

Les Cahiers de droit



Les fins du Droit public moderne au Québec

Patrice Garant

Volume 8, Number 3, 1966–1967

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1004312ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1004312ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Garant, P. (1966). Les fins du Droit public moderne au Québec. *Les Cahiers de droit*, 8(3), 251–286. <https://doi.org/10.7202/1004312ar>

Tous droits réservés © Université Laval, 1966

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

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

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

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

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

Les fins du Droit public moderne au Québec

PATRICE GARANT

Docteur en Droit,

Professeur de Droit public.

Le Droit public n'a d'autre raison d'être que la réalisation de certaines fins. Les motifs de son élaboration, l'ensemble des règles qui le constituent ainsi que les moyens d'ordre juridique et matériel mis en œuvre pour son application sont orientés à la poursuite de ces fins supérieures communes, de ce « *bien commun* » auquel est ordonnée la société civile s'institutionnalisant dans l'État.

Ces fins du Droit public, il appartient au Législateur de les préciser et de déterminer l'ampleur corrélative des moyens qui seront utilisés pour les réaliser.

Il est cependant manifeste, la plupart du temps, que l'expression de la volonté législative et l'importance qu'elle accorde à chacune des fins du Droit public dépendent de conceptions éthiques, socio-économiques et politiques de chaque époque et de chaque pays. Aussi nul ne conteste que le rôle du Droit public grandit de plus en plus à la mesure des interventions administratives qui se multiplient à un rythme inégalé. Il y a dans les États modernes un mouvement irréversible de socialisation qui concerne au plus haut point le Droit public.

Le Droit et même le Droit Public ont toujours eu la réputation de suivre de loin l'évolution des exigences sociales. A qui la faute, sinon au juriste à qui il appartient de vérifier constamment si d'une part le Droit est conforme aux faits, c'est-à-dire si son rythme d'évolution n'est pas trop décalé par rapport à la vie réelle; et d'autre part s'il est fidèle aux principes fondamentaux d'une justice qui ne peut être que sociale si elle veut être authentique.

L'étude des fins a tendance à être négligée par le juriste. Or le Droit, et à bien plus forte raison le Droit public, n'a-t-il pas pour seule mission de répondre aux exigences de la vie sociale ? Tout système juridique et chacune des pièces qui le composent sont ordonnés au service

de la réalité sociale⁽¹⁾. Ce principe de finalité doit être constamment remis en lumière, afin que soit évitée ce que M. Rivero appelle « la plus fréquente, on dirait presque la plus normale de toutes les déviations qui menacent un ordre juridique, la prévalence du moyen sur la fin »⁽²⁾.

Si nous éprouvons quelque difficulté à définir ces fins supérieures du Droit public à cause de l'imprécision du concept même d'intérêt général, tel que nous le connaissons dans l'ensemble de nos sociétés et dont la structure et l'intensité évoluent continuellement, la tâche n'est pas moins facile dans le cas du Québec en pleine phase de transition. Et parce que venu tardivement, le Québec s'initie à la démocratie sociale à un rythme sûrement très accéléré. L'élite est peut-être gagnée aux idées nouvelles⁽³⁾, mais beaucoup néanmoins s'affolent; ils refusent d'admettre la mission de l'État moderne, les insuffisances de l'initiative privée, la nécessité d'une Administration publique forte, etc. Ils feignent d'ignorer que notre société québécoise traditionnelle, monolithique et confessionnelle est devenue pluraliste, ouverte et largement urbanisée. Enfin, ils ne veulent pas voir le retard considérable qui est le nôtre dans trop de domaines, culturel, scientifique et technique, etc.⁽⁴⁾.

Un bon nombre de Québécois sont convaincus que leur État doit être doté de structures démocratiques et modernes et qu'il faut « faire servir » cet État. Cette tendance doit cependant combattre une minorité agissante qui proclame encore que « les restrictions aux libertés fondamentales doivent être réduites au minimum indispensable à la sécurité publique »⁽⁵⁾ et qui s'autorisent de ce principe pour interdire à l'État d'intervenir dans l'Éducation, les relations de travail, les œuvres sociales, etc.

La peur de l'État est née chez nous souvent de la transposition de situations, problèmes et difficultés qu'ont éprouvés d'autres nations dans des circonstances bien différentes. Il s'agit d'un mythe qu'ont créé nos élites clérico-bourgeoises à la vue des difficultés observées ailleurs et qu'on a cru imminentes chez nous. Ainsi l'offensive laïque qu'a connue la France de 1880 à 1905 a contribué étrangement à éloigner toute

(1) Rivero, *Droit administratif*, Dalloz 1960, p. 17.

(2) *Le système français de protection des citoyens contre l'arbitraire administratif à l'épreuve des faits*, in: Mélanges Dabin, Sirey 1963, p. 813 (834).

(3) Cf. Message de l'épiscopat canadien (Fête du Travail 1962) in: *Rel. Ind.* 1962, p. 491.

(4) Le lecteur nous permettra de ne pas insister sur ce sujet; il n'a qu'à ouvrir les journaux de tous les jours pour constater les prises de positions réactionnaires de trop nombreux organismes, groupes ou individus influents dans notre milieu, qui retardent l'évolution de notre système politico-social et administratif.

(5) Cf. *Relations*, mai 1964, p. 130.

intervention de l'État en matière d'enseignement; la gratuité et l'obligation scolaire devaient mener infailliblement au laïcisme et au socialisme athée! ⁽⁶⁾.

Malgré la peur des uns et grâce à la largeur de vue et au dynamisme des autres, l'État québécois de 1967 poursuit certaines fins supérieures et il est possible de déterminer jusqu'où va son audace en tentant de classer ces fins. Si le Droit public est au service de l'homme vivant en société, il semble que tout ce qui sera protection et développement des facultés de l'homme pourra apparaître comme fin du Droit public. Ainsi pourra-t-on distinguer deux ordres de fins: des fins d'ordre spirituel, de moralité, de vérité et de liberté; et des fins d'ordre matériel, de sécurité, de santé, de prospérité et même de loisirs.

SECTION I

Les fins d'ordre spirituel

Par. 1 — La fin de moralité

Nul ne conteste que l'Autorité publique ait vocation à protéger la moralité publique. Il existe une loi morale que le Droit constate et qu'il fait respecter. La morale, étant un système de règles de conduite qui s'impose de façon suprême aux hommes pour leur bien, il est impensable qu'elle ne puisse s'imposer au Droit aussi bien qu'à tout ce qui est humain; il est impossible que l'ordre moral et l'ordre juridique s'opposent.

L'exigence de justice et d'équité est une exigence morale qui domine tout le Droit positif. Elle est la grande inspiratrice du Droit privé, dans la mesure où elle fonde les théories générales des obligations, des contrats, des relations entre les personnes, etc. Nous allons voir qu'elle joue aussi ce rôle dans le Droit public.

Comment, à priori, cependant, peut-on admettre que le Droit public reconnaisse et protège la moralité sans qu'il soit porté atteinte au principe de la séparation du spirituel et du temporel? La loi morale a certes pour source principale la ou les religions; mais comment cela peut-il être conciliable avec la nécessaire laïcité juridique de l'État? La laïcité est un état de neutralité à l'égard des religions et non d'hostilité.

(6) V. Descarie : in *L'Eglise et le Québec*, Montréal 1961, p. 121.

car alors il y aurait divorce entre deux réseaux de valeurs qui concourent indéniablement au bien de l'homme. (7)

Ce que l'État protège et contrôle, ce n'est évidemment pas la conscience morale, la vie morale intérieure, mais ses manifestations extérieures dans la mesure où elles ont une répercussion sociale.

Dans certains cas, la moralité sera poursuivie comme fin instrumentale. C'est le cas en particulier du contrôle de la moralité des agents ou des candidats au poste d'agent public; ainsi la loi municipale et le Code scolaire dénie l'accès au poste d'administrateurs élus à toute personne trouvée coupable d'un acte criminel punissable de deux années d'emprisonnement. Cette inhabilité subsiste durant cinq années après le terme de l'emprisonnement fixé par la sentence. (8)

La loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales poursuit aussi un objectif de moralité et d'assainissement de l'Administration. (9)

Enfin la loi est encore plus sévère pour les maîtres de l'enseignement; une conduite immorale les rend passibles de sanctions telles la résiliation de leur contrat d'engagement ou la suspension du brevet par le Ministre. (10)

Hors ces cas, que nous pourrions multiplier, où la moralité apparaît comme une exigence de fonctionnement d'un rouage administratif, en vue d'une autre fin qui est la réalisation du service public, la moralité est très souvent poursuivie comme une fin en soi. Ainsi en France, « la fin de moralité est reconnue comme un objectif nécessaire et légitime de la police administrative » (11). Au Québec l'action positive de l'État n'en est pas moins manifeste en ce qui concerne la protection de la jeunesse, la lutte contre l'ivrognerie et l'alcoolisme, la morale sexuelle, la morale du travail, la morale des affaires, etc. (12).

Outre les lois générales concernant l'éducation, le Législateur a édicté une « loi de la protection de la Jeunesse », pour pourvoir à l'éducation des jeunes « particulièrement exposés à des dangers moraux ou physiques, en raison du milieu ou d'autres circonstances spéciales » (13).

(7) Sur cette question c.f. notre ouvrage *Essai sur le Service Public*, Québec, 1966, p. 318 sq.

(8) C. M. 227 par. 13. Code scolaire, S.R.Q. 1964, chap. 235, art. 98.

(9) S.R.Q. 1964, chap. 173.

(10) Code scolaire, 18 et 203.

(11) De Laubadère, *Traité élémentaire de Droit administratif*, L.G.D.J. Paris, 1963, I, no 964.

(12) Ceci ne concerne cependant pas le Droit pénal stricto sensu, qui est de compétence fédérale (A.A.N.B. art. 91, par. 27).

(13) S.R.Q. 1964, chap. 220, art. 15 sq.

Un contrôle très strict des établissements qui reçoivent ces jeunes est exercé par les juges du Bien-être social et par le Ministre de la Famille.

La lutte que l'État mène contre l'ivrognerie et l'alcoolisme est particulièrement poussée chez nous. La loi des Alcools interdit de vendre des liqueurs alcooliques au mineurs de moins de 21 ans; elle interdit à tout détenteur de permis de la Régie d'admettre ceux-ci dans les débits; il appartient au tenancier d'exiger la preuve de l'âge requis par la loi et celui-ci est légalement présumé de mauvaise foi au cas d'infraction. (14)

Au monopole de l'État sur le commerce en gros des liqueurs alcooliques et au contrôle rigoureux exercé par la Régie des alcools sur les établissements qui servent à boire, s'ajoutent d'autres mesures positives, telle l'interdiction de faire toute réclame visant « à présenter par quelque moyen que ce soit qu'une boisson alcoolique favorise la santé ou possède une valeur nutritive ou curative » (15). La Régie peut enjoindre aux détenteurs de permis de refuser de vendre « à tout interdit, à tout tenancier ou pensionnaire de maison de désordre, à toute personne condamnée dans les deux années précédentes pour ivresse ou pour une infraction causée par l'ivresse, à toute personne qui a l'habitude de boire à l'excès! » (16). Dans ce dernier cas, le régime sec est imposé par la Régie, après enquête, sur demande du conjoint ou d'un parent...

L'octroi même des permis de la Régie est soumis à des conditions très strictes. Le requérant doit être exempt de toute condamnation pour acte criminel, pour acte punissable par voie de mise en accusation: (ceci exclut les infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité). Il doit offrir des garanties jugées suffisantes qu'il observera la loi et les règlements (17). La Régie doit, de plus, voir « si la demande est utile au public », et dans tous les cas, elle doit n'accorder de permis « qu'au nombre minime requis dans l'intérêt public et éviter de les multiplier au point où ils deviendraient susceptibles de favoriser l'intempérance » (18). Enfin la Régie ne peut accorder aucun permis dans les municipalités où la majorité des électeurs, sur référendum spécial, s'est prononcée en faveur de la « prohibition » ou du « régime sec », conformément à la loi de tempérance (19).

(14) La jurisprudence se montre sévère: Régie des Alcools v. Tardif, [1962] C.S. 219; R. Alcools v. Lessard, [1962] C.S. 218; Couture v. R. Alcools, [1963] B.R. 431.

(15) S.R.Q. 1964, chap. 44, art. 21.

(16) S.R.Q. 1964, chap. 44, art. 98.

(17) S.R.Q. 1964, chap. 44, art. 42 sq.

(18) S.R.Q. 1964, chap. 44, art. 54-55.

(19) S.R.Q. 1964, chap. 45.

En 1960 d'autres mesures ont été prises, soit la création, conformément à une loi dite « pour favoriser la lutte contre l'alcoolisme », d'un Comité d'étude et d'information sur l'alcoolisme, organisme consultatif auprès du Ministère de la Famille chargé de rechercher les causes de l'alcoolisme, de proposer des moyens de prévention, de réadaptation, d'éducation populaire⁽²⁰⁾.

Il ne fait pas de doute que la lutte contre la consommation excessive de l'alcool a avant tout un objectif moral, même si elle vise en même temps la santé, le bien-être, voire la prospérité de la Nation.

L'État poursuit aussi une fin de moralité par ses nombreuses interventions dans le monde du travail. Le rôle qu'il joue dans la négociation des conventions collectives est la victoire incontestable d'une idée morale. Sur un plan plus général, toute la politique législative et administrative est dominée par les exigences du juste salaire, de non-discrimination et de sécurité dans l'emploi. Ces grandes Régies que sont la Commission des relations du travail, la Commission du salaire minimum, la Commission des accidents du travail, la Commission de la fonction publique et enfin le Ministère du travail œuvrent tous pour la même cause, la libération du travailleur et l'humanisation des conditions de travail.

La Commission du salaire minimum surveille et contrôle les contrats individuels de louage de services, par voie d'ordonnance réglementaire visant quelque 1,200,000 travailleurs; elle combat les discriminations fondées sur tout autre motif que celui de la compétence. sur plainte des salariés, elle force les employeurs au remboursement du salaire dû et intente des poursuites devant les tribunaux de droit commun⁽²¹⁾.

La loi des accidents du travail comporte un aspect très moral; elle vient au secours de l'ouvrier en instituant en sa faveur un régime de responsabilité sans faute, et au secours même de l'employeur en rendant la responsabilité patronale collective. Elle rend nulle de plein droit toute convention ou transaction « dont l'effet peut être d'empêcher la victime d'un accident ou ses dépendants de toucher le montant intégral des compensations... »⁽²²⁾.

(20) S.R.Q. 1964, chap. 214.

(21) S.R.Q. 1964, chap. 144. En 1963, la Commission a fait rembourser \$344,000 à 29,892 salariés par 2,555 employeurs. Elle a intenté 196 poursuites. Elle dispose de 125 enquêteurs qui ont effectué 2,555 enquêtes régulières, 4,027 spéciales et 37,433 visites à domicile. Elle a étudié les dossiers de 305,792 salariés.

(22) S.R.Q. 1964, chap. 159. Cette Commission exerce aussi une activité importante comme organisme administratif et comme tribunal. Cf. M. L. Beaulieu. *Les rapports de l'employeur avec la sécurité sociale...*, 1963, Thémis, p. 219.

Dans le domaine de l'apprentissage, la loi oblige toute Commission d'apprentissage, formée dans une entreprise ou un secteur industriel, « à prévoir un programme de formation morale des apprentis qui doit être préparé et appliqué par le Ministère de l'Éducation »⁽²³⁾.

Il existe donc une morale du travail qui est l'une des fins du Droit public.

Le Droit public moderne s'efforce aussi de moraliser le monde des affaires, bien au-delà de l'exigence minimale du Code civil, relative aux conventions contraires à l'ordre public et aux bonnes mœurs (art. 13). Ainsi la loi des valeurs mobilières⁽²⁴⁾ confie à la Commission des valeurs mobilières un pouvoir général et complet de surveillance et de contrôle sur ce secteur du commerce. Tout courtier, émetteur ou vendeur de telles valeurs et tout conseiller financier doit obtenir un permis de la Commission; celle-ci peut, à sa discrétion, accorder, refuser, suspendre et révoquer tel permis. La loi et les règlements édictés par la Commission définissent quels sont les actes frauduleux auxquels ce commerce peut donner lieu. La Commission entend les plaintes des administrés, fait des enquêtes et intente des poursuites devant les tribunaux répressifs.

Certaines autres lois protègent dans une certaine mesure le public contre les puissances d'argent, qu'il s'agisse des compagnies de « finance », d'assurance ou de prêts; l'objectif de moralité est loin d'être absent de ces législations qui tendent à restreindre la liberté de commerce. Le législateur québécois hésite cependant beaucoup trop dans ce domaine à protéger le citoyen contre les usuriers qui volent littéralement le public.

Les transformations actuelles de notre régime économique et les débuts de la planification n'ont, comme nous le verrons plus loin, que pour but de permettre à l'État de substituer à l'ordre libéral spontané un autre ordre qu'il juge supérieur au point de vue moral. Cet ordre nouveau instauré graduellement depuis les débuts de la « révolution tranquille » ne vise pas à limiter l'initiative privée et la liberté d'entreprise, mais à promouvoir, en recourant même au dirigisme là où cela s'impose, l'exploitation de nos richesses naturelles et l'amélioration du niveau de vie du Québécois moyen, de son éducation, de sa culture. C'est avant tout une idée morale qui préside, chez nous, à l'avènement progressif d'une certaine démocratie économique.

C'est un impératif de moralité qui motive les polices des spec-

(23) S.R.Q. 1964, chap. 148, art. 17.

(24) S.R.Q. 1964, chap. 274.

tacles, du cinéma, de publications immorales, etc.⁽²⁵⁾. Le Bureau de censure du cinéma accorde les autorisations de faire usage des films et approuve même les affiches et panneaux-réclames relatifs aux représentations théâtrales et cinématographiques. Le Bureau est aussi chargé de la surveillance générale des programmes de télévision. Enfin le Ministre de la Justice peut soumettre à l'examen du Bureau toute publication comportant des illustrations immorales⁽²⁶⁾.

Si la fin de moralité est l'une des fins supérieures du Droit public, il n'est peut-être pas inopportun de se demander de quelle morale au juste il s'agit. Les théoriciens vont proclamer qu'un État laïc ne peut servir qu'une morale commune, populaire, laïque, universelle, objective, scientifique, que sais-je! Au Québec, il nous semble que la question doit être abordée différemment ou au moins avec plus de discernement. La morale catholique officielle s'est implantée chez nous à un point tel que la morale des services publics ne peut l'ignorer. Cependant il serait contraire au principe de séparation de l'Église et de l'État qu'il y ait entre ces deux morales un rapport de conformité nécessaire. Par contre, il est normal de s'attendre à ce que les règles du Droit positif n'aillent jamais à l'encontre des prescriptions de la morale catholique, lorsque l'immense majorité de la population pratique vraiment cette religion. De plus, dès lors que les pouvoirs publics acceptent une coopération de fait avec l'autorité spirituelle pour régler les « questions mixtes », c'est-à-dire celles qui ont un rapport avec la conscience morale ou religieuse, telles l'éducation et certains aspects de la sécurité sociale, il est normal que les deux morales se respectent mutuellement.

Ce rapport de non-contrariété signifie que le Droit public ne peut comprendre des règles qui ordonneraient ce que la morale catholique défend. Deux situations sont susceptibles de se présenter, suivant qu'il s'agit de polices administratives ou de services à prestations. Dans le premier cas, les pouvoirs publics ne sont pas tenus de prohiber ou de réglementer une activité défendue par la morale catholique; les catholiques n'en font d'ailleurs par grief à l'État. Dans le second cas, l'État ne peut ordonner ce que la morale catholique réprouve, s'il n'a pas pourvu à ce que les conditions exigées par cette morale soient réalisées; ainsi, logi-

(25) S.R.Q. 1964, chap. 46: *Loi des maisons de désordre*. — Chap. 51: *Loi des représentations théâtrales*. — Chap. 50: *Loi des publications et de la morale publique*. — Chap. 52: *Loi des concours physiques*. — Chap. 55: *Loi des vues animées*. — Chap. 192: *Loi des exhibitions publiques* (législations en « français »).

(26) Est considérée comme immorale toute évocation de « scènes, réelles ou fictives, de crime ou de la vie habituelle des criminels, ou des situations ou attitudes morbides ou obscènes, tendant à corrompre la jeunesse et à dépraver les mœurs », S.R.Q. 1964, chap. 50, art. 1.

quement, l'État ne peut prescrire l'instruction obligatoire s'il ne met à la portée des administrés que des écoles dont la fréquentation leur est interdite en conscience. (27)

Il est incontestable qu'à une certaine époque la moralité publique au Québec a été calquée sur une morale intégriste qui alors s'identifiait avec la morale catholique. Nos tribunaux se sont autrefois demandé si la loi de « l'Index » catholique avait force de loi au Québec pour définir ce qu'était un livre immoral. Ils décidèrent néanmoins que la « morale juridique » n'était pas exactement catholique romaine, même si elle était d'inspiration chrétienne si l'on veut. Cette morale objective devait être uniforme pour tous les citoyens sans égard à leurs crédos (28).

La morale des services publics au Québec est donc une morale qui se veut objective, d'inspiration chrétienne, mais n'entretenant avec la morale catholique qu'un rapport de non-contrariété.

La morale, comme tout ce qui est humain, n'est pas étrangère au Droit public. Dans la mesure où elle tend à l'épanouissement de l'humain, elle est recherchée par le Droit public comme l'une de ses fins (29).

Par. 2 — La fin de vérité

Aussi surprenant que cela puisse paraître à maints Québécois, la recherche et la découverte de la vérité et des vérités et la diffusion des connaissances constituent l'une des fins supérieures du Droit public moderne.

La recherche de la vérité, dans un sens très général, c'est tout d'abord la connaissance exacte des faits comme fin instrumentale. Cette connaissance est particulièrement nécessaire à l'administration de la justice, au fonctionnement de l'appareil fiscal et à la bonne marche de tous les services publics qui ont pour mission de répondre à des demandes pour l'octroi de permis, d'autorisation de police et de prestations de toutes sortes. Dans de nombreux cas l'Administration doit recourir à la contrainte pour obtenir des renseignements ou vérifier l'exactitude de cer-

(27) Autre exemple: l'État pourrait créer un service public de planning familial qui serait réprouvé par l'Eglise, pourvu que l'accès à ce service ne porte en rien atteinte à la liberté de conscience des catholiques ou autres.

(28) Cf. *Traité de Droit Civil du Québec*, Tome 7, par G. Trudel, p. 138 et jurisprudence citée.

(29) Il va de soi que cette fin de moralité concerne avant tout cette forme de service public qu'est la police administrative et non les services à prestations. L'idée de « prestation de moralité » est difficilement admissible, sauf en ce qui concerne l'enseignement de la morale dans les écoles neutres ou confessionnelles, les services d'aumônerie dans les hôpitaux, prisons ou autres institutions.

tains faits; la loi des pouvoirs d'enquête⁽³⁰⁾ et de nombreuses lois particulières prévoient des procédés qui s'apparentent à ceux qu'utilisent la police judiciaire et le fisc. Si cette contrainte est indispensable à la justice et à la fiscalité, sans quoi celles-ci deviendraient vite l'odieuse caricature qu'on prône souvent même dans certains milieux fort respectables, elle l'est aussi à l'Administration en général sous peine d'y voir régner l'arbitraire pur et simple.

Outre cette vérité recherchée comme fin instrumentale, l'Institution publique est dans de nombreuses hypothèses au service de la vérité prise comme objectif, comme fin principale. Il ne saurait s'agir ici de parti pris idéologique, métaphysique ou scientifique, mais d'une mission universellement reconnue à l'État moderne qui consiste tantôt à protéger et favoriser les initiatives privées et tantôt à prendre lui-même en charge les entreprises qui s'adonnent à la recherche et à la diffusion des connaissances.

Il y a au Québec de véritables services publics dont la recherche et la diffusion des connaissances sont la fin. À titre d'illustration, nous étudierons le rôle que joue l'État dans le domaine de l'information, de l'enseignement, de la recherche et de la culture en général.

Il incombe à l'État de surveiller les initiatives privées qui font le commerce de l'information en général, en vue du maintien de l'ordre public; il ne s'agit là que d'un aspect des fins de sécurité ou de liberté dont nous parlerons plus loin. Mais certains États vont plus loin et contrôlent des agences générales d'information, en admettant ou non la concurrence privée. Tel n'est pas le cas au Québec, sauf pour ce qui concerne l'information proprement gouvernementale. À cet égard un Office de l'information et de la publicité, rattaché au Secrétariat de la Province, est chargé de l'information officielle de l'Administration centrale ainsi que de la coordination des nombreux services gouvernementaux liés à ces deux fonctions; de nombreux ministères ont aussi de tels services⁽³¹⁾.

Il est heureux de constater que le Gouvernement a, depuis quelques années, décidé d'œuvrer au grand jour non seulement par la création de grandes Commissions d'enquête comme ce fut le cas à l'occasion des réformes importantes, mais même dans le cours ordinaire de l'adminis-

(30) S.R.Q. 1964, chap. 11.

(31) À quelques reprises on a constaté la tendance malheureuse du gouvernement à se servir de l'Information officielle pour justifier ses politiques. Cette pratique nous semble foncièrement malhonnête et anti-démocratique. Toute information officielle doit viser à la plus grande objectivité dans l'exposé pur et simple des faits, sinon on tombe dans la propagande officielle propre aux États totalitaires.

tration; en général les bureaucrates ne pèchent pas par excès dans ce domaine...

Dans presque tous les États modernes, l'école à tous les niveaux a cessé d'être une affaire privée pour devenir un monopole ou quasi-monopole de l'État. Celui-ci a érigé en service public cette activité parce qu'il la considère comme essentielle au bien commun. Point n'est besoin de prouver qu'à notre époque la mise en valeur de toutes les ressources humaines par l'instruction et l'enseignement soit le premier devoir de l'État. Ce qui cependant doit être souligné, c'est l'insuffisance de l'initiative privée; le rapport de la Commission Parent est d'ailleurs fort éloquent à ce sujet.

La réforme de notre système d'enseignement s'est amorcée en 1964 en proclamant le rôle primordial de l'État; celui-ci doit assumer toute la responsabilité de l'enseignement, soit en l'assurant lui-même (secteur public), soit en exerçant des contrôles suffisamment poussés pour que soient réalisées les exigences de l'intérêt général (secteur privé ou libre). L'insuffisance des moyens d'ordre pédagogique et financier de l'entreprise privée a conduit l'État à prendre en charge les services éducatifs, parce que les administrés considèrent l'éducation comme un besoin essentiel.

Le rapport Parent, notre grande charte de l'Éducation, donne quatre ordres de raisons pour lesquelles celle-ci est devenue chez nous une fin de Service public. Tout d'abord «une énorme vague» d'étudiants affluent vers nos collèges et universités où l'on constate une «insuffisance manifeste de bâtiments, laboratoires, bibliothèques, personnel». Qui peut alors planifier, agrandir, construire, former le personnel nécessaire sinon l'État? De plus, c'est dans ce domaine de l'enseignement que se font sentir le plus les exigences de la révolution scientifique et technique⁽³²⁾. La transformation des conditions de vie inhérentes à une société industrielle implique que notre système conçu pour une société traditionnelle soit entièrement révisé⁽³³⁾. Enfin, l'évolution des idées, la généralisation de l'éducation comme d'un droit inhérent à la personne humaine, ont incité les Québécois à exiger de leur État qu'il assume ses responsabilités d'État moderne.

Si, sur le plan matériel, le Rapport Parent constate «l'immense

(32) En 1861, l'agriculture employait 50% de la population active; — en 1961, 15%. Le chômage saisonnier atteint 33% de la main-d'œuvre non spécialisée dans l'industrie.

(33) En 1871, la population était à 77% rurale; 5 villes comptaient plus de 5,000; Montréal: 107,000. — En 1961 elle est à 75% urbaine; de 1941 à 1961, la population des villes est passée de 2 à 4 millions; 40 villes ont plus de 10,000 et Montréal groupe 40% de la population québécoise. — Cf. *Rapport Parent*, 1, p. 63 sq.

effort à fournir à tous les niveaux et dans toutes les régions pour organiser et équiper les écoles selon les normes modernes», le problème le plus grave est celui de « la pénurie d'enseignants qualifiés » : il est peu de problèmes scolaires qui aient suscité « une inquiétude aussi généralisée » (34).

Un effort considérable de coordination de toutes les forces de la Nation s'impose, et seul notre État a la puissance, l'objectivité et la souplesse pour le réaliser : « Cette tâche d'organisation et de financement appartient en propre au pouvoir politique responsable du bien commun » (35).

Cette affirmation du rôle de l'État a suscité de nombreuses réticences. Les détracteurs de la réforme et partisans du statu quo ont fait valoir les droits des parents et ceux de l'Église. Or ces droits des parents en tant que tels n'ont été reconnus que partiellement sous l'ancien système ; ce n'est qu'en 1961 qu'ils ont obtenu le droit d'élire les commissaires d'écoles, sans pour autant être éligibles ; il n'est pas douteux que les commissions scolaires se soient considérées beaucoup plus comme les représentants des payeurs de taxes que comme représentants des familles (36). La formation d'associations de parents, qui auraient joué un rôle de représentation aussi bien au niveau gouvernemental que local, n'a nullement été favorisée. Au sein de l'ex-Comité catholique du Département de l'Instruction publique, la moitié seulement des membres étaient des laïcs et ils étaient nommés par le Conseil des Ministres.

Les opposants à la réforme se sont levés pour défendre des droits et libertés qui avaient été plus ou moins ignorés jusqu'ici (37). Cela n'a pas empêché l'État de faire de l'Éducation sa première préoccupation ; et les réformes radicales proposées par le Rapport Parent seront réalisées même si la tâche s'avère difficile.

*

* *

(34) « Il faut de toute urgence revaloriser la profession d'enseignant, organiser le recrutement et améliorer la formation des professeurs... », I, p. 77.

(35) *Rapport Parent*, I, p. 77.

(36) *Rapport Parent*, I, p. 109. — R. Charbonneau, in *L'Éducation, problème social*, Montréal, 1962, p. 189.

(37) Le plus bel exemple de cette opposition se trouve dans la revue *Relations* de mars 1964 : « Sous prétexte de lacunes et d'abus dans l'exercice des libertés privées en éducation, voici qu'on harnache ces libertés, qu'on leur passe le mors et qu'on donne les rênes à un homme si fortement installé en selle... » — « l'ordre culturel a perdu son autonomie propre et ne subsiste plus que dans et par la politique ; l'initiative et la responsabilité, en un mot la vie, sont maintenant du ressort exclusif de l'État... » « Au niveau supérieur des grands organismes de commande, tout est en place pour l'avènement chez nous de la démocratie totalitaire... ! » p. 66.

La recherche scientifique s'impose à l'État moderne comme un autre aspect de la fin supérieure de vérité; c'est ce que le Québec vient de découvrir. Certes dans des domaines particuliers, dans le cadre de certains Ministères et dans les universités, des efforts avaient déjà produit certains fruits, mais ce n'est qu'en 1964-1965 qu'on a assisté à une véritable prise de conscience globale de la part de l'État.

En juin 1964 la publication d'un document par le Ministre du Commerce et de l'Industrie nous révélait que le Québec ne consacrait que 0.7 % de son produit national brut à la recherche scientifique et technique, comparativement à 1.1 % pour l'ensemble du Canada, à 3 % pour les États-Unis et à 2.5 % pour l'ensemble des pays industrialisés⁽³⁸⁾. C'est au cours du Congrès annuel des Chambres de commerce du Québec, qui avait pour thème: «Le progrès par la recherche», que le Ministre dévoila le désir du Gouvernement de prendre ses responsabilités dans ce domaine et de créer un C.N.R.S. québécois. Il soulignait cependant que les difficultés majeures n'étaient pas d'ordre financier mais d'ordre humain «à cause de la pénurie de chercheurs scientifiques disponibles dans notre milieu»⁽³⁹⁾.

En novembre 1964, le Rapport Parent réaffirmait qu'il était «urgent» de créer un C.N.R.S. québécois, organisme destiné à devenir «un élément fondamental du développement culturel, scientifique et intellectuel de notre milieu, et de son rayonnement à l'étranger»⁽⁴⁰⁾.

En novembre 1965, un colloque de l'ACFAS eut pour thème: «La politique de la recherche»; les représentants des diverses disciplines scientifiques insistèrent sur la nécessité pour l'État d'élaborer une politique de recherche scientifique.

Au cours de 1965, le Gouvernement avait constitué un comité provisoire chargé d'étudier les besoins du Québec dans ce domaine. Les conclusions de cette étude ainsi que les pressions antérieures amenèrent la création, au cours de la session législative de 1966, d'un Conseil de Recherche du Québec, ainsi que d'un Centre de recherche industrielle. Ces deux organismes devraient coordonner toutes les initiatives publi-

(38) En 1962, sur un P.N.B. de 9 milliards de dollars, 66 millions sont consacrés à la recherche; la part du Gouvernement n'est que de \$2½ millions en frais courants et \$119,000 en frais d'immobilisations; nos univers consacrent \$11½ millions; le Gouvernement fédéral, \$13 millions, etc. — Ceci ne comprend pas les \$111.9 millions investis par l'entreprise privée.

cf. Études statistiques des dépenses pour fin de recherche et développement économique (Bureau Statistiques, Ministère Industrie et Commerce).

(39) cf. *Le Devoir*, 17 sept. 1964, p. 4.

(40) Tome II, n° 128, 350.

ques et privées et contribuer à l'essor du Québec de demain⁽⁴¹⁾. Enfin en février 1967, le gouvernement vient d'annoncer la création d'un centre de recherche en électricité sous la direction de l'Hydro-Québec: c'est là certes le signe d'un avenir prometteur⁽⁴²⁾.

La quatrième illustration de cette fin de vérité du Droit public est le rôle de plus en plus important qu'on reconnaît à l'État pour le développement et la diffusion de la culture.

La survivance de la Nation québécoise francophone et son dynamisme actuel s'expliquent en grande partie par le désir de défendre une culture dont elle se sent la représentante en Amérique anglo-saxonne. Il est cependant surprenant de constater que l'État comme tel n'ait pas été beaucoup utilisé comme instrument de cette survivance. Ainsi on a dû attendre jusqu'en 1961 pour créer un Ministère des Affaires culturelles qui comprend, entre autres, un Département du Canada français d'outre-frontière, chargé d'entretenir des relations avec les milieux culturels francophones des provinces anglaises et des États de la Nouvelle-Angleterre, et un Office de la langue française⁽⁴³⁾.

Un travail gigantesque reste à accomplir dans ce domaine où l'action des pouvoirs publics est non seulement acceptée mais de plus en plus ardemment souhaitée par le peuple du Québec. Cependant, autant ce dernier manifeste sa méfiance à l'égard d'un État qui se mêle de culture, lorsque cet État n'est pas véritablement l'organe de ses aspirations, autant il semble décidé à accueillir avec confiance le concours des pouvoirs publics à son épanouissement culturel, lorsque ces mêmes pouvoirs émanent de lui et sont « en accord profond avec les réalités qui soutiennent et justifient son vouloir-vivre collectif »⁽⁴⁴⁾.

Pour collaborer avec le Ministère, des organismes consultatifs ont été créés, tels le Conseil des Arts (1961), la Commission des bibliothèques

(41) Depuis 1960, le Gouvernement a réorganisé le Conseil de recherches agricoles; il a créé un Conseil de recherches médicales. Au Ministère du Travail, une division de la recherche comprend des secteurs économiques, juridiques, etc. La création en 1961 du Ministère des Richesses Naturelles a suscité la réorganisation des services de recherches dans de nombreux secteurs. Les Ministères des Terres et Forêts, de l'Industrie et du Commerce, de l'Éducation, etc., ont aussi des services de recherche.

(42) *Le Devoir*, 2 février 1967.

(43) Ce Ministère est le premier du genre en Amérique du Nord; il regroupe aussi une Direction générale des Arts et des Lettres, le Service des bibliothèques publiques, des monuments historiques, d'archéologie, le conservatoire de musique et d'art dramatique, etc. Cf. *Annuaire du Québec* et les *Rapports annuels* du Ministère.

(44) G. Frégault, *Les pouvoirs publics et la culture*, in *Revue d'Administration Publique Canadienne*, 1963, p. 233.

ques publiques (1960), la Commission des monuments historiques (renouvelée en 1963) ⁽⁴⁵⁾. Un Conseil de l'artisanat a été adjoint en 1964 au Ministère du Tourisme. Enfin, l'État du Québec essaie de stimuler la production artistique et intellectuelle de diverses façons. Ainsi en 1962, par une loi dite de l'assurance-édition, il venait en aide aux auteurs et libraires. En 1963, une Commission gouvernementale d'enquête étudia les problèmes que soulèvent l'édition et le commerce du livre chez nous. En 1965 fut institué un régime d'accréditation des libraires et un service du livre fut créé au Ministère des Affaires Culturelles.

L'État québécois semble donc nettement déterminé à intervenir énergiquement dans le domaine de la culture, conformément du reste aux exigences des administrés qui s'accroissent de plus en plus ⁽⁴⁶⁾. La culture est donc devenue, chez nous aussi, une fin supérieure du Droit public.

Par. 3 — La fin de liberté

Aux fins de moralité et de vérité, il faut ajouter comme objectif du Droit public moderne la liberté. Cela peut sembler paradoxal parce que normalement les interventions étatiques signifient une limitation des libertés. Cependant personne ne conteste que ce bien précieux qu'est la liberté doive être protégé et même favorisé par la puissance publique.

A cause d'une longue tradition d'autoritarisme et de paternalisme, certaines formes de liberté ont été, dans le passé, assez mal protégées au Québec. Mais le « déblocage » que nous connaissons depuis quelques années a situé les problèmes que soulève l'exercice des libertés dans une toute nouvelle optique. Lorsqu'une société fermée sur elle-même est en voie de devenir une société ouverte, la liberté d'expression et à travers elle toutes les autres libertés traversent une période d'incertitude. Il nous semble qu'à l'heure actuelle le Québec soit à la recherche d'un nouvel équilibre entre le respect de l'autorité établie et celui de la dignité du

(45) A la fin de 1965 a été créé un comité interministériel d'études sur la « langue de l'Administration et des services publics ». Le sous-ministre affirmait alors: « Il faut que l'Etat se serve d'une langue correcte et adopte le français du 20e siècle » Cf. *Le Devoir*, 20 novembre 1965.

(46) L'État a commencé de s'intéresser directement à la création de centres culturels; ainsi la « Place des Arts » à Montréal est une première initiative du genre, qui sera suivie dans d'autres villes; ces centres sont érigés et administrés par une régie mixte gouvernementale-municipale. L'État a donc dépassé le stade de la simple subvention aux municipalités. Cette collaboration entre les deux niveaux semble la formule de l'avenir.

citoyen. Si cet équilibre existe apparemment dans les textes de loi (47), il est beaucoup plus difficile de le voir respecter dans la réalité concrète. L'autorité établie a tendance à soutenir la liberté des « biens pendants » et des « partisans de l'ordre »; par contre elle accepte moins facilement ceux qui au nom de la dignité de leur statut de citoyens critiquent cet ordre établi pour lui éviter la stagnation.

Depuis 1960, les pouvoirs publics ont largement admis la critique (48). Même l'option indépendantiste a été respectée sauf dans ses excès. Des mouvements d'opinion, des manifestations nombreuses en faveur d'idées nouvelles non encore acceptées chez nous ou qui ne le seront jamais ont pu naître et se produire au grand jour.

Des incidents particulièrement graves survenus en 1964 ont fait craindre un sursaut de conformisme; parmi ceux-ci mentionnons l'affaire du « samedi de la matraque » lors de la visite de la Reine à Québec en octobre 1964 (49); la prise de position du plus grand quotidien de la capitale, le « Soleil », en matière d'information (50); et la réouverture du procès Coffin et les poursuites intentées contre l'auteur et éditeur Jacques Hébert (51). Le moins que l'on puisse dire, c'est que ces événements ont donné lieu à une vaste offensive contre les soi-disant excès des libertés de manifestation, de presse et d'opinion.

Ces dossiers de 1964 sont loin d'être refermés. Ils devront nous rap-

(47) Le rôle des tribunaux a aussi été très important. La Cour Suprême du Canada et notre Cour d'appel ont élaboré une charte jurisprudentielle des libertés publiques, à partir de 1952, qui a suppléé aux carences du droit écrit. Cf. notre ouvrage *Essai sur le Service Public au Québec*, précité, p. 174 sq.

(48) Cf. M. Van Schendel: *La liberté de presse, Cité Libre*, octobre 1963, p. 18.

(49) Telle que relatée dans la presse internationale, la visite d'Elizabeth II devait être l'occasion de manifestations indépendantistes. Un déploiement considérable des forces de l'ordre fut mis sur pied. Les policiers municipaux « matraquèrent » apparemment plus que de raison pour protéger Sa Majesté contre les slogans ou l'irrespect. La presse et l'opinion s'indignèrent; le Ministre de la Justice enquêta sommairement et laissa dormir l'affaire... Cf. *Le Devoir*, oct. 1964.

(50) En octobre 1964 la direction du *Soleil* édicta à ses journalistes les directives suivantes: 1) Donner de l'importance à tout ce qui peut discréditer les mouvements indépendantistes dans l'opinion publique; 2) Taire tout ce qui peut nuire à la bonne entente entre les deux groupes ethniques; 3) Respect de l'autorité établie et de l'entreprise privée; 4) Bannir de nos journaux toute déclaration prêchant la violence; 5) Bannir toute protestation émanant d'individus qui ne sont pas en autorité, de groupes qui ne sont pas représentatifs de l'intérêt public! — Ces directives soulevèrent l'indignation des milieux de la presse et de l'opinion en général.

(51) Condamné pour outrage au tribunal en Cour supérieure, M. Hébert fut acquitté par la Cour d'appel fort heureusement: *Hébert v. Proc. Général* [1966] B.R.; cf. aussi: *Rapport de la Commission d'Enquête Brossard sur l'affaire Coffin*, nov. 1964 (Juge Brossard).

peler que du respect de l'autorité, conçu de façon étroite, au mépris de la dignité du citoyen il n'y a souvent qu'un pas, facile à franchir. Certes le Ministre de la Justice a raison lorsqu'il affirme que « la recherche de la justice encore plus que la recherche de la liberté doit demeurer l'idéal d'une communauté bien établie »⁽⁵²⁾. Mais nous nous demandons comment est possible la recherche de la justice vraie sans un climat de liberté que l'État a le devoir de favoriser.

L'éclatement de nouveaux scandales en 1965 et 1966 fera peut-être apparaître combien il est nécessaire de favoriser la libre discussion des affaires publiques.

La liberté est une des fins du Droit public; le Législateur, les Administrations et surtout les Tribunaux en font l'un des objectifs de leur action. C'est ce qu'il nous suffit de constater ici. Quant aux conditions de la poursuite de cette liberté, elles sont susceptibles de différer de celles qui entouraient l'action du Québec traditionnel, au temps où on l'appelait « province ».

Dans quelle mesure les autorités publiques du Québec moderne protégeront et favoriseront l'exercice des libertés publiques? Plusieurs démocrates ont craint un retour aux sombres heures du duplessisme. Cependant, les tribunaux, en s'engageant dans le sillage tracé par la Cour Suprême à partir de 1950, semblent offrir de sérieuses garanties qu'il n'en sera pas ainsi. Par ailleurs, seule une étude approfondie des tendances manifestées dans les divers milieux lors des affaires importantes de 1964 et 1965 nous permettrait de déterminer jusqu'à quel point le Québec accepte le défi ou le risque des libertés démocratiques.

La création en 1965 d'un Ministère de la Justice dirigé par une équipe énergique donne lieu de croire que malgré des erreurs inévitables, l'ère de liberté inaugurée en 1960 se perpétue. L'action vigilante menée lors des affaires des faillites frauduleuses et des incendies criminels mérite d'être soulignée même si certains excès sont condamnables au plan des méthodes utilisées; la Commission d'Enquête sur la Justice créée en janvier 1967 aura à faire la lumière sur ces questions et à élaborer des principes et règles en ce qui a trait à la protection des libertés par l'autorité de police dans un État moderne.

Il faudra aussi parfaire la réforme des corps de policiers tant au niveau provincial que municipal.

Les vrais démocrates, ceux qui croient que les pouvoirs publics doivent favoriser l'expression de toutes les libertés démocratiques sans

(52) Cité par Ryan, C. in *Le Devoir*, 4 décembre 1965.

exception, devront certes lutter encore contre les diverses formes d'extrémisme, de droite ou de gauche, aussi condamnables l'une que l'autre. Mais il semble être vraiment accepté au Québec que la liberté soit l'une des fins de l'Institution publique.

SECTION II

Les fins d'ordre matériel

Le Droit public moderne poursuit non seulement des fins d'ordre spirituel; il vise à l'épanouissement complet de l'homme en réunissant les conditions idéales qui le favorisent. Aussi pourrions-nous distinguer quatre fins du Droit public moderne: la sécurité, la santé, la prospérité et les loisirs.

Par. 1 — La fin de sécurité

Qu'il appartienne avant tout à la puissance publique de faire régner dans la société de paix, l'ordre et la sécurité, c'est là une vérité qu'on ne contestait même pas à l'époque de l'État-gendarme. Cela ne signifie pas qu'il doive monopoliser tous les services de sécurité, mais seulement qu'il a le devoir de garder la haute main sur eux: d'où l'on reconnaît une certaine inaliénabilité du rôle de l'État pour réaliser cette fin de sécurité.

Les services de sécurité des personnes et des biens sont les plus anciens des services publics. Ils n'ont cessé de croître au cours des âges, si bien qu'à notre époque interventionniste trois traits dominants peuvent être soulignés: l'extension de la notion même de ce qu'il s'agit de protéger; l'extension de ce contre quoi l'on protège; l'extension des moyens de protection.

La notion de sécurité individuelle ne signifie plus exclusivement la protection de la personne physique dans ses allées et venues ou celles des biens patrimoniaux; elle s'applique à l'intégrité de la personne humaine dans son corps, ses organes et leurs fonctions et surtout dans cette direction de soi-même, ce « self government » individuel qui est la plus haute de ses fonctions et qui se traduit par le consentement.

Ce qui caractérise spécialement notre époque, c'est la dimension sociale qu'on a donnée à la notion de sécurité. Sous le vocable très vaste de sécurité sociale, l'État cherche à protéger le niveau de vie et les situa-

tions économiques par l'assurance du plein emploi, la redistribution des biens, la planification économique.

*

*

*

Les formes traditionnelles de la sécurité publique ont été nettement améliorées au Québec ces derniers temps. En 1961, la Sûreté provinciale a été réorganisée; en 1964, le 43^e Congrès de l'Union des municipalités réclamait l'uniformisation des normes régissant les corps de police municipale ainsi que la création d'écoles ou d'académies permanentes pour la formation et l'entraînement des policiers municipaux⁽⁵³⁾. Le regroupement et la fusion des municipalités favorisent l'amélioration des services de police, de pompiers; la création de services inter-municipaux, comme cela est déjà en vigueur dans certaines régions, doit être encouragée. Le Commissariat des incendies, rattaché au Ministère des Affaires municipales, collabore avec les collectivités locales pour les aider à se doter de services adéquats de lutte contre le feu⁽⁵⁴⁾. La Régie de l'Électricité et du Gaz exerce un contrôle étroit sur les installations d'appareils de gaz⁽⁵⁵⁾; quant à l'électricité l'Hydro-Québec a ses propres services de sécurité. Enfin un nombre imposant de lois provinciales et de règlements municipaux ont pour but d'assurer la sécurité des personnes⁽⁵⁶⁾.

L'apparition de la notion de sécurité sociale a toutefois transformé le rôle des pouvoirs publics dans ce domaine de la sécurité. L'histoire de l'expression même de sécurité sociale est trop connue pour que nous la rappellions. Si l'expression était nouvelle en Amérique du Nord au moment où Roosevelt l'employa en 1934, l'idée ne l'était pas. Nous avons déjà au Québec depuis 1909 une loi des accidents du travail qui est une véritable loi d'assurance sociale.

Cependant ce n'est qu'après la crise et même après la seconde guerre que les pouvoirs publics étendirent réellement la couverture des risques

(53) Cf. *Le Devoir*, 24 septembre 1964.

(54) S.R.Q. 1964, chap. 187. *Loi de la prévention des incendies*; — Chap. 188 — *Loi des enquêtes sur les incendies*; — Chap. 189 — *Loi de l'entraide municipale contre les incendies*. Une refonte de toutes les lois relatives à ce sujet est en cours.

(55) En vertu d'un règlement du 5 août 1964 aucune installation de gaz ne peut être faite sans autorisation préalable de la Régie dans les établissements ou édifices publics...

(56) SRQ 1964, chap. 149: *Loi de la sécurité des édifices publics*. Chap. 150: *Loi des établissements industriels et commerciaux*. Chap. 151: *Loi de l'inspection des échafaudages*, etc.

sociaux, soit sous forme d'assurance obligatoire et contributoire, soit sous forme d'assistance directe.

Au Canada, la compétence législative en matière de sécurité sociale est avant tout d'ordre provincial en vertu de l'article 92, paragraphe 13 de la Constitution de 1867⁽⁵⁷⁾. Cependant le Gouvernement fédéral tenta au moment de la crise économique mondiale de 1929-1930 de s'immiscer dans ce champ de compétence provinciale; le Conseil Privé, notre tribunal constitutionnel suprême d'alors, déclara inconstitutionnelles les fameuses lois Bennett, notre « new deal » canadien⁽⁵⁸⁾. Au début de la guerre, le Parlement fédéral réussit néanmoins à se faire céder par les provinces leur compétence en matière d'assurance-chômage⁽⁵⁹⁾, sous prétexte que le chômage était devenu une plaie nationale... En 1951, le Fédéral se faisait aussi accorder par amendement constitutionnel la compétence en matière d'assistance-vieillesse, une pension universelle était accordée à 70 ans, avec possibilité de complément à 65 ou 60 ans en vertu de lois provinciales subsidiaires. En 1956, le Gouvernement fédéral créa l'assistance-chômage en vertu d'une loi qui mettait à la disposition des provinces des subventions pour l'élaboration de « plans conjoints »; il s'agissait de législations concurrentes, à contribution égale, mais sous le contrôle fédéral. Le Québec refusa au début sa collaboration à ces initiatives qui étaient incontestablement des manœuvres de centralisation; elles allaient d'ailleurs se multiplier au cours de la décennie 1950-1960 pour toucher les domaines de l'éducation, de la santé et des allocations en général. En 1959-1960 le Québec accepta de recueillir sa part des largesses fédérales.

Notre système de sécurité sociale a donc été élaboré de façon plus ou moins cohérente tantôt par une autorité provinciale sans ressources, sans plan d'ensemble et véritable politique sociale, tantôt par une autorité fédérale lointaine, appliquant plus ou moins au hasard des mesures qui n'ont pas réglé les vrais problèmes. Un Comité d'étude créé par le Ministère de la Famille a retracé l'évolution de notre politique sociale: « le secteur privé et le secteur public se sont pendant longtemps trouvés d'accord pour que le rôle de l'État en matière d'assurance sociale demeure aussi restreint que possible⁽⁶⁰⁾. Ce Comité affirma qu'il était

(57) Cf. *Rapport du Comité de Recherches sur l'Assurance Santé* (Castonguay), vol. II, p. 3 sq.

(58) *Attorney Gen. of Canada v. Attorney Gen. for Ontario*, 1937 A.C. 326.

(59) A.A.N.B. art. 91, par. 2 a. Il s'agit d'une assurance obligatoire et contributoire, payée par l'employeur. Une Commission administre ces services et agit comme tribunal administratif.

(60) *Rapport du Comité d'Etude sur l'Assistance Publique* ou *Rapport Boucher*, p. 107; ce rapport contient 71 recommandations.

urgent de remédier aux carences des structures administratives, au manque de cohésion des politiques gouvernementales, au décalage accentué entre les problèmes sociaux et l'esprit de la législation visant à les résoudre⁽⁶¹⁾. Elle recommande au Gouvernement du Québec de « se reconnaître théoriquement et pratiquement un rôle de plus en plus dynamique et créateur... »⁽⁶²⁾, et d'intensifier l'application d'une politique économique et sociale d'ensemble »⁽⁶³⁾. En ce qui concerne la collaboration entre les secteurs public et privé, elle recommanda que l'administration et la distribution des fonds publics « soient assumées par les services gouvernementaux »⁽⁶⁴⁾. C'est là une reconnaissance explicite de la nécessité d'un Service public fortement structuré de grande envergure pour réaliser cette fin de sécurité sociale.

Un premier effort fut tenté en 1965 pour assurer à l'État provincial une liberté d'action que gêne indiscutablement l'ingérence du Gouvernement fédéral. Une loi vint autoriser l'Exécutif à signer des accords avec le Gouvernement fédéral pour remplacer les programmes conjoints par un abattement fiscal; on en profita alors pour refaire certaines lois relatives à l'aide aux invalides, aux aveugles, aux personnes âgées⁽⁶⁵⁾.

La réforme des structures et la place que devait occuper une politique sociale cohérente dans l'ensemble des politiques québécoises n'ont pas semblé préoccuper vraiment le Gouvernement avant l'été 1965. C'est alors que fut sonné le réveil! Après les structures économiques et l'Éducation, l'État du Québec décide de se doter d'un système moderne de sécurité sociale. La tâche en fut confiée à M. René Lévesque, penseur et homme d'action, démocrate et apôtre de la socialisation.

Celui-ci a commencé par exposer les grandes lignes de son programme⁽⁶⁶⁾ qu'on pourrait regrouper ainsi: 1) remplacer le concept inadmissible de « charité publique » par celui du droit à la satisfaction des besoins essentiels du citoyen et de sa famille, lorsqu'ils sont économiquement faibles, quelle que soit la cause immédiate et éloignée de cette situation; 2) intégrer le système de sécurité et d'assistance sociale dans l'ensemble de la politique économique et sociale de l'État et interaction des différents ministères (Santé, Travail, Agriculture...); 3) enraciner une telle politique sociale dans le milieu québécois et écarter les « grands

(61) Rapport, p. 111; aussi C. Morin, *La Sécurité sociale canadienne, Rel. Ind.* 1961, p. 8.

(62) *Rapport Boucher*, p. 117.

(63) *Rapport Boucher*, p. 102.

(64) *Rapport Boucher*, p. 159.

(65) 13-14 Eliz. II, chap. 59-60-61.

(66) Résumé de nombreux discours prononcés au cours de l'automne 1965. Principes d'ailleurs repris par le Mémoire du Québec à la Conférence fédérale-provinciale des 7-8 janvier 1966.

schémas homogénéisés du Fédéral » (sic) : 4) simplifier et moderniser les lois et règlements, réaménager les structures, « calibrer » l'aide de l'État en fonction des besoins...

Ce programme est fort exigeant dû au fait qu'il doit être réalisé dans un contexte encore partiellement fermé aux idées sociales. De plus, il suppose des réformes d'ordre constitutionnel, fiscal, législatif et administratif. Si la majeure partie des citoyens est gagnée à l'idée d'une intervention poussée de l'État⁽⁶⁷⁾, elle ne l'est peut-être pas encore à celle d'un régime complet et cohérent qui engloberait tous les risques sociaux. Car à cause du retard accumulé dans ce domaine, il devient de plus en plus urgent d'attaquer à la fois sur tous les fronts sociaux : assistance-vieillesse, régime des rentes, charges familiales, assurance-santé, aide aux infirmes, invalides, aveugles, soins aux malades mentaux, éducation de l'enfance malheureuse, des délinquants, assistance judiciaire, plein emploi, habitation à loyer modéré, etc...

Il serait trop long de donner un aperçu de l'état actuel de la sécurité sociale au Québec, des formes de prestations, etc. Ce qui nous importe ici de constater, du point de vue de l'extension des fins du Droit public, c'est que le peuple du Québec semble exiger que l'État soit présent et anime tous ces secteurs de l'action sociale ; c'est qu'actuellement des milliers de Québécois se penchent sur ce problème, que des enquêtes sont menées et que des mesures importantes sont en voie d'être prises, ou l'ont déjà été⁽⁶⁸⁾.

Il importe avant tout de coordonner « tous ces efforts disparates et souvent contradictoires » ; et « la seule autorité qui puisse le faire, c'est l'État ». Pour le Québec, « cette autorité ne peut être que la sienne propre »⁽⁶⁹⁾.

(67) Le mémoire conjoint C.S.N. - F.T.Q. - U.C.C. d'octobre 1966 pourrait en être la preuve.

(68) Au Ministère des Affaires municipales : *Loi de l'habitation familiale*, S.R.Q. 1964, chap. 212. Création en 1966 d'une Société Générale de l'Habitation, vaste programme de rénovation urbaine ; — L'habitation a été considérée comme la « grande oubliée » de la révolution tranquille. Cf. *Le Devoir*, 21 septembre 1964, 5 janvier 1965.

Au Ministère de la Famille : début d'application des réformes préconisées par le *Rapport Boucher*. Réforme des allocations jusqu'à 18 ans et à taux progressif dès 1966.

Au Ministère de la Justice : création d'un Service d'assistance judiciaire généralisée en voie d'être réalisée. Il faut ajouter la création d'un régime général de retraite (1965). Les réformes apportées depuis 1961 dans le domaine de l'hospitalisation et de la santé font l'objet d'une Commission Royale d'Enquête dont on attend beaucoup en 1967.

(69) Mémoire du Gouvernement à la Conférence fédérale-provinciale de janvier 1966, publié in *Le Devoir*, 24-25-26 janvier 1966 ; — aussi : Discours du Trône, cf. *Le Devoir*, 26 janvier 1966. 6e session de la 27e Législature.

On reconnaît en général deux façons pour l'État d'aider les administrés à se prémunir contre les risques sociaux : l'assurance et l'assistance. La technique de l'assurance obligatoire et contributoire a été utilisée au Québec dans certains domaines que nous allons décrire brièvement, tels ceux des accidents du travail, des accidents de la route et du régime des retraite.

Notre loi actuelle des accidents du travail date de 1931 : elle n'offre rien d'original par rapport aux systèmes établis dans d'autres États. Il est cependant important de souligner son fonctionnement très efficace, sous l'autorité d'une Régie, organisme administratif et tribunal spécialisé.

Pour couvrir le risque social que comporte la circulation routière, le législateur a tout d'abord créé dans le Code de la route une présomption de responsabilité en faveur de tout piéton victime d'un accident (art. 53 a). Puis en 1961, il a édicté que le propriétaire d'un véhicule était automatiquement responsable des infractions commises avec ce véhicule à l'encontre des dispositions de la loi ou des règlements, sauf le cas où le véhicule est, sans consentement, en la possession d'un tiers autre que son chauffeur (art. 53). Enfin par une loi de 1961 « pour assurer l'indemnisation des victimes d'accidents d'automobiles », un Fonds d'indemnisation fut créé pour assurer que les victimes ne seraient jamais sans recours. Le propriétaire est toujours responsable du dommage causé par son véhicule sauf dans certains cas, tels le vol, etc. (art. 3). L'assurance-automobile n'est pas rendue obligatoire, mais une preuve de solvabilité (\$35,000) est exigée. L'assureur, dans les cas où le véhicule est assuré, devient directement responsable envers la victime sans égard aux conditions de la police, jusqu'à concurrence du montant minimum prescrit par la loi (\$35,000). Si lors d'un accident, le propriétaire ou conducteur de l'automobile ne peut fournir la preuve de solvabilité requise ou la preuve d'assurance, l'enregistrement du véhicule et le permis de conduire sont suspendus. Le Fonds d'Indemnisation répond alors aux lieu et place de cet insolvable; sont aussi indemnisées les victimes d'automobilistes non identifiés. L'auteur insolvable devient débiteur du Fonds⁽⁷⁰⁾. Celui-ci est administré par une corporation publique où sont représentés les assureurs privés. Un tribunal de sécurité routière, composé de juges provinciaux, connaît les infractions à cette loi et les contestations qui en résultent.

(70) Ce Fonds est alimenté par les assureurs privés; cf. P. Azard, *Jurisprudence et doctrine canadienne en matière de responsabilité*, supplément au *Traité pratique de la responsabilité civile* de Henri Lalou, Paris, Dalloz, 1962, p. 24.

Pour aider les travailleurs à assurer leur retraite de façon convenable, fut créé en 1965 un régime général de retraite obligatoire et contributoire; les contributions sont versées à parts égales par l'employeur et le salarié. La gestion du Fonds de retraite est assurée par une Caisse de dépôts et placement alors que le fonctionnement général du système est confié à la Régie des rentes, organisme administratif et juridictionnel.

La formule contributoire utilisée dans ces trois secteurs devrait être sérieusement étudiée, pour voir jusqu'à quel point son application ne serait pas possible dans d'autres domaines, comme c'est le cas par exemple en France.

L'État québécois a semblé préférer jusqu'ici, cependant, la formule de l'assistance directe, soit sous forme de versements en argent, soit sous forme de prestation d'aide matérielle ou de soins. L'anarchie dans laquelle semble être tombée cette forme d'aide sociale a été suffisamment dénoncée dans le rapport Boucher de 1963 et le mémoire gouvernemental de janvier 1966.

Comme l'a recommandé le Rapport Boucher, il nous faudra au Québec une loi générale d'assistance sociale, un véritable Code de la sécurité sociale⁽⁷¹⁾. Il faudra réaménager les structures déconcentrées du Ministère de la Famille, dans le cadre de la régionalisation administrative en voie de réalisation (recommandation 22-23).

L'ex-Ministre René Lévesque affirmait que les recommandations de ce rapport d'expert seront réalisées⁽⁷²⁾, que le domaine social revêt présentement au Québec le caractère « d'une urgence absolue »⁽⁷³⁾, et qu'il n'y a pas de solution aux problèmes sociaux « si on ne confie pas d'abord à l'État les responsabilités qui sont présentement assumées par le secteur privé »⁽⁷⁴⁾.

Par. 2 — La fin de santé

L'établissement d'un système complet et cohérent de sécurité sociale englobe la santé, autre fin du Droit public moderne. Si nous distinguons la « maladie » des autres risques sociaux visés par la fin de

(71) *Rapport Boucher*, p. 122.

(72) « Ce rapport est ma Bible ». Cf. *Le Devoir*, 20 novembre 1965 (Discours de Ville Saint-Michel).

(73) Cf. *Le Devoir*, 6 décembre 1965 (Discours au 3e Congrès du Conseil de l'enfance exceptionnelle au Québec).

(74) Cf. *ibid.* — aussi Discours du Trône de janvier 1966: « ...les citoyens du Québec disposeront d'un régime de sécurité sociale qui sera à la fois conforme à leur culture. Adapté à leurs besoins et fondé sur les principes d'une société démocratique... ». *Le Devoir*, 26 janvier 1966.

sécurité, c'est surtout pour faciliter l'exposé et nous permettre de traiter de façon spéciale certains problèmes plus graves.

La poussée démographique, les progrès des sciences médicales et para-médicales, et la prise de conscience de la nécessité d'une intervention accrue de l'État pour la protection de la personne humaine contre la mort, la maladie et les dégradations physiques et mentales, ont transformé complètement les conceptions et attitudes; l'idée de protéger le droit à la vie est remplacée par l'affirmation d'un droit à la santé, fondé sur la qualité d'homme, et par l'affirmative d'un devoir pour l'État de procurer cette santé, parce que lui seul en a l'objectivité nécessaire, les pouvoirs et les moyens⁽⁷⁵⁾.

Les services de santé ont pris, dans un premier temps, la forme de coordination et le contrôle des initiatives privées qui existaient dans ce domaine. Puis, devant les insuffisances de celle-ci, l'État a dû lui-même prendre en charge la prestation même des soins.

Les polices administratives de santé et d'hygiène publiques⁽⁷⁶⁾ ont pour objet de contrôler l'exercice des libertés individuelles lorsque la santé publique est en cause. L'État contrôle ainsi trois types de libertés, celle des patients, celle de ceux qui font profession d'offrir des prestations de santé, et celle de ceux qui offrent des biens et services pouvant directement ou indirectement nuire à la santé.

Dans certains cas, l'autorité publique oblige le malade à se faire soigner: maladies vénériennes, contagieuses, maladies mentales... Dans d'autres cas l'obligation est imposée à ceux qui ont la garde d'autrui: parents, tuteurs, établissements d'assistance. Enfin de nombreuses lois prévoient des vaccinations obligatoires, examens pulmonaires, dentaires, hygiène scolaire, etc.; la généralisation de l'hygiène préventive dans tous les secteurs de l'activité humaine est reconnue comme un objectif de l'Administration publique⁽⁷⁷⁾.

L'autorité publique contrôle aussi de près l'exercice des professions médicales et para-médicales. La loi en réserve à des « professionnels »

(75) Cf. l'excellent article du professeur J. R. Cardin *Le corps médical et la Société nouvelle*, 1966 *Rel. Ind.*, p. 3.

(76) L'une des dix Divisions du Ministère de la Santé, celle des Unités sanitaires, coordonne l'activité des 73 unités régionales; celles-ci ont la responsabilité immédiate du maintien de l'hygiène publique sur le territoire québécois; S.R.Q. 1964, chap. 162 — *Loi des Unités sanitaires*; S.R.Q. 1964, chap. 161 — *Loi de l'Hygiène publique*, etc.

(77) Les actes faits par les particuliers en vue du maintien de leur santé relèvent du droit privé (contrat médical, etc.) mais l'activité de contrôle relève du Droit public. Cf. *Essai sur le Service Public*, précité: p. 319 sq.

l'exercice et fait en sorte que ceux-ci soient formés adéquatement et se soumettent à une certaine discipline. L'État s'en remet à des Ordres professionnels pour la réglementation générale de la profession et la protection du public⁽⁷⁸⁾. Ces Ordres sont des corps publics chargés de la réalisation d'une authentique mission de *Service public*⁽⁷⁹⁾. Le Législateur aurait pu confier aux Ministres de la Santé ou autres les pouvoirs et obligations de ces Ordres. Il a préféré créer des administrations publiques décentralisées formées et administrées par les professionnels mêmes plutôt que de procéder par prise en charge directe comme cela se fait dans divers États américains.

Le législateur a ainsi confié à ces corps publics de très larges pouvoirs, relatifs à l'accès aux professions, à la discipline des praticiens et à la protection du public; si ceux-ci se sont attribués la défense des intérêts économiques de leurs membres, ce n'est qu'à titre subsidiaire. Le progrès du syndicalisme chez les professionnels salariés et la nécessité même pour les praticiens en général d'offrir un front commun face aux exigences de la médecine collective ou sociale, pour la signature de conventions ou contrats collectifs, suppose la création d'associations ou syndicats destinés exclusivement à la défense des intérêts professionnels. Ces groupements doivent être distincts des Ordres mêmes. Le Code du travail de 1964 prévoit expressément, contrairement à ce qui existait dans le droit antérieur, la syndicalisation des membres des professions dites libérales. Si les Ordres de médecins, pharmaciens, dentistes et autres doivent dialoguer avec le Gouvernement en vue de l'élaboration d'un système complet d'assurance-santé, ce n'est pas leur rôle de discuter les conséquences économiques que comportera pour chaque praticien la mise en vigueur d'un tel système⁽⁸⁰⁾.

L'État enfin contrôle la liberté de commerce de ceux qui offrent des biens et services pouvant mettre en danger la santé des administrés. Il

(78) Le Législateur est cependant prudent actuellement à cet égard; la reconnaissance de la profession de chiropraticien et d'ostéopathe (1966) a été précédée d'une Commission d'enquête (Lacroix) qui a travaillé pendant 20 mois et produit un rapport de 1,000 pages environ.

(79) « Le rôle essentiel d'une corporation professionnelle comme le Collège des médecins en est un de défense des intérêts du public et de recherche du bien commun » — « Le rôle... en est essentiellement un de contrôle et de régulation destiné à établir artificiellement sur le marché une situation de maximisation des satisfactions, laquelle ne saurait être obtenue automatiquement ». Th. Boudreau, *Le marché des soins médicaux et l'organisation de la profession médicale*, 1964 *Rel. Ind.* p. 348; cf. aussi J.-R. Cardin, *op. cit.*, p. 3.

(80) « Cette division des tâches est essentielle au maintien de l'autorité et de l'efficacité de l'organisme corporatif dont la responsabilité se situe au niveau de l'ensemble de la société, à titre de prolongement de l'Etat », Boudreau: *op. cit.*, pp. 350-351.

existe une hygiène des denrées alimentaires, des lieux d'habitation, de l'eau, de l'air etc. Une coordination des initiatives fédérale, provinciale et municipale est devenue nécessaire dans ces domaines à cause de la diversification des compétences. Les différentes polices générales ou spéciales sont appliquées par les services gouvernementaux ou municipaux ou par les Régies des services publics, des eaux etc...

Les contempteurs de l'interventionnisme étatique auraient intérêt à se rendre compte de l'importance du rôle de l'État moderne dans la protection de la santé et des exigences de l'ensemble de la population dans ce domaine. Cela n'est pourtant qu'un des aspects de cette fin du Droit public; on exige à l'heure actuelle que l'Institution publique dépasse ce stade et dispense elle-même directement les soins et prestations de santé.

Avant l'ère de socialisation que nous vivons, l'État se penchait sur des cas particuliers, les miséreux, les indigents, les infirmes, ceux qu'on considérait comme « à charge » de la société. Aujourd'hui on admet de plus en plus que l'État dispense des soins même aux non-indigents. Le droit à la santé exige qu'il crée ou prenne en charge des hôpitaux, des cliniques, des services d'assistance médicale.

Le problème hospitalier a suscité récemment au Québec des controverses qui nous renseignent sur cet aspect de l'objectif de santé.

En 1964, le Québec comptait 271 hôpitaux, soit 167 publics, 93 privés et 11 fédéraux. Seuls ces derniers sont à gestion publique et relèvent directement du Gouvernement fédéral; ce sont des hôpitaux militaires ou autres. Les hôpitaux publics (90 % du nombre total des lits) sont nos hôpitaux généraux mais ils sont administrés par des personnes morales de droit privé ou corporations sans but lucratif. Le Gouvernement, en vertu de la loi des hôpitaux publics et de la loi de l'assurance-hospitalisation, exerce sur eux de multiples contrôles. Cela n'a pas été facile au début, mais ces institutions, dont le caractère initialement privé est respecté, dû au fait surtout qu'ils sont dirigés par des communautés religieuses, admettent de plus en plus la logique des contrôles de l'État, parce qu'elles participent à une mission d'intérêt général et dépendent presque entièrement des fonds publics.

Les hôpitaux privés sont pour leur part administrés par des organismes à but lucratif. Cependant l'État exerce à leur égard de nombreux contrôles et surtout lorsque ceux-ci participent au régime d'assurance-hospitalisation; le code du travail considère leur personnel comme étant du Service public. Aussi nous demandons-nous si ces hôpitaux ne doivent pas être considérés comme de véritables services publics. Le fait qu'une

autorisation gouvernementale soit nécessaire, que de nombreux contrôles soient prévus et enfin ce « contrat » d'assurance-hospitalisation qui leur rend applicables les exigences fondamentales du Service public, tout cela nous conduit à les considérer comme des concessionnaires de service public⁽⁸¹⁾.

Au début de 1965 l'Association des hôpitaux privés du Québec lança une campagne de protestation contre le Gouvernement, accusant celui-ci de les « acculer à un suicide financier ». Si les hôpitaux privés cèdent devant l'État, a-t-on dit, ils devront se retirer du régime d'assurance-hospitalisation ou fermer leurs portes, car l'investissement dans ces entreprises à profit sera devenu « un mauvais risque ». Le rôle de leur conseil d'administration ne consistera plus « qu'à regarder l'Administration en train de payer les factures que l'État a décidé qu'il devait payer ». ⁽⁸²⁾

Il est de plus en plus reconnu au Québec que seul l'État est capable d'assumer la tâche gigantesque d'assurer l'égalité des soins à tous les citoyens. A cette fin, dans ce domaine comme dans celui de l'assistance ou de l'enseignement, le secteur public est reconnu comme prioritaire. Cependant la collaboration avec le secteur privé est aussi reconnue comme indispensable, mais dans la mesure où celui-ci veut se plier aux exigences du Service public. Le Gouvernement semble d'ailleurs prêt à l'accueillir, suivant les exigences de l'intérêt général dont il est en dernière analyse le seul responsable devant la collectivité. Mais ceux qui accepteront de collaborer à l'oeuvre de démocratisation du Service public devront céder devant l'État.

« Service public au sens plein de l'expression, l'hôpital doit être à même de satisfaire, sans aucune exception, les besoins de la population en matière sanitaire » ⁽⁸³⁾, telle est l'inéluctable vérité que les hôpitaux privés du Québec devront apprendre. C'est ce que le Gouvernement leur a dit en répétant son désir non pas de les nationaliser ou de les contraindre à la faillite, mais de les voir fonctionner « sous un contrôle qui lui permette de juger de la qualité des traitements et du bien-être des pa-

(81) Inauguré en 1961, ce régime prévoit le paiement par le Gouvernement des frais hospitaliers au sens large, obtenus dans les établissements publics ou privés au Québec ou à l'étranger; ces établissements passent un contrat à cet effet avec le Ministère de la Santé; aucune contribution n'est exigée des usagers. Ce « contrat » a vraiment le style d'une concession de service public.

(82) Cf. *Le Devoir*, 6 janvier – 26 avril 1965 (compte-rendu du Congrès annuel de l'Association des hôpitaux privés du Québec).

(83) P. Comet : *L'Hôpital Public*, Paris, 1960, éd. Berger-Levrault, p. 14.

tients pour lesquels il paie » (84). Il a de plus clairement manifesté son intention d'aider ceux de ces hôpitaux qui verront leur situation financière menacée à cause des exigences de l'État.

Le désir largement majoritaire de la population de voir l'État jouer un rôle prédominant dans le secteur hospitalier et de mettre un terme aux petites exploitations privées ne fait plus aucun doute. À l'heure actuelle le budget du Ministère de la Santé est le plus élevé de tous et 70% de ce budget est consacré au régime de l'hospitalisation; l'avènement de l'assurance-santé augmentera encore ce budget (85).

La santé est devenue au Québec un droit que l'État doit procurer à tous les citoyens placés dans des situations comparables; les hôpitaux dignes de ce nom sont considérés comme de véritables services publics. En 1965 après un changement dans la direction du Ministère de la Santé, un inventaire complet de l'équipement hospitalier a été entrepris, en même temps que l'élaboration d'une politique hospitalière planifiée et d'envergure (86).

Mais tout cela n'est qu'un prélude à l'établissement d'un régime d'assurance-santé, comme l'ont certains pays considérés comme les plus évolués. Chez nous, depuis deux ans, divers organismes ont produit des mémoires (87), des enquêtes ont été menées (88) et des conférences fé-

(84) Le Gouvernement fut accusé de « s'adonner à une politique de spoliation larvée en affamant les institutions privées »; le contrôle budgétaire fut déclaré « une tracasserie contre-nature ». Le Ministre de la Santé s'étonna « de recevoir chaque semaine de nombreuses demandes de permis qu'il se voit contraint de refuser...; il affirma sa volonté de « décourager les demandes abusives qui ont pour but d'augmenter leurs profits ou encore de combler les déficits d'une administration plus ou moins adéquate dans certains cas ». Cf. *Le Devoir*, 26 avril 1965.

(85) Cf. les déclarations des Ministre et Sous-Ministre de la Santé lors du 7e Congrès de l'Association des hôpitaux (publics) du Québec. *Le Devoir*, 27 avril 1965.

Un autre exemple illustre la nécessité d'une intervention énergique de l'État. En juillet 1962 la loi confia au Bureau provincial de Médecine (représentant des médecins, etc.) et aux hôpitaux publics l'élaboration du « Règlement » des hôpitaux. Après trois ans de désaccord, le Gouvernement dut se faire accorder les pleins pouvoirs (juillet 1965) pour faire ce Règlement relatif à la pratique de la médecine dans les hôpitaux, aux conditions d'admission des patients, au personnel médical, etc.

(86) Le conflit syndical dans le secteur des hôpitaux de juillet 1966 remet en lumière la nécessité de redéfinir le Statut des « hôpitaux publics », de préciser les notions de contrôle et de tutelle gouvernementale; ce problème sera aussi étudié par la Commission Royale d'enquête sur la Santé créée en novembre 1966.

(87) Collège des Médecins (oct. 1964); Chambre de Commerce (nov. 1965), Fédération des omnipraticiens (nov. 1965).

(88) C.S.N. - F.T.Q. - U.C.C. (oct. 1966) surtout la Commission Royale d'enquête sur les services de santé au Canada (1964): rapport Hall (Ottawa).

dérales-provinciales ont eu lieu⁽⁸⁹⁾. Le Gouvernement a créé en novembre 1965 une Commission d'étude et le Parlement « un comité conjoint du Conseil législatif et de l'Assemblée législative sur l'assurance-santé »; pendant que les experts approfondissent ces questions, le comité parlementaire a reçu des mémoires et procédé à des auditions publiques: une législation était en voie d'élaboration...

Une première étape vient d'être franchie au cours de la session de 1966, par la réforme du régime d'assistance médicale aux personnes et familles secourues par l'Etat⁽⁹⁰⁾. A l'automne 1966 le nouveau gouvernement crée une commission royale d'enquête pour réétudier toutes ces questions... Attendons !

Par. 3 — La fin de prospérité

La dernière venue parmi les fins du Droit public moderne, c'est la fin de prospérité. Le Québec même, malgré ses traditions assez peu favorables à l'interventionnisme, commence à pratiquer une politique de planification économique et d'essor industriel qui n'a d'autre objectif que celui de procurer la prospérité aux Québécois en les rendant enfin maîtres de leur économie nationale: le néo-nationalisme québécois est axé sur l'État et l'industrialisation⁽⁹¹⁾.

Traiter de ce nouveau rôle que les Québécois veulent faire jouer à leur État dans le domaine économique est une tâche qui dépasse les cadres de ce travail. Cependant, il nous faut montrer en quelques développements que la recherche de la prospérité est devenue l'une des fins du Droit public au Québec de 1966.

L'État du Québec s'est tout d'abord emparé par voie de nationalisation en 1962 du plus vaste potentiel de ressources hydro-électriques au monde. L'Hydro-Québec, entreprise d'État, est appelé à jouer un rôle important dans l'essor industriel du Québec en plus de fournir l'électricité à toutes les régions, à des taux admis comme les plus bas au monde⁽⁹²⁾.

Le sous-sol du territoire québécois est considéré comme très riche:

(89) Conférence de décembre 1965, Conférence ministérielle de janvier 1966, etc.

(90) *Loi de l'Assistance médicale* (1966) 14-15 Eliz. II, S.Q. ch. 11.

(91) F. Dumont : au congrès biennal de l'Association internationale des sociologues; *La représentation idéologique des classes au Canada français*, Québec, 1964: cf. *Recherches sociographiques*, janvier-avril 1965, P.U.L. Québec, p. 9.

(92) P. Sauriol : *La nationalisation de l'électricité*, éd. du Jour, Montréal, 1962. En décembre 1965, a été inaugurée entre Manicouagan et Montréal la plus importante ligne de transmission au monde (735,000 volts); la seconde est en Russie (535,000).

on y extrait actuellement près de 40 substances minérales dont les principales sont l'amiante, le fer, le cuivre, l'or et l'aluminium⁽⁹³⁾. A peine 15 % de notre territoire a été prospecté jusqu'ici.

L'État s'était jusqu'ici abstenu d'intervenir dans ce domaine, sauf de façon marginale, laissant les entreprises américaines puiser librement dans ce réservoir de matières premières d'exportation qu'était le Québec. En 1964-1965 le Gouvernement est sorti de sa léthargie et a complètement remis en question notre politique minière⁽⁹⁴⁾. Il a révisé les conditions d'exploitation des entreprises privées et créé « Soquem », une société d'État d'exploitation minière, qui éventuellement pourra exploiter ses propres mines. L'État est décidé à investir dans le secteur minier, qui représente 5 % de notre produit national brut: il se propose de faire l'inventaire des ressources appartenant à la Nation et de jouer un rôle-clé dans ce domaine.

L'autre innovation dans ce secteur, c'est le projet « Sidbec », premier complexe sidérurgique québécois, qui pourrait vraisemblablement être exploité par une société d'économie mixte dans laquelle l'État serait actionnaire majoritaire: ce projet doit être avant tout une réalisation communautaire⁽⁹⁵⁾.

La forêt est la troisième de nos richesses naturelles. Elle couvre la moitié du territoire québécois et au sud du 25^e degré de latitude nord. on estime à quelque 675,000 kilomètres carrés la superficie de forêts productives, et à 1.7 milliard de mètres cubes le volume de bois que contiennent nos terrains forestiers accessibles. Notre forêt fait partie à 90 % du domaine public et est cédée à bail à des sociétés privées d'exploitation⁽⁹⁶⁾. Les conditions dans lesquelles ce patrimoine a été

(93) Le Québec est le premier producteur d'amiante au monde, le deuxième pour la production primaire d'aluminium, le troisième pour la production aurifère, le septième pour le cuivre, le onzième pour le fer: *Revue Technique*, février 1965. p. 5.

(94) *Loi des mines*, (1965) 13-4 Eliz. II, refonte de 1965, S.Q. 1965, ch. 34. Loi des droits sur les mines (1965) 13-14 Eliz. II. S.Q. 1965, ch. 35.

(95) Les hésitations du gouvernement Lesage et celles du premier ministre actuel sont compréhensibles si l'on ne situe la question qu'au plan de la rentabilité économique. Lancer l'État dans une aventure telle implique au préalable un choix politique qui se situe sur un autre plan et a des implications d'un autre ordre. Ce choix pourrait se formuler ainsi: « le Québec cessera-t-il d'être tout simplement un appendice économique passif du continent nord-américain, en fait un appendice d'un appendice, le Canada étant déjà un appendice de l'économie américaine, et le Québec étant un appendice et une colonie à deux points de vue à la fois... » René Lévesque in *L'Action Nationale* 1964, p. 59; le Québec referra-t-il au plan de la politique économique « les étapes qu'il a ratées au XIX^e siècle » (René Lévesque. *ibid.*)

(96) Le Québec est le premier producteur mondial de papier journal; le deuxième pour la pâte chimique; le troisième pour la pâte de bois. Cf. *Revue Technique*, février 1965, p. 5.

jusqu'ici exploité et trop souvent dilapidé ont fait l'objet de vives critiques.

Le Ministère des Terres et Forêts a élaboré récemment une politique forestière d'ensemble, afin de promouvoir l'utilisation rationnelle des forêts et d'obtenir un rendement optimum. En 1964, il confiait à ses spécialistes l'établissement d'un plan directeur des travaux d'inventaire forestier; en janvier 1965, un service des inventaires était mis sur pied. Enfin en décembre 1965, le Ministère convoque la tenue d'audiences publiques au cours desquelles tous les organismes concernés par l'exploitation de nos forêts sont venus dialoguer avec les parlementaires et les hauts fonctionnaires; les quarante mémoires qui furent présentés et les nombreux travaux du Ministère laissent espérer la venue de réformes importantes pour 1966, dont la promulgation d'un Code forestier qui regroupera toute la législation sur le sujet.

L'agriculture, enfin, le parent pauvre de nos ressources, vient de faire l'objet d'une prise de position à la fois lucide et ferme de la part du Gouvernement⁽⁹⁷⁾. En annonçant que l'État doit « recourir au dirigisme » dans ce domaine, le Gouvernement libéral brisait une tradition vieille de trois siècles de politique à courte vue et faite de bons sentiments; le mythe trop longtemps entretenu par l'élite de notre vocation agricole semblait enfin démasqué. Il s'agit de rendre rentables les quelques 30,000 des 75,000 fermes du Québec que les experts qualifient de viables; d'augmenter le revenu des agriculteurs, d'améliorer la rentabilité de l'exploitation agricole, de réajuster l'agriculture à un développement régional complet, de spécialiser des exploitations, de réorganiser la mise en marché des produits, etc. Certes tout n'est pas à refaire, mais la tâche à accomplir est énorme. A partir des résultats positifs de l'action du Ministère, de l'Office du Crédit agricole, de la Régie des Marchés agricoles, il faut repenser les problèmes, planifier, coordonner⁽⁹⁸⁾. Ainsi aurons-nous peut-être un jour une agriculture qui soit autre chose qu'un fardeau pour l'économie d'une société industrielle moderne; une Commission Royale d'enquête sur l'Agriculture étudie présentement ces questions.

L'État du Québec tend aussi à assumer certaines responsabilités en vue du développement du secteur secondaire de la production indus-

(97) Discours de M. Lesage au Congrès de la Fédération Libérale du Québec dont le thème était « L'économie rurale dans un Québec moderne » (novembre 1965).

(98) Les dernières mesures adoptées en 1966 sont l'établissement d'un régime d'assurance-récolte; — la création d'un Office des producteurs de lait; — le crédit agricole de consolidation (prêts spéciaux pour les regroupements de fermes).

trielle. La Société Générale de Financement, constituée en 1962, a pour fonction de susciter et de favoriser la formation, le redressement et le développement des entreprises de ce secteur. Il s'agit d'une société d'économie mixte, entreprise de crédit et de gestion, qui s'est aussi engagée dans une politique de regroupement industriel⁽⁹⁹⁾.

Le Québec, entré depuis 1961 dans la voie de l'expansion économique, veut réaliser enfin sa vocation naturelle, qui est d'être un empire industriel et non un réservoir de matières premières pour les usines américaines. Pour mieux réaliser cet objectif, notre État a dû envisager de s'initier à la planification et à l'économie concertée; la réorganisation en 1961 du Conseil d'Orientation Économique et les nombreux travaux réalisés jusqu'ici semblent indiquer que tout est en bonne voie... mais lentement !

Comment s'orientera le rôle de l'État dans le Québec de demain ? Quelle sera la place du Gouvernement dans la construction de la nouvelle économie québécoise ? Deux tendances semblent se manifester actuellement. L'une professe que le rôle de l'État est de faciliter la création de structures québécoises, mais calquées sur les structures nord-américaines: c'est la tendance dominante actuellement. L'autre voudrait faire œuvre originale, en respectant certes le contexte nord-américain, mais en intensifiant davantage l'intervention de l'État sous des formes de plus en plus diversifiées. Ce serait la synthèse d'éléments positifs, pris dans le système capitaliste américain et dans celui d'économie concertée à la française, adaptée au contexte québécois et inspirée par un nationalisme ouvert⁽¹⁰⁰⁾.

Si l'on tient compte de l'état actuel des esprits et des progrès escomptés par la grande réforme de l'enseignement qui est en cours, il se pourrait fort bien que seule la seconde optique soit en mesure de rendre effective et rapide l'émancipation économique de notre peuple.

(99) Il est presque scandaleux de constater l'attitude défaitiste de bon nombre des nôtres à l'égard des initiatives propres à nous rendre plus maîtres de notre économie; le même phénomène se produit pour SIDBEC et SOQUEM qu'on voit d'un œil plus que sceptique, et même pour l'Hydro... Bon nombre de Canadiens français rêvent encore d'un nationalisme culturel voir folklorique sans aucune base économique !

(100) L'ex-Ministre René Lévesque est certes le chef de file de cette école. Cf. son discours aux H.E.C. (Montréal) de mars 1965. « L'Etat sera la force de frappe du mouvement d'émancipation économique du Québec ». Il est « le seul outil adéquat, le seul capable d'atteindre au rendement nécessaire ». « Il nous faut sortir du rôle de spectateur de notre économie ». Nécessité « d'une planification qui devra être adaptée aux besoins spécifiques du Québec »; de « ne pas imiter trop servilement la planification française... » etc. Cf. *Le Devoir*, 1er mars 1965; aussi, « La politique économique de l'État du Québec, 1964, *L'Action Nationale*, p. 44.

Quoi qu'il en soit de l'avenir, déjà en 1966, la prospérité est devenue l'une des fins du Droit public. Certes l'intervention de l'État dans le secteur économique n'épouse pas toujours la forme d'un service public au sens strict, mais il y a service public ou esprit de service public dans cette mission reconnue à l'État moderne.

Par. 4 — La fin de loisirs

Si la fin de prospérité est la dernière venue des fins du Droit public, la fin de loisirs est sur le point d'être admise parmi ces fins. Des voix de plus en plus nombreuses demandent à l'État moderne d'intervenir dans ce secteur de l'activité humaine devenu très important à l'âge industriel.

Alors que certains États ont déjà pris leurs responsabilités dans ce domaine, le Gouvernement du Québec s'est contenté jusqu'ici de verser quelque \$10 millions (en 1964, sur un budget de \$2 milliards) en subventions de toutes sortes, sans se soucier de coordonner ces mesures et les initiatives publiques privées qu'elles ont pour but de soutenir. En un mot notre État n'a pas encore réellement pris conscience que ce qui constitue environ 25 % de l'activité des citoyens d'aujourd'hui mérite son attention.

En 1965, le 19^e Congrès annuel de la Confédération des loisirs du Québec proposa la création d'un Ministère des loisirs, dont le but serait de coordonner l'action du Gouvernement, des collectivités locales et des associations privées dans ce vaste secteur de la récréation et de la culture populaire. Chose assez surprenante chez nous, les délégués à ce Congrès qui ne réunissait que des organismes privés ont affirmé qu'il fallait se hâter de quitter l'ère du paternalisme selon lequel les activités de loisirs sont financées par la « charité publique » : puisque les citoyens avaient un droit à des loisirs sains et adaptés à notre époque, ceux-ci devaient être pris en charge par l'État⁽¹⁰¹⁾.

On réclame aussi de l'État un contrôle effectif des divers secteurs du sport professionnel et amateur⁽¹⁰²⁾.

Jusqu'à très récemment, à part les associations privées et paroissiales qui ont fait un travail considérable malgré la faiblesse de leurs moyens,

(101) Cf. *Le Devoir*, 3 mai 1965. — M. Laplante: *Loisirs et société industrielle*, *Le Devoir*, 2 et 3 mai 1965. — Aussi de nombreux articles dans diverses revues.

(102) Telles sont les conclusions du rapport d'une Commission gouvernementale d'enquête (Laroche) qui a étudié ces problèmes (1962), et d'un Comité d'étude (Belisle) de la ville de Montréal (1964): aussi *Le Devoir*, 27-28-29 janvier 1965.

les initiatives publiques en matière de loisirs émanant presque uniquement des cités et villes⁽¹⁰³⁾ ; le Gouvernement accordait des subventions, mais elles sont dispersées et considérées comme nettement insuffisantes.

Ce dont le Québec a besoin aujourd'hui c'est d'un Ministère ou d'un Haut-Commissariat aux loisirs qui puisse élaborer une politique d'ensemble qui engloberait les sports, les loisirs et certains aspects du tourisme. Actuellement l'autorité dans ces divers domaines est répartie entre plusieurs ministères et les conseils municipaux des villes⁽¹⁰⁴⁾.

Outre le Ministère des Affaires culturelles et celui de l'Éducation, le Ministère du Tourisme a aussi des fonctions importantes qu'on est porté à négliger. Il a pour mission de favoriser l'établissement de parcs, belvédères, terrains pour fins de camping ou de pique-nique, de surveiller et de gérer tout ce qui se rattache à la chasse et à la pêche sportives, d'administrer nos parcs provinciaux, etc. Le Conseil du Tourisme doit étudier ces problèmes et conseiller le Ministère. Il est fort heureux qu'on ait enfin songé à ouvrir au grand public nos quatre parcs provinciaux, avec leurs centaines de lacs et rivières et à les aménager pour que le citoyen moyen puisse enfin jouir de ce qui lui appartient⁽¹⁰⁵⁾.

Les administrations régionales et locales ont besoin d'une direction de la part de l'État et elles l'exigent tout autant que les associations privées. Celui-ci doit, ici comme dans tant d'autres domaines, coordonner les efforts, planifier, promouvoir de nouvelles initiatives, faire du dirigisme là où cela s'impose, parce que dans une société industrielle, les loisirs sont en voie de devenir une autre des fins supérieures du Droit public⁽¹⁰⁶⁾.

(103) Un amendement de 1960 à la loi des Cités et Villes autorise le Conseil municipal à approprier par simple résolution un certain pourcentage de leur budget pour les loisirs et sports (art. 26a). Les grandes villes étaient déjà par ailleurs dotées de ces pouvoirs. Montréal est à l'avant-garde dans ce domaine, mais...

(104) Huit ministères ont des compétences dans ce domaine ! Cf. Rapport de la Commission Laroche, du Comité Belisle et les publications de la Confédération des Loisirs du Québec, etc.

(105) S.R.Q. 1964 — Chap. 199 à 205. — Nos parcs provinciaux sont le Parc des Laurentides (3,565 milles carrés), le Parc du Mont Tremblant (920), le Parc de la Gaspésie (considérable) et le Parc du Mont Orford (avantageusement situé à proximité de Montréal).

(106) « Pressons l'État à agir et vigoureusement », tel est le mot d'ordre lancé récemment par le Père de la Sablonnière, s.j. : c.f. *Le Devoir*, 22 juillet 1966; le nouveau Ministre Gabriel Loubier semble bien déterminé à agir dans ce sens. Le gouvernement actuel doit créer un Ministère de la Jeunesse et des Loisirs. Un Conseil Consultatif des Loisirs vient d'être mis sur pied. (Janvier 1967).

Conclusion

Ces quelques considérations sur les fins du Droit public moderne nous auront montré qu'il n'est pas facile d'en préciser l'extension exacte dans un État en pleine transformation comme le nôtre.

C'est parce que le Droit est un ensemble de techniques ordonnées à certaines fins qu'il importe d'étudier ces fins; et cette étude s'impose de façons particulières dans ce secteur du Droit qui a acquis aujourd'hui une importance telle qu'il concerne tous les citoyens dans de larges champs de leurs activités d'homme. Au Québec comme dans tous les États modernes, le Droit public est au service de l'homme; aussi l'étude des fins supérieures de ce Droit peut-elle être considérée comme un aspect de ce nouvel humanisme que veulent construire ceux qui croient à l'État au service de l'homme social, de cette « grande société » que veulent bâtir les démocrates sociaux.