il était lié au sous-développement économique et à la pauvreté relative de la société québécoise, ainsi qu'aux plus faibles possibilités d'avancement pour les francophones¹⁹⁵. En tout cas, la Révolution tranquille et le mouvement nationaliste ont marqué un désir non seulement de rompre avec ce sous-développement mais aussi avec ce passé perçu de corruption.

À la même époque (années 1960 et 1970), les attitudes changeaient aussi au Canada anglais, devenant de plus en plus intolérantes vis-à-vis du patronage et de la corruption¹⁹⁶. Il semble cependant que le Québec a réagi plus vivement que ses voisins en ces matières, afin de se défaire d'une réputation particulièrement mauvaise¹⁹⁷. Cela a eu plusieurs effets notables. La province a abouti avec les lois et réglementations municipales de loin les plus développées et les plus strictes au Canada, de l'avis de certains spécialistes¹⁹⁸. Sa Loi sur le financement des partis politiques est aussi l'une des plus exigeantes en Amérique du Nord (elle a d'ailleurs influencé l'évolution de celle du Canada). Avec le résultat que plusieurs des scandales qui font l'objet de la présente enquête seraient du « *political business as usual* » dans d'autres juridictions où l'on n'a pas jugé bon de limiter le financement corporatif des partis politiques¹⁹⁹.

Les normes d'éthique auxquelles les Québécois s'attendent que leurs politiciens se conforment se sont nettement haussées au fil du 20^e siècle, de ces enquêtes et de leurs répercussions politiques. Et l'on a assisté à un recul graduel de l'impunité : avant 1960, on semblait généralement

¹⁹² Harold Kaplan, *Reform, planning, and city politics: Montreal, Winnipeg, Toronto*, Toronto, University of Toronto Press, 1982, p. 312-316.

¹⁹³ Simpson, *Spoils of Power*; Stilborn, *op. cit.*; Gibbons et Rowat, *op. cit.*

¹⁹⁴ Par exemple, le politologue Vincent Lemieux évoquait l'influence culturelle de la religion catholique : « Le recours au saint et le recours au patron sont la métaphore l'un de l'autre. En ce sens, le culte des saints, dans les pays catholiques, constituerait une condition culturelle du patronage ». *Le patronage politique, op. cit.*, p. 203.

¹⁹⁵ Ralph Heintzman, « The Political Culture of Quebec, 1840-1960 », *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, vol. 16, No. 1 (mars 1983), p. 11-13. Nous y reviendrons un peu plus loin.

¹⁹⁶ Kenneth Kernaghan, « Corruption and public service in Canada: conceptual and practical dimensions », in S. Tiihonen, dir., *The history of corruption in central government*, Amsterdam, IOS Press, 2003, p. 90-93; Gibbons, *loc. cit.*, p. 245-6; Bourgault et Dion, « Public sector ethics in Quebec... », p. 67.

¹⁹⁷ La province avait par exemple eu le douteux honneur d'être mentionnée au détour d'une phrase par le controversé politologue américain Samuel Huntington, comme étant « peut-être la région la plus corrompue » de quatre grands pays anglo-saxons (Australie, Grande-Bretagne, États-unis et Canada): « Modernization and Corruption », texte repris dans Heidenheimer et Johnston, *Political Corruption...*, *op. cit.*, p. 258. (Notre traduction).

¹⁹⁸ Entrevue de Me Marc-André LeChasseur, spécialiste du droit municipal, à l'émission *Pas de midis sans info*, Première chaîne de Radio-Canada, 2 octobre 2012.

¹⁹⁹ Jean-Simon Gagné, « Le mien est plus pourri que le tien! », *Le Soleil*, 17 mai 2013; Jean-Paul Gagné, « Financement politique : une réforme qui exigera courage et imagination », *Les Affaires*, 3 novembre 2012.

considérer que la défaite électorale était une sanction suffisante pour le politicien véreux ou corrompu²⁰⁰. À partir de la Révolution tranquille et de l'enquête Salvas, des élus municipaux et provinciaux ont été poursuivis et parfois condamnés, une tendance qui semble s'être accusée dernièrement. Et au fil de toute cette lutte contre la corruption, on a développé l'habitude et le désir de faire des enquêtes publiques pour aller au fond des choses.

Il est vrai que tout au long de la période coexiste en tension avec cette tradition réformiste une autre, plus pragmatique, pessimiste ou prudente, qui met en question l'opportunité de faire ces enquêtes. On a vu qu'à plusieurs moments les autorités provinciales se sont montrées réticentes à accorder des commissions d'enquête, allant même jusqu'à modifier vers 1926 la loi permettant à des citoyens de réclamer des enquêtes sur leurs élus municipaux. Des enquêtes judiciaires comme celles des juges Coderre (1924-1925) et Caron (1950-1953) ont été obtenues à l'arrachée par des mouvements de citoyens, et ensuite menées contre le gré du gouvernement à Québec, qui s'est encore fait tirer l'oreille pour déclencher une enquête publique à Ville Saint-Michel en 1968.

Qu'est-ce qui motive ces hésitations et ces résistances? Dans certains cas, ce peut être l'intérêt partisan qui incite le gouvernement à refuser une enquête risquant de lui nuire ou de discréditer certains de ses alliés. On connaît l'effet dévastateur que peut avoir sur un parti l'exposition détaillée et prolongée d'un scandale²⁰¹: outre l'exemple récent bien connu du scandale des commandites, remarquons que deux des plus grands réalignements politiques de l'histoire québécoise au 20^e siècle, la défaite du Parti libéral en 1936 et celle de l'Union nationale en 1960, ont été préparés ou consolidés par des enquêtes sur la corruption.

À ces motifs intéressés s'ajoutent de plus nobles raisons, par exemple celle d'éviter que des réputations individuelles ne soient injustement salies. Surtout, on craint que l'étalage du scandale ne vienne entacher durablement la réputation d'une ville, de la province et de sa classe politique, ou consolider une mauvaise réputation déjà lourde à porter. Le danger est particulièrement préoccupant dans le contexte d'une société minoritaire comme le Québec, déjà l'objet de certaines méfiances et qui peut craindre que l'étalage de ses corruptions ne vienne miner sa position politique dans la fédération, sa crédibilité économique et ses aspirations à l'autonomie. Sans parler de l'instabilité politique que peut susciter la révélation régulière, quasi-quotidienne, de scandales. Enfin, du point de vue du fonctionnement de la démocratie québécoise, on craint souvent que l'enquête ne vienne accroître le cynisme de la population et l'entraîner vers une méfiance complète vis-à-vis des politiciens, dont elle a déjà une opinion très défavorable²⁰².

Outre cette crainte des effets néfastes d'une éventuelle enquête, plusieurs sont sceptiques quant à son utilité réelle. Des expressions populaires ou populistes de désabusement aux soupçons des

²⁰⁰ Voir les commentaires désapprobateurs de Gérard Filion, lui-même grand pourfendeur de corrompus, au sujet de l'enquête Salvas: Cardinal *et al.*, *Si l'Union nationale m'était contée*, p. 201.

²⁰¹ Cela a d'ailleurs poussé certains partis à déclencher l'enquête sur leurs rivaux (ex. enquête Salvas). Dans certains cas, il peut même s'agir de factions d'un même parti, comme les camps Martin et Chrétien à l'époque de l'enquête Gomery.

²⁰² L'historien Ralph Heintzman parlait de la « relation d'amour/haine » des Québécois avec la politique. On peut se demander si trente ans plus tard il reste encore autant « d'amour » qu'autrefois : « The Political Culture of Quebec, 1840-1960 », *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, vol. 16, no 1 (mars 1983), p. 41.

universitaires, plusieurs se demandent ce qu'une enquête pourra bien changer à une situation qui serait supposément déjà « connue de tous »²⁰³.

Néanmoins, malgré toutes ces réticences et ces résistances, on constate que les partisans de l'enquête, qui font valoir la nécessité de « faire la lumière », l'ont souvent emporté au Québec au 20^e siècle. Le désir du public de savoir, de crever l'abcès, de découvrir les combines, de débusquer et d'humilier les coupables, de faire cesser leurs ponctions sur le trésor public et d'exposer les problèmes pour bien les régler, prévaut généralement sur celui des autorités de se protéger et de protéger la réputation de la ville, de la province et de sa classe politique. D'autant que ce désir du public est nourri par une tradition forte de journalisme d'enquête et peut coïncider avec la volonté des politiciens de discréditer leurs adversaires (comptes publics en 1936, Salvas en 1960). « Gens de parole », les Québécois apprécient visiblement les enquêtes publiques.

Le Québec particulièrement corrompu?

Le Québec mérite-t-il cette réputation de « province la plus corrompue » qu'on lui accole encore parfois²⁰⁴? D'emblée, il faut se méfier un peu de ce qui ressemble beaucoup à un stéréotype. C'est l'impression qu'on aime depuis longtemps entretenir au Canada anglais et à Toronto notamment, où Montréal et le Québec servent souvent de repoussoirs symboliques, d'Autre exotique et corrompu. Toronto, grande concurrente de Montréal avant de lui ravir le titre de métropole du Canada, s'est toujours fait une fierté d'être plus « réformée » qu'elle²⁰⁵. Ces perceptions ont vraisemblablement été nourries par la concurrence politique et économique séculaire qui oppose l'Ontario et le Québec, et les villes de Toronto et de Montréal. Les discours sur la corruption particulière du Québec au Canada anglais ont vraisemblablement longtemps été alimentés par une méfiance anti-catholique très présente dans la tradition protestante et par une certaine francophobie héritée de la culture britannique²⁰⁶.

C'est dans les perceptions populaires et les média de masse que cette idée semble le plus courante. En général, les travaux savants se montrent plus nuancés²⁰⁷. Mais la question souffre de la grande rareté, voire de l'absence d'études comparatives rigoureuses, pourtant souhaitées depuis des décennies²⁰⁸. Tout se passe comme si la question était entendue d'avance. Et si l'on en croit

²⁰³ Voir notamment la principale étude historique sur les commissions d'enquête sur la corruption, celle de Jean-Paul Brodeur, *La délinquance de l'ordre*.

²⁰⁴ Martin Patriquin, « The Most Corrupt Province », *Macleans*, 4 octobre 2010, p. 16-19.

²⁰⁵ Mélanie Méthot, *Social thinkers, social actors in Winnipeg and Montreal at the turn of the century*, Thèse de PhD (histoire), Univ. of Alberta, 2001, p. 37. Certains travaux accèdent cette opinion, comme l'ouvrage d'Harold Kaplan, *Reform, planning, and city politics*, p. 312.

²⁰⁶ Sur l'anti-catholicisme au Canada, voir Kevin P. Anderson « "This typical old Canadian form of racial and religious hate": Anti-Catholicism and English Canadian Nationalism, 1905-1965 », thèse de doctorat (histoire), McMaster University, 2013, et J. R. Miller, « Anti-Catholicism in Canada: From the British Conquest to the Great War », in Terrence Murphy et Gerald J. Stortz, éd., *Creed and culture : the place of English-speaking Catholics in Canadian society, 1750-1930*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1993, p. 25-48.

²⁰⁷ Voir les travaux de Simpson, *op. cit.*, et Gibbons, *loc. cit.*, ainsi que le volume dirigé par J.W. Langford et A. Tupper, *Corruption, Character & Conduct: essays on Canadian government ethics*, Toronto, Oxford University Press Canada, 1993.

²⁰⁸ Heintzman, *loc. cit.*, p. 43-47; Bourgault et Dion, *loc. cit.*, p. 68. Gibbons esquisse l'idée de cultures politiques de la corruption différant selon les grandes régions du Canada, mais son hypothèse mériterait d'être vérifiée par des

l'article récent du *Maclean's*, la perception ne semble pas avoir changé beaucoup depuis 50 ans malgré les profondes réformes qui ont été effectuées au Québec. Elle sert d'ailleurs souvent à discréditer les volontés québécoises d'autonomie ou d'indépendance.

Si l'on retient l'hypothèse courante d'une corruption historiquement plus forte à Montréal et au Québec qu'ailleurs au Canada, il faut se demander ce qui a pu l'expliquer. Plusieurs causes possibles peuvent être avancées. La pauvreté plus grande qui sévit à Montréal et au Québec peut inciter à contourner la loi et faciliter ainsi la corruption, voire à susciter une plus grande indulgence envers les contrevenants. Ce genre d'explications a aussi été avancé au sujet des provinces maritimes, elles aussi affligées d'une mauvaise réputation à cet égard²⁰⁹. Analysant le problème pour le siècle ayant précédé la Révolution tranquille, Heintzman avançait que longtemps exclus du monde des affaires, les jeunes gens éduqués du Canada français avaient souffert de l'encombrement des professions, et faute de débouchés payants, s'étaient souvent tournés vers la politique comme voie d'enrichissement²¹⁰. Si l'on envisage la question dans une perspective nord-américaine, on peut noter que la situation de Montréal comme grande ville portuaire (porte entre l'Europe et l'Amérique du Nord) a pu faciliter l'implantation du crime organisé, qui a tendance à élever les risques de corruption²¹¹. En cela, la métropole québécoise ne diffère pas beaucoup d'autres centres portuaires ou ferroviaires majeurs du continent: par exemple, New York et le New Jersey, Boston, Chicago, la Nouvelle-Orléans, Los Angeles, San Francisco, Vancouver, ont toutes des réputations assez sulfureuses et des passés chargés de corruption et de lutte contre le crime organisé.

Il semble cependant plus fructueux de considérer le patronage et la corruption comme un héritage commun que les différentes provinces (et villes) ont géré et gèrent différemment. Il y a longtemps déjà, l'historien Claude Galarneau rappelait que lorsque le parlementarisme a été implanté de Grande-Bretagne au Canada et aux États-Unis au 18^e siècle, il était fortement teinté de patronage et de corruption²¹². L'histoire de ces phénomènes semble aussi assez riche au Canada anglais. Il suffit de lire l'ouvrage de Jeffrey Simpson, *Spoils of Power*, pour comprendre à quel point le patronage est une réalité profondément ancrée dans l'histoire politique du Canada et de ses provinces, un fait que les nombreuses réformes et l'évolution des opinions dans les dernières décennies n'ont pas réussi à anéantir tout à fait²¹³. Cet auteur rappelle que le patronage a servi à unir le pays depuis ses origines, sous le premier ministre John A. Macdonald, et même avant²¹⁴.

recherches plus approfondies : *loc. cit.*, p. 231-250. Pour la question du patronage, le journaliste Jeffrey Simpson offre un remarquable tour d'horizon dans les différentes provinces et aux divers paliers de gouvernement: *Spoils of Power. The politics of patronage, op. cit.*

²⁰⁹ Gibbons, « The political culture of corruption in Canada », p. 239-242.

²¹⁰ Heintzman, *loc. cit.*, p. 11-13.

²¹¹ Thomas Schlesinger et Kenneth J. Meier, « Variations in corruption among the American States », in Arnold J. Heidenheimer et Michael Johnston, *Political corruption : concepts & contexts, op. cit.*, p. 637-638.

²¹² Claude Galarneau, « Les conditions de la vie politique en Angleterre au XVIII^e s. », *Recherches sociographiques*, III, 3 (1962), p. 349-360.

²¹³ Simpson, *op. cit.* Simpson trouve suffisamment de matière pour écrire un chapitre sur chaque province, en plus de ceux sur le gouvernement fédéral. Voir également les textes colligés dans Langford et Tupper, *Corruption, Character & Conduct, op. cit.*

²¹⁴ Jeffrey Simpson, *Spoils of Power, op. cit.* Sur la période avant la Confédération, voir notamment S. Kelly,

Cela continue encore à être une vision courante en politique fédérale²¹⁵, ce qui offense d'ailleurs beaucoup de gens au Québec²¹⁶.

La rareté déplorable des études comparatives s'explique notamment par le fait que chaque région du pays constitue une « solitude », mais peut-être aussi par des approches différentes vis-à-vis de la corruption. Il se peut bien qu'au Québec, et à Montréal en particulier, on ait plus qu'ailleurs tendance à faire des enquêtes publiques en matière de corruption. Notre province se caractériserait-elle par une approche plus franche du phénomène? Enquêtant sur la corruption municipale à travers le Canada au début des années 1960, le journaliste Alan Philips la trouva présente partout, mais il constatait une différence d'attitudes. Au Québec, la présence du patronage et des pots-de-vin était reconnue ouvertement et jugée au cas par cas, selon une norme morale informelle; au Canada anglais, elle était cachée derrière une impeccable façade de respectabilité, une attitude plus hypocrite fondée sur une sorte de « dichotomie morale »²¹⁷. Si cette généralisation traduit une certaine réalité, il se pourrait bien que les enquêtes publiques sur la corruption aient été moins fréquentes ou moins approfondies au Canada anglais, ou du moins dans certaines provinces, qu'au Québec, ce qui contribuerait encore à expliquer notre réputation particulière de corruption. Il se pourrait aussi que, contrairement au Québec, les scandales successifs éclatant dans les autres provinces ne s'agrègent pas sur une réputation tenace de corruption, et soient assez vite oubliés. Alors qu'au Québec, chaque nouvel effort de nettoyage, et même l'approche très intransigeante adoptée à l'égard du patronage et à la corruption depuis au moins les années 1970²¹⁸ n'aient fait que confirmer ailleurs au pays cette mauvaise réputation qui nous colle depuis longtemps à la peau. Voilà des hypothèses qu'il serait intéressant de vérifier.

Depuis 1980

Notre étude s'achève donc au seuil des années 1980 avec la fin de la commission Malouf. L'historien tend à devenir plus circonspect lorsqu'il s'agit d'histoire récente. Faute de matériaux à cause de la fermeture des archives et faute d'études existantes sur les commissions plus récentes (ou des ressources pour les faire nous-mêmes), il faut passer le relais aux spécialistes du temps présent : politologues, sociologues, criminalistes et journalistes notamment. Nous nous autoriserons néanmoins à faire quelques remarques, à avancer quelques hypothèses et à poser quelques questions à l'intention des enquêteurs du temps présent.

L'indignation et l'enquête actuelles sont bien sûr le résultat de scandales, d'enquêtes journalistiques, de dénonciations et d'indignation dans l'opinion publique. Mais elles sont aussi

²¹⁵ On en trouvera plusieurs exemples dans l'article de Martin Patriquin, « The Most Corrupt Province », *loc. cit.*

²¹⁶ Pensons à la réaction des Québécois face au scandale des commandites (et à la commission Gomery), qui a contribué à leur rejet du Parti libéral du Canada lors des dernières élections fédérales. Beaucoup d'entre eux étaient choqués (1) qu'on ait tenté de leur « vendre » le Canada par une stratégie de marketing agressive plutôt que par des arguments rationnels, (2) que des filous, proches du parti, en aient profité pour s'enrichir et (3) que cette manœuvre ait donné encore une fois aux Québécois des allures de corrompus et de profiteurs aux yeux du reste du pays. Pour un exemple de cette attitude, voir Pierre Dostie, « The scandal: Quebec-style or federal-style politics? », *Canadian Dimension*, 38, 2 (mars-avril 2004).

²¹⁷ « [T]he requisite for breach of trust is unquestioned respectability », écrivait Alan Philips: « Graft in Civic Office », in Gibbons et Rowat, *Political Corruption in Canada*, p. 86.

²¹⁸ Simpson, *Spoils of Power*, p. 11, 195-6, 213-6.

en quelque sorte la résultante d'une histoire, celle de la lutte contre la corruption au Québec au 20^e siècle, et celle du développement d'une sensibilité citoyenne à la corruption, sous différentes formes particulières. Notre regard sur ces questions a visiblement été formé par ces grandes enquêtes du passé. On n'a qu'à penser aux nombreux rappels qui ont été faits récemment de la commission Cliche et de la CECO, notamment dans les débats qui ont mené à l'établissement de la CEIC.

Au tournant des années 1960, la réputation du Québec était fort mauvaise en ce domaine. Dans les décennies suivantes, les Québécois ont mis les bouchées doubles pour régler le problème²¹⁹. Le Québec s'est probablement alors attaqué plus sérieusement à la corruption que la majorité des autres provinces canadiennes²²⁰. De nombreuses enquêtes, généralement mieux dotées en termes de personnel et de moyens que celles des décennies antérieures, ont fortement sensibilisé la population à ces questions, au point parfois de nourrir un cynisme qui nuit probablement au financement des partis politiques.

À l'aube des années 1980, la population québécoise était en droit de croire que les choses s'amélioreraient : des lois plus strictes avaient été promulguées et des organes de surveillance, mis en place ou revigorés, semblaient veiller au grain: vérificateur général, DGE, Commission municipale. Il faut se demander ce qui a empêché certains d'entre eux, dans les dernières années, de découvrir les stratagèmes aujourd'hui dénoncés ou d'intervenir. Les a-t-on laissés tomber en déshérence ou privés des moyens de faire leur travail? Des pressions politiques les ont-elles empêchés de sévir? Ou un consensus discret s'est-il développé entre les partis sur l'inévitabilité de certaines pratiques? Nous espérons que la CEIC pourra nous éclairer là-dessus.

Dans leur bilan de 1993 sur l'histoire de l'éthique dans le secteur public au Québec, Bourgault et Dion notaient un léger relâchement des normes après la défaite du Parti québécois aux mains du Parti libéral de Robert Bourassa en 1985. Ils concluaient cependant qu'il ne s'agissait pas là d'un retour au laxisme d'antan, mais plutôt d'un assouplissement — explicable notamment par la plus grande proximité du Parti libéral avec les milieux d'affaires — qui ramenait le Québec dans la moyenne en ce qui concerne la rigueur de ses règles éthiques. Les deux politologues relevaient néanmoins pour l'avenir deux questions qui avaient été jusqu'ici négligées au Québec dans les efforts d'assainissement éthique: celle du « *whistle-blowing* » (dénonciation) et, surtout, l'absence de règles relatives à l'emploi d'ex-fonctionnaires dans le secteur privé (*post-employment mobility*)²²¹. Peut-être ne doit-on pas s'étonner que ces questions soient revenues nous hanter ces dernières années.

À partir des années 1980, on semble aussi avoir fait moins d'enquêtes publiques sur la corruption que dans les décennies précédentes. Peut-être les jugeait-on trop coûteuses, dans un contexte de récession économique? Peut-être avait-on le sentiment que ces problèmes étaient en voie d'être réglés, que la bataille était, à peu de choses près, gagnée? On avait aussi d'autres chats à fouetter avec la question nationale et les questions de corruption fédérales (ère Mulroney, scandale des

²¹⁹ Bourgault et Dion, « Public sector ethics in Quebec... », p. 67.

²²⁰ Comme l'écrivaient Bourgault et Dion, « *Quebec's originality lies in its history of striking contrasts. Nowhere else has a government moved so quickly — in barely twenty years — from one extreme to the other, from systematic patronage and widespread conflicts of interest to a rigorous regime of controls over official behaviours* » (*ibid.*, p. 83). Merci à Iain Gow d'avoir attiré notre attention sur ce passage et cet article.

²²¹ Bourgault et Dion, « Public sector ethics in Quebec... », p. 83-85.

commandites), sans parler de la question de la dette et de la nécessité affirmée, par conséquent, de réduire la taille de l'État et de réformer ses modes de gestion.

C'est à la même époque, dans les années 1990, que l'intérêt pour la question de la corruption a connu un essor international sans précédent, avec la création par exemple d'organismes comme *Transparency International*. En anglais, l'intérêt sur ce sujet aurait atteint un sommet en l'an 2000, avec la publication cette année-là de plus de 200 livres sur la question²²². Cette recherche était souvent nourrie par la conviction que la lutte contre la corruption devait devenir, dans les pays en voie de développement ou en transition vers l'économie de marché, une priorité à laquelle l'aide extérieure serait conditionnelle, passant nécessairement par une réduction de la taille de l'État et des réformes néolibérales. Dans plusieurs cas, cependant, les fruits de ces réformes se sont avérés amers, facilitant souvent un détournement des richesses nationales par des élites politiques et économiques et des corporations étrangères — une sorte de corruption privatisée²²³.

Sans vouloir comparer la situation québécoise à celle, bien plus difficile, de ces pays, on peut se demander si nous ne sommes pas à certains égards pris avec des symptômes plus bénins d'un mal semblable. Au fil du 20^e siècle, la lutte contre la corruption et les monopoles au Québec (et en Occident) a amené l'État à se doter d'une bureaucratie régie par d'autres règles que celle du patronage²²⁴, à étatiser certains services essentiels (comme l'hydro-électricité), et à développer des expertises lui permettant de ne pas se faire flouer par des entrepreneurs trop voraces. Plusieurs scandales récents donnent à penser que le tournant néo-libéral des dernières décennies, avec son souci de réduire à tout prix la taille de l'État, ait conduit à des pertes d'expertise qui rendent à nouveau le trésor public vulnérable aux déprédations de certaines entreprises, un peu comme il l'était au 19^e siècle et au début du 20^e. Qu'il s'agisse d'oligopoles se concertant secrètement pour éliminer la compétition et facturer à l'État des prix excessifs (collusion), plutôt que de monopoles formels comme ceux combattus par les mouvements civiques du début du 20^e siècle et les lois anti-trust, le résultat est le même : l'État et le public paient trop cher, au profit d'entrepreneurs privés qui se sentent libres de fixer leurs prix. C'est visiblement l'une des dimensions, mais non la seule, du « syndrome de corruption » auquel le Québec a actuellement à faire face²²⁵.

Le contexte de la crise économique des dernières années s'est avéré particulièrement propice aux scandales de corruption, à l'agitation anti-corruption. « Où va notre argent? », se demandent tant les plus pauvres, qui ressentent les effets des coupures liées à l'austérité, que la classe moyenne et les plus riches, qui trouvent leurs impôts trop élevés. D'ailleurs, la préoccupation au sujet de la corruption semble mondiale dans les années 2000.

²²² Mary Jane Walsh, « Guide to Locating the Literature on Corruption », in Michael Johnston, éd., *Civil Society and Corruption. Mobilizing for Reform*, Lanham, Maryland, University Press of America, 2005, p. 172.

²²³ Sarah Bracking, *Corruption and development: the anti-corruption campaigns*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire/New York, Palgrave Macmillan, 2007; Leslie Holmes, *Rotten states? : corruption, post-communism, and neoliberalism*, Durham, Duke University Press, 2006; C. P. Chandrasekhar, « Corruption in the neoliberal era », *The Hindu*, 30 novembre 2010 : <http://www.thehindu.com/opinion/columns/Chandrasekhar/corruption-in-the-neoliberal-era/article922254.ece>.

²²⁴ Frank Ancheriarico et James B. Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*, Chicago, University of Chicago Press, 1996, p. 173.

²²⁵ Nous empruntons l'expression à Michael Johnston, *Syndromes of Corruption*, op. cit.

Les dirigeants politiques ne semblent plus autant à l'abri de la loi qu'auparavant. Même si des ministres de l'Union nationale avaient été poursuivis suite à l'enquête Salvas, l'arrestation et l'accusation récentes de maires de villes importantes pour corruption auraient été presque impensables auparavant. Cette fin de l'impunité, cette volonté ou cette capacité nouvelle de la police à agir, sont des signes que la tolérance sociale à l'égard de la corruption a encore diminué.

Pas de solution magique : pour une approche mixte

Au terme de ce long survol historique, il nous semble douteux qu'il y ait jamais de victoire définitive contre la corruption. Même si la loi est juste, certains tenteront inévitablement de la contourner. L'enjeu financier de l'accès aux ressources de l'État est trop grand pour que la tentation de la corruption disparaisse. On peut établir des nouvelles règles et de nouvelles procédures, mais des gens rusés mettront probablement au point des stratagèmes astucieux pour les contourner. Il faut donc un maintien de la vigilance citoyenne et des mécanismes de surveillance capables de souplesse et d'adaptation. La lutte contre la corruption sera vraisemblablement une entreprise infinie. Au terme de l'enquête Caron, à la veille des élections municipales de 1954, le directeur du *Devoir* Gérard Filion écrivait qu'on combat la corruption comme on se lave : en sachant que la saleté reviendra inévitablement, mais que ce n'est pas une raison pour ne pas se nettoyer. C'est notamment à cela, jugeait-il, que servent les élections : à faire le tri entre les politiciens intègres et ceux qui ont failli à leur devoir, et à renouveler le personnel politique²²⁶. Tout réformateur qu'il fut, Filion était de la vieille école qui croyait que la meilleure sanction contre un politicien corrompu était la défaite électorale. Les temps ont changé, cela ne suffit plus aux yeux de bien des Québécois(es).

À ce constat qui paraîtra peut-être un peu fataliste aux yeux de certains, ajoutons une note positive : les choses s'améliorent globalement si l'on regarde le phénomène dans la durée. La plupart des études historiques concluent que la corruption a sensiblement diminué à notre époque dans les sociétés dites « développées », par rapport aux époques antérieures comme le 19^e siècle, même si certains reculs sont possibles²²⁷. Et le Canada obtient d'excellentes notes en ce qui a trait aux niveaux de corruption observés par les organismes spécialisés. Cela n'améliore cependant pas la perception négative qu'a la population des politiciens et de l'administration publique²²⁸.

Sans nous prétendre grand spécialiste de la lutte contre la corruption, quelles solutions pourrait-on dégager de cet examen historique? Nous aurions tendance à croire en l'efficacité d'une approche mixte qu'on pourrait résumer en trois mots: *police, vigilance et éthique*.

²²⁶ Gérard Filion, « C'est le temps que ça change », *Le Devoir*, 20 octobre 1954.

²²⁷ Voir par exemple Edward L. Glaeser and Claudia Goldin, « Corruption and Reform: An Introduction » in Glaeser et Goldin, *Corruption and reform : lessons from America's economic history*, Chicago, University of Chicago Press, 2006, p. 1-2; Kernaghan, « Corruption and public service in Canada... », *loc. cit.*, p. 83-98; Michael Johnston, « Why Do So Many Anti-Corruption Efforts Fail? », *NYU Annual Survey of American Law*, 67, 3 (2012), p. 470-471.

²²⁸ Michael M. Atkinson, « Discrepancies in Perceptions of Corruption, Or Why is Canada so Corrupt? », *Political Science Quarterly*, vol. 126, no 3 (2011), p. 445-464.

- **Police** : La criminologie enseigne que le meilleur facteur dissuasif en matière de délinquance ou de criminalité, c'est la forte probabilité de se faire prendre. Or pendant longtemps, celle-ci semble avoir été très faible lorsqu'il s'agissait de corruption municipale ou politique. Il faut donc une force policière spécialisée, bien formée, ayant les mains libres et les moyens de poursuivre les vrais délinquants, les vrais corrompus. Les améliorations à cet égard sont sensibles notamment dans le travail de la nouvelle Unité permanente anti-corruption (UPAC)²²⁹. Il semble que les corps de police (et d'autres agences de surveillance publique) aient aujourd'hui plus d'enquêteurs spécialisés qu'avant capables de mener des enquêtes poussées en matière de corruption, de crimes financiers, etc. Si leur travail continue et mène effectivement à des condamnations, l'effet devrait être sensible sur l'occurrence des cas des malversations et de corruption.

- **Vigilance** : Le principe sans cesse répété par les réformateurs et les juges enquêteurs au fil du siècle, c'est qu'une fois l'enquête terminée, le progrès accompli contre la corruption et le crime organisé ne peut être durable sans un maintien de la vigilance des citoyens, des media et des institutions publiques contre ceux qui développent et gèrent dans leur seul intérêt, au détriment du bien commun et en violant les règles. Malheureusement, il n'est pas toujours facile de lutter contre l'apathie du public, surtout en politique municipale. Il faut souvent des scandales, débusqués par une presse vigilante, des mouvements citoyens et des ... commissions d'enquête pour faire changer les choses et raviver périodiquement la vigilance citoyenne.

Sur ce front encore, les nouvelles sont loin d'être mauvaises par rapport aux époques antérieures. La hausse du niveau moyen d'éducation a pu faire reculer le cynisme et rendre les citoyens plus aptes à s'impliquer, à suivre les débats, à poser des questions²³⁰. Le développement d'une fonction publique plus compétente et professionnelle a facilité la mise en évidence et la dénonciation des cas de corruption, de malversations et de collusion. Mais des efforts supplémentaires dans le domaine de la *transparence* des gouvernements et des institutions publiques seraient certainement souhaitables. Ils aideront les citoyens à mieux suivre la gestion de la chose publique et les journalistes à jouer leur rôle d'analystes et de veilleurs, réduisant ainsi la nécessité périodique de tenir une commission d'enquête pour « faire la lumière ».

- **Éthique** : Par ailleurs, il faut éviter que s'installe dans la fonction publique, par la multiplication des méthodes et des agents de contrôle, une *culture du soupçon* qui devienne une force d'inertie paralysant l'administration, comme semble l'indiquer l'exemple new-yorkais. Le « projet anti-corruption » peut en effet déraiser, selon les juristes et spécialistes américains de l'administration publique F. Anechiarico et J.B. Jacobs²³¹. Ces auteurs prônent, comme antidote et alternative à cette dérive, une *valorisation de l'éthique* dans la fonction publique et le gouvernement, suivant l'exemple néerlandais. Comme les fautes commises ne sont pas toutes attribuables à une intention coupable, il est aussi visiblement nécessaire de s'assurer d'une meilleure éducation des élus en matière de déontologie²³².

²²⁹ Yves Boisvert, « Corruption: on ne trouve que ce qu'on cherche », *La Presse*, 4 septembre 2013.

²³⁰ Schlesinger et Meier, « Variations in corruption among the American States », p. 631-632.

²³¹ Frank Anechiarico et James B. Jacobs, « Corruption Control in New York and Its Discontents », in Heidenheimer et Johnston, *Political Corruption: Concepts & Contexts*, p. 665-686. Voir aussi, des mêmes auteurs, *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*, *op. cit.*

²³² Héту et Roy, *op. cit.* Heureusement, l'UPAC semble consacrer des efforts importants à ce volet de la lutte: Brian Myles, « L'UPAC n'arrive pas à ébranler financièrement le crime organisé », *Le Devoir*, 17 décembre 2013.

Qu'en est-il des solutions institutionnelles qui passeraient par la réforme du système politique municipal? À maintes reprises dans l'histoire de Montréal (c'est le cas que nous connaissons le mieux), la présence de la corruption a été attribuée par les réformateurs au caractère très imparfait du système démocratique — ou au contraire, avant 1940, à un excès de démocratie qui favorisait les populistes.

D'une époque à l'autre, les solutions se ressemblent parfois, mais elles diffèrent aussi souvent selon les modes et les conceptions changeantes. Par exemple, à l'époque de l'enquête Cannon (1909), on condamne la représentation par quartier, source de patronage. On réduit par conséquent le nombre des échevins. Trente ans plus tard, toujours pour lutter contre la corruption, on l'augmentera radicalement (à 99). Autre exemple : pendant longtemps, on a jugé les partis politiques incompatibles avec une saine gestion municipale. Dans les années 1950-1970, on a de plus en plus accepté la pertinence des partis municipaux²³³. Aujourd'hui, dans la foulée des scandales récents, on s'en méfie à nouveau.

Certaines réformes, facilitant par exemple une démocratie plus fonctionnelle et transparente, sont certainement souhaitables et pourraient avoir des effets bénéfiques sur les problèmes de corruption. Nous laissons aux spécialistes des systèmes politiques le soin de proposer des améliorations aux formes politiques actuelles. Cependant, en matière de lutte à la corruption, l'histoire enseigne peut-être à éviter de prendre les réformes constitutionnelles pour des panacées.

²³³ Masson et Anderson, *Emerging party politics in urban Canada*, 1972.

Bibliographie

I. Sources

I. A. Rapports de commissions d'enquête²³⁴

1. Enquête Cannon

Cannon, L. J. (1909). *Rapport sur l'administration de la ville de Montréal*. Montréal, District judiciaire de Montréal (Publié dans *La Presse* du 18 décembre 1909).

2. Enquête Coderre

Coderre, Louis (1925). *Rapport d'enquête sur la police de Montréal*. Montréal, jugement no 315 (Publié dans *Le Devoir* du 14 mars 1925).

3. Enquête Surveyer

Surveyer, E. Fabre (1943). *Rapport d'enquête sur l'administration de la ville de Hull*. Hull, Cour supérieure, jugement No 91 (Publié dans *Le Droit* d'Ottawa, le 6 août 1943).

4. Enquête Cannon

Canon, Lucien (1944). *Rapport de la Commission royale sur la Sûreté Provinciale et la Police des liqueurs dans le district de Montréal*. Montréal, District judiciaire de Montréal.

5. Enquête Caron

Caron, François (1954). *Rapport d'enquête sur la moralité*. Montréal, Cour supérieure, jugement no 3000 (Publié en totalité dans *Le Devoir*, supplément du 16 octobre 1954).

6. Commission Salvas

Commission d'enquête sur les méthodes d'achat utilisées au Département de la colonisation et au Service des achats du gouvernement; Salvas, Elie. *Rapport des commissaires sur les méthodes d'achat utilisées au département de la Colonisation et au Service des Achats du gouvernement du 1er juillet 1955 au 30 juin 1960*. [Québec (Province)], 1963. 4, 216 p.

7. L'affaire Ville Saint-Michel (1967-1968)

Sheehan, John-F. et Jean-C. Lafond. *Rapport de la Commission municipale du Québec sur l'administration de la ville de Saint-Michel* (1970). 141 p.

²³⁴ Plusieurs de ces rapports sont accessibles sur le site Internet de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec : <http://bibliotheque.assnat.qc.ca/content.php?pid=513865&sid=4228119>

8. CECO

Commission d'enquête sur le crime organisé; Dutil, Jean L. *La lutte au crime organisé au Québec. Rapport d'enquête sur le crime organisé et recommandations*. [Montréal], Commission de police du Québec, [1976]. 365, 48 p.

9. Commission Cliche

Commission d'enquête sur l'exercice de la liberté syndicale dans l'industrie de la construction; Cliche, Robert. *Rapport de la Commission d'enquête sur l'exercice de la liberté syndicale dans l'industrie de la construction*. Québec, Éditeur officiel du Québec, 1975. 355 p.

10. Commission Malouf

Commission d'enquête sur le coût de la 21e Olympiade; Malouf, Albert. *Rapport de la Commission d'enquête sur le coût de la 21e olympiade* (1980). [Montréal], 1980. 4 vol.

I. B. Autres sources

Charbonneau, Jean-Pierre. *À découvert*. Montréal, Fides, 2007. 371 p.

Dion, Gérard et Louis O'Neill. *Le chrétien et les élections : textes pontificaux et épiscopaux, documents historiques, textes divers sur la moralité politique*, Montréal, Éditions de l'Homme, 1960. 123 p.

Plante, Pacifique Roy. *Montréal sous le règne de la pègre*. Montréal, Éditions de l'Action nationale, 1950. 96 p.

Stanké, Alain, Jean-Louis Morgan et Pacifique Roy Plante. *Pax, lutte à finir avec la pègre; un portrait-robot du célèbre incorruptible Pacifique Plante*. Montréal, La Presse/Messageries internationales du livre, 1972. 254 p.

II. Études

« La CECO s'attaque à la mafia », *Le Mémorial du Québec*, Montréal, Editions du Mémorial (Québec), 1979, vol. VIII (1966-1976), p. 150-159.

Adam, Marcel, « Les carences démocratiques des institutions politiques de Montréal », in Guy Bourassa et Jacques Léveillé, eds., *Le Système politique de Montréal : recueil de textes*. Montréal, Association canadienne-française pour l'avancement des sciences, 1986. (Coll. « Cahiers de l'ACFAS », no 43), p. 159-173.

Anechiarico, Frank et James B. Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*, Chicago, University of Chicago Press, 1996. 274 p.

Anechiarico, Frank et James B. Jacobs, « Corruption Control in New York and Its Discontents », in Heidenheimer et Johnston, *Political Corruption: Concepts & Contexts*, op. cit., p. 665-686.

Atkinson, Michael M. « Discrepancies in Perceptions of Corruption, Or Why is Canada so Corrupt? », *Political Science Quarterly*, vol. 126, no 3 (2011), p. 445-464.

Behiels, Michael D. *Prelude to Quebec's Quiet revolution : liberalism versus neo-nationalism, 1945-1960*. Kingston, McGill-Queen's University Press, 1985. 366 p.

Benoit, Maude. « L'évolution du financement des partis politiques au Québec de 1977 à aujourd'hui. » Mémoire présenté dans le cadre du stage parlementaire de la Fondation Jean-Charles Bonenfant de l'Assemblée nationale du Québec, 2007. 80 f.
<http://www.fondationbonenfant.qc.ca/stages/essais/2007Benoit.pdf>

Bérubé, Harold, *Des banlieues qui se distinguent : gouverner Westmount, Pointe-Claire et Mont-Royal (1880-1939)*, thèse de doctorat (Études urbaines), Université du Québec et INRS – Urbanisation, culture et société, 2008. 313 p.

Bonenfant, Jean-Charles. « Les commissions d'enquête du Québec ». *Annuaire du Québec*, 1972, p. 36-76.

Bourgault, Jacques et Stéphane Dion. « Public sector ethics in Quebec: The contrasting society. » in John W. Langford et Allan Tupper (dir), *Corruption, character, and conduct : essays on Canadian government ethics*, Toronto, Oxford University Press Canada, 1993, p. 67-89.

Bracking, Sarah. *Corruption and development : the anti-corruption campaigns*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire/New York, Palgrave Macmillan, 2007. xxi, 310 p.

Brodeur, Jean-Paul. *La délinquance de l'ordre*. Ville LaSalle, Hurtubise HMH, 1984, 368 p.
Version électronique publiée par Les classiques des sciences sociales :
http://classiques.uqac.ca/contemporains/brodeur_jean_paul/delinquance_de_ordre/delinquance_ordre.html

Brodeur, Magaly. *Vice et corruption à Montréal, 1892-1970*. Québec, Presses de l'Université du Québec, 2011. 129 p.

Cardinal, Mario, Vincent Lemieux et Florian Sauvageau. *Si l'Union nationale m'était contée*. Montréal, Editions du Boréal express, 1978. 348 p.

Cédilot, André et André Noël. *Mafia inc. : grandeur et misère du clan sicilien au Québec*. Montréal, Éditions de l'Homme, 2010. 430 p.

Cellard, André, « Le petit Chicago : La "criminalité" à Hull depuis le début du XXe siècle », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, 45, 4 (1992), p. 519-543.

Champlain, Pierre de. *Le crime organisé à Montréal (1940/1980)*. Hull, Québec, Editions Asticou, 1986. 288 p.

Champlain, Pierre de. *Histoire du crime organisé à Montréal de 1900 à 1980*. Montréal, Éditions de l'Homme, 2014. 502 p.

Charbonneau, Jean-Pierre. *La filière canadienne. Nouv. éd. rev. et augm. par Michel Auger*. Montréal, Trait d'union, 2002. 464 p.

Connelly, Mark Thomas. *The response to prostitution in the progressive era*. Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1980. x, 261 p.

Dagenais, Michèle. *Des pouvoirs et des hommes : l'administration municipale de Montréal, 1900-1950*. Montréal, McGill-Queen's University Press et l'Institut d'administration publique du Canada (Institute of Public Administration of Canada), 2000. 204 p.

———. *La démocratie à Montréal de 1830 à nos jours*. Montréal, Ville de Montréal, 1992. 51 p.

Delagrave, Louis, *Histoire des relations du travail dans la construction au Québec*, Québec, PUL, 2010. 241 p.

Dion, Léon. *La révolution déroutée, 1960-1976*. Montréal, Boréal, 1998. 324 p.

Engels, Jens Ivo, Frédéric Monier et Natalie Petiteau. *La politique vue d'en bas : pratiques privées, débats publics dans l'Europe contemporaine (XIXe-XXe siècles) : Actes du colloque d'Avignon, mai 2010*. Paris, Armand Colin, 2012. 264 p.

Faucher, Albert. « La question de l'électricité au Québec durant les années trente ». *L'actualité économique*, 68, 3 (septembre 1992). p. 415–432. (<http://id.erudit.org/iderudit/602074ar>)

Fournier, Louis. *Louis Laberge : le syndicalisme c'est ma vie*. Montréal, Éditions Québec/Amérique, 1992. 418 p.

Fraser, Graham. *Le Parti québécois*. Montréal, Libre Expression, 1984. 432 p.

Galarneau, Claude. « Les conditions de la vie politique en Angleterre au XVIIIe s. », *Recherches sociographiques*, III, 3 (1962), p. 349-360.

Gardiner, John A. et David J. Olson. *Theft of the city; readings on corruption in urban America*. Bloomington, Indiana University Press, 1974. xv, 432 p.

Gibbons, Kenneth M. et Rowat, Donald C., dirs. *Political corruption in Canada: cases, causes and cures*. Toronto, McClelland and Stewart, 1976. x, 307 p.

Gignac, Benoît. *Le maire qui rêvait sa ville: Jean Drapeau*. Montréal, Éditions La Presse, 2009. 300 p.

Glaeser, Edward L. et Claudia Dale Goldin, dirs. *Corruption and reform: lessons from America's economic history*. Chicago, University of Chicago Press, 2006. ix, 386 p. (« A National Bureau of Economic Research conference report »). (<http://papers.nber.org/papers/W10775>)

Godin, Pierre. *René Lévesque, un homme et son rêve*. Montréal, Boréal, 2007. 720 p.

Goulet, Henri et Jacques Rouillard. *Solidarité et détermination : histoire de la Fraternité des policiers et policières de la Communauté urbaine de Montréal*. Montréal, Boréal, 1999.

Gow, James Iain, *Histoire de l'administration publique québécoise*. Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1986. xxvi, 443 p.

Gow, James Iain, « L'administration publique dans le discours politique au Québec, de Lord Durham à nos jours », *Revue canadienne de science politique*, 23, 4 (décembre 1990), p. 685-711.

Gow, Iain, « Le rôle des commissions d'enquête dans le système parlementaire », Bulletin d'histoire politique, volume 16, numéro 1 (automne 2007)
<http://www.bulletinhistoirepolitique.org/le-bulletin/numeros-precedents/volume-16-numero-1/le-role-des-commissions-d-enquete-dans-le-systeme-parlementaire-1/>

Hamelin, Jean et Marcel Hamelin. *Les moeurs électorales dans le Québec de 1791 à nos jours*. Montréal, Editions du jour, 1962. 124 p.

Heffernan, William et John Kleinig, « The Corruptibility of Corruption », in W. Heffernan et J. Kleinig, éd., *Corruption: Public and Private*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield, 2004, p. 3-22.

Heidenheimer, Arnold J. et Michael Johnston. *Political corruption : concepts & contexts*. 3^e éd. New Brunswick, N.J., Transaction Publishers, 2002. xvi, 970 p.

Heintzman, Ralph. « The Political Culture of Quebec, 1840-1960 ». *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, vol. 16, No. 1 (mars 1983), p. 3-59.

Herland, Karen. *Organized righteousness against organized viciousness : constructing prostitution in post World War I*. Mémoire de maîtrise (Art History and Communication Studies), McGill University, 2005. iv, 97 p.

Héту, Jean et Alain R. Roy, avec la collaboration de Lise Vézina. *Éthique et gouvernance municipale : guide de prévention des conflits d'intérêts*. Brossard, CCH, 2011, xv, 559 p.

Holmes, Leslie. *Rotten states? : corruption, post-communism, and neoliberalism*. Durham, Duke University Press, 2006. xvi, 418 p.

Huntington, Samuel. « Modernization and Corruption » (1968), texte repris dans Heidenheimer et Johnston, *Political Corruption...*, *op. cit.*, p. 253-263.

Johnston, Michael. *Syndromes of Corruption*, Cambridge/New York, Cambridge University Press, 2005. 267 p.

Johnston, Michael. « The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption ». *International Social Science Journal*, 48, no. 149 (septembre 1996), p. 321-335.

Johnston, Michael. « Why Do So Many Anti-Corruption Efforts Fail? », *NYU Annual Survey of American Law*, 67, 3 (2012), p. 467-496.

Kalifa, Dominique. *Les bas-fonds : histoire d'un imaginaire*. Paris, Seuil, 2013. 395 p.

Kaplan, Harold. *Reform, planning, and city politics: Montreal, Winnipeg, Toronto*, Toronto, University of Toronto Press, 1982. xi, 775 p.

Kelly, Stéphane. *La petite loterie : comment la Couronne a obtenu la collaboration du Canada français après 1837*. Montréal, Boréal, 1997. 283 p.

Kenniff, Patrick et Patrick Robardet. *La commission municipale du Québec*. Québec, Laboratoire de recherche sur la justice administrative, Faculté de droit, Université Laval, 1978. 178 p.

Kernaghan, Kenneth. « Corruption and public service in Canada: conceptual and practical dimensions », in Seppo Tiihonen, dir., *The history of corruption in central government*, Amsterdam, IOS Press, 2003 (Coll. « Cahier d'histoire de l'administration », no 7), p. 83-98.

Langford, John W. et Allan Tupper, dirs. *Corruption, character, and conduct: essays on Canadian government ethics*. Toronto, Oxford University Press Canada, 1993. 234 p.

Lapointe, Mathieu, « De Cannon à Bastarache: la commission d'enquête comme manœuvre d'évitement », *Histoire engagée*, 10 février 2012 (<http://histoireengagee.ca>)

Lapointe, Mathieu. « Le Comité de moralité publique, l'enquête Caron et les campagnes de moralité publique à Montréal, 1940-1954 ». Thèse de PhD (histoire), York University, 2010. 484 f.

Lapointe, Mathieu. *Nettoyer Montréal: les campagnes de moralité publique, 1940-1954*. Québec, Les éditions du Septentrion, 2014. 395 p.

Lavigne, Alain. *Duplessis, pièce manquante d'une légende : l'invention du marketing politique*. Québec, Septentrion, 2012. 194 p.

Lebel, Jean-Marie et Alain Roy. *Québec, 1900-2000 : le siècle d'une capitale*. Sainte-Foy, Québec, Éditions MultiMondes, 2000, xiii, 157 p.

Lemieux, Vincent et Raymond Hudon. *Patronage et politique au Québec : 1944-1972*. Sillery, Éditions du Boréal Express, 1975. 187 p.

Lemieux, Vincent. *Le patronage politique : une étude comparative*. Québec, Presses de l'Université Laval, 1977.

Lévesque, Andrée, « Éteindre le Red Light: les réformateurs et la prostitution à Montréal entre 1865 et 1925 », *Urban History Review / Revue d'histoire urbaine*, 17, 3 (février 1989), p. 191-201.

Lévesque, Michel. *Histoire du Parti libéral du Québec : la nébuleuse politique, 1867-1960*. Québec, Septentrion, 2013. xxiv, 809 p.

Lévesque, Michel. « Il y a 50 ans, la commission Salvat », *Le Devoir*, 29 et 31 octobre 2011.

Lightbody, James. « Cities: 'The dilemmas on our doorsteps' », in John W. Langford et Allan Tupper (dir.), *Corruption, character, and conduct : essays on Canadian government ethics*, Toronto, Oxford University Press Canada, 1993, p. 197-216.

Linteau, Paul-André. *Histoire de Montréal depuis la Confédération*. Montréal, Boréal, 1992. 613 p.

Masson, Jack K., et James D. Anderson. *Emerging party politics in urban Canada*. Toronto, McClelland and Stewart, 1972. ix, 212 p.

Méthot, Mélanie. « Social thinkers, social actors in Winnipeg and Montreal at the turn of the century ». Thèse de PhD (histoire), University of Alberta, 2001. 299 f.

Monier, Frédéric. *Corruption et politique : rien de nouveau?* Paris, Armand Colin, 2011. 184 p.

Morselli, Carlo, Mathilde Turcotte et Katia Petit. « Des éléments du crime organisé et son contrôle au Québec », dans M. LeBlanc, M. Ouimet et D. Szabo (dir.), *Traité de criminologie empirique*, 3e édition, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2003, chapitre 6, p. 161-192.

New York State Organized Crime Task Force, Ronald Goldstock, dir. *Corruption and racketeering in the New York City construction industry: Final report to Governor Mario M. Cuomo*. New York, New York University Press, 1990. 285 p.

Philips, Alan. « Graft in Civic Office », in Gibbons et Rowat, *Political Corruption in Canada, op. cit.*, p. 85-103.

Purcell, Susan et Brian McKenna. *Jean Drapeau*. Montréal, Stanké, 1981. 372 p.

Rivest, Martin. *Persister persuade : Union des municipalités du Québec, 90 ans d'histoire, 1919-2009*. Montréal, UMQ, 2009. 159 p.

Rosen, Ruth. *The lost sisterhood : prostitution in America, 1900-1918*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1982. 245 p.

- Rouillard, Jacques. *Le syndicalisme québécois : deux siècles d'histoire*. Montréal, Boréal, 2004. 334 p.
- Rouillard, Jacques. *L'expérience syndicale au Québec : ses rapports à l'État, à la nation et à l'opinion publique*. Montréal, VLB, 2009. 385 p.
- Rouillard, Jacques. *Histoire du syndicalisme québécois : des origines à nos jours*. Montréal, Boréal, 1989. 535 p.
- Rowat, Donald C. *Political corruption in Canada: cases, causes and cures*. Toronto, McClelland and Stewart, 1976. x, 307 p.
- Roy, Alain R. *Éthique et gouvernance. Les règles qui régissent la prévention et la sanction des conflits d'intérêts chez les élus municipaux*. Mémoire de maîtrise en droit (ll.m.), Université de Montréal, 2009. 173 f.
- Roy, Guy. *La véritable histoire de Jean Drapeau*. Montréal, Québecor, 1982. 148 p.
- Roy, François. *Le crépuscule d'un rouge: J.-A. Tessier, maire de Trois-Rivières, et l'enquête Désy de 1920*. Mémoire de maîtrise (études québécoises), Université du Québec à Trois-Rivières, 1988. 118 f.
- Saywell, John. *The rise of the Parti québécois, 1967-1976*. Toronto, University of Toronto Press, 1977. 174 p.
- Schlesinger, Thomas et Kenneth J. Meier, « Variations in corruption among the American States », in Heidenheimer et Johnston, *Political Corruption: Concepts & Contexts, op. cit.*, p. 627-644.
- Séguin, Renaud « Pour une nouvelle synthèse sur les processus électoraux du XIXe siècle québécois », *Journal of the Canadian Historical Association*, Vol. 16, no 1, 2005, p. 75-100.
- Simpson, Jeffrey, *Spoils of power: the politics of patronage*. Toronto, W. Collins & Sons Canada, 1988. 413 p.
- Société Radio-Canada, Jean-Claude Le Floch (réalisation) et Anne-Marie Dussault (animation et journalisme). « Le règne de la corruption à Ville Saint-Michel », émission de la série *Tout le monde en parlait*, diffusée le 28 août 2007. (<http://www.tou.tv/tout-le-monde-en-parlait/s02e12>)
- Stairs, William J. « Political Corruption and Public Opinion : the Evolution of Political Ethics in Canada, 1840-1896 ». Thèse de Ph.D. (histoire), Université Laval (dir. Jean Hamelin), 1990. v, 326 f.
- Stilborn, Jack. *Le favoritisme politique : une tradition mise en question*. Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, 1989. 44 p. [traduction de *Political patronage : a newly troubled tradition*, 38 p.]

Thomson, Dale C. *Jean Lesage et la Révolution tranquille*. Saint-Laurent, Éditions du Trécarré, 1984. 615 p.

Trent, Peter. *La folie des grandeurs : fusion et défusions sur l'île de Montréal*. Québec, Septentrion, 2012. 792 p.

Turmel, Jean et Yolande Frenette. *Le Service de police de la cité de Montréal (1909-1971): étude rétrospective sur son organisation*. Montréal, s.n., 1974. viii, 271 p.

Vallières, Marc *et al.* *Histoire de Québec et de sa région*. Québec, Presses de l'Université Laval, 2008. 3 volumes.

Walsh, Mary Jane, « Guide to Locating the Literature on Corruption », in Michael Johnston, éd., *Civil Society and Corruption. Mobilizing for Reform*, Lanham, Maryland, University Press of America, 2005, p. 171-199.

Crime organisé et « labor racketeering » (voir la bibliographie générale pour les ouvrages portant spécifiquement sur le Québec)

Bernstein, Lee. *The greatest menace: organized crime in cold war America*. Amherst, Mass., University of Massachusetts Press, 2002. xi, 237 p.

Fox, Stephen R. *Blood and power : organized crime in twentieth-century America*. New York, William Morrow, 1989. 512 p.

Haller, Mark H., « Organized Crime », in Paul S. Boyer (dir), *The Oxford companion to United States history*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2001, p. 570-573.

Hutchinson, John. *The imperfect union; a history of corruption in American trade unions*. E.P. Dutton & Co., New York, 1970. 477 p.

Jacobs, James B. et Ellen Peters. « Labor Racketeering: The Mafia and the Unions », *Crime and Justice*, vol. 30 (2003), p. 229-282.

Jacobs, James B. *Mobsters, Unions, and Feds: The Mafia and the American Labor Movement*. New York, New York University Press, 2006. xxxii, 320 p.

Landesco, John et Illinois Association for Criminal Justice. *Organized crime in Chicago*. Chicago, University of Chicago Press, 1968. xviii, 293 p.

Lemieux, Vincent. *Les réseaux criminels*. Sous-direction de la recherche et de l'évaluation Direction des services de police communautaires contractuels et autochtones Gendarmerie royale du Canada, 2003, <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/JS62-107-2003F.pdf>

Moore, William Howard. *The Kefauver Committee and the politics of crime, 1950-1952*. Columbia, University of Missouri Press, 1974. xii, 269 p.

Nelli, Humbert S. *The business of crime : Italians and syndicate crime in the United States*. New York, Oxford University Press, 1976. xiii, 314 p.

Reuter, Peter. *Disorganized crime : the economics of the visible hand*. Cambridge, Mass., MIT Press, 1983. xiv, 233 p.

Schneider, Stephen. *Iced : the story of organized crime in Canada*. Mississauga, Ont., Wiley, 2009. 600 p.

Wismer, Catherine. *Sweethearts: the builders, the mob and the men*. Toronto, J. Lorimer, 1980. xii, 222 p.

Witwer, David Scott. *Corruption and reform in the Teamsters Union*. Urbana, University of Illinois Press, 2003. viii, 298 p.

———. *Shadow of the racketeer : scandal in organized labor*. Urbana, University of Illinois Press, 2009. vii, 322 p.

III. Articles de journaux et de revues

Boisvert, Yves. « Corruption: on ne trouve que ce qu'on cherche », *La Presse*, 4 septembre 2013.

Chandrasekhar, C. P. « Corruption in the neoliberal era », *The Hindu*, 30 novembre 2010.
<http://www.thehindu.com/opinion/columns/Chandrasekhar/corruption-in-the-neoliberal-era/article922254.ece>

Dostie, Pierre. « The scandal: Quebec-style or federal-style politics? », *Canadian Dimension*, 38, 2 (mars/avril 2004).

Gagné, Jean-Paul. « Financement politique : une réforme qui exigera courage et imagination », *Les Affaires*, 3 novembre 2012.

Gagné, Jean-Simon. « Le mien est plus pourri que le tien! », *Le Soleil*, 17 mai 2013.

Galarneau, Claude. « Jeunesse de Clio ou la recherche en histoire », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 9, n° 1, 1955, p. 3-13.

Lévesque, Michel. « Il y a 50 ans, la Commission Salvas », *Le Devoir*, 29 et 31 octobre 2011.

Myles, Brian. « L'UPAC n'arrive pas à ébranler financièrement le crime organisé », *Le Devoir*, 17 décembre 2013.

Patriquin, Martin. « The Most Corrupt Province », *Maclean's*, 4 octobre 2010, p. 16-19.

Salvet, Jean-Marc. « Politique et corruption: il faut ranimer la Commission municipale du Québec » *Le Soleil*, 23 novembre 2010.

Trudeau, Pierre Elliott. « Réflexions sur la politique au Canada français », *Cité libre*, 2, 3 (décembre 1952), p. 53-70, reproduit dans Yvan Lamonde, avec la collaboration de Gérard Pelletier, *Cité libre : une anthologie*. Montréal, Les éditions internationales Alain Stanké, 1991, p. 69-85.