

Article

« Les premières institutions municipales au Québec ou "machines à taxer" »

Jacques L'Heureux

Les Cahiers de droit, vol. 20, n°1-2, 1979, p. 331-356.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/042320ar>

DOI: 10.7202/042320ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

Les premières institutions municipales au Québec ou « machines à taxer »

Jacques L'HEUREUX *

The first general municipal institutions in Quebec were adopted by the Special Council in 1840 when Governor Sydenham found that the Act of Union did not make provision for them.

These institutions included local corporations — parishes and townships — and regional corporations — the districts. Parishes and townships had very few powers. Districts had limited powers on local matters. All municipal corporations had little autonomy and were under the strict control of the Governor. Nevertheless, their creation was bound to lead to more important and more autonomous municipal institutions.

French Canadians were opposed to these institutions, partly because they seemed to belong to the set of post-Rebellion measures such as the union of the two Canadas and the setting up of the Special Council, and partly because the new municipal corporations had the power to levy taxes. Their opposition succeeded in paralysing these institutions, which were replaced by new ones in 1845.

	<i>Pages</i>
Introduction	332
1. Les circonstances	335
1.1. Les institutions municipales antérieures	335
1.1.1. Le Régime français	335
1.1.2. Le Régime anglais	337
1.2. Le rapport Durham et le premier projet d'acte d'Union	337
1.3. Le rôle de Lord Sydenham	339
2. L'organisation	341
2.1. La corporation municipale	341
2.1.1. La corporation municipale locale	341
2.1.2. La corporation municipale régionale	341

* LL.L. (Ottawa), doctorat d'État (Paris), avocat et professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa.

	<i>Pages</i>
2.2. L'exercice des pouvoirs	342
2.2.1. La corporation municipale locale	342
2.2.1.1. L'assemblée des habitants	342
2.2.1.2. Les réunions de l'assemblée	343
2.2.2. La corporation municipale régionale	344
2.2.2.1. Le conseil	344
2.2.2.2. Les réunions du conseil	345
2.3. Les officiers municipaux	346
2.3.1. La corporation municipale locale	346
2.3.1.1. La nomination	346
2.3.1.2. Les charges	347
2.3.2. La corporation municipale régionale	347
2.3.2.1. La nomination	347
2.3.2.2. Les charges	348
3. Les pouvoirs	348
3.1. Les pouvoirs généraux	348
3.1.1. La corporation municipale locale	348
3.1.2. La corporation municipale régionale	349
3.2. Les pouvoirs particuliers	349
3.2.1. La corporation municipale locale	349
3.2.2. La corporation municipale régionale	349
3.2.2.1. Les biens, bâtiments et travaux publics	349
3.2.2.2. Les services publics	350
3.2.2.3. Les pouvoirs en matière financière	350
3.3. Le désaveu	351
Conclusion : évaluation et destinée	353

L'un des derniers actes du Conseil spécial qui gouverna le Bas-Canada depuis la suspension de la constitution de 1791 jusqu'à l'entrée en vigueur de l'Acte d'Union¹, fut l'adoption de deux ordonnances créant les premières institutions municipales générales au Québec, le 29 décembre 1840. *L'Ordonnance pour pourvoir à, et régler l'Élection et la nomination de certains Officiers, dans les différentes Paroisses et Townships de cette Province, et pour faire d'autres dispositions concernant les intérêts locaux des Habitants*

1. Il gouverna le Bas-Canada en vertu d'une loi adoptée par le Parlement de la Grande-Bretagne, sanctionnée le 10 février 1838 : *Acte pour établir des dispositions temporaires pour le gouvernement du Bas-Canada*, 1838, 1 Vict., c. 9 (Imp.). L'Acte d'Union fut sanctionné le 23 juillet 1840 et entra en vigueur le 10 février 1841 : *Acte pour Réunir les Provinces du Haut et du Bas-Canada et pour le Gouvernement du Canada*, 1840, 3-4 Vict., c. 35 (Imp.).

de ces divisions de la Province² crée les corporations municipales locales, sensiblement identiques, dans leurs grandes lignes, à celles qui existaient déjà dans le Haut-Canada³. L'*Ordonnance qui pourvoit au meilleur Gouvernement de cette Province, en établissant des autorités locales et municipales en icelle*⁴ crée les corporations municipales régionales. De telles corporations n'existaient pas alors dans le Haut-Canada.

Le gouverneur, Lord Sydenham, attachait une immense importance à la création d'institutions municipales : le fait qu'il fit adopter ces ordonnances dans la brève période s'étendant entre l'adoption et la mise en vigueur de l'Acte d'Union en témoigne. Ce dernier, rappelons-le fut sanctionné le 23 juillet 1840 et entra en vigueur le 10 février 1841. D'ailleurs, quelques mois plus tard, le 27 août 1841, il fit adopter par le Parlement du Canada-Uni, pour le Haut-Canada, une loi⁵ presque identique à la seconde ordonnance. Il déclara, après l'adoption de cette loi : « *I have now accomplished all I set much value on ; (...) The five great works I aimed at have been got through* »⁶. Il dit encore, dans une lettre à Lord John Russell, secrétaire aux colonies : « *Now it is impossible for any Governor in any Parliament to prevent the Union Act working well* »⁷.

Les Canadiens français réagirent fort mal. La majorité d'entre eux étaient entièrement opposés à ces institutions qu'ils considéraient comme un moyen de leur soutirer de l'argent et qu'ils appelaient les « machines à

2. 1840, 4 Vict., c. 3, dans *Ordonnances faites et passées par l'administration du Gouverneur et le Conseil spécial pour les affaires de la Province du Bas-Canada*, vol. 6, Québec, Fisher and Kemble, 1841, p. 25. Cette ordonnance a été reproduite dans les Statuts Refondus de 1845 : S.R.B.C., 1849, classe H, p. 473. Nous emploierons désormais l'abréviation *O.P.T.* pour la désigner.

3. *An Act to alter and amend sundry Acts regulating appointment and duties of Township Officers*, 1838, 1 Vict., c. 21 (H.C.). Les premières institutions municipales du Haut-Canada remontaient, d'ailleurs, à 1793, comme nous le verrons.

4. 1840, 4 Vict., c. 4, dans *Ordinances...*, *supra*, note 3, p. 51. Cette ordonnance a été reproduite dans les *Statuts refondus* de 1845 : S.R.B.C., 1845, classe H, p. 460. Nous emploierons désormais l'abréviation *O.A.L.M.* pour la désigner.

5. *An Act to provide for the better internal Government of that part of this Province which formerly constituted the Province of Upper Canada, by the establishment of Local or Municipal Authorities therein*, 1841, 4-5 Vict., c. 10.

6. *Sydenham à son frère*, 28 août 1841, dans W.P.M. KENNEDY (édit.), *Statutes, Treaties and Documents of the Canadian Constitution, 1713-1929*, 2^e éd. Toronto, Oxford University Press, 1930, p. 457. Les quatre autres objectifs que Sydenham dit avoir réalisés sont l'établissement d'une commission de travaux dotée de vastes pouvoirs, l'admission d'immigrants étrangers, l'établissement d'une nouvelle organisation des cours de comté et la réglementation des terres publiques cédées par la Couronne en vertu de l'Acte d'Union.

7. *Sydenham à Russell*, 28 août 1841, dans Paul KNAPLUND (édit.), *Letters from Lord Sydenham to Lord John Russell*, Clifton, Kelley, 1973, p. 162.

taxer »⁸. Lors de la discussion sur le projet de loi pour le Haut-Canada, Denis-Benjamin Viger qui faisait pourtant partie de la minorité favorable aux institutions municipales, déclara pour sa part, au sujet des deux ordonnances : « Je suis fâché de dire que le caractère de cette mesure ne peut être approuvé par personne (...) Elle a établi un mécanisme de gouvernement inconnu jusqu'à présent du monde civilisé (...) c'est une loi inique et sans exemple ». Il ajouta : « De telles lois, bien loin de promouvoir le bon gouvernement, ne peuvent que détruire la paix et l'harmonie d'un peuple »⁹.

Les institutions municipales de 1840 ont été mentionnées et parfois brièvement commentées par les auteurs qui ont écrit sur cette période¹⁰. Néanmoins, elles n'ont jamais fait l'objet d'une étude particulière, étude qui pourtant nous paraît nécessaire. Ces institutions sont, en effet, le point de départ du régime municipal du Québec. Elles ont grandement influencé les institutions municipales qui ont suivi. Il nous paraît important, en conséquence de bien les connaître afin de les juger en toute connaissance de cause et de voir si les qualificatifs qu'on leur a donnés à l'époque étaient justifiés.

Nous étudierons, en premier lieu, les circonstances dans lesquelles elles ont été adoptées, considérant d'abord les institutions municipales antérieures, puis les rôles de Lord Durham et de Lord Sydenham. Nous trai-

-
8. « Du Régime Municipal en Canada », (1847) 2 *R. de L.* 386, p. 388; Roger BUSSIÈRES, *Le régime municipal de la province de Québec*, Québec, Ministère des Affaires municipales, 1964, pp. 21-22; A.D. DE CELLES, « The Municipal System of Quebec », dans Adam Shortt et Arthur G. Doughty (édit.), *Canada and its Provinces, a history of the Canadian people and their institutions by one hundred associates, The Province of Quebec*, vol. 15, Toronto, Edinburg University Press, 1914, 287, p. 292; Julien DRAPEAU, *Histoire du régime municipal au Québec*, Québec, Ministère des Affaires municipales, 1973, p. 34; Edmond LAREAU, *Histoire du droit canadien*, vol. 2, Montréal, A. Périard, 1889, p. 257.
9. L.O. DAVID, *L'union des deux Canadas, 1841-1867*, Montréal, Sénécal, 1898, p. 29; Elizabeth NISH, *Debates of the Legislative Assembly of United Canada, 1841-1867*, vol. 1, Montréal, Presses de l'École des Hautes études commerciales, 1970, p. 494; Joseph ROYAL, *Histoire du Canada, 1841 à 1867*, Montréal, Beauchemin, 1909, p. 39; Louis-P. TURCOTTE, *Le Canada sous l'Union, 1841-1867*, vol. 1, Québec, Demers, 1882, p. 98.
10. « Du Régime... », *supra*, note 8, p. 386; John George BOURINOT, « Local Government in Canada : an Historical Study », dans *Proceedings and Transactions of the Royal Society of Canada for the year 1886*, vol. 4, Montréal, Dawson Brothers, 1889, section II, 43, p. 70; R. BUSSIÈRES, *supra*, note 8, p. 20; Thomas CHAPUIS, *Cours d'histoire du Canada*, Trois-Rivières, Éditions du Boréal Express, 1972, t. 4, p. 307, t. 5, p. 113; Kenneth Grant CRAWFORD, *Canadian Municipal Government*, Toronto, University of Toronto Press, 1976, p. 34; A.D. DE CELLES, *supra*, note 8, p. 292; J. DRAPEAU, *supra*, note 8, p. 33; Rodolphe LEMIEUX, *Les origines du droit franco-canadien*, Montréal, Théoret, 1901, p. 441; Thibodeau RINFRET, « Notre droit », (1925-26) 4 *R. du D.* 290, p. 300; André TREMBLAY et Réginald SAVOIE, *Précis de droit municipal*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1973, p. 20.

terons ensuite de l'organisation municipale qui y était prévue, étudiant successivement la corporation municipale, l'exercice des pouvoirs de cette dernière et les officiers municipaux. Nous considérerons enfin les pouvoirs de ces corporations, traitant d'abord des pouvoirs généraux, ensuite des pouvoirs particuliers, puis du désaveu des règlements municipaux. Dans la conclusion, nous évaluerons le système municipal créé par les ordonnances et considérerons la destinée qu'il a connue.

1. Les circonstances

1.1. Les institutions municipales antérieures

1.1.1. Le Régime français

Le Canada ne connut pratiquement aucune véritable institution municipale sous le Régime français. Le Conseil souverain avait bien décrété, par une ordonnance du 20 septembre 1663¹¹, l'élection d'un maire et de deux échevins pour la ville de Québec et l'élection avait bien eu lieu. Mais le 14 novembre suivant, il supprima ces charges¹².

Le gouverneur Frontenac, pour sa part, avait bien décrété, par un règlement de police du 23 mars 1673¹³, l'élection de trois échevins pour la même ville et leur avait donné le pouvoir de maintenir l'ordre public, de faire observer les règlements, de juger les personnes contrevenant à l'ordre public et aux règlements, de visiter les maisons, de vérifier les poids et mesures, d'empêcher les cabaretiers de vendre aux heures interdites, de faire tenir les rues propres et d'avertir le gouverneur de la présence de gens « sans aveu et de mauvaise vie » dans la ville. Son initiative fut cependant fort mal accueillie par Louis XIV et Colbert¹⁴, de sorte que les échevins n'exercèrent pratiquement pas leurs pouvoirs et qu'ils disparurent peu après¹⁵.

Les syndics d'habitation des villes de Québec, de Montréal et de Trois-

11. *Édits, Ordonnances, Royaux, Déclaration et Arrêts du Conseil d'État du Roi*, vol. 2, Québec, Fréchette, 1855, p. 6; *Jugements et délibérations du Conseil souverain de la Nouvelle-France*, vol. 1, Québec, Côté, 1885, p. 5.

12. *Édits...*, *supra*, note 11, p. 13; *Jugements...*, *supra*, note 11, p. 57.

13. *Règlement de Police fait pour M. de Frontenac, Gouverneur et Lieutenant Général par le Roy en Canada*, 23 mars 1673, Arch. Col. F 3, vol. 4-1, p. 188.

14. *Colbert à Frontenac*, 17 mai 1674, Arch. Col. B, vol. 6, p. 28.

15. J. DRAPEAU, *supra*, note 8, p. 7; Gustave LANCTÔT, *L'administration de la Nouvelle-France*, Montréal, Éditions du Jour, 1971, p. 141; « Le régime municipal en Nouvelle-France », (1948) 9 *Culture* 265. Ils sont mentionnés pour la dernière fois dans les archives du Conseil souverain, le 27 juillet 1677: *Jugements et délibérations du Conseil souverain de la Nouvelle-France*, vol. 2, Québec, Côté, 1886, p. 147.

Rivières et les assemblées de police des habitants des villes de Québec et de Montréal représentaient aussi, dans une certaine mesure, des sortes d'institutions municipales. Ils n'eurent pas, toutefois, un sort beaucoup plus heureux.

Les syndic d'habitation avaient été créés par un règlement du roi, daté du 27 mars 1647¹⁶. En vertu de ce règlement, les habitants des villes de Québec, de Montréal et de Trois-Rivières élaient chacune un syndic, qui avait pour charge de les représenter et de communiquer aux autorités leurs avis et leurs revendications.

Le syndic d'habitation de la ville de Trois-Rivières semble être disparu dès 1665. Celui de la ville de Québec disparut en 1673 lorsque Frontenac décréta l'élection de trois échevins. Enfin, celui de la ville de Montréal disparut en 1674 lorsque la personne qui détenait alors ce poste fut destituée¹⁷. Colbert avait d'ailleurs écrit à Frontenac, le 13 juin 1673, qu'il faudrait « supprimer insensiblement le syndic qui présente des requêtes au nom de tous les habitants, étant bon que chacun parle pour soi, et que personne ne parle pour tous »¹⁸. Il montrait alors éloquemment son opposition, et celle de Louis XIV, à toute forme de démocratie et, en même temps, à toute forme d'institutions municipales.

La tenue d'assemblées de police des habitants de la ville de Québec fut décrétée par un règlement du Conseil souverain, daté du 11 mai 1676¹⁹. En vertu de ce règlement, il devait y avoir deux assemblées par année « dans lesquelles le prix du pain sera arrêté et il sera avisé aux moyens d'augmenter et d'enrichir la Colonie ». En fait, les assemblées de police des habitants de cette ville furent tenues environ une fois par année au cours des premières années après l'adoption du règlement, mais devinrent moins fréquentes par la suite. De telles assemblées furent aussi tenues à Montréal²⁰.

Finalement il faut signaler l'existence d'une personne s'intitulant maire de la ville de Québec qui, en 1759, demanda à Vaudreuil de capituler²¹. On ne connaît pas la nature des pouvoirs de ce maire qui finit bien sinistrement les institutions du Régime français.

16. *Règlement pour établir un bon ordre et police en Canada*, 27 mars 1647, Arch. Col. F 3, vol. 3, p. 176.

17. J. DRAPEAU, *supra*, note 8, p. 10; G. LANCTÔT, *L'administration...*, *supra*, note 15, p. 140; G. LANCTÔT, « Le régime... », *supra*, note 15, p. 264.

18. *Colbert à Frontenac*, 13 juin 1673, Arch. Col. B, vol. 15, p. 31.

19. *Édits...*, *supra*, note 11, p. 84; *Jugements...*, *supra*, note 15, p. 73.

20. *Jugements...*, *supra*, note 15, p. 15; *Jugements...*, vol. 4, Québec, Côté, 1888, p. 157; G. LANCTÔT, *L'administration...*, *supra*, note 15, p. 144; G. LANCTÔT, « Le régime... », *supra*, note 15, p. 281.

21. R. LEMIEUX, *supra*, note 10, p. 329; B.A. TESTARD DE MONTIGNY, *Histoire du droit canadien*, Montréal, Sénécal, 1869, p. 78.

La quasi-inexistence d'institutions municipales sous le Régime français s'explique par l'opposition des rois et des gouvernements français. La lettre de Colbert dont nous avons parlé plus haut est très révélatrice à ce sujet. Elle s'explique aussi par la division du pays en seigneuries longues et étroites, et par la division des terres à l'intérieur de chaque seigneurie en semblables rectangles. Cette division était pratique en ce sens que les habitants pouvaient résider sur leurs terres et que ceux à qui les premières terres furent concédées pouvaient habiter près du fleuve, qui était le grand moyen de communication. Elle nuisait toutefois à la formation d'agglomérations et, par le fait même, à la création et au développement d'institutions municipales.

1.1.2. Le Régime anglais

Sous le Régime anglais, la province de Québec, devenue en 1791 le Bas-Canada, ne connut pas d'institutions municipales avant 1831. Le Haut-Canada, au contraire, s'en vit doté dès 1793²².

Les premières corporations municipales québécoises furent les cités de Québec²³ et de Montréal²⁴, incorporées en 1831. Elles ne faisaient pas partie d'un système général d'institutions municipales, ayant été formées par lois spéciales. Les chartes de ces cités expirèrent le 1^{er} mai 1836 et elles ne furent réincorporées qu'en 1840²⁵, peu avant l'adoption des deux ordonnances municipales générales.

1.2. Le rapport Durham et le premier projet d'Acte d'Union

Dans son célèbre rapport du 31 janvier 1839, Lord Durham critique très sévèrement l'absence d'institutions municipales dans le Bas-Canada. Il croit, avec raison, que les problèmes locaux ne peuvent être vraiment compris et réglés que par des autorités municipales locales. Selon lui, un régime parlementaire vraiment efficace requiert, à la base, un bon système d'institutions municipales où la population peut régler ses problèmes locaux

22. *An Act to provide for the nomination and appointment of Parish and Town Officers within the Province*, 1793, 33 Geo. III, c. 2 (H.C.).

23. 1831, 1 Guil. IV, c. 52.

24. 1831, 1 Guil. IV, c. 54.

25. *Ordonnance pour incorporer les Cité et Ville de Québec*, 1840, 3-4 Vict., c. 35, dans *Ordonnances faites et passées par l'administration du Gouverneur et le Conseil spécial pour les affaires de la Province du Bas-Canada*, vol. 5, Fisher and Kemble, 1840, p. 231 (S.R.B.C., 1845, classe H, p. 483); *Ordonnance pour incorporer les Cité et Ville de Montréal*, 1840, 3-4 Vict., c. 36, dans *Ordonnances...*, p. 273 (S.R.B.C., 1845, classe H, p. 512); J. DRAPEAU, *supra*, note 8, p. 27.

et apprendre, en le faisant, à s'intéresser et à participer aux problèmes centraux.

Si le sage exemple de ces pays où seul le gouvernement représentatif unique et libre à bien fonctionné avait été suivi à tous égards, dans le Bas-Canada, on aurait pris soin en même temps qu'on y introduisait le régime parlementaire fondé sur un suffrage très étendu, d'investir le peuple de l'autorité complète sur ses propres affaires locales et de l'initier à participer à la politique de la province, grâce à l'expérience acquise dans l'administration de ses affaires locales qui l'intéresse le plus et qu'il sait le mieux comprendre²⁶.

Il croit, de plus, que les institutions municipales sont nécessaires en ce qu'elles limitent les pouvoirs de la législature. « Une législature générale qui régit les affaires privées de chaque paroisse, en plus des affaires communes du pays, détient un pouvoir que pas un seul corps ne devrait posséder, si démocratique soit-il dans sa constitution », déclare-t-il²⁷.

Lord Durham pense, d'autre part, toujours avec raison, qu'il est nécessaire que les corporations municipales aient le pouvoir d'imposer et imposent des taxes directes pour leurs besoins. Et il critique très durement l'inexistence de taxes directes dans le Bas-Canada à cette époque :

C'est à peine s'il existe au Bas-Canada l'apparence d'une taxe directe pour des fins générales et locales. Cette exemption de taxes a été parfois évoquée comme un grand privilège du peuple du Bas-Canada et comme une grande preuve de la justice et de la bienveillance de son gouvernement. La description que j'ai faite des dispositions singulièrement défectueuses prises pour l'accomplissement des devoirs les plus essentiels du gouvernement local et général, montre, je pense, une chose : c'est que l'épargne apparente pour les goussets des contribuables n'est due qu'à l'absence de nombreuses institutions que toute société civilisée s'honore de posséder. Un peuple ne peut guère être félicité de s'être procuré à peu de frais une administration de la justice rudimentaire et imparfaite, un semblant de police, aucune mesure publique pour l'instruction, aucun éclairage, et de mauvais pavages dans ses villes, des moyens de communication si imparfaits que la perte de temps et la détérioration provoquées par le transport de quelque article vers le marché peuvent probablement être estimées dix fois supérieures à la dépense pour la construction de bons chemins²⁸.

Durham propose, en conséquence, que des institutions municipales soient créées. Il propose, de plus, que ces institutions fassent partie de la constitution. Une telle garantie lui paraît nécessaire parce que, selon lui, la législature n'accepterait jamais de renoncer aux pouvoirs de taxation nécessaires à l'établissement d'un bon système d'institutions municipales²⁹.

26. *Le Rapport Durham*, Montréal, Les Éditions Sainte-Marie, 1969, p. 50.

27. *Id.*, p. 117.

28. *Id.*, p. 57.

29. *Id.*, p. 118, 145.

Le premier projet d'acte d'Union, introduit le 20 juin 1839, établissait des institutions municipales, comme le recommandait Durham. En vertu de ce projet, le Canada-Uni était divisé en cinq districts municipaux, chacun étant dirigé par un conseil élu. Ce conseil avait le pouvoir d'établir et de régir un système de police, de prendre les mesures requises pour l'éclairage des villes et de construire et entretenir des chemins, des rues, des chemins de fer, des canaux et d'autres moyens de transport. Il avait, de plus, le pouvoir d'imposer des taxes. Ses ordonnances pouvaient être désavouées par le gouverneur³⁰.

Le projet fut très critiqué, en particulier par les habitants du Haut-Canada, et fut finalement retiré. John Beverly Robinson, juge en chef du Haut-Canada, publia un volume le critiquant fortement. Il trouvait que les pouvoirs donnés aux conseils des districts municipaux étaient beaucoup trop considérables. Il désapprouvait d'ailleurs toutes les idées de Durham au sujet des institutions municipales³¹.

1.3. Le rôle de Lord Sydenham

Charles Poulett Thomson, qui deviendra en 1840 Lord Sydenham, est nommé gouverneur du Canada le 29 août 1839. Thomson est un ami et un partisan convaincu des idées de Durham, en particulier sur les institutions municipales. Il croit, comme lui, que ces institutions sont essentielles et que les problèmes locaux sont mieux et plus efficacement réglés par des autorités municipales locales. « *The establishment of Municipal Govt. by Act of Parlt. is as much a part of the future scheme of Govt. for the Canadas as the Union of the two Legislatures, and the more important of the two* », écrit-il³². Il pense aussi, comme Durham, que les dépenses purement locales doivent être supportées par les corporations municipales locales et que ces dernières doivent avoir le pouvoir d'imposer des taxes. Il croit enfin, tout comme Durham, que les institutions municipales doivent être prévues dans la constitution parce que la législature coloniale n'accepterait pas de renoncer à ses pouvoirs³³.

30. *Bill for reuniting the Provinces of Upper Canada and Lower Canada. and for the Government of the United Provinces*, 20 juin 1839; Thomson à Russell, 16 septembre 1840, dans W.P.M. KENNEDY, *supra*, note 6, p. 446; « Du Régime... », *supra*, note 8, p. 402; T. CHAPPAIS, *supra*, note 10, t. 4, p. 283; John Beverly ROBINSON, *Canada, and the Canada Bill*, London, Hutchard, 1840, p. 81; Adam SHORTT, *Lord Sydenham, in The Makers of Canada*, vol. 15, Toronto, Morang, 1909, p. 123.

31. J.B. ROBINSON, *supra*, note 30, pp. 147 et 180; T. CHAPPAIS, *supra*, note 10, t. 4, p. 283.

32. Thomson à Russell, 27 juin 1840, dans P. KNAPLUND, *supra*, note 7, p. 75.

33. Sydenham à un ami, 1840 (?), dans W.P.M. KENNEDY, *supra*, note 6, p. 449; Thomson à Russell, 27 juin 1840, dans P. KNAPLUND, *supra*, note 7, p. 75; A. SHORTT, *supra*, note 30, p. 273.

Le gouverneur envoya à Londres un nouveau projet d'acte d'Union où il incluait un système d'institutions municipales³⁴. Les dispositions concernant ces institutions furent toutefois fortement contestées, de sorte que le Gouvernement décida de les éliminer afin de ne pas nuire au reste du projet. Thomson fut très mécontent de cette décision³⁵. Le 16 septembre 1840, il écrivit à Lord John Russell, secrétaire aux colonies : « (...) *it is with the deepest mortification that I find that the whole of the system for the establishment of local government has been omitted from the Bill (...)* ». Il ajouta qu'il regrettait profondément cette décision et qu'il « *should have been far less surprised to find the Union Bill abandoned altogether by the Government, than this most essential part of it withdrawn* »³⁶.

Thomson ne se contenta cependant pas d'exprimer des regrets. Dans la même lettre à Russell, il annonce :

*For Upper Canada it is out of my power to make any provision. In Lower Canada, however, I shall, with the assistance of the special Council, provide such a system as may supply a part at least of what was intended to be given under the provisions of the Bill*³⁷.

Le gouverneur n'avait pas réussi à faire adopter des institutions municipales par le Parlement impérial. Il allait se hâter de faire adopter de telles institutions par le Conseil spécial avant l'entrée en vigueur de l'Acte d'Union dans la partie du pays où il était alors, comme il le dira plus tard lui-même, « *dictator* »³⁸. Le 29 décembre 1840, les deux ordonnances créant les premières institutions municipales générales dans le Bas-Canada étaient adoptées.

34. Thomson à Russell, 18 mai 1840, dans P. KNAPLUND, *supra*, note 7, p. 66; Thomson à Russell, 16 septembre 1840, dans W.P.M. KENNEDY, *supra*, note 6, p. 445; Thomson à Russell, 16 septembre 1840, dans P. KNAPLUND, *supra*, note 7, p. 88; K.G. CRAWFORD, *supra*, note 10, p. 28; Chester NEW, *Lord Durham's Mission to Canada*, Toronto, McClelland and Stewart, 1971, p. 215; A. SHORTT, *supra*, note 30, p. 273; Mason WADE, *Les Canadiens Français de 1760 à nos jours*, Montréal, Cercle du Livre de France, 1966, p. 253.

35. Thomson à Russell, 16 septembre 1840, dans W.P.M. KENNEDY, *supra*, note 6, p. 445; Thomson à Russell, 16 septembre 1840, dans P. KNAPLUND, *supra*, note 7, p. 88; Sydenham à un ami, 1840 (?), dans W.P.M. KENNEDY, *supra*, note 6, p. 449; J.M.S. CARELESS, *The Union of the Canadas*, Toronto, McClelland and Stewart, 1972, p. 15; K.G. CRAWFORD, *supra*, note 10, p. 29; C. NEW, *supra*, note 36, p. 215; G. Poulett SCROPE, *Memoir of the Life of the right honorable Lord Sydenham...*, London, Murray, 1843, p. 29; A. SHORTT, *supra*, note 30, p. 275; Adam SHORTT, « Municipal History, 1791-1867 », dans Adam SHORTT et Arthur G. DOUGHTY (édit.), *Canada and its Province...*, *The Province of Ontario*, vol. 18, Toronto, Edinburg University Press, 1914, 405, pp. 405, 428; M. WADE, *supra*, note 36, p. 253.

36. Thomson à Russell, 16 septembre 1840, dans W.P.M. KENNEDY, *supra*, note 6, p. 445.

37. *Id.*, p. 448.

38. Sydenham à son frère, 28 août 1841, dans W.P.M. KENNEDY, *supra*, note 6, p. 457.

2. L'organisation

2.1. La corporation municipale

2.1.1. La corporation municipale locale

Les ordonnances municipales de 1840 ne créent pas une division territoriale particulière pour les corporations municipales locales. En effet, elles forment en corporation municipale le territoire de toute paroisse ou de tout *township* existant, à condition, toutefois, qu'il compte une population de plus de 300 âmes³⁹.

La division territoriale religieuse qu'était la paroisse et la division territoriale pour fins d'arpentage qu'était le *township* deviennent donc les divisions municipales locales. Cette disposition est facilement compréhensible puisque les paroisses religieuses et les *townships* étaient les divisions de base au Bas-Canada à l'époque. Elle présente cependant la curieuse conséquence de donner une influence importante aux autorités religieuses dans le domaine municipal, puisque la formation de nouvelles paroisses religieuses aura pour effet la formation de nouvelles municipalités et que les modifications ou les réunions de paroisses religieuses se répercuteront sur les municipalités.

Lorsqu'une paroisse ou un *township* compte une population de 300 âmes ou moins, il doit être réuni par le gardien du district dont il fait partie, à une paroisse ou à un *township* adjacent⁴⁰. Cette réunion est cependant temporaire. Si la population augmente et dépasse 300 âmes, le gardien devra séparer la paroisse ou le *township* de la paroisse ou du *township* auquel il a été réuni et il deviendra alors une corporation municipale indépendante⁴¹.

2.1.2. La corporation municipale régionale

La seconde ordonnance municipale de 1840 crée une division territoriale nouvelle au niveau régional, à savoir le district municipal, et forme chaque district municipal en corporation⁴². Les districts sont érigés par le gouverneur, de l'avis du Conseil exécutif. Ils peuvent être modifiés de la même manière, dans les deux ans suivant l'adoption de l'ordonnance⁴³. Ce

39. O.P.T., art. 18.

40. Le gardien ou *warden* du district est le président du conseil de la corporation municipale régionale. On l'appellerait aujourd'hui « préfet ».

41. O.P.T., art. 16.

42. O.A.L.M., art. 1-2.

43. O.A.L.M., art. 1.

pouvoir d'ériger et de modifier les districts municipaux constituait pour le gouverneur un premier moyen de contrôle très important sur les districts, lesquels étaient, comme nous le verrons, les corporations municipales de beaucoup les plus importantes.

Le gouverneur établit 22 districts municipaux par proclamation du 15 avril 1841. Il porta ensuite ce nombre à 24, le 3 janvier 1842⁴⁴.

2.2. L'exercice des pouvoirs

2.2.1. La corporation municipale locale

2.2.1.1. L'assemblée des habitants

Les ordonnances municipales de 1840 ne prévoient pas la formation d'un conseil représentant la corporation municipale locale. Tous les pouvoirs d'une paroisse ou d'un *township* sont exercés directement par l'assemblée des habitants.

L'assemblée se compose de tous les habitants tenant maison qui résident dans la paroisse ou le *township* depuis au moins un an et qui soit y possèdent, pour leur propre usage, en franc-alleu⁴⁵, en fief⁴⁶, en roture⁴⁷ ou en vertu d'un certificat ou billet de location du Gouvernement, des terres et biens-fonds d'une valeur annuelle d'au moins 40 chelins sterling, en sus de toutes rentes et charges dont ils sont grevés, soit y possèdent séparément comme locataires, pour au moins trois ans, des terres et biens-fonds moyennant une rente ou autre considération annuelle d'au moins cinq livres sterling, à condition que la rente ou autre considération due pour l'année précédente ait été payée. Les locataires peuvent donc être membres de l'assemblée, comme les propriétaires⁴⁸. Il faut remarquer,

44. J. BUSSIÈRES, *supra*, note 8, p. 20; J. DRAPEAU, *supra*, note 8, p. 34.

45. Le franc-alleu était une terre indépendante ne faisant pas partie de l'organisation seigneuriale. Il faut noter, à ce sujet, que le régime seigneurial n'était pas encore aboli à l'époque.

46. Le fief était une terre concédée à un seigneur, à charge de fidélité et de certains services, et que le seigneur pouvait concéder à son tour. Depuis les arrêts de Marly de 1711, le seigneur canadien était même obligé de concéder, en censive, les terres de sa seigneurie, à l'exception de son domaine personnel, aux habitants qui les lui demandaient.

47. La roture ou censive était une terre concédée par un seigneur à un tenancier, à charge de certains services.

48. Nous comprenons dans l'expression « propriétaire », les seigneurs et les censitaires, même si techniquement ni les uns, ni les autres ne possédaient un plein droit de propriété sur leurs terres.

toutefois, qu'une valeur foncière minimum est requise dans le cas d'un propriétaire et un loyer minimum, dans celui d'un locataire⁴⁹.

Pour avoir droit de vote à l'assemblée, le propriétaire ou le locataire doit, en outre, être du sexe masculin, avoir 21 ans et être sujet britannique⁵⁰.

2.2.1.2. Les réunions de l'assemblée

Les ordonnances municipales de 1840 ne prévoient, chaque année, qu'une seule réunion régulière de l'assemblée des habitants de la paroisse ou du *township*, soit le deuxième lundi de janvier. Cette réunion est convoquée, sur l'ordre du gardien du district dont fait partie cette paroisse ou ce *township*, par le juge de paix ou la personne nommée par lui. Les habitants en sont avisés par un avis affiché pendant huit jours à deux endroits publics de la paroisse ou du *township*⁵¹. L'assemblée peut tenir aussi des réunions spéciales, mais uniquement sur l'ordre du gouverneur⁵².

La réunion, régulière ou spéciale, de l'assemblée est présidée par le juge de paix ou la personne qui l'a convoquée⁵³. Elle ne peut être tenue que de 9h00 à 16h00 et ne peut continuer plus de deux jours⁵⁴. Les décisions sont prises à la majorité des membres présents⁵⁵.

L'assemblée des habitants d'une paroisse ou d'un *township* ne peut jouer qu'un rôle très mineur. Comment, en effet, une assemblée qui n'a droit de se réunir qu'une fois par année, sauf sur l'ordre du gouverneur, dont les réunions ne peuvent durer plus de deux jours et uniquement de 9h00 à 16h00 chaque jour et qui est présidée par un juge de paix ou une personne nommée, dans le cas de la réunion régulière, par le gardien du district, lui-même nommé par le gouverneur, ou, dans le cas d'une réunion spéciale, par le gouverneur, pourrait-elle jurer un rôle d'une certaine importance? Le gouverneur s'est donné un contrôle presque complet sur les activités de l'assemblée. L'autonomie des corporations municipales locales est, en conséquence, particulièrement limitée.

49. O.P.T., art. 3; Antonio LANGLAIS, « Le cens électoral dans le droit des municipalités rurales », (1954) 14 *R. du B.*, 221, p. 224.

50. O.P.T., art. 9. Il doit enfin ne pas avoir été reconnu coupable de trahison ou de félonie : art. 7.

51. O.P.T., art. 1-2.

52. O.P.T., art. 20.

53. O.P.T., art. 8.

54. O.P.T., art. 21.

55. O.P.T., art. 9, 10, 20.

2.2.2. La corporation municipale régionale

2.2.2.1. Le conseil

Les pouvoirs d'un district municipal sont exercés par son conseil⁵⁶. Le conseil est composé d'un gardien et d'un certain nombre de conseillers⁵⁷.

Le gardien préside les réunions⁵⁸. Il est nommé par le gouverneur durant bon plaisir⁵⁹, ce qui permet à ce dernier de contrôler de très près le fonctionnement du conseil.

Les conseillers sont élus pour trois ans par les assemblées des paroisses et des *townships* faisant partie du district, lors de la réunion régulière annuelle de ces assemblées. L'assemblée d'une paroisse ou d'un *township* élit un conseiller lorsque sa population est de plus de 300 et d'au plus 3 000 âmes, deux conseillers lorsqu'elle est de plus de 3 000 âmes⁶⁰.

Une personne ne peut être membre du conseil que si elle réside dans la paroisse ou le *township* qui l'élit et si elle a, pour son propre usage, dans cette paroisse ou ce *township* ou dans un district adjacent, en franc-alleu, en fief ou en roture, des terres et biens-fonds d'une valeur de 300 livres courant, en sus de toutes charges et redevances dues et payables sur ceux-ci⁶¹.

Les ministres du culte, les juges et les officiers de l'armée et de la marine en pleine paye ne peuvent pas être conseillers. Il en est de même de toute personne qui reçoit une rémunération pécuniaire du district pour ses services ou qui a, directement ou indirectement, par lui-même ou par un associé, un contrat ou une part ou un intérêt dans un contrat avec le district⁶². Les conflits d'intérêts sont donc prévus. Ils le sont, d'ailleurs, dans une formulation rappelant celle des articles 3 et 4 de l'actuelle *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales*⁶³.

Toute personne élue est obligée d'accepter la charge ou, à défaut, de payer une amende n'excédant pas la somme de dix livres courant ou une autre amende déterminée par règlement au conseil, sauf si elle est incapable

56. *O.A.L.M.*, art. 2, 4.

57. *O.A.L.M.*, art. 5, 6.

58. *O.A.L.M.*, art. 20.

59. *O.A.L.M.*, art. 5.

60. *O.A.L.M.*, art. 8, 9, 19. Les tiers des conseillers de chaque district est élu chaque année : art. 19.

61. *O.A.L.M.*, art. 10.

62. *O.A.L.M.*, art. 11. Il en est de même des personnes qui ont été condamnées pour trahison ou félonie (*ibid.*). Un conseiller ne peut, en aucun cas, recevoir un salaire ou des honoraires quelconques pour ses services à ce titre : art. 44.

63. S.R.Q., 1964, c. 173.

« par infirmité permanente d'esprit ou de corps », si elle a plus de 65 ans ou si elle a rempli la charge de conseiller ou a payé l'amende pour ne pas la remplir dans les cinq ans précédant l'élection⁶⁴. Il est intéressant de noter ici la curieuse disposition en vertu de laquelle la personne élue peut se dispenser de remplir la charge pendant cinq ans, si elle a les moyens de payer l'amende.

Le gouverneur peut, de l'avis du Conseil exécutif, dissoudre un conseil de district « quand et aussi souvent que les circonstances, dans son et leur opinion, rendront une telle mesure nécessaire »⁶⁵. Ce pouvoir de dissolution est évidemment une arme très puissante entre les mains du gouverneur.

2.2.2.2. Les réunions du conseil

Le conseil doit tenir quatre séances régulières par année, les premiers mardis des mois de mars, juin, septembre et décembre, à l'endroit déterminé par le gouverneur, de l'avis du Conseil exécutif⁶⁶. Il peut tenir aussi des séances spéciales, mais uniquement sur l'ordre du gouverneur⁶⁷.

Une séance, régulière ou spéciale, ne peut durer plus de cinq jours. Les questions sont décidées par la majorité des voix des membres présents, à l'exception du gardien. Cependant en cas d'égalité, le gardien a une voix prépondérante⁶⁸.

Il ne peut être délibéré, lors des séances régulières, que sur les matières qui sont de la compétence du conseil. Lors d'une séance spéciale, il ne peut être délibéré que sur les matières pour lesquelles la séance a été spécialement convoquée.

Le conseil peut nommer des comités composés de conseillers. Ces comités ne peuvent toutefois siéger que les jours fixés pour les séances du conseil. Ils sont uniquement consultatifs⁶⁹.

Il est important de remarquer que le conseil d'un district municipal peut se réunir plus fréquemment et tenir des réunions plus longues que l'assemblée des habitants d'une paroisse ou d'un *township*. Il peut donc jouer un rôle plus important. Il possède d'ailleurs, comme nous le verrons, des pouvoirs beaucoup plus importants. Son fonctionnement est, néanmoins, très étroitement contrôlé par le gouverneur et son rôle ne peut être que très limité.

64. *O.A.L.M.*, art. 13, 37.

65. *O.A.L.M.*, art. 48. Il y a alors nouvelle élection.

66. *O.A.L.M.*, art. 21, 23.

67. *O.A.L.M.*, art. 22.

68. *O.A.L.M.*, art. 24.

69. *O.A.L.M.*, art. 26.

En effet, s'il peut se réunir plus fréquemment que l'assemblée des habitants, il ne peut tout de même le faire que quatre fois par année, sauf sur l'ordre du gouverneur. Ses réunions doivent avoir lieu à l'endroit fixé par le gouverneur, de l'avis du Conseil exécutif. Elles ne peuvent durer plus de cinq jours. Elles sont présidées par le gardien, lui-même nommé par le gouverneur. L'ordonnance mentionne même expressément, afin d'éviter toute tentation aux membres du conseil, que seules les matières qui sont de la compétence du conseil peuvent être considérées lors d'une séance régulière. Lors d'une séance spéciale, il ne peut être délibéré que sur les matières pour lesquelles la séance a été spécialement convoquée, c'est-à-dire sur celles qui ont été déterminées par le gouverneur. Les comités du conseil ne peuvent siéger que les jours fixés pour les séances du conseil. Enfin, il faut rappeler que le gouverneur, de l'avis du Conseil exécutif, a le pouvoir de dissoudre le conseil.

2.3. Les officiers municipaux

2.3.1. La corporation municipale locale

2.3.1.1. La nomination

Les officiers d'une paroisse ou d'un *township* sont élus, pour un an, par l'assemblée des habitants⁷⁰. Le montant de leur salaire est cependant fixé par règlement du conseil du district dont cette paroisse ou ce *township* fait partie⁷¹.

Pour être élue à une charge d'officier municipal, une personne doit être du sexe masculin, avoir 21 ans, être sujet britannique et habiter dans la paroisse ou le *township* où elle est élue. Les ministres du culte, les juges et les greffiers des cours de justice ainsi que les officiers de l'armée et de la marine en pleine paye ne sont pas, toutefois, éligibles⁷².

La personne élue à une charge municipale est obligée de l'accepter, sous peine d'une amende de deux livres courant, sauf si elle est maître d'école, médecin ou meunier, si elle a 65 ans ou plus ou si elle a rempli une charge d'officier municipal de cette corporation ou a payé l'amende pour refus de l'accepter dans les cinq années précédentes l'élection⁷³. On retrouve donc ici, comme dans le cas des membres du conseil d'un district, la

70. *O.P.T.*, art. 1-2.

71. *O.A.L.M.*, art. 37.

72. *O.P.T.*, art. 5, 6, 9, 10. Les personnes reconnues coupables de trahison ou de félonie ne peuvent non plus être élues: art. 7.

73. *O.P.T.*, art. 6, 12.

disposition permettant à une personne élue d'éviter de remplir une charge municipale en payant une amende.

2.3.1.2. Les charges

L'assemblée des habitants d'une paroisse ou d'un *township* doit élire les officiers suivants :

1. un greffier, lequel rédige les procès-verbaux des réunions de l'assemblée et a la garde des archives de la corporation ;
2. trois cotiseurs, lesquels cotisent les droits ou taxes payables par les habitants de la paroisse ou du *township* ;
3. un collecteur, lequel demande et reçoit les droits et cotisations dus par les habitants ;
4. un ou plusieurs inspecteurs de grands chemins et ponts ;
5. deux ou plusieurs sous-voyers des grands chemins ;
6. deux ou plusieurs inspecteurs de clôtures et fossés ;
7. un ou plusieurs gardiens d'enclos publics ;
8. un ou plusieurs surintendants des pauvres⁷⁴.

2.3.2. La corporation municipale régionale

2.3.2.1. La nomination

Les officiers du district municipal sont nommés, selon le cas, par le gouverneur, par le gardien, ou par le conseil. Leur salaire est, ici encore, fixé par règlement du conseil⁷⁵.

L'officier ne peut avoir, directement ou indirectement, par lui-même ou son associé, une part ou un intérêt dans un contrat pour la confection d'un ouvrage municipal⁷⁶.

74. *O.P.T.*, art. 9-10. Les pouvoirs des inspecteurs de grands chemins et ponts, des sous-voyers de grands chemins, des inspecteurs de clôtures, des inspecteurs de fossés et des gardiens d'enclos publics sont donnés principalement dans l'*Acte pour faire réparer et changer les Chemins et Ponts dans cette Province, et pour d'autres effets*, 1796, 36 Geo. III, c. 9 (S.R.B.C., 1845, classe G, p. 337) et dans l'*Ordonnance pour amender l'Acte passé dans la trente-sixième année du Règne de Georges Trois, chapitre neuf, communément appelé l'Acte des Chemins*, 1839, 2 Vict., c. 7 (S.R.B.C., 1845, classe G, p. 373) : 1840, 4 Vict., c. 3, art. 21. Aucune disposition de la loi ne donne les pouvoirs des surintendants des pauvres.

75. *O.A.L.M.*, art. 37.

76. *O.A.L.M.*, art. 32, 36. Une personne ne peut détenir plus d'une charge d'officier municipal d'un district ; par ailleurs l'associé de l'officier d'un district ne peut détenir une charge dans le même district : art. 36.

2.3.2.2. Les charges

Les officiers du district municipal sont le greffier, le trésorier, deux auditeurs et un inspecteur.

Le greffier dresse les procès-verbaux des séances du conseil et garde les archives de la corporation. Il est nommé par le gouverneur sur une liste de trois personnes soumises par le conseil⁷⁷.

Le trésorier est le percepteur des sommes prélevées en vertu d'un règlement ou dues à la corporation. Il est aussi nommé par le gouverneur⁷⁸.

Les deux auditeurs ont pour charge d'examiner et d'approuver, s'il y a lieu, les comptes chargés au district, les comptes du trésorier ainsi que les comptes des officiers des paroisses et des *townships* faisant partie du district et de toutes autres personnes contre la paroisse ou le *township*. L'un des auditeurs est nommé par le gardien du district et l'autre par le conseil⁷⁹.

L'inspecteur a pour charge d'entretenir les propriétés de la corporation, d'examiner les estimations faites pour les ouvrages proposés, de surveiller et de faire exécuter les ouvrages municipaux. Il est nommé par le gardien, avec l'approbation du gouverneur. Il doit avoir été déclaré qualifié par le bureau des travaux publics de la province ou par une personne nommée à cette fin par le gouverneur⁸⁰.

Un seul des officiers du district, donc, est nommé par le conseil : les deux officiers les plus importants, soit le greffier et le trésorier, sont nommés par le gouverneur et un troisième officier, l'inspecteur, doit être nommé avec son approbation. Ainsi, le gouverneur se trouve-t-il à contrôler tout le personnel administratif du district.

3. Les pouvoirs

3.1. Les pouvoirs généraux

3.1.1. La corporation municipale locale

Chaque paroisse ou *township* est une corporation. Il peut, en tant que tel, poursuivre et être poursuivi. Il peut également acquérir et posséder, pour l'usage de ses habitants, des terres et biens-fonds situés dans son territoire⁸¹.

77. *O.A.L.M.*, art. 27.

78. *O.A.L.M.*, art. 28-31.

79. *O.A.L.M.*, art. 30-32, 34.

80. *O.A.L.M.*, art. 35.

81. *O.P.T.*, art. 18-19.

3.1.2. La corporation municipale régionale

Chaque district municipal forme une corporation. Il a, en tant que tel, « succession perpétuelle et un sceau commun, avec pouvoir de le détruire, renouveler ou changer à son gré ». Il peut poursuivre et être poursuivi. Il peut acquérir et tenir, pour l'usage de ses habitants, des terres et biens-fonds lui appartenant s'ils ont cessé d'être utiles à ses habitants. Il peut être partie dans tout contrat ou convention nécessaire à l'exercice de ses fonctions⁸².

3.2. Les pouvoirs particuliers

3.2.1. La corporation municipale locale

L'assemblée des habitants d'une paroisse ou d'un *township* a le pouvoir de faire des règlements pour la régie des communes, des terres et des propriétés qui appartiennent à la corporation, pour l'établissement d'enclos publics où détenir le bétail et pour déterminer et constater la suffisance des clôtures dans son territoire. Elle peut également ordonner que des sommes d'argent soient prélevées dans la paroisse ou le *township* pour la poursuite ou la défense d'une action dans laquelle elle est partie ou intéressée. Enfin, elle nomme, comme nous l'avons vu, les officiers de la paroisse ou *township*⁸³. Les pouvoirs de l'assemblée sont donc très limités.

3.2.2. La corporation municipale régionale

3.2.2.1. Les biens, bâtiments et travaux publics

Le conseil d'un district municipal peut faire des règlements pour la construction, la préservation et la réparation des bâtiments publics. Il peut, de plus, faire des règlements pour la surveillance et la régie de toute propriété appartenant à la corporation⁸⁴.

Certaines exigences sont imposées relativement aux travaux publics entrepris par le conseil. Ainsi le conseil ne peut adopter un règlement pour la confection d'un ouvrage public que si une estimation du coût de l'ouvrage a été faite par l'inspecteur du district ou a été examinée par lui ; et, lorsque le coût de l'ouvrage excède la somme de 300 livres courant, il faut que l'estimation soit examinée par le Bureau des travaux publics de la

82. *O.A.L.M.*, art. 2. 37.

83. *O.P.T.*, art. 20.

84. *O.A.L.M.*, art. 37, 42.

province ou par un autre corps ou une autre personne compétente nommée par le gouverneur. En outre, l'ouvrage doit être fait sous contrat écrit, conformément aux règlements généraux établis par le Bureau des travaux publics de la province relativement aux conditions et à la mise à exécution de tels contrats⁸⁵.

3.2.2.2. Les services publics

Le conseil d'un district municipal possède divers pouvoirs en matière de services publics. Il peut faire des règlements pour la confection, la réparation, l'amélioration et la modification de chemins, de rues et d'autres moyens de communication, ainsi que pour la confection et la réparation de ponts⁸⁶. Il possède, en outre, tous les pouvoirs d'un grand voyer, en particulier pour l'ouverture, la construction, la réparation et l'entretien de chemins, de routes et de ponts, sans qu'il lui soit jamais nécessaire de faire un procès-verbal, ni de faire intervenir une cour⁸⁷. Il peut faire des règlements pour pourvoir aux moyens de payer les frais de maintien d'un système de police dans le district⁸⁸. Il doit entretenir toute salle d'audience qui est située dans son territoire. Il doit payer sa part des dépenses d'entretien des prisons et des prisonniers du district judiciaire dont il fait partie, ces dépenses étant réparties également entre les districts municipaux qui font partie du district judiciaire⁸⁹. Il peut faire des règlements pour pourvoir à l'établissement et au soutien d'écoles de paroisse ou de *township*⁹⁰.

3.2.2.3. Les pouvoirs en matière financière

Le conseil d'un district municipal a le pouvoir d'imposer des taxes foncières, mobilières et personnelles pour fins municipales. La seconde ordonnance lui donne en effet le pouvoir de prélever les sommes requises pour tout objet pour lequel il est autorisé à faire des règlements, soit par le moyen de droits payés par rapport à un ouvrage public, soit par le moyen de droits et cotisations imposés sur les propriétés réelles et personnelles ou sur les propriétaires ou occupants de celles-ci⁹¹. Elle lui donne également le

85. *O.A.L.M.*, art. 40.

86. *O.A.L.M.*, art. 37.

87. *O.A.L.M.*, art. 45. Les pouvoirs d'un grand voyer sont donnés principalement dans les actes mentionnés dans la note 76.

88. *O.A.L.M.*, art. 37.

89. *Ordonnance pour pourvoir à la construction et l'établissement de Salles d'Audience et de Prisons, dans certains Districts Judiciaires de cette Province*, 1841, 4 Vict., c. 20 (S.R.B.C., 1845, classe G, p. 413).

90. *O.A.L.M.*, art. 37.

91. *O.A.L.M.*, art. 37.

pouvoir de prélever, sur les paroisses et *townships* faisant partie du district, les sommes nécessaires pour payer les comptes de la corporation du district, de même que les salaires et les comptes dus aux officiers des paroisses et des *townships* ou à d'autres personnes par les paroisses et *townships*⁹². Enfin, le conseil a le pouvoir de faire des règlements pour collecter les droits, taux et cotisations qu'il a imposés ainsi que les revenus de la corporation⁹³.

La seconde ordonnance prévoit toutefois certaines exemptions de taxes. Le conseil ne peut imposer un droit ou une cotisation sur les propriétés réelles et personnelles de la Couronne⁹⁴. Il ne peut non plus imposer un droit ou une cotisation sur les terres non cultivées d'une seigneurie lorsqu'elles n'ont jamais été concédées ni occupées par le seigneur et que ce dernier peut être assujéti à une cotisation ou à un droit sur la valeur annuelle de la seigneurie⁹⁵.

Aucune disposition n'oblige le conseil à faire et à transmettre au gouverneur un budget au début d'une année. Toutefois, à la fin de chaque année, le gardien doit envoyer au gouverneur un état des comptes du district comprenant un extrait des recettes et des dépenses de la corporation pendant l'année précédente. Ce compte doit être soumis par le gouverneur aux deux Chambres de la législature, lors de la session suivante⁹⁶.

3.3. Le désaveu

En vertu de l'article 41 de la seconde ordonnance, « une copie authentique de tout tel règlement » doit être transmise par le gardien du district au secrétaire de la province, lequel doit le soumettre au gouverneur, et « aucun tel règlement » n'entrera en vigueur qu'à l'expiration de trente jours après la date de réception de cette copie. En vertu du même article, le gouverneur peut, dans ces trente jours, de l'avis du Conseil exécutif, casser et abroger le règlement, en tout ou en partie. De plus, il peut, dans le même délai et de l'avis du Conseil exécutif, augmenter le temps pendant lequel il peut désavouer le règlement.

Il est certain que le pouvoir de désaveu prévu à l'article 41 ne peut toucher les règlements des paroisses et des *townships* puisque la seconde ordonnance ne parle pas de ces règlements. Par contre on peut se demander, s'il touche tous les règlements d'un district municipal.

92. *O.A.L.M.*, art. 42.

93. *O.A.L.M.*, art. 37.

94. *O.A.L.M.*, art. 38.

95. *O.A.L.M.*, art. 39.

96. *O.A.L.M.*, art. 43.

Tous les auteurs qui se sont prononcés sur ce point disent, sans motiver leur opinion, que tous les règlements sont touchés par le pouvoir de désaveu⁹⁷. Le sommaire inscrit en marge de l'article 41 est dans le même sens. Il dit: « Une copie de tous règlements sera soumise au Gouverneur, qui sous trente jours, pourra les annuler ou aucune partie d'iceux ». À notre avis, toutefois, tel n'est pas le cas.

Il faut souligner, en premier lieu, que le sommaire inscrit en marge d'un article n'a aucune valeur juridique. Il faut remarquer en outre qu'en français, le sommaire n'est pas fidèle au texte de l'article. L'article 41 dit, en effet, « tout tel règlement » (*every such by-law*) et non « tous règlements » (*every by-law*) comme le dit le sommaire et comme le dira, d'ailleurs, la loi créant les districts municipaux dans le Haut-Canada⁹⁸. Or il y a évidemment une très grande différence entre les deux expressions.

Pour connaître la signification de l'expression « tout tel règlement », il faut se reporter à l'article précédant immédiatement l'article 41, soit l'article 40. Or cet article ne vise que les règlements décrétant la confection d'ouvrages publics, l'expression « tel règlement » étant d'ailleurs utilisée à propos de ces règlements à la fin de l'article. Le pouvoir de désaveu ne touche donc que les règlements décrétant la confection d'ouvrages publics. Il ne touche pas les règlements que peut adopter le conseil en vertu d'autres articles de la loi. Il ne touche pas, en particulier, l'article 37 qui est d'ailleurs bien séparé des articles 40 et 41 par deux articles traitant des exemptions de taxes.

Le texte de l'article 41 provient peut-être d'une erreur de rédaction. Il est possible, en effet, que le gouverneur ait voulu que le pouvoir de désaveu porte sur tout les règlements du district, étant donné qu'il n'a laissé qu'une autonomie minime aux institutions municipales dans les autres articles de l'ordonnance et qu'il a fait porter ce pouvoir sur tous les règlements dans l'ordonnance créant les districts municipaux dans le Haut-Canada. Il n'en demeure pas moins que le texte est clair et qu'il est différent de celui de la loi pour le Haut-Canada. En conséquence, le gouverneur, ne peut désavouer, de l'avis du Conseil exécutif, que les règlements du district qui décrètent des ouvrages publics. Cette différence entre les règlements qui décrètent des ouvrages publics et les autres peut d'ailleurs s'expliquer très facilement. Il est normal, en effet, que ces règlements soient soumis à un contrôle plus sévère puisqu'ils peuvent entraîner des dépenses importantes pour la corporation.

97. T. CHAPAS, *supra*, note 10, t. 5, p. 115; T. RINFRET, *supra*, note 10, p. 300; A. TREMBLAY et R. SAVOIE, *supra*, note 10, p. 21; Denis VAUGEOIS et Jacques LACOURCIÈRE (édit.), *Canada-Québec*, Montréal, Éditions du Renouveau Pédagogique, 1969, p. 351.

98. *An Act...*, *supra*, note 5, art. 47.

Conclusion: évaluation et destinée

Une collectivité locale municipale peut être définie comme un corps politique formé par les habitants d'un territoire déterminé, auxquels l'État a reconnu le pouvoir de s'administrer eux-mêmes, conformément aux pouvoirs de nature locale qu'il leur a délégués. Les corporations créées par les ordonnances de 1840 correspondent à cette définition. Elles sont des corps politiques. Elles sont formées par les habitants d'un territoire déterminé. Elles ont, du moins jusqu'à un certain point, le pouvoir de s'administrer elles-mêmes. Elles possèdent des pouvoirs de nature locale délégués par l'État.

Les corporations municipales créées en 1840 ne sont, toutefois, que des corporations municipales minimales. Les paroisses et les *townships* ne possèdent en effet que des pouvoirs infimes et sont sous le contrôle presque complet du gouverneur. Les districts municipaux, d'autre part, possèdent des pouvoirs plus importants mais leur fonctionnement est très strictement contrôlé et leur autonomie, très peu considérable.

Il était normal, en conséquence, que les personnes qui avaient les idées les plus libérales dans le pays s'y soient opposées. Les ordonnances municipales de 1840 n'étaient pas, cependant, les « lois iniques et sans exemple » dont parle Viger⁹⁹. Au contraire, elles représentaient une amélioration évidente sur la situation antérieure au niveau local. De plus, les nouvelles institutions, quoique très imparfaites, n'en demeuraient pas moins des institutions municipales et leur création devait nécessairement avoir un effet d'entraînement, c'est-à-dire produire, dans un délai plus ou moins bref, des institutions municipales plus importantes et plus autonomes.

Lord Sydenham agit très habilement dans toute cette affaire. Partisan convaincu des institutions municipales, il essaya, d'abord, de les faire inclure dans la constitution, ce qui en aurait garanti l'existence. Lorsqu'il apprit que sa recommandation n'aurait point de suite, il décida de les introduire d'une autre manière. Il savait que les Canadiens français et une partie des Canadiens anglais étaient fortement opposés à de telles institutions. Il résolut de les imposer en utilisant le Conseil spécial qui, à cette époque, avait tous les pouvoirs dans le Bas-Canada. C'est ainsi que furent adoptées les deux ordonnances de 1840 pour le Bas-Canada.

Le Haut-Canada connaissait déjà une organisation locale semblable à celle établie par la première ordonnance. Il ne connaissait pas, cependant, les corporations municipales beaucoup plus importantes établies par la seconde ordonnance. Sydenham ne pouvait les leur imposer par le Conseil

99. Voir *supra*, note 9.

spécial. Il se servit alors de l'existence de cette ordonnance dans le Bas-Canada pour faire adopter une loi presque identique par le Parlement du Canada-Uni, pour le Haut-Canada. Il ne put le faire, cependant, qu'avec beaucoup de difficultés¹⁰⁰.

Robert Baldwin et une partie des réformistes s'opposaient en effet au projet de loi, pour le motif qu'il donnait trop de pouvoirs au gouvernement et trop peu d'autonomie aux corporations municipales. Ils étaient appuyés par Denis-Benjamin Viger et certains autres députés canadiens français qui demandaient la modification des ordonnances du Bas-Canada afin d'augmenter les pouvoirs des corporations municipales. Quant à Sir Allan McNab et aux conservateurs, ils s'y opposaient aussi, mais pour des raisons entièrement opposées. Ils pensaient en effet qu'il donnait trop de pouvoirs au peuple, ce qui, selon eux, finirait par engendrer démocratie et anarchie. « *One party hated the measure* », écrivit Lord Sydenham, « *because it was to give power to the people; another because it placed that power under wholesome control by the Crown; a third because it deprived the members of the Assembly of all their past power of jobbing* »¹⁰¹. Le gouverneur finit cependant par l'emporter et, le 27 août 1841, la loi fut sanctionnée.

Les institutions municipales créées par Lord Sydenham correspondaient parfaitement à l'ambivalence de ce dernier qui, d'une part, favorisait de telles institutions, mais qui, d'autre part, était très autoritaire. Les troubles de 1837-1838 dans le Bas et dans le Haut-Canada étaient d'ailleurs récents et le gouverneur tenait à bien contrôler le pays. Au surplus, Sydenham avait peu de sympathie pour les Canadiens français et ne leur faisait aucune confiance. Il écrivait à Lord Russell, parlant du Haut-Canada : « *Anyone district of it contains more real wealth & intelligence than all Lower Canada (exclusion of the townships)* »¹⁰². Il ajoutait, dans une autre lettre :

*As for the French nothing but time will do anything with them. They hate British rule
— British connexion — improvement of all kinds whether in their Laws or their*

100. Sydenham à Russell, 28 août 1841, dans P. KNAPLUND (édit.), *supra*, note 7, p. 161; Sydenham à son frère, 28 août 1841, dans W.P.M. KENNEDY (édit.), *supra*, note 6, p. 457; J.N.S. CARELESS, *supra*, note 37, p. 53; T. CHAPAIS, *supra*, note 10, t. 5, p. 117; K.G. CRAWFORD, *supra*, note 10, p. 28; L.O. DAVID, *supra*, note 9, p. 29; John Charles DENT, *The Last Forty Years: Canada Since The Union of 1841*, vol. 1 Toronto, Virtue, 1881, p. 146; R. LEMIEUX, *supra*, note 10, p. 443; J. ROYAL, *supra*, note 9, p. 39; A. SHORTT, *supra*, note 30, p. 323; A. SHORTT, *supra*, note 37, p. 429; L.-P. TURCOTTE, note 9, p. 97.

101. Sydenham à son frère, 28 août 1841, dans W.P.M. KENNEDY (édit.), *supra*, note 6, p. 457. Sydenham emploie les mêmes termes dans une lettre à Lord Russell : Sydenham à Russell, 28 août 1841, dans P. KNAPLUND, *supra*, note 7, p. 162.

102. Thomson à Russell, 16 septembre 1840, dans P. KNAPLUND, *supra*, note 7, p. 91.

*roads. So they sulk and will try, that is, their Leaders, to do all the mischief they can*¹⁰³.

Il lui paraissant donc nécessaire de les contrôler très étroitement. Enfin, il connaissait l'opposition des Canadiens français aux institutions municipales et voulait s'assurer que celles-ci fonctionneraient en nommant lui-même le gardien et les principaux officiers du district, tout en utilisant ces personnes pour influencer la population :

*The Priest and the Lawyer return the member now and that without any control or upon any ground except hatred to the English Govt. and the English name. Establish a field in which the Inhabitants can discuss their own interests, and parties will soon be split in the different parishes and districts, and set there some one in the confidence of the Govt. who will expose the misrepresentations which are made, and you will either get different members or have a good check upon them*¹⁰⁴.

Les ordonnances municipales de 1840 furent très mal reçues des Canadiens français¹⁰⁵. Elles avaient été adoptées par le Conseil spécial qu'ils détestaient, avec raison, et dont naturellement ils se méfiaient. L'insurrection de 1837-1838 était récente. L'Acte d'Union venait d'être adopté. Or il réunissait les deux Canadas dans des conditions très peu intéressantes pour les Canadiens français. Leur réaction instinctive contre les ordonnances s'explique donc facilement.

Il y avait plus. Les Canadiens français n'avaient pas connu de véritables institutions municipales et ne pouvaient donc pas, tous, en connaître les avantages. Enfin, les nouvelles corporations municipales avaient le pouvoir d'imposer des taxes. Or les Canadiens français n'avaient pas été habitués à la taxation directe et la plupart d'entre eux ne voulaient, à aucun prix, être taxés. Ils rejetaient complètement les institutions municipales parce qu'institutions municipales voulaient dire taxation et ils appelèrent les ordonnances municipales de 1840, comme nous l'avons vu, des « machines à taxer ». En fait, seule une minorité des Canadiens français était favorable aux institutions municipales.

L'attitude de la majorité des Canadiens français sur ce point était, il faut le dire, parfaitement rétrograde et malheureuse. Ce refus à tout prix de

103. *Sydenham à Russell*, 27 septembre 1840, dans P. KNAPLUND, *supra*, note 7, p. 93.

104. *Sydenham à Russell*, 27 septembre 1840, dans P. KNAPLUND, *supra*, note 7, p. 94.

105. « *Du Régime...* », *supra*, note 8, p. 387; R. BUSSIÈRES, *supra*, note 8, p. 21; T. CHAPAIS, *supra*, note 10, t. 5, p. 117; P. CONKLIN, « Government Quebec », dans WILLIAMS WOOD (édit.), *The Storied Province of Quebec*, vol. 1, Toronto, Dominion Publishing, 1931, 441, p. 471; K.G. CRAWFORD, *supra*, note 10, p. 34; A.D. DE CELLES, *supra*, note 8, p. 292; J. DRAPEAU, *supra*, note 8, p. 34; A. LANGLOIS, *supra*, note 51, p. 224; E. LAREAU, *supra*, note 8, p. 256; R. LEMIEUX, *supra*, note 10, p. 442; A. MOREL, « La municipalité, la paroisse et le code civil du Québec », (1966) 22 *R. jur. pol. Ind. Coop.* 661, p. 666.

la taxation, lequel d'ailleurs, n'existait pas uniquement dans le domaine municipal, ne pouvait que nuire grandement au développement du pays.

Les Canadiens français firent de la résistance passive avant la lettre. Ils élirent à la charge de conseiller les personnes qui s'étaient engagées à s'opposer aux ordonnances et à n'imposer aucune taxe. En conséquence, les corporations municipales n'exercèrent que très peu leurs pouvoirs.

Les ordonnances de 1840 furent finalement remplacées par une loi du 29 mars 1845¹⁰⁶. Cette loi supprime les districts municipaux. Elle donne un conseil et des pouvoirs beaucoup plus importants aux corporations municipales locales. Elle accorde, d'autre part, une plus grande autonomie à ces corporations. Le gouverneur perd le pouvoir de nommer le maire et les principaux officiers du conseil, de même que celui de dissoudre le conseil.

La loi de 1845 ne fut pas longtemps en vigueur. Dès le 28 juillet 1847, elle fut remplacée par une loi qui supprime les corporations municipales locales, sauf les cités, les villes et les villages, et les remplace par des municipalités de comté¹⁰⁷.

La loi de 1847 fut remplacée à son tour par une loi du 30 mai 1855¹⁰⁸. La loi de 1855 revient à l'organisation municipale à deux niveaux prévue par les ordonnances de 1840, soit la division des corporations municipales en corporations municipales locales et en corporations municipales régionales. Les corporations municipales de 1855 ont cependant plus de pouvoirs et d'autonomie que celles de 1840. Cette loi de 1855 est la base de notre *Code municipal*.

106. *Acte pour abroger certaines ordonnances et pour faire de meilleures dispositions pour l'établissement d'Autorités Locales et Municipales dans le Bas-Canada*, 1845, 8 Vict., c. 40.

107. *Acte pour faire de meilleures dispositions pour l'établissement d'Autorités Municipales dans le Bas-Canada*, 1847, 10-11 Vict., c. 7.

108. *Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada*, 1855, 18 Vict., c. 100.