

Justice civile et communauté rurale au Québec, 1880-1920

Sylvio Normand

Volume 25, numéro 3, 1984

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/042613ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/042613ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Normand, S. (1984). Justice civile et communauté rurale au Québec, 1880-1920. *Les Cahiers de droit*, 25(3), 579–615. <https://doi.org/10.7202/042613ar>

Résumé de l'article

At the turn of the century, civil justice in rural communities was organized into three non-judicialized instances : 1) the Commissioners' Court, 2) the Court of Justices of the Peace and 3) Conciliation measures. In this paper the institutional characteristics of these three community-type instances are examined. A study of available judicial statistics indicates that the level of activity of these instances went through a pronounced decline during the period between 1880 and 1920, specifically because of the high inflation rate.

A brief study of judicial records of the Commissioners' Court of Saint-Raymond de Portneuf makes it possible to draw a profile of those who came under the jurisdiction of this kind of court. An examination of legal commentary and judgements on applications for the writ of *certiorari* reveals the perception that the legal world then had of rural justice.

Justice civile et communauté rurale au Québec, 1880–1920

Sylvio NORMAND *

At the turn of the century, civil justice in rural communities was organized into three non-judicialized instances: 1) the Commissioners' Court, 2) the Court of Justices of the Peace and 3) Conciliation measures. In this paper the institutional characteristics of these three community-type instances are examined. A study of available judicial statistics indicates that the level of activity of these instances went through a pronounced decline during the period between 1880 and 1920, specifically because of the high inflation rate.

A brief study of judicial records of the Commissioners' Court of Saint-Raymond de Portneuf makes it possible to draw a profile of those who came under the jurisdiction of this kind of court. An examination of legal commentary and judgements on applications for the writ of certiorari reveals the perception that the legal world then had of rural justice.

	Pages
Introduction	580
1. L'organisation de la justice civile en communauté rurale.....	582
1.1. La Cour des commissaires	582
1.1.1. Les modalités d'établissement.....	583
1.1.2. Le personnel.....	584
1.1.3. La juridiction	584
1.1.4. Le déroulement de l'instance.....	585
1.2. La conciliation obligatoire.....	586
1.2.1. Le but de la conciliation	587
1.2.2. Les conciliateurs	589
1.2.3. Le fonctionnement de la conciliation	589
1.3. Le Tribunal des juges de paix.....	590

* Cet article est une version révisée d'un texte présenté dans le cadre du cours *Sociologie de la justice contemporaine*, donné par le professeur Jean-Guy Belley à l'hiver 1984. L'auteur remercie le professeur Belley des suggestions qu'il lui a faites pour la préparation de cet article.

	<i>Pages</i>
2. Le contentieux de la justice rurale.....	591
2.1. Le volume du contentieux	592
2.1.1. La Cour des commissaires	592
2.1.2. Le Tribunal des juges de paix	598
2.2. La nature du contentieux de la Cour des commissaires	602
2.2.1. Le profil des justiciables	604
2.2.2. Les causes de litiges	607
2.2.3. Les modes de règlement des litiges	608
3. La perception de la justice rurale	609
3.1. La perception générale du milieu juridique	609
3.2. L'exercice du pouvoir de surveillance et de contrôle des tribunaux supérieurs	610
Conclusion.....	614

Introduction

La vision que nous avons de l'organisation de l'appareil judiciaire et de son fonctionnement est étriquée. Cela est d'autant plus perceptible que la recherche, en choisissant de présenter une vision positiviste du droit, se limite à l'étude de la législation en vigueur et de la jurisprudence des tribunaux supérieurs. Cela a pour effet de réduire considérablement l'étendue de notre connaissance de la justice. Cette constatation va en s'amplifiant à mesure que nous reculons dans le temps. Ainsi, on ne retient du début du siècle que les quelques décisions jurisprudentielles qui ont marqué le droit, le reste, y compris la législation, est bien souvent ignoré.

Force nous est de constater que nous possédons peu de renseignements sur l'évolution du droit et de l'organisation judiciaires au Québec. La présente étude vise à apporter une modeste contribution à la connaissance de l'histoire de la justice. Plus précisément, elle analyse les rapports entre la société rurale et l'organisation judiciaire étatique. L'intérêt d'une telle recherche est double. D'abord, il permet d'acquérir une meilleure connaissance du processus de passage d'une justice communautaire à une justice étatique, professionnalisée et plus formaliste. Ensuite, il fait écho à l'actuel débat sur la déjudiciarisation de certains tribunaux au Québec¹.

1. À titre d'exemple de ce phénomène, pensons à la création de la division des petites créances de la Cour provinciale.

La période étudiée s'étend de 1880 à 1920. Le choix de la période et de la population n'est pas le fruit du hasard. La seconde partie du XIX^e siècle et le début du XX^e sont marqués par des modifications importantes du système judiciaire québécois. En effet, au milieu du XIX^e siècle, on assiste à une augmentation sensible du nombre des districts judiciaires², ainsi qu'à la mise en place graduelle de l'organisation des tribunaux telle que nous la connaissons³. Parallèlement à cela, le droit se professionnalise : des facultés universitaires sont créées⁴ et le Barreau est institué⁵. Dans le dernier quart de siècle, la procédure judiciaire est l'objet de critique⁶, une enquête est tenue⁷ et un nouveau code entre en vigueur en 1897.

Malgré les changements survenus, le monde rural conserve des institutions particulières, qu'il s'agisse de la Cour des commissaires, du Tribunal des juges de paix et du mécanisme de la conciliation obligatoire. Ces institutions, présidées par des personnes ne possédant pas de connaissances en droit, entendent la grande majorité des affaires civiles amenées devant les tribunaux dans les régions rurales. Toutefois, durant la période qui va de 1880 à 1920, les institutions judiciaires propres au monde rural perdent de la popularité. Aussi, cette période mérite-t-elle une attention particulière.

Les travaux portant sur l'histoire du droit, qu'ils soient l'œuvre d'historiens ou de juristes, ont souvent privilégié l'étude du XVIII^e siècle. Le siècle suivant a, au contraire, été délaissé, malgré l'importance que revêt cette période pour quiconque veut acquérir une connaissance approfondie de la période contemporaine. En effet, on a qu'à se rappeler que la codification du droit civil remonte à cette époque, ainsi que la mise sur pied de la plupart de nos institutions judiciaires. La présente étude, malgré sa portée fort limitée, vise à améliorer nos connaissances de cette période.

-
2. En 1857, le nombre de districts judiciaires passe de sept à dix-neuf. (*Acte pour amender les actes de judicature du Bas Canada*, Statuts de la province du Canada, 1857, chap. 44, annexe A).
 3. En 1849, une première loi fait de la Cour du Banc de la Reine un tribunal d'appel en matière civile (*Acte pour établir une cour ayant juridiction en appel et en matières criminelles pour le Canada*, Statuts de la province du Canada, 1849, chap. 37), tandis qu'une seconde loi institue des tribunaux civils de première instance : la Cour supérieure et la Cour de circuit (*Acte pour amender les lois relatives aux cours de juridiction civile en première instance, dans le Bas-Canada*, Statuts de la province du Canada, 1849, chap. 38).
 4. Une faculté de droit voit le jour en 1848 à l'Université McGill et en 1854 à l'Université Laval.
 5. Le Barreau est incorporé en 1849 par une loi du Parlement (*Acte pour l'incorporation du barreau du Bas-Canada*, Statuts de la province du Canada, 1849, chap. 46).
 6. S. PAGNELO, *Lettres sur la réforme judiciaire*, Montréal, J. Chapleau et fils, 1880, IV, 241 p.
 7. *Travaux de la commission de codification des statuts sur les réformes judiciaires*, Québec, s. éd., 1882. 254 p.

Notre étude poursuit trois objectifs majeurs : 1^o décrire la réalité organisationnelle de la justice non professionnalisée en milieu rural ; 2^o présenter son évolution et 3^o analyser la perception qu'en avaient les tenants d'une justice étatique professionnalisée. Ce type de recherche, résolument axé sur une approche historique du droit, s'inscrit dans la lignée des travaux récents sur l'histoire de la justice, notamment ceux du professeur John Dickinson. Cet historien, en étudiant une instance judiciaire, le Prévôté de Québec, a observé la société, les groupes qui la composent et les inter-relations existant entre chacun de ces groupes⁸. L'institution judiciaire n'est pas étudiée pour elle-même, mais plutôt comme reflet de la société où elle est implantée ; elle n'est pas tant un sujet, qu'un objet d'étude.

1. L'organisation de la justice civile en communauté rurale

Une description de l'organisation de la justice en communauté rurale s'impose. En effet, étant donné les particularités qui caractérisaient la justice en dehors des centres urbains jusqu'au début du siècle, particularités aujourd'hui disparues, il importe de présenter brièvement les institutions judiciaires rurales. Tour à tour seront étudiés : la Cour des commissaires, le mécanisme de la conciliation obligatoire, et le Tribunal des juges de paix.

1.1. La Cour des commissaires

La Cour des commissaires tire son origine⁹ d'une loi de 1819¹⁰ portant sur le recouvrement de petites dettes. Prévue pour quelques années seulement, cette loi fut remplacée par une autre¹¹ qui accordait à l'Exécutif le pouvoir de nommer des commissaires¹² pour le recouvrement des dettes dont la

8. J.A. DICKINSON, *Justice et justiciables. La procédure civile à la prévôté de Québec, 1667-1759*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1982, 289 p. (Coll. Les Cahiers d'histoire de l'Université Laval ; 26). Sur les limites des conclusions que l'on peut tirer d'une analyse des archives judiciaires, voir : J.-G. Belley, « Vers une sociologie historique de la justice québécoise. Réflexions en marge d'un ouvrage récent sur la justice civile sous le régime français », (1983) 24 C. de D. 409-417.

9. Sur l'historique de la Cour des commissaires, voir : A. OLIVIER, *Manuel de la Cour des commissaires de la province de Québec*, Montréal, C. Théoret, 1902, pp. 1-6. Voir aussi sur la cour en général : J.-A. CHAGNON, *Manuel de la Cour des commissaires. Droit, jurisprudence et procédure*, Berthier, Gazette, s.d., 54 p., 12 p.

10. *Acte pour faciliter le recouvrement de Petites Dettes dans certaines parties de cette Province*. Statuts provinciaux du Bas-Canada, 1819, chap. 10.

11. *Acte pour la décision sommaire de certaines Petites Causes dans les Paroisses de Campagne dans cette Province*, Statuts provinciaux du Bas-Canada, 1821, chap. 2.

12. Une liste de commissaires nommés entre 1821 et 1838 est donnée dans : D. RACINE, « La nomination des premiers commissaires aux petites causes », (1980) 7, n^o 1 *L'Ancêtre* 9-18.

nature était expressément prescrite. Cette loi, d'une durée limitée, fut reconduite, non sans quelques modifications, jusqu'en 1839. Cette année-là¹³, la loi fut suspendue, les commissaires révoqués et une nouvelle cour, la Cour des Requêtes, était établie. Quelques années plus tard, en 1843¹⁴, une loi autorisant la mise sur pied de Cours de commissaires était votée. La loi n'a connu, par la suite, que des modifications mineures¹⁵.

1.1.1. Les modalités d'établissement

L'érection d'une Cour des commissaires est demandée par requête adressée au lieutenant-gouverneur en conseil¹⁶. Les requérants doivent être propriétaires de biens-fonds et être au nombre d'au moins cent dans une paroisse et une ville et cinquante dans un canton ou une localité extra-paroissiale. En outre, ils doivent former la majorité des électeurs de la municipalité. Le gouvernement ne peut instituer plus d'une cour par municipalité, mais il peut nommer plusieurs commissaires pour un même lieu¹⁷.

La Cour des commissaires est une institution judiciaire spécifique au monde rural. Le législateur exclut d'ailleurs la mise sur pied d'une telle cour dans les villes de Québec, Montréal, Trois-Rivières et Saint-Hyacinthe¹⁸.

Les cours peuvent être suspendues ou discontinuées à la suite de la présentation d'une requête à cet effet par une majorité des électeurs de la localité. Elles peuvent également être abolies, par le lieutenant-gouverneur en conseil, une fois établie la preuve qu'une cour n'a pas siégé depuis plus de deux ans¹⁹. Ces pouvoirs ont peu, ou pas, été utilisés durant la période qui nous intéresse.

13. *Ordonnance pour établir des Cours de Circuit de Requêtes dans les Districts de Québec, de Montréal et des Trois-Rivières, et pour d'autres fins*, Ordonnances provinciales du Bas-Canada, 1839, chap. 58.

14. *Acte pour pourvoir à la décision sommaire des Petites Causes, dans le Bas-Canada*, Statuts provinciaux du Canada, 1843, chap. 19.

15. Les articles concernant la constitution de la Cour et la nomination des commissaires se retrouvent dans les *Statuts refondus de la province de Québec* de 1888, art. 2408 à 2445 ; les articles qui règlent la procédure sont au *Code de procédure civile*, 1897, art. 59-60 et 1253-1283.

16. *S.R.P.Q.*, *supra*, note 15, art. 2408.

17. *Id.*, art. 2414. Les nominations sont publiées dans la *Gazette officielle*. Habituellement en même temps que des personnes sont nommées, d'autres voient leur commission révoquée ; voir, par exemple : *Gazette officielle de Québec*, vol. 24, n° 21 (21 mai 1892), p. 1282.

18. *S.R.P.Q.*, *supra*, note 15, art. 2413 ; C.P.C., 1897, art. 59.

19. *S.R.P.Q.*, *supra*, note 15, art. 2415.

1.1.2. Le personnel

Les personnes appelées à devenir commissaires n'ont pas à posséder de qualifications particulières. Elles ne peuvent cependant pas être huissier, constable, aubergiste, cabaretier, hôtelier ou tenir une maison d'entretien public²⁰. La personne choisie pour remplir cette charge doit prêter serment de « bien et fidèlement remplir les devoirs de son office, au meilleur de ses connaissances, capacités et jugement »²¹. Le commissaire doit exercer sa charge gratuitement²².

Il revient à chacune des cours de nommer un greffier. Les personnes considérées inaptes à remplir cette fonction sont curieusement plus nombreuses que pour celle de commissaire. Aux personnes énumérées précédemment, il faut ajouter le mineur, le marchand de liqueurs spiritueuses ou fermentées, le juge de paix, le parent ou la personne liée par ses affaires privées au commissaire de la cour ; ne sont cependant pas exclus le constable et l'hôtelier. En outre, une qualification foncière est exigée du greffier, à défaut de quoi il doit fournir un cautionnement. À l'instar du commissaire, il prête serment²³. Le greffier a droit à des honoraires dont le montant est fixé par la loi²⁴.

1.1.3. La juridiction

La cour est habilitée à entendre une demande d'une nature purement personnelle ou mobilière, née d'un contrat ou d'un quasi-contrat et qui n'excède pas vingt-cinq dollars, contre un défendeur résident²⁵ :

- a) dans la même localité ;
- b) dans une localité autre, s'il réside dans un rayon de quinze milles et si la créance est née dans la localité où se trouve la cour ;
- c) dans une localité voisine, où une cour n'est pas instituée ou dont les commissaires ne peuvent siéger, à la condition cependant que cette localité soit dans le même district et dans un rayon n'excédant pas trente milles.

20. *Id.*, art. 2409.

21. *Id.*, art. 2422.

22. *Id.*, art. 2432.

23. *Id.*, art. 2423 et 2426-2429.

24. *Id.*, art. 2441.

25. *C.P.C.*, 1897, art. 59. En 1904, la juridiction matérielle de la cour était portée à \$39 (*Loi amendant le Code de procédure civile, relativement à la juridiction de la Cour des commissaires*, S.Q. 1904, chap. 47).

La cour peut connaître également des demandes de paiement de taxes municipales²⁶. En outre, elle est habilitée à se prononcer sur les actions pour recouvrement de cotisations scolaires et répartitions d'églises ; le montant réclamé ne peut cependant excéder vingt-cinq dollars²⁷.

La loi exclut expressément certaines actions de la compétence de la cour, notamment les actions pour injures verbales et les demandes pour le recouvrement d'amendes ou de pénalités²⁸.

La juridiction territoriale de la cour se maintient sur l'ensemble de la localité prévue à l'origine, malgré qu'une partie du territoire soit détachée de ladite localité pour constituer une municipalité distincte. Le gouvernement peut également, après présentation d'une requête à cet effet, instituer une Cour des commissaires différente pour la nouvelle municipalité²⁹.

1.1.4. Le déroulement de l'instance

À l'instar des autres tribunaux, une action devant la cour commence par un bref d'assignation émis par un commissaire. Le contenu du bref est prévu dans la loi. Le délai d'assignation est d'au moins trois jours lorsque le défendeur ne réside pas à plus de six milles du lieu d'assignation. Lorsque la distance est supérieure à six milles, le délai d'assignation est augmenté d'un jour pour chaque six milles additionnels³⁰.

La cour tient ses séances près de l'église ou dans le lieu le plus fréquenté de la localité. Le choix de la salle revient aux commissaires. Les frais de location et d'entretien sont à la charge du greffier qui doit les acquitter à même ses honoraires³¹. Les séances de la cour se tiennent normalement le premier lundi de chaque mois et sont publiques³².

Un justiciable peut se faire représenter devant la cour par un avocat ou une personne dûment mandatée ; dans ce dernier cas, la représentation est gratuite³³. Un commissaire peut siéger seul ; ils peuvent aussi siéger plusieurs, mais alors ils doivent être tous ensemble³⁴. La procédure est sommaire.

26. *Code municipal*, 1898, art. 951.

27. *C.P.C.*, 1897, art. 59 et *S.R.P.Q.*, *supra*, note 15, art. 2189 et 3411.

28. *C.P.C.*, 1897, art. 60. L'exclusion des actions pour injures verbales semble habituelle devant les tribunaux non judiciaires ; voir, à ce propos : J.W. HURST, *The Growth of American Law. The Law Makers*, Boston, Little, Brown and Company, 1950, p. 161.

29. *S.R.P.Q.*, *supra*, note 15, art. 2419-2420.

30. *C.P.C.*, 1897, art. 1264-1265.

31. *S.R.P.Q.*, *supra*, note 15, art. 2430.

32. *Id.*, art. 2433 et 2431.

33. *C.P.C.* 1897, art. 1273-1274.

34. *Id.*, art. 1253.

Contrairement à ce qui se produit devant les autres tribunaux, la preuve testimoniale est admise dans tous les cas³⁵. Les décisions sont rendues suivant l'équité³⁶.

La Cour des commissaires peut, comme tout autre tribunal, permettre l'intervention, la saisie-gagerie, la saisie-revendication et la saisie-arrêt après jugement³⁷. En rendant son jugement, la cour peut condamner la partie qui perd aux frais. L'exécution forcée du jugement est possible dans l'hypothèse où une partie ne respecte pas une condamnation prononcée contre elle³⁸.

Dans certains cas, mentionnés dans la loi, chacune des parties peut évoquer la cause devant la Cour de circuit³⁹. Une décision rendue par un commissaire est soumise au pouvoir de surveillance et de contrôle des tribunaux supérieurs⁴⁰. L'appel à la Cour de circuit est possible dans le cas d'une poursuite intentée en vertu du *Code municipal* pour taxes et cotisations⁴¹.

Le greffier de la Cour des commissaires se doit de tenir un registre où sont mentionnés les causes introduites et les jugements rendus. Le registre en question est considéré comme étant celui du tribunal. Copie des inscriptions qui y sont faites doit être fournie à une personne qui en fait la demande. Lorsqu'un greffier délaisse sa fonction il doit remettre le registre, les dossiers et les archives au commissaire — à l'un d'entre eux s'ils sont plusieurs — ou à son successeur⁴².

1.2. La conciliation obligatoire

La conciliation a été rendue obligatoire en 1899. L'adoption du projet de loi ne fut pas sans difficulté. Le parrain, monsieur J.-A. Chicoyne, revint deux fois à la charge avant de parvenir à faire adopter la loi. Présenté pour la première fois en 1898, le projet de loi ne parvint pas à franchir l'étape du Conseil législatif et il mourut au feuilleton⁴³.

L'année suivante, le projet de loi est introduit à nouveau et il est adopté, non sans subir toutefois plusieurs amendements au Conseil législatif. La loi

35. *Id.*, art. 1277-1278.

36. *Id.*, art. 1253.

37. *Id.*, art. 1258-1262.

38. *Id.*, art. 1280-1281.

39. *Id.*, art. 1268-1272.

40. *Id.*, art. 57.

41. *Id.*, art. 58.

42. *S.R.P.Q.*, *supra*, note 15, art. 2436 et 2438-2440.

43. Projet de loi n° 106, 1^{re} session, 9^e Législature (*Bill concernant la conciliation*). Voir aussi : *Débats de l'Assemblée législative du Québec*, 1897-98, pp. 73 et 214.

fut sanctionnée le 10 mars 1899⁴⁴. L'opposition au projet de loi a semblé surtout provenir des anglophones du Conseil législatif. La raison principale de cette opposition est due davantage à des motifs d'ordre religieux qu'à un refus du principe et des buts visés par la loi. En effet, il avait d'abord été prévu de nommer conciliateurs les membres du clergé catholique ou protestant et de permettre à ceux-ci de procéder à la conciliation sans tenir compte de la religion des parties. Devant l'opposition manifestée, on retira les ministres protestants de la liste des conciliateurs *ex-officio* et on permit aux prêtres catholiques d'entendre en conciliation les parties de leur dénomination religieuse seulement⁴⁵.

1.2.1. Le but de la conciliation

Le but de la loi est clairement exprimé autant dans les débats parlementaires que dans le préambule de la loi. Le législateur vise deux objectifs en instituant la conciliation obligatoire : diminuer le nombre de procès dans les campagnes et, par voie de conséquence, les frais judiciaires. Monsieur Chicoyne exprime bien ce qu'il recherche en présentant son projet de loi.

Il y a longtemps que l'on a reconnu le besoin d'éviter l'encombrement qui règne dans nos cours de justice et la multiplicité des procès qui causent la ruine de notre population rurale. Nos gens se ruinent à plaider pour les prétentions pourtant faciles à concilier avec la moindre bonne volonté. [...] L'objet de cette étude n'est pas de créer un rouage judiciaire nouveau, il est au contraire d'alléger la machine judiciaire.⁴⁶

Dans le but évident de signaler clairement l'objet de la loi, le législateur a fait précéder le texte de loi du préambule suivant⁴⁷ :

Attendu qu'il est désirable de diminuer le nombre des procès qui peuvent surgir dans les campagnes ;

Attendu que pour atteindre ce but, il est opportun de soumettre, en certains cas, les poursuites judiciaires au préliminaire de la conciliation ;

Marc Sauvalle, journaliste à *La Presse*, auteur d'un guide sur cette législation⁴⁸, apporte des explications sur la portée territoriale restreinte de la loi. Pourquoi en effet avoir décidé d'instituer la conciliation en région rurale seulement ? Sauvalle répond à cette interrogation.

Un procès est chose généralement nuisible ; mais s'il se produit au sein d'une paisible paroisse, il prend une physionomie particulièrement regrettable. Un

44. *Loi concernant la conciliation*, S.Q., 1899, chap. 54.

45. M. SAUVALLE, *Guide du conciliateur*, Montréal, C. Théoret, 1899, pp. 7–10.

46. *Débats de l'Assemblée législative du Québec*, 1899, pp. 67–68.

47. *Loi concernant la conciliation*, *supra*, note 44.

48. *Supra*, note 45.

litige qui éclate à la campagne ne se vide qu'aux prix de frais considérables, vu l'éloignement du chef-lieu judiciaire et ordinairement il laisse après lui des sentiments de haine et de rancune bien difficiles à calmer. L'air pur de la vie champêtre est naturellement peu sympathique à l'esprit de chicane. Il est si bien saturé de calme et d'harmonie, qu'il n'est jamais violenté par le souffle de la discorde sans en subir de profondes perturbations.⁴⁹

D'après les propos de l'auteur, le procès porte atteinte à la cohésion sociale. Les traces qu'il laisse seront d'autant plus marquées en milieu rural que nous sommes en présence d'une société dont les membres, étant donné leur nombre peu élevé, se connaissent et se côtoient inévitablement. La conciliation constitue le moyen d'éviter la confrontation directe entre deux individus en recourant à l'aide d'une troisième personne, issue de la même communauté, dont la mission est de faire en sorte que les parties parviennent à trouver une solution à une mésentente et éviter ainsi un affrontement judiciaire.

Cette loi, comme le reconnaît le député, a été influencée par la législation française. Il indique que des législations comparables existent aussi en Hollande, en Belgique et en Angleterre. Il soutient que la conciliation permet, en France, de diminuer les litiges de presque un tiers⁵⁰.

Le député précise que son projet de loi jouit de l'appui de toute la presse⁵¹, comme en fait foi cet extrait du *Progrès de Valleyfield*:

M. Chicoyne, député de Wolfe, a présenté à la chambre un bill qui intéresse tout particulièrement les petits plaideurs. C'est « une loi de conciliation ». [...] C'est une loi libérale dans toute la large acception du terme. [...] Le bill de M. le député de Wolfe est basé sur la loi française; c'est en grande partie quasi le texte même. Il est certainement appelé à faire beaucoup de bien, et il a été accueilli avec ferveur par les deux côtés de la chambre. Devant cette mesure, un adversaire loyal ne saurait faire autrement que déposer les armes, et féliciter cordialement M. le député de Wolfe.⁵²

Le projet de loi semble avoir été relativement bien accueilli par les avocats membres de l'Assemblée législative. À l'extérieur de la chambre toutefois, il s'est trouvé un grand nombre d'avocats pour s'opposer à l'adoption du projet de loi. Aussi, le député a-t-il dû s'efforcer de convaincre les membres du Barreau du bien-fondé de la conciliation. Selon monsieur Chicoyne, la conciliation enlèvera un fardeau aux avocats qui ne retirent pas

49. *Id.*, pp. 48-49.

50. Sur la conciliation en France, voir : *Code de procédure civile* (France), 1914, art. 48-58; G. GRIOLET et C. VERGÉ, *Répertoire pratique de législation, de doctrine et de jurisprudence*, Tome 3, Paris, Dalloz, 1912, pp. 430-444.

51. Voir des extraits, éminemment favorables, publiés par 17 journaux différents et reproduits par M. SAUVALLÉ, *supra*, note 45, pp. XI-XVI.

52. 27 janvier 1899, p. 2.

de profit de ce genre de causes. Il souhaite, qu'à l'instar des médecins qui, par leur présence dans des associations, par des publications ou la diffusion de mesures d'hygiène, travaillent à réduire les maladies, les avocats jouent également un rôle préventif dans la société. Poursuivant son parallèle, il ajoute :

Je ne voudrais jamais croire que le Barreau aura moins de patriotisme et refusera d'encourager une œuvre de patriotisme, d'hygiène morale, destinée à guérir le peuple de la terrible maladie de procédure qui cause tant de ruines dans ses rangs.⁵³

1.2.2. Les conciliateurs

Le conseil de chaque municipalité peut, par résolution, désigner des personnes comme conciliateurs ; avant d'entrer en fonction, elles doivent prêter serment. En plus de ces conciliateurs désignés, certaines personnes sont, en raison des fonctions qu'elles occupent, conciliateurs d'office. Il s'agit des prêtres catholiques romains, des juges de paix et des maires⁵⁴.

Le législateur, au lieu de faire appel à un fonctionnaire pour remplir le rôle de conciliateur, recourt plutôt aux autorités religieuses et civiles des communautés rurales. Sauvalle considère ce choix justifié du fait que dans tous les villages, les notables, plus que quiconque, ont avantage à ce que règne la paix⁵⁵. Il se montre particulièrement satisfait de la présence des prêtres parmi les conciliateurs. Par la connaissance qu'ils ont de leurs paroissiens, de leurs ressources tant matérielles qu'intellectuelles, ils seraient les plus aptes à remplir cette charge⁵⁶.

1.2.3. Le fonctionnement de la conciliation

La conciliation est obligatoire lorsqu'un créancier revendique une créance personnelle et mobilière qui n'excède pas vingt-cinq dollars ; les parties doivent être capables de transiger et la créance doit porter sur un objet pouvant donner lieu à une transaction⁵⁷. En outre, le créancier et le débiteur doivent être domiciliés dans la même municipalité⁵⁸. Un certain nombre de matières sont cependant exclues de l'application de la loi⁵⁹.

53. *Débats de l'Assemblée législative du Québec*, 1899, p. 68.

54. *Loi concernant la conciliation*, *supra*, note 44, art. 2-3.

55. M. SAUVALLE, *supra*, note 45, p. 59.

56. *Id.*, p. 74.

57. *Loi concernant la conciliation*, *supra*, note 44, art. 1.

58. *Id.*, art. 4.6 *a contrario*.

59. *Id.*, art. 4.

Le demandeur, qui répond aux exigences de la loi, choisit un conciliateur chez qui il se rend et lui demande d'appeler le défendeur en conciliation. Le conciliateur invite le défendeur à comparaître devant lui au moyen d'un billet d'avertissement qui précise le montant ainsi que l'origine de la créance. Cette citation interrompt la prescription. La signification du billet d'avertissement peut être faite par toute personne, les seules exigences étant qu'elle soit lettrée et habile à témoigner⁶⁰.

Les parties comparaissent en personne ou représentées par procureur. Le conciliateur tente de les mettre d'accord. Qu'il y parvienne ou pas, il dresse un procès-verbal de la séance⁶¹. La conciliation est gratuite⁶².

En 1905, le législateur limitait l'application de la loi aux localités où il n'existait pas de cours des commissaires⁶³. Par la suite, en 1920, la loi fut abrogée⁶⁴.

1.3. Le Tribunal des juges de paix

Nous ne pouvons passer sous silence le Tribunal des juges de paix, étant donné son importance dans l'organisation de la justice rurale y compris en matière civile.

À l'instar des commissaires, le juge de paix est nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil⁶⁵. Cependant, contrairement à ceux-ci, il doit posséder certaines qualifications déterminées par la loi. D'abord, il doit être désigné parmi les personnes les plus compétentes, résidant dans le district dans lequel il est choisi⁶⁶. Ensuite, il doit déclarer sous serment qu'il possède un bien immeuble d'une valeur de mille deux cents dollars ou plus⁶⁷. Les avocats ne sont pas habilités à devenir juges de paix⁶⁸.

60. *Id.*, art. 6-8.

61. *Id.*, art. 11-12.

62. *Id.*, art. 17.

63. *Loi amendant la loi concernant la conciliation*, S.Q. 1905, chap. 31.

64. *Loi amendant les Statuts refondus, 1909, relativement à la conciliation*, S.Q. 1920, chap. 76.

65. *S.R.P.Q.*, *supra*, note 15, art. 2562. Pour un exemple de nomination de juges de paix et de révocation des commissions antérieures, voir : *Gazette officielle de Québec*, vol. 24, n° 16 (16 avril 1892), p. 964. Certaines personnes sont d'office juges de paix, il s'agit notamment des juges des cours supérieures, des chefs des conseils municipaux et des juges de la Cour des sessions de la paix à Montréal et à Québec : R. DANDURAND et C. LANCTOT, *Manuel du Juge de paix*, Montréal, C.O. Beauchemin et fils, 1891, pp. 22-23.

66. *S.R.P.Q.*, *supra*, note 15, art. 2545.

67. *Id.*, art. 2547 ; ce montant fut par la suite abaissé à six cents dollars (*Loi amendant l'article 2547 des Statuts refondus, concernant la qualification foncière des juges de paix*, S.Q. 1902, chap. 20, art. 1).

68. *S.R.P.Q.*, *supra*, note 15, art. 2546.

La juridiction du juge de paix est double. Il peut entendre des affaires pénales et civiles en vertu de pouvoirs conférés par des lois fédérales et provinciales. En vertu du *Code de procédure civile*, il a juridiction dans les cas suivants⁶⁹ : « le recouvrement des taxes d'écoles, des cotisations pour la construction ou réparation des églises, presbytères et cimetières, dommages causés par les animaux et autres matières concernant l'agriculture, différends entre maîtres et serviteurs dans certaines localités, salaire des matelots, réclamations des emprunteurs contre les prêteurs sur gages, et autres matières ». De plus, il a juridiction pour juger les contrevenants aux règlements municipaux⁷⁰. En matière criminelle, le juge de paix a notamment le pouvoir d'émettre un mandat d'arrêt ou une sommation à comparaître et de recevoir les comparutions ; dans les cas de mise en accusation sommaire, il peut entendre l'affaire et rendre jugement⁷¹.

Le juge de paix doit tenir un registre de toutes les condamnations qu'il prononce⁷². Un rapport trimestriel doit être transmis au greffier de la paix de son district judiciaire. Ce rapport ne s'étend pas à toutes les activités du juge, il est limité aux poursuites pour offenses d'une nature publique et au recouvrement d'amendes⁷³. Le juge de paix est assisté par son greffier qui doit faire les inscriptions dictées par le juge dans le registre. Le greffier reçoit des honoraires fixés par le tarif judiciaire. C'est également à lui que revient de veiller au maintien de l'ordre pendant que le tribunal siège⁷⁴.

2. Le contentieux de la justice rurale

Il nous a été possible de rassembler un certain nombre de données sur le contentieux de la justice rurale. Ces données permettent de mieux apprécier l'importance et la nature du contentieux des tribunaux non judiciairisés des communautés rurales au tournant du siècle⁷⁵.

69. C.P.C., 1897, art. 63.

70. C.M., 1898, art. 1042, 1052-1060 ; S.R.P.Q., *supra*, note 15, art. 2575-2577.

71. *Code criminel*, S.R.C., 1906, chap. 146, art. 653-799. Mentionnons que des manuels ont été publiés afin de permettre aux juges de paix d'exercer leur fonction en matière criminelle de façon éclairée : R. DANDURAND et C. LANCTOT, *supra*, note 65 ; J.-H. PARÉ, *Manuel pratique des juges de paix de la province de Québec. Leur administration des lois criminelles ou pénales établies par le Pouvoir fédéral Canadien*, Québec, L'Action sociale, 1922. 632 p. ; P.A. JUNEAU, *Code des juges de paix de la province de Québec*, Québec, s. éd., 1927, 123 p.

72. S.R.P.Q., *supra*, note 15, art. 2578.

73. *Id.*, art. 2582.

74. *Id.*, art. 2585-2586.

75. À l'occasion, il se peut que les données présentées dépassent l'étendue de la période étudiée. Cela a été rendu nécessaire soit pour vérifier, sur une plus grande période, la persistance d'une tendance observée, soit en raison de l'insuffisance de certaines données pour les quarante années retenues.

2.1. Le volume du contentieux

L'étude du volume du contentieux de la justice rurale porte sur la Cour des commissaires et le Tribunal des juges de paix. Il a malheureusement été impossible d'obtenir des données statistiques sur la conciliation obligatoire.

2.1.1. La Cour des commissaires

Il semble, d'après certaines statistiques, que le nombre total de cours à avoir été instituées soit 366⁷⁶. La très grande majorité de ces cours étaient en fonction durant la seconde partie du XIX^e siècle. Une quarantaine environ ont été ajoutées par la suite, notamment dans des régions ouvertes à la colonisation. Durant les années retenues pour notre étude, le nombre de cours est respectivement de 311 en 1880, 307 en 1900 et 303 en 1920 (Tableau 1). Il s'agit là d'une stabilité remarquable. Seul le district de Montréal connaît une diminution notable du nombre des cours. Ailleurs, il y a peu de modifications, sinon un réaménagement de la distribution des tribunaux après la création de trois nouveaux districts.

Au même moment, le nombre de cours actives connaît une chute considérable. En effet, alors qu'en 1880, les justiciables requièrent les services d'un commissaire dans 172 des 311 cours de la province, les chiffres sont respectivement de 107 sur 307 en 1900 et de 44 sur 303 en 1920. Le taux des cours actives, établi en mettant en relation le nombre des cours actives sur le nombre des cours existantes, décroît donc sensiblement durant la période étudiée, passant de 55% en 1880, à 35% en 1900 et 15% en 1920.

Le nombre de jugements rendus par l'ensemble des cours des commissaires du Québec décroît sensiblement durant la période étudiée. En établissant une moyenne des jugements rendus sur une période de cinq ans, on se rend compte que la cour rend moitié moins de jugements au début du siècle et cette tendance va en s'accroissant par la suite (Tableau 2).

Évidemment, la diminution du volume des jugements rendus par les cours des commissaires n'est pas constante. Loin de là, il arrive même que le nombre de jugements augmente. Malgré quelques soubresauts, il est cependant indéniable que la Cour des commissaires n'exerce plus, après 1899, l'attrait qu'elle exerçait auparavant. Il n'est pas aisé de découvrir les causes de cette situation. Trois hypothèses nous semblent pouvoir être avancées en guise d'explication. La première veut que les justiciables aient préféré recourir à un tribunal plus formaliste, la Cour de circuit, au détriment de la Cour des commissaires. La seconde, que l'inflation ait peu à

76. Québec (Province), Ministère de la Justice, *Répertoire des « Cours des commissaires » (1868-1965)*, Québec, Ministère de la Justice, 1972, p. 25.

TABLEAU 1

Cours des commissaires — Nombre de cours et cours actives

	Nombre de cours			Cours actives		
	1880	1900	1920	1880	1900	1920
Arthabaska	22	18	18	8	8	5
Beauce	10	9	9	8	5	2
Beauharnois	19	20	18	9	7	1
Bedford	20	22	23	12	11	7
Chicoutimi	2	3	1	2	1	0
Gaspé	3	2	2	1	0	0
Iberville	16	14	14	4	3	0
Joliette	18	20	19	8	1	3
Kamouraska	11	11	11	8	3	2
Montmagny	7	8	8	6	3	1
Montréal	42	35	34	28	8	3
Ottawa (Hull)	19	12	11	7	3	1
Québec	14	12	13	7	9	3
Richelieu	19	20	19	10	2	1
Rimouski	6	7	6	5	3	0
Saguenay	1	2	4	1	2	1
St-François	21	25	25	13	13	6
St-Hyacinthe	23	21	20	9	3	0
Terrebonne	19	20	21	13	12	3
Trois-Rivières	19	19	14	13	10	3
Pontiac	—	7	7	—	0	0
Nicolet	—	—	4	—	—	1
Roberval	—	—	2	—	—	1
	311	307	303	172	107	44

Source : *Gazette officielle de Québec*, 1881, 1901, 1921.

peu eu raison du montant maximal prévu pour les actions devant la Cour des commissaires. La troisième, que la mise sur pied de la conciliation obligatoire entre justiciables ait permis de régler hors cour un certain nombre de litiges réduisant d'autant l'activité des commissaires. Nous allons, tour à tour, prendre en considération chacune de ces hypothèses.

La première hypothèse pose des problèmes particuliers étant donné la difficulté d'établir des statistiques comparables pour les deux cours. La Cour de circuit possède une juridiction étendue. Elle entend notamment les contestations pour les sommes inférieures à 25 \$, cela en concurrence avec la Cour des commissaires⁷⁷. Cette juridiction s'étend à l'ensemble du territoire,

⁷⁷ C.P.C., 1897, art. 54.

TABLEAU 2

Moyenne quinquennale des jugements rendus par la Cour des commissaires

Année	Nombre moyen de jugements	Indice de variation
1880-84	4490	100
1885-89	3048	68
1890-94	3359	75
1895-99	3670	81
1900-04	2227	50
1905-09	1862	42
1910-14	2081	46
1915-19	2197	49
1920-24	1556	35
1925-29	1251	28

Source : *Gazette officielle du Québec*, 1881-1891 et *Annuaire statistique*, 1914, 1930

alors que la Cour des commissaires a une activité restreinte aux communautés rurales. Afin de rendre les statistiques comparables, il faut donc soustraire des statistiques de la Cour de circuit, l'activité des villes de Montréal, Québec, Trois-Rivières et Saint-Hyacinthe. De surcroît, au lieu de comparer les jugements rendus par chacune des cours, nous devons prendre en considération les sommations émises⁷⁸, étant donné qu'il est impossible de départager, dans les statistiques de la Cour de circuit, les jugements sur des revendications dont le montant est de 25 \$ et moins du total des jugements rendus par la cour. Ces précisions étant apportées, voici les statistiques pour chacune des cours :

TABLEAU 3

Évolution du nombre des sommations émises pour des actions de moins de \$25. devant la Cour des commissaires et la Cour de circuit, 1885-88, 1915-18

	Total des sommations émises par les deux cours		Sommations émises par la Cour des commissaires			Sommations émises par la Cour de circuit		
	Nombre	Indice de variation	Nombre	% du total	Indice de variation	Nombre	% du total	Indice de variation
1885-8	12186	100	5702	47	100	6484	53	100
1915-8	8813	72	3798	43	67	5015	57	77

Source : *Gazette officielle du Québec*, 1886-1891 et *Annuaire statistique*, 1930

78. «Sommations émises» est l'expression employée dans les statistiques officielles pour désigner les brefs d'assignation émis.

Les deux cours connaissent une diminution du nombre des sommations émises de la première à la seconde période. La baisse est cependant plus accentuée pour la Cour des commissaires que pour la Cour de circuit, soit une diminution d'à peu près un tiers des sommations émises dans le premier cas et d'un quart dans le second cas. La Cour de circuit ne semble pas récupérer à son profit la diminution enregistrée de l'activité de la Cour des commissaires. Les justiciables n'ont vraisemblablement pas délaissé la Cour des commissaires au profit du tribunal plus formaliste de la Cour de circuit.

La deuxième hypothèse retenue est que la hausse de l'indice du coût de la vie a fait en sorte que petit à petit la Cour des commissaires a perdu juridiction sur un nombre croissant de litiges ; les justiciables ont dû alors recourir à la Cour de circuit ou s'abstenir d'un recours judiciaire devenu plus onéreux. Malheureusement, nous n'avons pu trouver des données sur le taux d'inflation pour toute l'étendue de la période étudiée ; nos données ne portent que sur les années postérieures à 1913.

Le graphique ci-après (Graphique 1), qui indique d'une part l'indice du coût de la vie et d'autre part l'indice de variation du nombre de jugements rendus par la Cour des commissaires, corrobore notre hypothèse. Durant la Première Guerre mondiale et dans les années qui suivent, le Canada connaît une forte hausse de l'inflation, l'indice fait un saut prodigieux, passant de 81 en 1915 à 150 en 1920. Cette hausse de l'inflation provoque une chute immédiate de l'activité de la Cour des commissaires. Cette constatation est particulièrement évidente pour les années 1916 à 1921. En 1922, l'indice descend à 121, il demeure à ce niveau jusqu'en 1930. La baisse relative de l'indice du coût de la vie est suivie d'une hausse de l'activité de la Cour des commissaires. Cette hausse, qui n'est peut-être qu'accidentelle, est passagère. Dès 1923, l'activité de la cour est à nouveau en perte de vitesse ; elle ne montre pas de reprise manifeste avant la fin de la période.

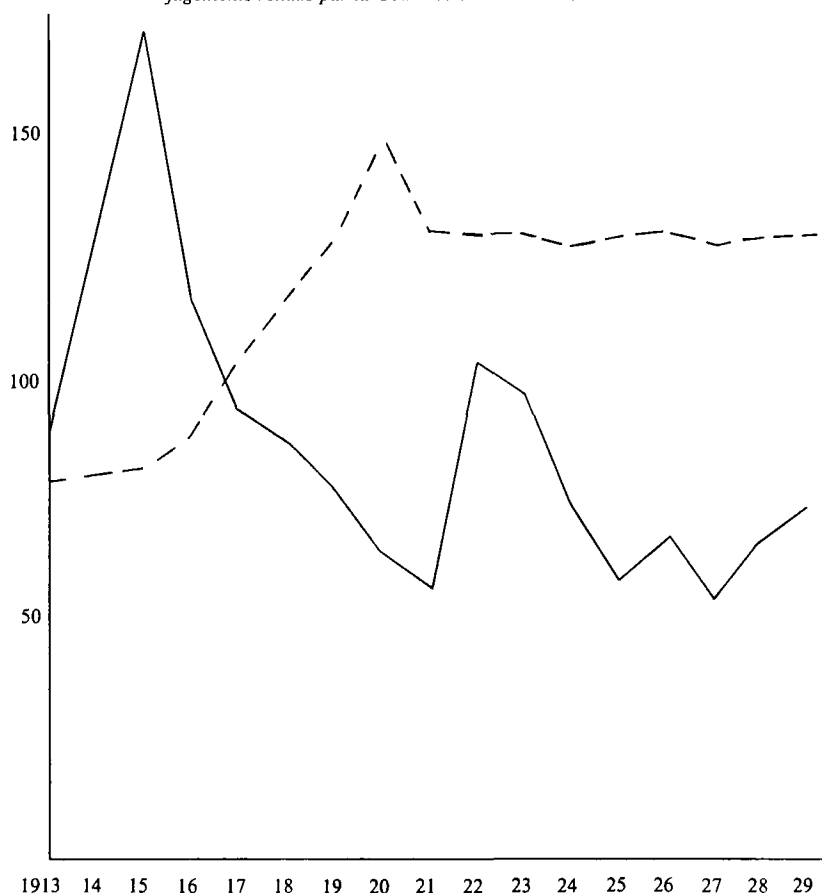
S'il est difficile d'établir avec exactitude la part de l'inflation dans la chute de l'activité de la Cour des commissaires, il est indéniable qu'elle est l'un des facteurs qui permet d'expliquer le phénomène. En ne réagissant pas pour hausser la juridiction matérielle de la cour, le législateur limitait indirectement l'accès à la cour.

Il faut mentionner qu'antérieurement à la période pour laquelle nous possédons des données sur l'inflation, la juridiction matérielle de la cour avait été haussée. En effet, en 1904, le *Code de procédure civile* était modifié afin de porter de 25\$ à 39\$ la juridiction matérielle de la Cour des commissaires⁷⁹. En apportant une telle modification, le législateur cherchait

79. *Loi amendant le Code de procédure civile, relativement à la juridiction de la Cour des commissaires, supra*, note 25. À quelques reprises auparavant, il avait été question de

GRAPHIQUE 1

Indice du coût de la vie et indice de variation du nombre de jugements rendus par la Cour des commissaires, 1913-1929



--- Indice du coût de la vie (1935-39 = 100)

— Indice de variation du nombre de jugements rendus par la Cour des commissaires (1908-1912 = 100)

Source: F.H. Leacy. *Statistiques historiques du Canada*. 2^e éd., Ottawa, Statistique Canada, 1983, p. K1-7.

hausser la juridiction matérielle de la Cour. Dès 1888, dans un rapport au premier ministre, des juristes proposaient d'augmenter la juridiction de la Cour à quarante ou cinquante dollars (*Rapport à l'Honorable premier ministre de la province de Québec sur les observations relatives au Code de procédure civile...*, Montréal, La Patrie, 1888, p. 67). Antérieurement à la loi de 1904, deux projets de loi avaient déjà été déposés, l'un en 1897 (Projet de loi n° 82. *Bill amendant l'article 59 du code de procédure civile, concernant la juridiction de la Cour des commissaires*), l'autre en 1902 (Projet de loi n° 95. *Bill amendant le code de procédure civile, relativement à la juridiction de la Cour des commissaires*). Les deux projets visaient à augmenter la juridiction de la Cour à cinquante dollars.

probablement davantage à annihiler les méfaits de l'inflation qu'à accroître l'accès à la cour. Cette modification ne semble pas avoir eu d'influence sur le volume des affaires (Tableau 2). Cela a probablement eu pour effet de maintenir au niveau antérieur l'accès à la Cour des commissaires.

La troisième hypothèse suggère que la conciliation a contribué au déclin de la Cour des commissaires. La conciliation, dont il a été question plus haut, a été rendue obligatoire en 1899⁸⁰. La juridiction des conciliateurs s'étendait, à quelques exceptions près, précisées dans la loi, à presque toutes les demandes inscrites devant la Cour des commissaires.

Il était donc prévisible que la mise en place de la conciliation obligatoire aurait un effet négatif sur le volume des affaires de la Cour des commissaires. Les statistiques confirment notre hypothèse. Le système mis en place en 1899 donne des résultats dès l'année suivante, les sommations émises et les jugements rendus passent respectivement de 5506 à 4383 et de 3522 à 2451. Cette modification, loin de s'estomper, se maintient comme le confirment les chiffres suivants :

TABLEAU 4

Sommations émises et jugements rendus par la Cour des commissaires, 1890-1909

Périodes		Sommations émises		Jugements rendus	
		Nombre	Indice de variation	Nombre	Indice de variation
1 ^o	1890-94	6167	100	3359	100
2 ^o	1895-99	5917	96	3620	108
3 ^o	1900-04	3764	61	2227	66
4 ^o	1905-09	3068	50	1862	55

Source : *Gazette officielle de Québec*, 1891 et *Annuaire statistique*, 1914

Il est indéniable que la conciliation entraîne une baisse de l'activité de la cour et cela en dépit du fait que la compétence matérielle de la Cour des commissaires ait été augmentée en 1904. Nous ne prétendons cependant pas que le déficit de plus de 2 000 sommations durant la troisième période par rapport à la période précédente signifie que dans autant de cas les personnes ont eu recours à la conciliation. La mise en place d'une instance de conciliation avant de parvenir au tribunal, a sans doute eu un effet dissuasif

80. Voir, *supra*, note 44 et le texte correspondant.

sur un certain nombre de personnes, qui ont dès lors décidé de renoncer à recourir aux tribunaux. D'autres, dont nous ne pouvons évaluer le nombre en l'absence de statistiques, ont certainement eu recours aux conciliateurs et réussi, grâce à leur intervention, à régler leur litige hors cours. L'intervention du législateur en 1905⁸¹, qui limitait l'application de la conciliation obligatoire aux localités où ne se trouvait pas une cour des commissaires, ne semble pas avoir affecté le volume des affaires devant la cour. Au lieu de connaître une certaine remontée, comme on aurait pu s'y attendre, l'activité de la cour poursuit son déclin.

2.1.2. Le Tribunal des juges de paix

Pendant toute la période étudiée, le nombre des juges de paix est très élevé et tend même à s'accroître. En effet, on compte 2 462 juges en 1880, 2 756 en 1900 et 3 275 en 1920 (Tableau 5).

Alors que les cours des commissaires se retrouvent surtout dans les chefs-lieux des districts judiciaires, les juges de paix sont disséminés sur tout le territoire. Plusieurs paroisses, même peu peuplées, ont ainsi un ou plusieurs juges de paix à leur disposition. Cette décentralisation permet à l'État d'assurer la présence du pouvoir judiciaire dans une proportion importante des municipalités du Québec.

Malgré le nombre de juges de paix et l'étendue de la juridiction, le nombre des juges actifs est fort réduit. En 1880, 374 juges de paix sur 2 462 reçoivent des plaintes ou rendent des jugements. En 1900, seulement 267 juges sur 2 756 sont actifs. En 1920, nous n'en sommes plus qu'à 126 sur 3 275. Le taux des juges actifs, calculé en mettant en relation le nombre des juges actifs avec le nombre total des juges de paix, se maintient à un bas niveau, soit : 15% en 1880, 10% en 1900 et 4% en 1920. Le Tribunal des juges de paix, malgré l'importance numérique des personnes habilitées à y siéger, semble avoir été grandement sous-utilisé. On est en droit de se demander si le fait d'être nommé juge de paix ne constituait pas une nomination honorifique dont on pouvait gratifier les personnes méritantes dans la société, notamment certains partisans indéfectibles du parti au pouvoir⁸².

Le recours à un nombre limité de juges de paix est encore plus accentué en région urbaine. À Montréal, le taux des juges actifs passe de 2.6% en 1880 à 0.5% en 1900 et 0.4% en 1920. À Québec, il se maintient à 3.3% en 1880 et 1900 et devient nul en 1920.

81. *Loi amendant la loi concernant la conciliation*, *supra*, note 63.

82. À cet égard, voir : *Débats de la Législature de la province de Québec*, 1883, pp. 133-146.

TABLEAU 5

Juges de paix — Nombre de juges et juges actifs

	Nombre de juges			Juges actifs		
	1880	1900	1920	1880	1900	1920
Arthabaska	103	87	93	13	13	7
Beauce	77	74	107	22	14	8
Beauharnois	97	84	65	12	9	2
Bedford	144	163	144	21	26	13
Chicoutimi	37	70	49	9	10	2
Gaspé	97	65	64	23	19	13
Iberville	82	47	44	8	4	2
Joliette	82	126	122	8	10	2
Kamouraska	56	55	70	17	6	3
Montmagny	78	33	46	18	3	2
Montréal	290	274	301	51	22	4
Montréal, Cité de	191	594	1001	5	3	4
Ottawa	153	103	98	25	19	3
Québec	175	155	166	26	19	4
Québec, Cité de	90	90	59	3	3	0
Richelieu	76	60	69	12	9	3
Rimouski	41	55	77	6	6	2
Saguenay	54	58	54	7	12	3
St-François	170	218	195	21	25	17
St-Hyacinthe	103	94	75	11	8	2
Terrebonne	82	102	105	10	8	9
Trois-Rivières	184	102	108	46	7	10
Pontiac	—	47	55	—	12	6
Nicolet	—	—	53	—	—	1
Roberval	—	—	55	—	—	4
	2462	2756	3275	374	267	126

Source : *Gazette officielle de Québec*, 1881, 1901, 1921.

Bien que la proportion des juges de paix actifs soit infime, le nombre de jugements rendus se maintient à un niveau élevé durant une bonne partie de la période étudiée. En effet, la moyenne quinquennale reste autour de 3 000 jugements de 1880 à 1914 (Tableau 6). Durant la Première Guerre mondiale, la chute s'accroît, les jugements rendus diminuent des deux tiers. Puis, dans les années qui suivent, ils se stabilisent autour de 2 000.

Dans les villes de Montréal et de Québec, quelques juges seulement rendent un nombre impressionnant de jugements. En 1880, les cinq juges

TABLEAU 6

Moyenne quinquennale des jugements rendus par les juges de paix (régions rurales et urbaines)

Année	Nombre moyen de jugements	Indice de variation
1880-4	2826	100
1885-9	3300	126
1890-4	3057	116
1895-9	3101	118
1900-4	3084	117
1905-9	3605	137
1910-4	2953	112
1915-9	1170	46
1920-4	1948	74
1925-9	2162	82

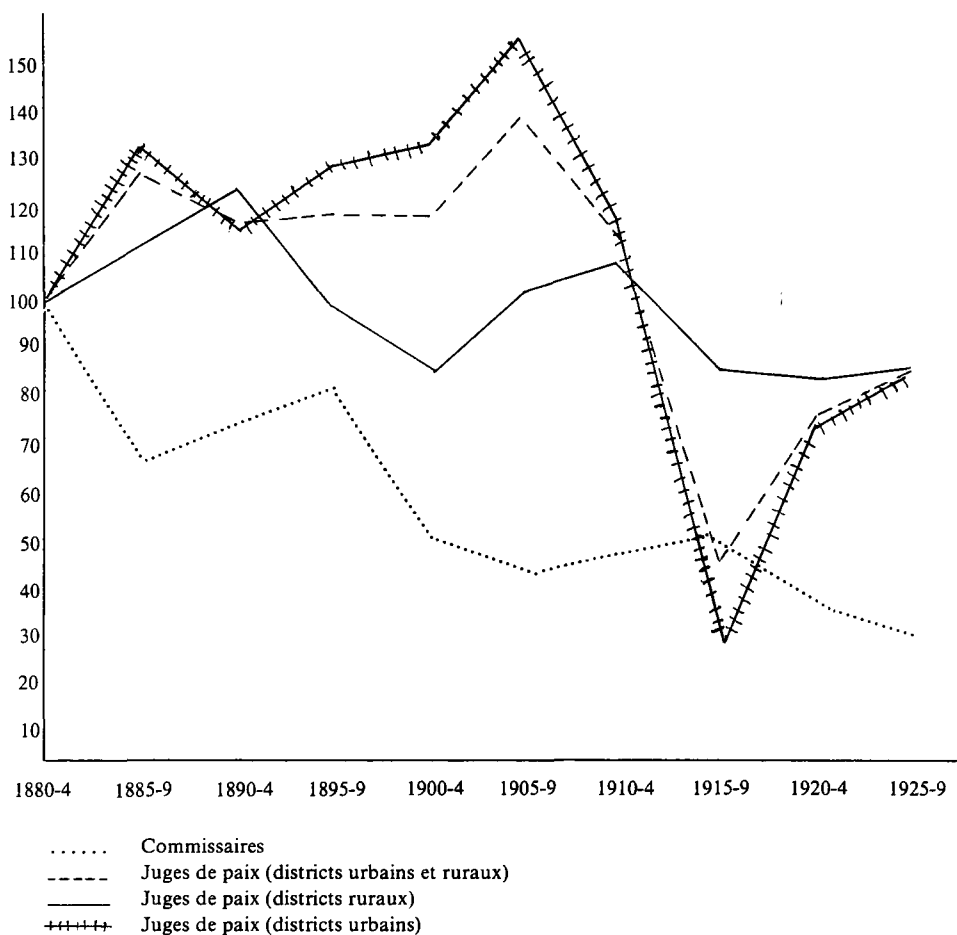
Source : *Gazette officielle de Québec*, 1881-1930 et *Annuaire statistique*, 1914, 1930.

actifs à Montréal prononcent 1511 des 3 061 jugements rendus au Québec (49%). En 1900, trois juges rendent 1 937 jugements sur 2 703 (72%) et en 1920, 4 juges rendent 1 640 jugements sur 2 644 (62%). Une telle activité en milieu urbain, concentrée entre quelques individus, s'explique par l'exercice d'une juridiction hautement spécialisée. Bien que nous ne possédions pas de preuve à cet effet, nous sommes porté à croire qu'ils devaient être actifs surtout en matière criminelle.

Le taux des juges actifs est sensiblement plus bas que celui des commissaires actifs. Cela est sans doute dû au nombre fort élevé des juges de paix, ce qui eut pour conséquence de laisser inactif une bonne part d'entre eux. Dans les deux cas, la décroissance de l'activité tout au long de la période étudiée est remarquable comme en témoigne le graphique suivant :

GRAPHIQUE 2

*Indices de variation du nombre de jugements rendus par les commissaires
et les juges de paix, 1880-1929.*



Source : *Gazette officielle du Québec*, 1881-1930 et *Annuaire statistique*, 1914, 1930.

Entre 1880 et 1930, le volume des jugements rendus par la Cour des commissaires et le Tribunal des juges de paix connaît une diminution notable. Le déclin de l'activité s'amorce cependant plus tôt dans le cas des commissaires que des juges de paix. Chez ces derniers, il est beaucoup plus accentué en milieu urbain qu'en milieu rural.

Le déclin généralisé de l'activité des instances judiciaires non judiciairisées débute ou s'amplifie durant la période étudiée. Il est plus rapide en matière civile (Cour des commissaires), où le contentieux obéit aux effets de l'inflation, qu'en matière criminelle (Tribunal des juges de paix), où l'inflation n'a pas cette importance et pourrait même avoir pour effet d'accroître le nombre des infractions et des crimes. Le Tribunal des juges de paix connaît une chute plus rapide du volume de son contentieux en milieu urbain qu'en milieu rural, le remplacement des instances populaires par des instances professionnalisées se produisant d'abord en région urbaine avant de s'étendre aux zones rurales. Le volume des affaires soumises aux juges de paix urbains a ainsi pu être affecté par la mise en place des cours municipales, plus actives dans les villes, pour juger les infractions aux règlements municipaux.

2.2. La nature du contentieux de la Cour des commissaires

Nous allons maintenant procéder à l'analyse du contentieux d'une cour d'une instance judiciaire en milieu rural : la Cour des commissaires de Saint-Raymond de Portneuf. Faute de documentation, il a été impossible de procéder à une telle étude pour le Tribunal des juges de paix. Nous n'avons pas la prétention, à partir d'une étude aussi limitée dans l'espace, de présenter un état du contentieux de la Cour des commissaires durant la période étudiée. Les résultats doivent être interprétés avec circonspection, on ne peut, avec un échantillon aussi restreint que le nôtre, considérer que nos conclusions s'appliquent à l'ensemble des communautés rurales.

Le Centre de Québec des Archives nationales du Québec conserve les procès-verbaux de la Cour des commissaires de Saint-Raymond de Portneuf⁸³. L'analyse de ces documents nous permet d'aller au-delà de la connaissance de la structure organisationnelle de la justice pour acquérir une connaissance de l'activité même de la cour. Avant d'aller plus à fond, il nous semble opportun de donner certaines précisions sur la municipalité desservie et le tribunal lui-même.

Situé à l'intérieur des terres, Saint-Raymond fut ouvert à la colonisation durant le second quart du XIX^e siècle⁸⁴. D'abord exclusivement agricole, la municipalité devint par la suite un centre de commerce du bois. Les activités en forêt et dans les moulins à scies fournirent des revenus d'appoint aux cultivateurs et un travail stable à plusieurs journaliers. Constitué d'une seule municipalité, le territoire fut fractionné en 1898 en deux entités différentes :

83. Les procès-verbaux sont contenus dans des registres que l'on retrouve à la cote suivante : 03Q-T-14-1/13 à 18, ils couvrent les années 1865 à 1937.

84. Sur l'histoire de St-Raymond, voir : *Cent ans de Vie paroissiale*, St-Raymond, s. éd., 1942. 121 p.

la paroisse et le village⁸⁵. Durant la période qui nous intéresse, la population s'est accrue régulièrement passant de 1 980 personnes en 1881 à 4 967 en 1921⁸⁶.

La Cour des commissaires, instituée en 1865, demeure en activité jusqu'en 1942. Malgré des hauts et des bas, la cour maintient une activité remarquable durant la période étudiée. On remarque que les présidents et les greffiers de la cour proviennent des élites locales. Ignace-P. Déry et François Moisan sont maires, tandis que Ferdinand Savary est secrétaire-trésorier de la municipalité.

La cour semble avoir exercé un certain intérêt auprès des citoyens de la municipalité qui, aux dires d'un historien local, participent parfois en grand nombre aux séances de la cour.

Nos paroissiens, tous justiciables à cette Cour pour les causes de minime importance, ne dédaignent point d'assister à la *Cour de justice*; ils suivent parfois nombreux l'instruction des causes et ne manquent pas, lorsque l'occasion leur en est donnée, de s'amuser fort des témoignages pittoresques ou comiques, voire même des petites gredineries de leurs semblables.⁸⁷

Il eut été impensable, étant donné le temps dont nous disposons, d'analyser tous les procès-verbaux des décisions rendues par la cour de 1880 à 1920. Nous avons choisi d'étudier deux années seulement, soit 1885 et 1905. La première année est caractérisée par une activité plutôt moyenne, 38 jugements rendus, alors que la seconde est plus intense, 62 jugements. Les deux années sont représentatives de la période à laquelle elles appartiennent. La période 1880 à 1889 se distingue par une activité plutôt réduite de la Cour, avec une moyenne de 38.3 jugements par année. Les procès-verbaux sont rédigés avec soin et sont suffisamment détaillés⁸⁸. La période suivante, qui va de 1890 à 1905 est marquée par une activité plus intense. La moyenne annuelle des jugements rendus atteint 69.6. La qualité de présentation des procès-verbaux s'en ressent, le greffier s'efforçant de réduire les inscriptions au strict minimum.

L'analyse que nous faisons du contentieux a pour but de nous faire découvrir la place de la Cour des commissaires dans la municipalité de Saint-Raymond. Pour y parvenir, nous chercherons à déterminer le profil

85. *Id.*, pp. 60-61.

86. Bureau fédéral de la statistique. *Recensement du Canada*, Ottawa, Imprimeur du Roi, années des recensements.

87. *Cent ans de Vie paroissiale*, *supra*, note 84, p. 97.

88. Dans le troisième registre de la Cour des commissaires de St-Raymond, qui couvre les années 1885 à 1889, nous avons retrouvé un modèle imprimé de procès-verbal. Ce modèle, sans doute distribué à chacun des greffiers par l'administration provinciale, a probablement exercé une influence bénéfique sur la qualité des procès-verbaux.

des justiciables ainsi que l'objet et le mode de règlement des litiges. Nous comparerons, dans la mesure du possible, les données de 1885 avec celles de 1905, de manière à voir si, sur une période de 20 ans, des modifications sont perceptibles.

2.2.1. Le profil des justiciables

Déterminer le profil des justiciables à partir des procès-verbaux de la Cour des commissaires est une tâche hasardeuse. Les données sont limitées. Nos renseignements nous permettent d'établir tout au plus une ébauche du profil des justiciables. Les éléments fournis par les procès-verbaux nous font connaître le sexe, la provenance et la profession des justiciables, ainsi que la fréquence de leur présence devant la cour. Nous tâcherons de déterminer si les demandeurs et les défendeurs répondent à certaines caractéristiques.

À une exception près, les justiciables sont des hommes. La seule femme est marchande et agit comme demanderesse dans deux causes en 1905. Le nombre réduit des femmes ne surprendra personne quand on sait que, jusqu'à tout récemment, les femmes mariées jouissaient d'une personnalité juridique fort limitée.

Demandeurs et défendeurs résident en grande majorité à Saint-Raymond, les autres sont des résidents des paroisses environnantes. En 1885, 30 demandeurs sur 38 (79%) et 27 défendeurs sur 38 (71%) proviennent de Saint-Raymond; en 1905, les chiffres sont respectivement de 59 sur 62 (95%) et 55 sur 62 (89%). Fréquentée dans une proportion respectable par des personnes des paroisses environnantes en 1885, la cour devient en 1905 un tribunal dont les parties proviennent presque exclusivement de Saint-Raymond. Le rayonnement de la Cour des commissaires est par le fait même réduit considérablement. Chose étonnante, les demandeurs sont, en plus grand nombre que les défendeurs, des résidents de Saint-Raymond. Cela est probablement dû au fait que Saint-Raymond étant un chef-lieu, c'est là que demeuraient la plupart des personnes qui s'adonnaient au commerce. On est donc davantage susceptible d'y trouver les créanciers.

La profession est sans contredit l'élément principal qui permet de départager les parties. Il est indéniable que demandeurs et défendeurs n'appartiennent pas aux mêmes groupes sociaux. Cette tendance, perceptible en 1885, est nettement plus accentuée 20 ans plus tard. Le tableau suivant (Tableau 7), où les professions des justiciables sont énumérées selon le degré d'autonomie de leur titulaire, est révélateur.

Les justiciables qui se présentent devant la cour sont, d'une part, des personnes physiques, et d'autre part, des personnes morales. Chez les

TABLEAU 7

Profession des justiciables

	1885		1905	
	Dem.	Déf.	Dem.	Déf.
Personnes physiques :				
Journaliers		10	3	33
Ouvriers spécialisés et artisans	2	6	3	8
Ouvriers de l'alimentation		1	4	3
Cultivateurs	11	19	1	8
Marchands et industriels	18		26	2
Rentiers	3			2
Greffiers	2			
Autres		2	2	6
Personnes morales :				
Corporation scolaire	1			
Corporation municipale	1		23	
TOTAL	38	38	62	62

Source : *Procès-verbaux de la Cour des commissaires de Saint-Raymond de Portneuf.*

personnes physiques, un premier groupe, formé des journaliers, des ouvriers spécialisés, des artisans et des ouvriers de l'alimentation, fournit une bonne part des défendeurs (47% en 1885 et 79% en 1905)⁸⁹ et une infime minorité de demandeurs (5% en 1885 et 17% en 1905). Un second groupe, composé des marchands, des industriels, des rentiers et des greffiers, rassemble une importante concentration de demandeurs (61% en 1885 et 43% en 1905) ; en contrepartie, il est quasi absent chez les défendeurs (0% en 1885 et 7% en 1905). Les cultivateurs passent d'un statut mixte en 1885 (29% des demandeurs et 53% des défendeurs) à un statut de défendeurs très affirmé en 1905 (2% des demandeurs et 14% des défendeurs). Ce changement de statut correspond également à une forte baisse de la présence des cultivateurs devant la cour. Il est clair que l'instance judiciaire exerce une pression plus forte sur le premier et le troisième groupes que sur le second. Loin de s'estomper, le mouvement a plutôt tendance à s'amplifier avec le temps. Les personnes morales, essentiellement demanderesses, presque absentes en 1885 (5%) sont fortement représentées en 1905 (38%). En définitive, la Cour des commissaires devient de plus en plus une instance mobilisée par les marchands et les personnes morales publiques pour récupérer les sommes qui leurs sont dues.

89. Nous excluons des calculs des pourcentages les personnes dont nous ne connaissons pas la profession.

Un certain phénomène de concentration se manifeste chez les plaideurs (Tableau 8). Cette concentration est nettement plus accentuée chez les demandeurs que chez les défendeurs. En effet, parmi les plaideurs qui se présentent plus d'une fois devant la cour, les demandeurs sont au nombre de huit sur dix-neuf (42%) en 1885 et de neuf sur vingt et un (43%) en 1905 alors que chez les défendeurs ils ne sont que cinq sur trente et un (16%) en 1885 et douze sur quarante-neuf (24%) en 1905. La concentration se maintient à un taux stable chez les demandeurs tandis qu'elle s'accroît chez les défendeurs entre 1885 et 1905.

TABLEAU 8

Fréquence des présences devant la Cour

Nombre de fois	1885		1905	
	Dem.	Déf.	Dem.	Déf.
1	11	26	12	37
2	3	3	3	11
3	2	2	3	1
4	2			
6			2	
7	1			
23			1	
TOTAL	19	31	21	49

Source: *Procès-verbaux de la Cour des commissaires de Saint-Raymond de Portneuf.*

Chez les demandeurs, les plaideurs qui reviennent plus d'une fois sont en majorité des marchands; sur 8 plaideurs qui récidivent, on en retrouve 5 en 1885, les autres étant un cultivateur, un rentier et la corporation municipale. En 1905, sur 9 plaideurs à se présenter plus d'une fois, les marchands sont au nombre de 7, nous retrouvons également un boulanger et la corporation municipale qui revient 23 fois devant la Cour. Parmi les défendeurs, les « gros » plaideurs sont au nombre de 5 en 1885, dont 3 cultivateurs, un journalier et un marchand. En 1905, le nombre des récidivistes atteint 12, les journaliers forment la grande majorité (8), les autres étant un cultivateur, un charretier et un menuisier; la profession d'un plaideur nous est inconnue⁹⁰.

90. Le professeur Dickinson a étudié le statut professionnel des plaideurs qui ont fréquenté plus d'une fois par année la Prévôté de Québec. Bien que les comparaisons soient impossibles, les deux tribunaux n'étant pas analogues et notre étude étant beaucoup moins élaborée que celle du professeur Dickinson, il est intéressant de noter que les marchands et

Ces données renforcent l'opinion selon laquelle deux groupes, au statut socio-économique distinct, forment la clientèle de la cour.

Résidents de Saint-Raymond, quoique selon des pourcentages différents, demandeurs et défendeurs appartiennent à des groupes différents. Les demandeurs sont davantage assimilables à l'élite commerçante alors que les défendeurs sont plutôt des salariés.

2.2.2. Les causes de litiges

Les conclusions auxquelles nous en sommes venu en étudiant le profil des justiciables laissent entrevoir quelle sera la cause des litiges. Malheureusement, nos données ne sont satisfaisantes que pour 1885. Les procès-verbaux de la cour pour 1905 sont très succincts, le greffier n'indiquant pas, sauf à de très rares exceptions, la cause des litiges. Le litige porte évidemment toujours sur la réclamation d'une somme d'argent. Toutefois, l'objet de la créance varie, comme l'indique la liste suivante :

TABLEAU 9

Objet des créances en 1885

Objet	Nombre de causes
Effets vendus et livrés par un marchand	16
Billet	7
Vente d'animaux, céréales, foin, bois	6
Honoraires, salaires	3
Taxes municipales ou scolaires	2
Loyer	1
Inconnu	3
	38

Source : *Procès-verbaux de la Cour des commissaires de Saint-Raymond de Portneuf.*

Ces données ne font que corroborer les conclusions précédentes. La plus grande part des réclamations d'argent, 22 cas sur 38 (58%), est fondée sur un compte pour la vente de biens par un marchand ou un cultivateur. Viennent ensuite les dettes sur billet, 7 cas sur 38 (18%). Le reste est plus disparate.

les artisans, malgré leur nombre limité par rapport aux plaideurs (entre 5 et 12%), assurent un fort pourcentage des présences devant la Prévôté (entre 37 et 48%). J. Dickinson, *supra*, note 8, pp. 165-175.

La Cour des commissaires permettait surtout aux marchands et aux cultivateurs, qui s'adonnaient au commerce, de recouvrer leur dû et aux prêteurs leur argent. Cette tendance ira s'accroissant à mesure que les marchands occuperont une place prépondérante chez les demandeurs.

2.2.3. Les modes de règlement des litiges

Parmi les causes qui aboutissent à un jugement, une minorité donne lieu à un débat contradictoire. En effet, la majorité des défendeurs fait défaut de comparaître. En 1885, 20 des 38 causes, soit 53%, se terminent ainsi. En 1905, la proportion augmente, puisque 50 défendeurs sur 62 (80%) font défaut de se présenter. La proportion des causes contestées est donc, somme toute, plutôt limitée. À la même époque, la Cour supérieure connaît un cheminement inverse. Alors que de 1891 à 1895, on enregistrait un défaut de comparaître dans 59% des cas, ce pourcentage baisse à 50% de 1901 à 1905⁹¹. La différence entre les deux cours, négligeable au départ, s'amplifie grandement par la suite. Cela s'explique peut-être à cause de l'importance des enjeux devant la Cour supérieure, ce qui incite à une participation active au procès. Mais, surtout, la qualité des preuves amenées devant la Cour des commissaires avait probablement pour effet de décourager la plupart des défendeurs. En effet, dans une action sur compte, le défendeur a peu de moyens de défense lorsque le demandeur possède une preuve du compte et de la livraison des objets vendus.

Le reste des causes pour lesquelles une audition était nécessaire se divise en deux. Certains défendeurs, 7 en 1885 (18%) et 6 en 1905 (10%) reconnaissant, une fois rendus en cour, la prétention des demandeurs. Dans seulement 10 cas en 1885 (26%) et 6 en 1905 (10%), y a-t-il eu débat entre les parties ou présentation d'une preuve contradictoire. À une seule occasion en 1885 (3%) la Cour se déclare incompétente pour trancher un litige. Les commissaires accueillent les prétentions des demandeurs dans tous les cas qui leur sont amenés⁹².

La Cour des commissaires est utilisée, d'abord et avant tout, par les marchands, les cultivateurs qui vendent des biens agricoles, les prêteurs et la municipalité pour recouvrer les sommes qui leur sont dues. À l'occasion des

91. Ces statistiques proviennent de : Québec (Province), Bureau des statistiques. *Annuaire statistique*, Québec, Imprimeur du Roi, 1914, p. 162.

92. Des études réalisées sur les *small claims courts* aux États-Unis démontrent que dans une très large mesure les causes inscrites devant de telles cours se terminent favorablement en faveur des demandeurs. Cela est tout aussi vrai pour les cours en activité au début du siècle (James W. HURST, *supra*, note 28, p. 160) que pour des cours encore actives. (B. YNGVESSON et P. HENNESSEY, « Small Claims, Complex Disputes : A Review of the Small Claims Literature », (1974-75) 9 *Law & Society Review* 219, 246.

journaliers ou des ouvriers y recourent, mais cela est plutôt marginal dans l'activité de la cour. La cour permettait, sans dépenser des sommes importantes en déplacement ou en honoraires d'avocat, d'obtenir paiement des comptes. Les commissaires se trouvaient à jouer un rôle similaire à celui qu'exercent les protonotaires, en vertu de l'article 194 du *Code de procédure civile*, dans les actions sur compte.

3. La perception de la justice rurale

L'organisation de la justice en communauté rurale fut à la fois louée et décriée. Les réactions que nous avons pu retracer ne portent que sur l'un des maillons de l'organisation de la justice en milieu rural : la Cour des commissaires. Les pouvoirs étendus accordés aux commissaires et l'importance relative des litiges qui leur étaient soumis, ont fait de la cour le principal tribunal inférieur. Pour ces motifs, et en raison de la liberté dont jouissaient les commissaires quant à l'application du droit, la cour semble avoir provoqué des réactions multiples. Malheureusement, les témoignages que nous avons colligés proviennent exclusivement du monde juridique. Ces réactions ont été retrouvées, d'une part, dans des ouvrages et des rapports portant sur l'organisation de la justice et, d'autre part, dans des jugements rendus à la suite d'une demande d'émission d'un bref de certiorari. Le premier ensemble de réactions sur lesquelles nous nous pencherons est, en raison de la facture des publications, le fruit d'une réflexion globale sur la Cour des commissaires. Le second groupe, au contraire, amène des réactions beaucoup plus limitées, les juges se contentant habituellement de régler les cas qui leur sont soumis sans porter de jugement sur l'ensemble du système judiciaire.

3.1. La perception générale du milieu juridique

Les auteurs s'entendent pour louer l'institution. En effet, que ce soit Papin en 1848⁹³, Loranger en 1882⁹⁴ ou Olivier en 1902⁹⁵, tous s'accordent pour reconnaître la nécessité d'une cour qui rende ses décisions de manière expéditive et peu coûteuse donc, une cour peu judiciaire et facilement accessible sur l'ensemble du territoire. La Cour des commissaires possède une juridiction et un réseau suffisamment importants pour répondre à ces objectifs. Cependant, autant les auteurs reconnaissent le besoin d'une telle institution, autant ils s'en prennent aux personnes choisies pour être

93. J. PAPIN, *Système judiciaire*, cité par A. OLIVIER, *supra*, note 9, pp. 7-8.

94. *Travaux de la Commission de codification des statuts sur les réformes judiciaires*, *supra*, note 7, p. 139.

95. A. OLIVIER, *supra*, note 9, pp. 7-13.

commissaires et à leur façon peu consciencieuse d'exercer leur fonction. Olivier résume probablement assez bien une opinion courante à l'époque :

Le mal vient de ce que les personnes choisies pour administrer la justice dans ces Cours de commissaires n'ont pas toujours les connaissances voulues et l'indépendance de caractère requise des juges même les plus humbles. Trop souvent les commissaires sont nommés en récompense de leur influence ou des services qu'ils ont rendus aux différents partis politiques ; la conséquence est, dans bien des cas, qu'on a nommé commissaires des personnes qui ne savaient ni lire ni écrire. Comment veut-on que le peuple ait confiance dans les lumières et l'impartialité de tels juges. Si on apportait plus de soin au choix des commissaires, ce serait une amélioration considérable et qui serait de nature à réhabiliter ces cours dans l'estime publique.⁹⁶

Quelques années auparavant, lors de l'étude d'un projet de loi visant à faire passer la juridiction *rationae materiae* de la cour de \$ 25 à \$ 50 des propos similaires étaient tenus à l'Assemblée législative du Québec par le député du comté de Dorchester, L.-P. Pelletier.

(...) dans l'état des choses actuel le personnel des Cours de commissaires est à renouveler avec l'avènement de chaque parti politique au pouvoir. Ainsi on est exposé à avoir alternativement des Cours de commissaires rouges ou bleues, libérales et conservatrices, et ces gens-là ont naturellement des faiblesses pour leurs amis politiques. D'un autre côté, ils n'ont généralement pas les connaissances suffisantes pour décider dans des causes de cette importance. (...). On ne laisse même pas aux juges de la Cour supérieure le droit de juger d'après l'équité dans les causes au-dessus de \$ 25 et on donnerait ce droit à des hommes qui ne connaissent aucunement la loi.⁹⁷

Les propos que nous venons de citer sont ceux d'avocats qui ont peut-être vécu, ou qui connaissaient des collègues qui avaient vécu, des expériences désagréables devant la Cour des commissaires. Pour un praticien du droit, la procédure peu rigoureuse lors de l'audition, les jugements rendus selon l'équité plutôt que la loi et l'exclusion de spécialistes du droit pour remplir la fonction de commissaires rendaient certainement suspect ce tribunal inférieur. Cependant, on ne peut nier que les gouvernements en nommant, assez systématiquement, des partisans de leur formation politique comme commissaires, ont porté un lourd discrédit à l'institution.

3.2. L'exercice du pouvoir de surveillance et de contrôle des tribunaux supérieurs

Il semble, bien que nous ne disposions pas de statistiques sur le sujet, que les justiciables ne craignaient pas de recourir aux tribunaux supérieurs

96. *Id.*, p. 10.

97. *Débats de l'Assemblée législative du Québec*, 1897-1898, p. 70.

(Cour de circuit ou Cour supérieure) pour faire annuler des jugements de la Cour des commissaires. S'il faut en croire le député A. Robitaille, prenant la parole lors de la présentation d'un projet de loi visant à porter à \$50. la juridiction matérielle de la Cour des commissaires, il était relativement facile d'obtenir l'émission d'un bref de certiorari à l'encontre d'un jugement rendu par un commissaire : « les Cours des commissaires sont loin de donner satisfaction aux justiciables ; et il est rare qu'avec un "certiorari" on ne réussisse pas en Cour supérieure à casser leurs décisions »⁹⁸. Mais, les dépenses à encourir pour l'obtention d'un bref de certiorari devaient sans aucun doute ralentir l'instinct belliqueux de la majorité des justiciables insatisfaits.

Dans le but d'avoir une idée des conditions dans lesquelles le pouvoir de surveillance et de contrôle des cours supérieures était exercé, nous avons analysé un certain nombre de jugements rendus par ces cours⁹⁹. Les jugements, recueillis dans les rapports judiciaires, sont au nombre de vingt-neuf. Un échantillonnage aussi limité ne peut nous permettre de parvenir qu'à des conclusions superficielles. Cependant, en attendant une étude plus détaillée, nous croyons utile de publier les résultats obtenus.

Les jugements analysés s'étalent sur un laps de temps plus long que la période étudiée ; ils ont été rendus dans la seconde partie du XIX^e siècle et les premières années du XX^e. Plusieurs de ces décisions sont uniquement résumées et lorsque le jugement est intégral, il est habituellement succinct. Aussi, les données que nous avons pu en extirper sont relativement restreintes. Dans la plupart des jugements, il nous a été possible toutefois de déterminer la situation antérieure du requérant, les motifs de la requête pour l'émission du bref et les conclusions des jugements.

Parmi les jugements où il a été possible d'identifier la situation antérieure du requérant, nous avons pu déterminer qu'il s'agit dans 21 cas sur 24 (88%) de défendeurs et pour le reste de tierces parties (12%). De tels résultats concordent avec ceux obtenus plus haut, lors de l'étude du contentieux de la Cour des commissaires de Saint-Raymond de Portneuf. En effet, dans les deux cas, nous remarquons que les prétentions des demandeurs sont presque constamment accueillies par la cour.

Les motifs exposés au soutien de la requête pour l'émission du bref de certiorari sont variés. Le plus souvent, les requérants invoquent une violation de la juridiction matérielle ou territoriale de la cour ; le premier

98. *Id.*

99. Les jugements étudiés sont en grande part mentionnés dans l'ouvrage de A. OLIVIER, *supra*, note 9. D'autres ont été trouvés en dépouillant plusieurs recueils de jurisprudence antérieurs à 1920.

motif revient à 8 reprises (28% du total) et le second 6 fois (20%). La violation de certaines prescriptions de la loi ou du droit revient dans 8 requêtes (28%). Au nombre de ces violations, mentionnons un jugement rendu par un seul commissaire alors qu'à l'audition il y en avait deux, ou la désignation insuffisante d'une partie. Les accrocs à la justice naturelle, qu'il s'agisse du refus d'entendre un témoin, de l'absence du défendeur à l'audition ou du manque d'impartialité d'un commissaire, partie intéressée dans une cause, sont invoqués dans 4 requêtes (14%). À deux occasions (7%), les requérants s'en prennent au mérite même de la décision. Dans un cas (3%) il a été impossible de déterminer le motif de la requête.

Un bref de certiorari a été accordé dans 12 affaires (41%) et refusé dans les 17 autres cas (59%). Outre la conclusion principale des jugements, un certain nombre d'arrêts contiennent des propos qui permettent de découvrir la considération qu'avaient les juges pour l'organisation judiciaire des communautés rurales.

Le juge Sicotte, par exemple, avant de se prononcer sur un cas d'excès de juridiction par un commissaire, précise l'étendue des pouvoirs de la cour. On perçoit à travers ses propos la faiblesse des assises de la Cour des commissaires :

La Cour des Commissaires a une juridiction très limitée ; ses pouvoirs, comme son existence, sont choses sommaires, d'un caractère essentiellement, exclusivement local. Les Cours Supérieures existent en vertu d'une législation à laquelle toute la société prend part. Les Cours des Commissaires sont des institutions particulières, devant leur organisation, leur durée à la volonté de certains propriétaires dans chaque localité. Tout est précaire, sommaire, inconnu, excepté dans la localité, quant à ces cours. Leurs attributions sont toujours limitées dans la lettre de la loi, rien au-delà, ni autrement, est possible comme chose légale. Toute déviation est illégalité, excès de pouvoir. Leur juridiction est de droit strict et rigoureux, nécessairement limitée aux choses et aux lieux sur lesquels elles ont attribution.¹⁰⁰

La précarité de la Cour des commissaires, due d'abord à sa juridiction territoriale limitée et ensuite à une juridiction matérielle strictement déterminée par la loi, fait en sorte que la marge de manœuvre des commissaires est plutôt étroite et le juge Sicotte n'hésite pas à le rappeler.

Dans une autre affaire portant sur une réclamation pour dîme, le juge Polette tint des propos comparables. Il précisa que les cours des commissaires jouissent de pouvoirs à ce point restreints qu'ils peuvent être exercés par des gens du milieu en se basant uniquement sur l'équité et la bonne conscience.

Tout en voulant favoriser les campagnes, dit-il, en procurant à leurs habitants l'avantage de faire, à peu de distance et de frais, le recouvrement de petites

100. *Ex parte Macfarlane* (1872) 16 L.C.J. 221, 222.

dettes, la législature a pris le soin de ne donner à ces Cours que des pouvoirs très circonscrits, et tels qu'ils pussent être exercés par des personnes prises sur les lieux et ayant quelque connaissance des affaires, sans qu'on put exiger d'elles autre chose que de l'équité et une bonne conscience.

[...] Ce sont donc des Tribunaux d'Exception qui doivent être tenus dans les limites étroites que le législateur leur a tracées, à la différence des tribunaux civils ordinaires qui, ayant la plénitude de la juridiction, peuvent connaître d'affaires de toutes les espèces.¹⁰¹

D'autres juges semblent interpréter moins strictement les pouvoirs dévolus aux commissaires. Malheureusement, ils sont moins portés que les juges précédents à exprimer une opinion générale sur l'institution. Ils se contentent de rejeter la demande d'un bref de certiorari tout en reconnaissant qu'un commissaire a rendu une décision qui va à l'encontre d'une loi. Ainsi, le juge Meredith refusa de casser un jugement dans une affaire où le débiteur d'une créance prescrite avait déclaré devant le commissaire qu'il n'avait pas remboursé à son créancier le montant d'argent qu'il lui devait. Le juge fondait sa décision sur le fait que les commissaires tranchent suivant l'équité et la bonne conscience¹⁰². Dans une autre poursuite, une action sur billet, le juge en vint à une conclusion identique. Le souscripteur avait récupéré le billet et il reconnaissait ne pas avoir acquitté sa dette. Il fit même cette admission devant les commissaires. Ceux-ci, allant à l'encontre de la législation, le condamnèrent. Le juge Lemieux refusa, cependant, d'émettre un bref de certiorari, s'exprimant en ces termes.

Dans les circonstances, et en présence de ces faits, devrait-il être condamné par les commissaires qui ne sont pas des hommes lettrés, ayant une connaissance vague de la loi et aucune expérience de la rédaction de documents judiciaires ? La loi, art. 1255 C.P.C., dit qu'ils doivent décider en bonne conscience, suivant l'équité et au meilleur de leur connaissance et jugement.

N'est-ce pas décider suivant l'équité et la bonne conscience que de condamner un homme qui admettait sa dette, mais se refusait à la payer en se retranchant derrière le prétexte frivole que j'ai déjà rapporté ?¹⁰³

Généralement, le monde juridique est méfiant à l'égard de la Cour des commissaires. Il reconnaît qu'il est nécessaire de maintenir en province des tribunaux inférieurs pour s'occuper des litiges de moindre importance. Cependant, il ne peut retenir un certain agacement face à des cours qui rendent leur décision suivant une norme autre que le droit.

101. *Roy v. Bergeron* (1870) 2 R.L. 532, 545-546.

102. *Giroux v. McCready*, cité dans *Breton v. Landry*, (1898) 13 C.S. 31, 36. Voir aussi ce dernier jugement ainsi que *Ex parte Allère* (1892) 2 R.J.R.Q. 326 ; *Ex parte Desharnais*, (1897) 11 C.S. 484.

103. *Breton v. Landry*, *supra*, note 102, p. 36.

Conclusion

L'organisation de la justice en communauté rurale a longtemps possédé des caractéristiques qui la différenciaient de l'organisation de la justice en milieu urbain. La Cour des commissaires, le Tribunal des juges de paix et le mécanisme de la conciliation obligatoire ont en commun de se retrouver dans le monde rural et de se situer en marge de la justice professionnalisée. En effet, les commissaires, les juges ou les conciliateurs ne proviennent pas du monde juridique, il s'agit plutôt de notables de leur communauté. En outre, les parties se présentent habituellement devant l'instance sans être représentées par avocat et la procédure est peu formaliste. Finalement, les décisions, étant donné les connaissances juridiques limitées que possèdent commissaires et juges, seront davantage marquées par l'équité que par le droit.

Il semble qu'une telle organisation de la justice ait répondu à des impératifs propres au milieu rural. Parmi les buts visés, on mentionne la recherche d'une justice peu coûteuse, mais efficace, compte tenu de l'enjeu restreint des litiges. Ces institutions, proches des communautés dans lesquelles elles étaient implantées, étaient perçues comme étant davantage aptes à rétablir l'harmonie.

Le régime de tribunaux particuliers pour le monde rural demeurera en place durant une longue période. Cependant, au début du siècle, il commence à ressentir les premiers signes d'essoufflement qui, loin de diminuer, iront s'accroissant par la suite. Après 1940, les institutions judiciaires typiques des communautés rurales sont devenues inactives. Elles disparaissent en 1965, lors de l'adoption d'un nouveau *Code de procédure civile*. Les causes de cette désaffection sont probablement nombreuses. À titre d'hypothèses, mentionnons : une perte de confiance des justiciables envers des tribunaux peu formalistes, une recherche par l'État d'une emprise plus forte sur l'appareil judiciaire dans son entier ou encore une présence plus affirmée des professionnels du droit dans le monde rural qui contribue à professionnaliser davantage la procédure et le fonctionnement des tribunaux. Des études ultérieures devraient permettre d'établir avec plus de certitude les causes des transformations qui ont marqué le système judiciaire québécois au tournant du siècle.

Les études sur l'organisation des institutions judiciaires sont d'autant plus pertinentes que nous assistons actuellement à la déjudiciarisation de certains tribunaux inférieurs. En effet, depuis quelques années, le législateur a institué de nouveaux tribunaux, judiciaires ou quasi-judiciaires, peu marqués par le formalisme. L'exemple qui nous vient à l'esprit est évidemment la mise sur pied de la division des petites créances de la Cour provinciale. Le

ministre de la Justice, lors de la présentation du projet de loi créant la cour, mentionnait les objectifs recherchés par cette réforme. Ces objectifs méritent d'être rappelés tant ils s'apparentent à ceux poursuivis par les institutions non judiciairisées du début du siècle. La réforme, mentionne le ministre, devrait :

rendre la justice accessible aux citoyens ; dépouiller la justice du formalisme ; procurer un moyen de conciliation de nature à assurer la paix sociale ; garantir la sanction du droit ; procurer une justice peu coûteuse ; assurer une justice expéditive.¹⁰⁴

La Cour des commissaires et la Cour des petites créances partagent certains points en commun, il existe cependant une différence capitale entre les deux cours. En effet, alors que la première était présidée par un notable non spécialisé en droit qui jugeait suivant l'équité, la seconde est présidée par un juge professionnel dont la décision doit reposer sur le droit.

Les institutions non judiciairisées d'autrefois et la récente Cour des petites créances nous font percevoir la nécessité d'institutions peu formalistes afin de parvenir à une certaine efficacité dans l'administration de la justice, lors des poursuites mettant en cause des montants d'argent relativement limités.

104. Assemblée nationale, *Journal des Débats*, 29^e Législature, Commission permanente de la justice, n° 5 (22 janvier 1971), pp. B-185.