

## L'avènement du régime municipal dans le Bas-Canada et dans le comté de Deux-Montagnes, 1840-1855

Jean-Paul Ladouceur

Volume 11, numéro 3, 2006

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/11115ac>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

La Fédération des sociétés d'histoire du Québec

ISSN

1201-4710 (imprimé)

1923-2101 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Ladouceur, J.-P. (2006). L'avènement du régime municipal dans le Bas-Canada et dans le comté de Deux-Montagnes, 1840-1855. *Histoire Québec*, 11(3), 10–19.

# L'AVÈNEMENT DU RÉGIME MUNICIPAL DANS LE BAS-CANADA ET DANS LE COMTÉ DE DEUX-MONTAGNES 1840-1855

par Jean-Paul Ladouceur,

B. A., M. A. (géographie), Lic. pédagogie (histoire et géographie)

Les événements de la vie politique qui ont précédé et suivi les « troubles de 1837-1838 » dans le Bas-Canada sont bien connus, mais la mise en place quelques années plus tard du premier niveau de gouvernement que constituent les municipalités l'est beaucoup moins. Dans son rapport, Durham déplorait l'absence complète d'autorités locales dans les paroisses et les *townships* [cantons], autorités qui seraient responsables de l'amélioration des routes, des ponts, des fossés, des clôtures, etc. Il ajoutait même : « On peut regarder comme l'une des causes principales de l'insuccès du gouvernement représentatif et de la mauvaise administration du pays l'absence totale d'institutions municipales qui donneraient au peuple une certaine autorité sur ses affaires régionales ». <sup>1</sup> Pour tenter de remédier à cet état de chose, il recommanda au gouvernement provisoire, avant de repartir pour Londres, de créer des municipalités dans la colonie.



Lord Durham.

L'établissement d'un régime municipal dans le Bas-Canada fut difficile et nécessita l'adoption de quatre lois, la

*Après des études universitaires en géographie, en pédagogie et en histoire, Jean-Paul Ladouceur a enseigné pendant trois ans dans deux collèges classiques avant de travailler au gouvernement du Québec. Il y a d'abord effectué des recherches en toponymie au ministère des Terres et Forêts, puis, au ministère de l'Industrie et du Commerce, enfin, des travaux en statistique et en cartographie dans le but de publier un atlas économique du Québec. Enfin pour ce dernier ministère, il a localisé plus de cent parcs industriels municipaux. Depuis sa retraite en 1996, il effectue des recherches en histoire sur la région de Deux-Montagnes : toponymie, régime municipal, limites du comté, etc. Jean-Paul Ladouceur a publié deux articles « À la recherche des Deux-Montagnes » dans la Revue d'histoire de l'Amérique française.*

*Dans cet article, les quatre lois qui ont mené à l'implantation d'un régime municipal dans le Bas-Canada sont succinctement décrites, de même que les raisons qui ont provoqué l'abrogation des trois premières. Il est aussi démontré que gouverneurs et gouvernements de l'époque ignorèrent les conditions qui prévalaient alors dans le Bas-Canada et qu'ils ne tinrent pas compte des avis des députés canadiens-français.*

plus récente abrogeant la précédente, le tout réparti sur une période de quinze années, de 1840 à 1855. Dans le Haut-Canada, ce fut un peu moins difficile, mais il fallut tout de même adopter trois lois différentes étalées sur une période de huit années, de 1841 à 1849, avant d'en arriver à un système satisfaisant. L'application de ces lois dans le comté de Deux-Montagnes est un peu particulière, mais, dans l'ensemble, elle ne diffère pas de celle des autres comtés du Bas-Canada. Les villes de Québec et de Montréal dotées de chartes spéciales n'étaient pas concernées par ces lois générales. En 1832, elles furent constituées en municipalités pour une période de quatre années, mais la loi qui les incorporait ne fut pas renouvelée en 1836 à cause de l'agitation politique. Elles furent cependant réincorporées en 1840-1841. <sup>2</sup>

## La première tentative

Quelques temps après le départ de Lord Durham, le 29 décembre 1840, le Conseil spécial émit deux ordonnances qui dotaient le Bas-Canada d'institutions municipales. <sup>3</sup> Ces lois qui ne concernaient que le Bas-Canada décrivent en détail la façon dont le premier gouvernement municipal sera établi, comment il fonctionnera, quels seront les fonctionnaires dont il aura besoin et quels pouvoirs il détiendra. Les pouvoirs dévolus aux conseils de districts par cette loi étaient considérables, mais les conseils étaient encadrés et surveillés de près par le gouverneur qui nommait ou approuvait les principaux fonctionnaires, pouvait annuler tout règlement et dissoudre tout conseil. Les lois subséquentes s'inspireront, dans une large mesure, de ces deux ordonnances.

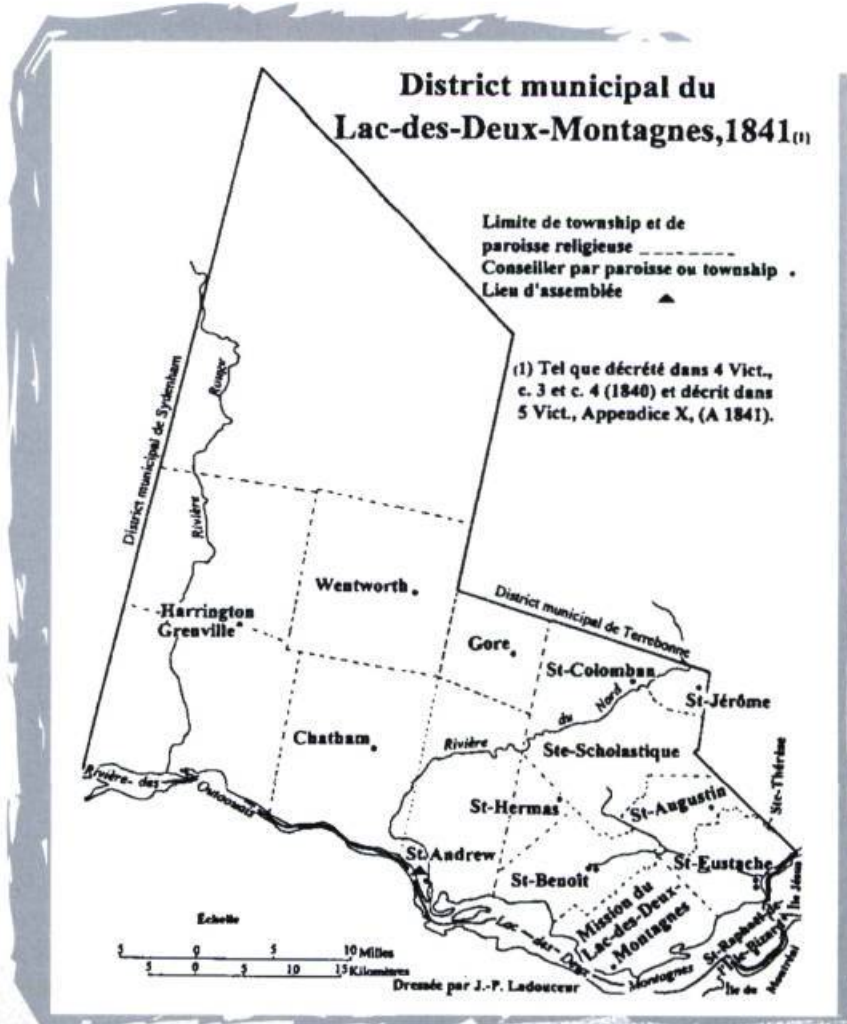
Succinctement résumée, la première ordonnance divisait le Bas-Canada en districts municipaux qui étaient incorporés et dotés d'un conseil dirigé par un *warden* ou préfet nommé par le gouverneur et de conseillers élus dans les paroisses et les *townships* du district. Chaque paroisse ou *township* comptant plus de 300 âmes pouvait élire un conseiller et ceux qui en comptaient plus de 3000 pouvaient en élire deux. Les conseillers étaient élus par « les habitants tenant maison » lors d'une assemblée annuelle et ils étaient tenus d'accepter leur charge et de prêter serment sous peine de pénalités. Chaque conseil devait siéger au moins quatre fois par année, mais des assemblées extraordinaires pouvaient être tenues avec l'approbation du gouverneur. Plusieurs articles décrivaient en détail comment les assemblées devaient être tenues et la façon dont les principaux fonctionnaires étaient nommés ou élus.

Les trésoriers de districts étaient nommés par le gouverneur de même que les greffiers, ces derniers à même une liste de trois noms fournis par le conseil. Lors de la première assemblée, deux auditeurs étaient aussi nommés, un par le préfet, l'autre par le conseil. Quant aux inspecteurs de districts, ils étaient nommés par le préfet, mais nécessitaient l'approbation du gouverneur.

Les conseils de districts pouvaient faire des règlements pour la construction, l'amélioration et la surveillance des chemins, des ponts, des édifices publics, acquérir et vendre des biens-fonds, pourvoir à l'établissement et au soutien des écoles de paroisses et de *townships*, payer le salaire des fonctionnaires du district et celui des fonctionnaires des paroisses et des *townships*. Pour réaliser ces objectifs, ils pouvaient prélever les argents nécessaires au moyen de taxes. La loi exigeait une estimation du coût des travaux et un contrat écrit avant toute

construction. Les travaux dont le coût excédait 300 livres devaient être examinés par le Bureau des travaux publics de la province. Enfin, un état annuel des comptes devait être soumis au gouverneur, de même que copie de tout règlement. Dans des proclamations émises les 15 avril, 20 juillet, 2 août et 6 août 1841, 22 districts municipaux étaient délimités, les lieux d'assemblée, indiqués, le nombre de conseillers que chaque paroisse et chaque *township* pouvait élire, spécifié, et 21 *wardens* ou préfets, nommés. Sur ces 21 préfets, treize avaient des noms anglais.<sup>4</sup> Dans une autre proclamation en date du 3 janvier 1842, deux autres districts furent érigés, portant leur nombre à 24.<sup>5</sup>

La deuxième ordonnance indiquait la façon dont devaient se dérouler les élections dans les paroisses et les *townships* et décrivait le rôle des fonctionnaires qui, à ce niveau, étaient non pas nommés mais élus. Les paroisses et les *townships*, qualifiés de divisions locales, étaient érigés en corporations à des fins civiles et dotés de pouvoirs assez étendus. Les élections avaient lieu dans chaque paroisse et dans chaque *township* comptant plus de 300 âmes, et c'est le *warden* ou préfet qui, chaque année, le deuxième lundi de janvier, autorisait, au moyen d'un « warrant » [mandat], un juge de paix ou une autre « personne sage et compétente » à convoquer, dans chaque division locale, une assemblée des « habitants tenant maison » pour



*District municipal du  
Lac-des-Deux-Montagnes, 1841.*

élire le ou les conseillers et les fonctionnaires que œuvreraient à ce niveau.

En plus du ou des conseillers qui la représentaient au niveau du district, chaque division locale devait élire : trois « cotiseurs » [évaluateurs], un collecteur, un ou plusieurs inspecteurs de chemins et ponts, deux sous-voyers de grands chemins et ponts, un ou plusieurs surintendants des pauvres, un inspecteur des clôtures et fossés et un ou plusieurs gardiens des enclos publics. Dans le cas où une division locale omettrait ou négligerait de choisir ses fonctionnaires, un juge de paix ou le préfet pourrait les nommer et ceux qui refuseraient seraient pénalisés. D'autres articles dotaient les divisions locales de certains pouvoirs, dont celui de poursuivre en justice et d'être poursuivi, celui d'être défendu par un procureur et celui d'acquérir des terres et des biens-fonds.

Lors de leur assemblée annuelle ou d'une assemblée spéciale, les électeurs pouvaient faire des règlements pour la régie de toute commune, terre ou propriété appartenant aux dites divisions locales, pour l'établissement d'enclos publics pour le pacage du bétail, pour déterminer et constater la suffisance de toutes clôtures, pour ordonner que telle somme d'argent soit prélevée pour la défense de la division locale et pour imposer des pénalités, qui ne devaient pas excéder 50 *chelins* [shillings], à ceux qui enfreindraient les règlements.

Ces corporations avaient certains attributs d'une municipalité, mais n'avaient droit qu'à l'appellation de divisions locales et, curieusement, ne pouvaient élire de conseillers pour former un conseil. Les règlements nécessaires à la bonne administration de ces divisions locales devaient être décrétés par l'assemblée générale annuelle des habitants ou lors d'une assemblée spéciale de ces mêmes habitants, ce qui limitait beaucoup l'exercice de leurs pouvoirs.

## La réaction du peuple

Le but très louable de ces lois, qui était de confier au peuple le contrôle de ses affaires locales, fut mal perçu par la population et suscita une vive opposition. On était contre la nomination, par le gouverneur, des *wardens* ou préfets et des principaux fonctionnaires municipaux,<sup>6</sup> car ces nominations lui permettaient d'avoir une trop grande influence lors de la tenue des élections. On était contre le principe de la taxation,<sup>7</sup> l'idée d'avoir à payer des taxes faisait peur à tout le monde, surtout depuis qu'un éminent conservateur avait écrit dans un journal : « méfiez-vous de cette loi, c'est une machine à taxer ».<sup>8</sup> L'expression avait fait florès et s'était répandue dans les campagnes. Certains reprochaient au gouvernement de conserver trop de pouvoir : « [Ces lois] ...centralisent tellement les pouvoirs entre les mains de l'exécutif [du gouverneur] qu'il ne reste au conseil d'autre pouvoir réel que celui de taxer les constituants, sans aucune garantie suffisante que le produit des taxes sera employé conformément aux vœux et aux besoins de ceux qui les auront payés ».<sup>9</sup> On trouvait que les distances à

été plus commode, à l'époque, de choisir les comtés électoraux au nombre de 40. L'étendue de ces comtés étant plus petite et leurs limites mieux connues, les distances à parcourir auraient été moins grandes.

Dans le district de Lac-des-Deux-Montagnes on avait, consciemment ou non, multiplié les irritants. L'étendue du district était considérable : du nord au sud, on comptait plus de 100 kilomètres et, d'est en ouest, près de 50; dans la partie sud, les routes étaient peu nombreuses et mal entretenues et, dans la partie nord, elles étaient inexistantes. De plus, le lieu d'assemblée inscrit dans la loi était Saint-André [*St. Andrew*]<sup>11</sup>. Or, les gens de Deux-Montagnes avaient encore fraîche à la mémoire la terrible répression qui avait suivi l'insurrection du 14 décembre 1837 et tous savaient que les Anglais de ce même lieu avaient profité de la présence de l'armée anglaise pour piller et brûler le village de Saint-Benoît. Quant au préfet ou *warden*, c'est un dénommé Charles J. Forbes qui eut l'honneur d'être nommé<sup>12</sup>. Or, il semble bien que c'est ce même Forbes qui, le 15 décembre 1837, avait pris part au



Village incendié de Saint-Benoît, 1837.

parcourir pour se rendre aux lieux d'assemblées étaient trop grandes<sup>10</sup>, ce qui était vrai dans la plupart des districts. Plutôt que de diviser le Bas-Canada en 24 districts, il aurait

pillage dans le village de Saint-Benoît, paroisse située au milieu du district<sup>13</sup>. Dans ces conditions, il ne faut pas s'étonner que la population de ce district n'ait pas été intéressée à

« s'occuper de ses affaires ». La loi fut sans effet dans Lac-des-Deux-Montagnes comme dans la plupart des autres districts et il fallut attendre 1845 pour que le gouvernement tente à nouveau d'établir des autorités locales dans cette partie de la province autrefois nommée Bas-Canada<sup>14</sup>.

Les Canadiens-Français n'étaient pas habitués à cette forme de gouvernement local qui ne leur avait jamais été proposée et choisirent de se conformer aux directives de l'Opposition qui étaient, à l'époque, d'opposer à ces lois, comme à l'Acte d'union, une force d'inertie<sup>15</sup>, c'est-à-dire de ne rien faire. Une politique semblable fut adoptée dans la plupart des autres districts et la loi demeura « lettre morte ». <sup>16</sup> Aussi, peu de temps après l'Acte d'union des deux Canadas, on se demandait pourquoi les lois de 1840 ne s'appliquaient qu'au Bas-Canada. Cette interrogation augmentait la méfiance viscérale que la population de cette partie du pays éprouvait envers ce gouvernement provisoire qui n'avait pas été élu et rejeta le pouvoir modeste mais réel que celui-ci voulait lui donner.

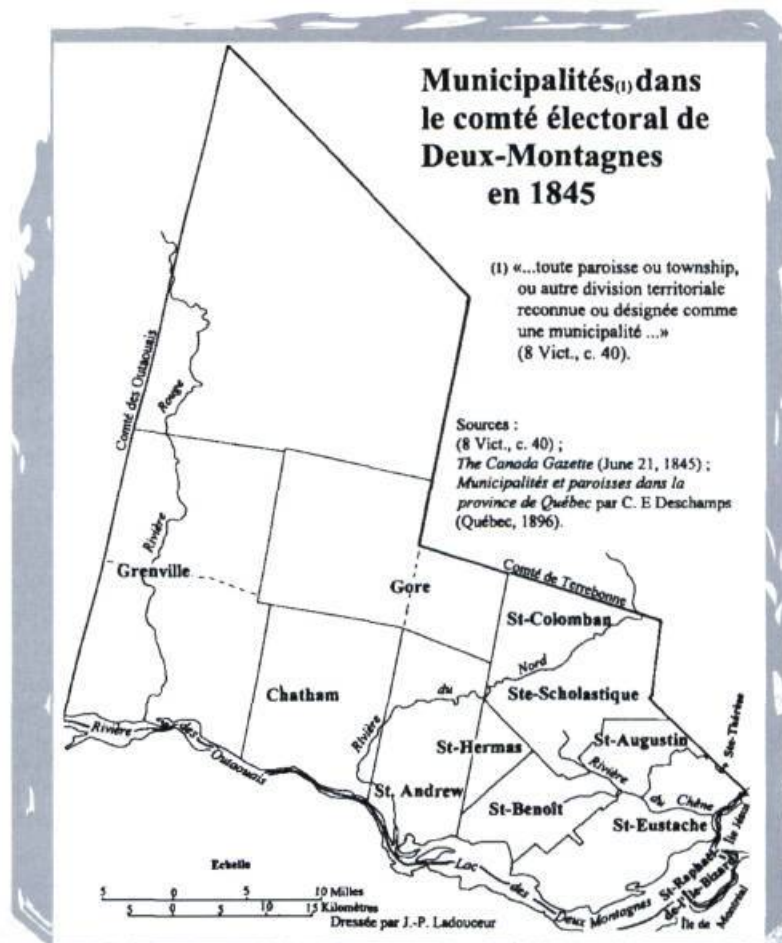
L'attitude des Canadiens-Français à l'égard de ces lois ne fut pas très différente de celle des Canadiens-Anglais, car une loi semblable imposée quelque temps plus tard au Haut-Canada<sup>17</sup> suscita une forte opposition<sup>18</sup> de la part des députés à l'Assemblée qui siégeait à Kingston cette année-là. À cette occasion, les députés du Bas-Canada s'unirent à ceux du Haut-Canada pour demander des amendements à la loi, car ils pensaient que, si on amendait cette loi, on amenderait aussi celles du Bas-Canada. Malgré cette opposition, la loi fut adoptée par l'Assemblée et acceptée par la population du Haut-Canada, en dépit des nombreux contrôles, car elle constituait un net progrès par rapport à ce qui existait alors dans cette province.<sup>19</sup> Depuis 1793, dans cette partie du Canada,

une loi<sup>20</sup> accordait certains pouvoirs à des assemblées locales de citoyens [*town meetings*], pour l'élection d'un certain nombre de fonctionnaires de justice [*justice officers*], pour la fixation de la hauteur des clôtures et pour décider de laisser paître les animaux domestiques libres dans la nature ou à l'intérieur d'un espace clôturé. Ces pouvoirs n'étaient pas très grands, mais ils avaient quelque peu initié la population à une certaine autonomie locale.

Pour tenter d'expliquer les motifs que le gouvernement du temps pouvait avoir pour exercer de tels contrôles, tant dans le Haut que dans le Bas-Canada, diverses raisons ont été proposées. D'abord, que les gouverneurs nommés pour le Canada croyaient que l'indépendance des colonies américaines avait été le résultat de trop de pratiques ou d'institutions

démocratiques et qu'il était de leur devoir de restreindre le plus possible ces tendances, notamment chez les Loyalistes.<sup>21</sup> Ils pensaient aussi que le peuple ne serait pas capable d'utiliser ces pouvoirs à son avantage et doutaient qu'il ait suffisamment de jugement pour choisir les personnes aptes à réaliser les travaux nécessaires au bon fonctionnement de la municipalité.<sup>22</sup> Enfin, on prétendit que des contrôles aussi nombreux étaient nécessaires à cause des conditions incertaines [*uncertainty of conditions*] qui avaient suivi les troubles de 1837-1838 et parce que la population du Bas-Canada, celle des campagnes en particulier, n'avait aucune expérience dans la gestion de ses propres affaires.<sup>23</sup>

Toutes ces raisons sont plausibles, mais il est aussi évident qu'en imposant au Bas-Canada les lois de



Municipalités dans le comté électoral de Deux-Montagnes en 1845.

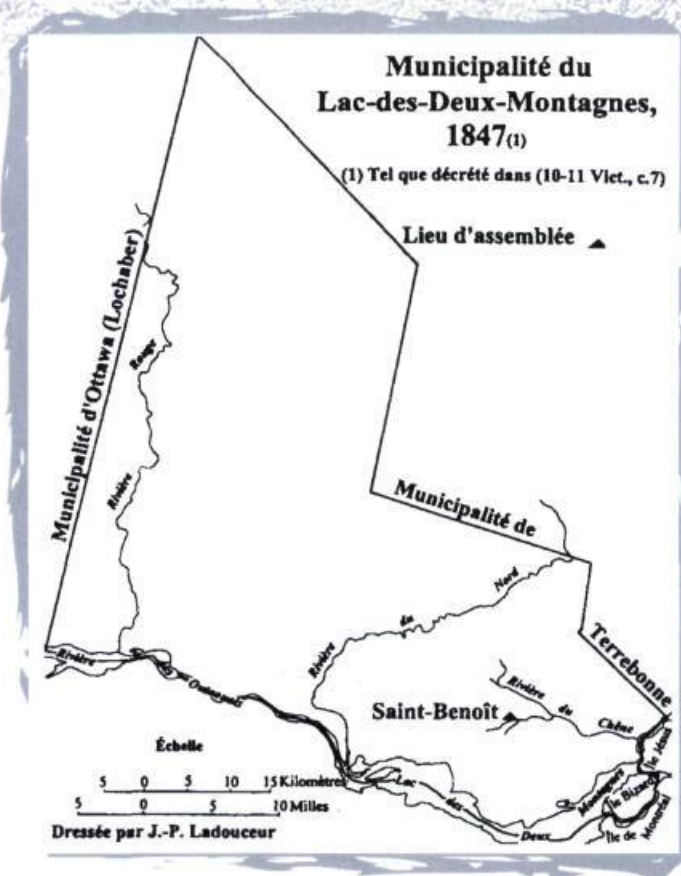
1840 le Conseil spécial a fait preuve d'une méconnaissance profonde des conditions qui prévalaient alors dans cette partie du pays, notamment en ignorant l'importance de l'unité paroissiale pour les Canadiens-Français. Cette dernière institution générait un sentiment d'appartenance et constituait une structure d'accueil très favorable pour des administrations municipales, comme le démontrèrent les lois de 1845 et 1855. Au lieu de cela, on choisit le district, une division territoriale très vaste dont les limites mal connues ne furent définies qu'au mois d'avril 1841.

### La loi de 1845

Après avoir constaté l'échec des lois de 1840, le gouvernement adopta un « Acte pour abroger certaines ordonnances cy mentionnées et faire de meilleures dispositions pour l'établissement d'autorités locales et municipales dans le Bas-Canada »<sup>24</sup>. Adopté le 29 mars 1845, cet acte entrant en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet suivant, abrogeait les lois de 1840 et décrétrait que les habitants de toute paroisse ou tout *township*, ou autre division territoriale reconnue ou désignée comme une municipalité formeront une corporation qui sera représentée par un conseil de sept membres élus par le peuple. Les conseillers étaient élus pour trois ans et devaient se réunir quatre fois par année. Dans une proclamation émise le 18 juin 1845 et publiée dans



Louis-Joseph Papineau.



Municipalités dans le comté électoral de Deux-Montagnes en 1847.

*The Canada Gazette* du 21 juin 1845, 319 municipalités étaient constituées et 28 autres devaient l'être dans des lois et des proclamations subséquentes.<sup>25</sup> Du 1<sup>er</sup> juillet 1845, date de l'entrée en vigueur de la loi, au 1<sup>er</sup> septembre 1847, en plus des municipalités de paroisses et de *townships*, furent incorporés une ville (Trois-Rivières) et neuf villages.

Cette législation préparée par Papineau<sup>26</sup> fut beaucoup mieux accueillie que la précédente, car elle contenait les changements que l'on avait demandés et la paroisse était une entité plus facile à administrer et plus familière aux Canadiens-Français que les anciens districts.<sup>27</sup> Les *townships* et les paroisses religieuses érigées canoniquement, qui comptaient 300 habitants ou plus, devenaient automatiquement des municipalités et, lorsque le nombre d'habitants n'était pas suffisant, ces entités pouvaient s'unir à une

autre pour former une municipalité. Le président ou maire n'était plus nommé par le gouverneur mais élu par les conseillers. Les fonctionnaires municipaux étaient nommés par le conseil qui avait « à peu près les mêmes pouvoirs que les conseils de districts créés par Lord Sydenham [dans la loi précédente] ».<sup>28</sup>

Cette loi avait ceci de particulier qu'elle permettait la création de villages, de villes et de bourgs, à certaines conditions, dont celle de contenir 60 maisons ou plus, érigées dans un espace de trente arpents ou acres en superficie. Une petite agglomération pouvait

ainsi obtenir le statut de village, de ville ou de bourg. Le conseil de la municipalité pouvait fixer les limites du village, de la ville ou du bourg et, à l'intérieur de ces limites, les habitants devaient élire des conseillers en suivant les mêmes procédures que pour les municipalités de paroisses ou de *townships*. Les articles 43 à 46 précisaient les modalités à suivre lorsque des travaux nécessitaient la participation de deux municipalités.

Il semble toutefois que le législateur n'ait voulu que mettre à l'essai cette loi, car elle contenait une clause crépusculaire qui limitait sa durée à deux ans ou un peu plus, soit « ... jusqu'à la fin de la session du parlement provincial alors prochaine, et non plus longtemps ». Il n'est pas douteux que cette loi qui était mieux adaptée aux conditions du Bas-Canada eût pu donner de bons résultats si elle était demeurée en vigueur plus longtemps. En vertu

de cette loi, 11 municipalités furent créées dans le comté de Deux-Montagnes.<sup>29</sup> Ce sont : Saint-Raphaël-de-l'Île-Bizard, Saint-Eustache, Saint-Augustin, Saint-Benoît, Saint-Hermas, Sainte-Scholastique, Saint-Colomban, Saint-André [*St. Andrew*], Gore, Chatham et Grenville.

Quelques mois plus tard, en juin 1846, le Haut-Canada obtint des pouvoirs semblables à ceux que la loi de 1845 accordait au Bas-Canada. La loi intitulée « An Act to amend the laws relative to Districts Councils in Upper Canada »<sup>30</sup> permettait aux conseils municipaux d'élire leur *warden* ou préfet, de nommer les fonctionnaires municipaux et de choisir le lieu où se tiendraient les assemblées du conseil. Toutefois, contrairement au Bas-Canada, l'unité territoriale municipale demeurait le district.

#### La loi de 1847

À la fin de la session, le 28 juillet 1847, sous l'administration de Lord Elgin, le parlement de la Province unie du Canada adopta la loi intitulée « Acte



Lord Elgin.

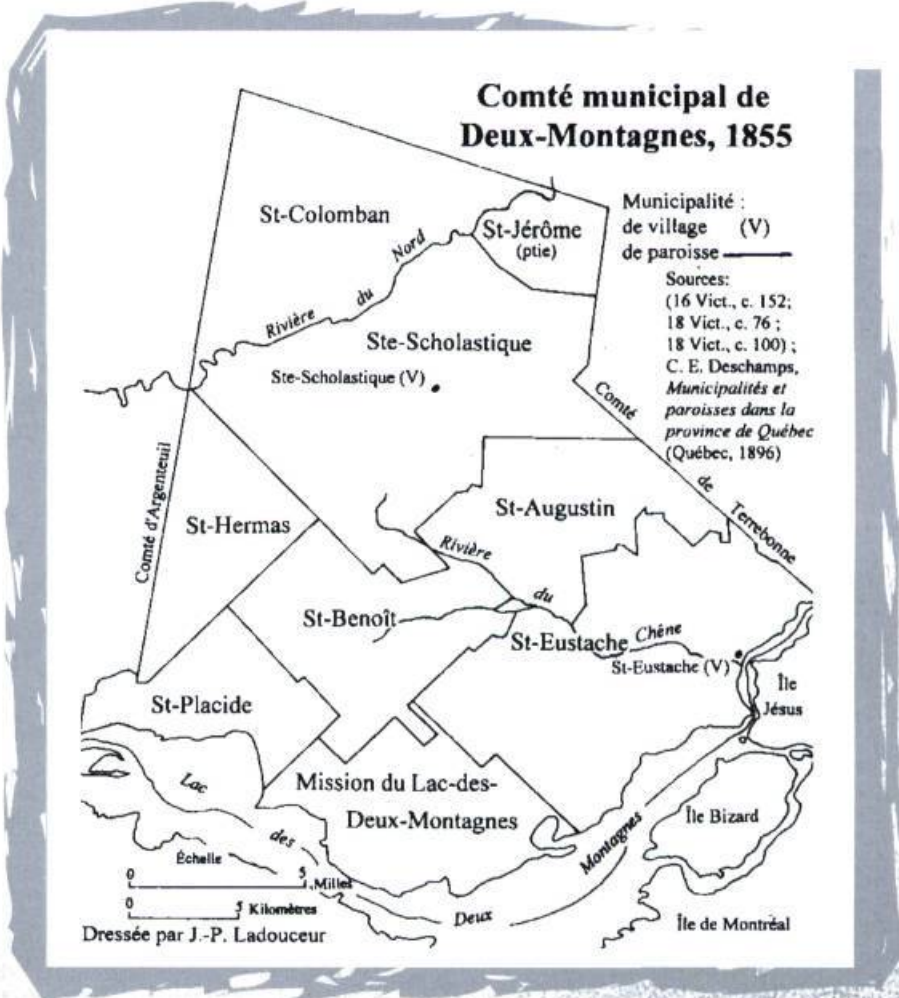
pour faire de meilleures dispositions pour l'établissement d'autorités municipales dans le Bas-Canada »<sup>31</sup>. Le préambule de cette loi s'énonçait ainsi : « Attendu qu'il est expédient

d'abolir les municipalités de paroisses et de *townships* maintenant établies par la loi dans le Bas-Canada et leur substituer des municipalités de comtés... », et on ajoutait plus loin que l'acte de 1845 était abrogé. En somme, on revenait à la formule de 1840, sauf qu'au lieu de 22 ou 24 districts municipaux, on érigeait 46 municipalités de comtés, en adoptant, comme base, le comté électoral. Les villages et la ville créés par la loi précédente étaient conservés, mais les 347 municipalités locales n'avaient plus d'existence légale. On ne sait trop pourquoi, on changeait encore une fois l'entité territoriale de base de la municipalité.

Dans la première partie de cette loi, on énumère 36 comtés avec leur lieu d'assemblée, mais certains comtés,

trop grands, sont divisés en deux ou en trois et chacune des parties forme une municipalité, d'où le nombre de 46 municipalités.<sup>32</sup> Le conseil de ces municipalités était formé de deux conseillers élus par paroisse (religieuse) ou *township*; le mandat des conseillers était de deux ans et ils éliaient l'un d'entre eux pour occuper la fonction de maire. Le conseil nommait les fonctionnaires dont il avait besoin et prélevait les taxes nécessaires à la réalisation des différents objectifs fixés dans la loi.

Dans une deuxième partie, les conditions pour créer des villes et des villages étaient précisées : « Les habitants de tout village ou ville non encore incorporés contenant quarante maisons ou plus [et non plus 60, comme dans la loi de 1845], érigées dans un



Comté municipal de Deux-Montagnes  
en 1847.

espace de trente arpents ou acres en superficie... » ont droit de décider à la majorité des voix de présenter au conseil de la municipalité une réquisition pour demander que les limites du village ou de la ville soient fixées. Le conseil pouvait fixer les limites et en envoyer une description par écrit au gouverneur qui publiait ces limites dans une proclamation. Après l'élection des conseillers, les habitants de tel village ou telle ville constituaient un corps politique et étaient incorporés. Plusieurs localités profitèrent de cette partie de la loi pour obtenir le statut de village ou de ville et disposer des mêmes droits et pouvoirs que les municipalités de comtés.

Cette loi préparée par Badgley, alors procureur général, n'était destinée qu'au seul Bas-Canada et changeait encore une fois l'unité de base de la municipalité. Au lieu de la paroisse religieuse et du *township*, l'unité territoriale devenait le comté électoral. Ce changement provoqua des protestations<sup>33</sup>: « Plusieurs députés du Bas-Canada s'opposèrent à la mesure. Ils considéraient l'organisation par paroisse supérieure à celle des comtés et trouvaient de graves inconvénients à changer si souvent la loi municipale : c'était en effet la troisième fois depuis sept ans. M. L.-H. LaFontaine suggéra la double organisation par paroisse et par comté, telle qu'elle existe aujourd'hui, mais

il ne voulut pas prendre la responsabilité de rejeter la mesure qu'il laissa toute entière à l'administration<sup>34</sup> ». Malgré ces protestations, la loi fut adoptée sans amendement et demeura en vigueur jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 1855. Elle ne donna pas les résultats attendus, les Canadiens plus familiers avec l'unité paroissiale préférant cette entité territoriale comme base de la municipalité plutôt que celle du comté, même si cette dernière division demeurait nécessaire pour un bon aménagement d'entités géographiques qui touchaient plusieurs municipalités, telles que les rivières, les ponts, les chemins, etc.

Entre le 28 juillet 1847 et le 30 mai 1855, plusieurs lois concernant les municipalités du Bas-Canada furent adoptées, mais aucune ne modifiait fondamentalement le système municipal établi par la loi de 1847. Pendant cette même période, dans le comté de Deux-Montagnes, deux villages furent érigés sous l'empire de cette loi. Ce sont : Saint-Eustache, le 10 août 1848, et Sainte-Scholastique, le 18 mai 1855. Entre-temps, le 30 mai 1849, une loi<sup>35</sup> qui ne concernait que le Haut-Canada fut adoptée et elle est considérée depuis comme la base du système municipal de l'Ontario. Entre autres changements importants, cette loi désignait le comté (électoral), et non plus le district, comme unité de base de la municipalité.

### Le comté municipal de 1855

La loi de 1847 n'ayant pas donné les résultats que l'on espérait, le gouvernement se résigna à l'abroger et à la remplacer par une quatrième loi intitulée « Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada de 1855 ».<sup>36</sup> Sanctionnée le 30 mai 1855, cette loi qui était en quelque sorte une synthèse des lois de 1845 et de 1847 conservait les municipalités de comtés érigées par la loi précédente, mais ajoutait un autre niveau de gouvernement :

les municipalités de paroisses et de *townships*. Le régime municipal à deux niveaux institué par cette loi est spécifique au Québec et il est à la base du régime municipal actuel.

En vertu de cette loi, les habitants de chaque comté électoral<sup>37</sup> formaient une corporation qui était constituée d'un conseil composé des maires des municipalités locales du comté.<sup>38</sup> De même, les habitants de chaque municipalité locale comptant plus de 300 âmes formaient une corporation et étaient représentés par un conseil de sept conseillers élus. Les maires des municipalités de comtés élaient l'un d'entre eux pour occuper la fonction de préfet et les conseillers des municipalités locales faisaient de même pour la charge de maire. Les conseils de comtés devaient se réunir quatre fois par année et ceux des municipalités locales une fois par mois.

Cette loi donnait aux conseils municipaux de comtés, de villes, de villages, de paroisses ou de *townships* le pouvoir de nommer leurs fonctionnaires, de faire des règlements pour le bon ordre, l'acquisition ou la vente de biens, la construction ou la location d'édifices, la construction de chemins, de clôtures, etc. et le pouvoir de prélever des taxes ou d'emprunter toutes les sommes nécessaires à la réalisation de ces travaux.

En plus des pouvoirs généraux accordés aux municipalités locales, les conseils de comtés pouvaient faire des règlements pour, entre autres choses, acquérir ou construire un palais de justice, une prison et un bureau d'enregistrement. Ils pouvaient aussi annexer à une municipalité une paroisse ou un *township* qui comptait moins de 300 âmes et procéder à l'érection de villes et de villages. Cette dernière opération était cependant soumise à l'approbation du gouverneur.

Le 1<sup>er</sup> juillet 1855, en vertu de la loi des municipalités et des chemins,



Louis-Hippolyte LaFontaine.



le Bas-Canada comptait 64 municipalités de comtés au lieu des 46 de 1847, car, entre-temps, deux lois avaient été adoptées. L'une, en 1853,<sup>39</sup> augmentait le nombre de comtés électoraux qui de 40 passa à 62, et l'autre, en 1855,<sup>40</sup> ajustait les limites de plusieurs comtés et en érigeait deux autres pour un total de 64. Ces lois eurent pour effet de beaucoup diminuer la superficie des comtés et d'en faciliter l'administration. Ce même 1<sup>er</sup> juillet 1855, « ...394 paroisses et townships furent constitués en municipalités et 29 municipalités de villages, 2 municipalités de cités et 3 municipalités de villes virent leur existence prolongée ».<sup>41</sup> Un grand nombre de modifications furent par la suite apportées à la loi de 1855, mais elle demeure la base du système de gouvernement local à deux niveaux qui est spécifique au Québec.

À la suite de la loi du 19 mai 1855, qui amendait l'Acte de la représentation parlementaire de 1853, la superficie du comté de Deux-Montagnes fut diminuée de beaucoup au nord et à l'ouest, mais contenait encore les municipalités de Saint-Eustache, Saint-Augustin, Saint-Benoît, Saint-Hermas, Sainte-Scholastique, Saint-Placide, Saint-Colomban, une partie de Saint-Jérôme et les municipalités de villages de Saint-Eustache et de Sainte-Scholastique. Quant à la mission du Lac-des-Deux-Montagnes, elle faisait toujours partie du comté, mais elle ne deviendra municipalité qu'en 1875.

### Conclusion

En dépit de l'Acte d'union des deux Canadas (23 mars 1840), les régimes municipaux dans le Haut et le Bas-Canada furent établis par des lois différentes. Les lois du 31 décembre 1840 instaurant un régime municipal pour le Bas-Canada ne concernaient que cette province et la loi du 27 août 1841 (4-5 V., c. 10) établissant le

régime municipal dans le Haut-Canada ne s'appliquait qu'à cette partie du Canada. Les lois municipales qui suivirent concernaient l'une ou l'autre de ces provinces, jamais les deux à la fois.

On a prétendu que cette période de quinze années et ces multiples lois avaient été rendues nécessaires à cause de l'inexpérience des Canadiens-Français à gérer leurs affaires locales, à la méfiance qu'ils entretenaient envers le gouvernement provisoire et, enfin, à l'absence de demande par les gens de la campagne pour ce genre d'institution<sup>42</sup>. Cette absence de demande pour une plus grande autonomie locale n'était pas le seul fait des Canadiens-Français, car on déplorait la même apathie de la part des nombreux Loyalistes venus s'installer dans le Bas-Canada. L'inertie de ces derniers, qui arrivaient des colonies américaines, avait d'ailleurs l'effet d'en étonner plusieurs.<sup>43</sup>

Quant à la méfiance des Canadiens-Français envers le Conseil provisoire, un gouvernement qui n'avait pas été élu, elle était bien réelle. Elle était peut-être excessive, mais compréhensible, si peu de temps après la période troublée de 1837-1838 et face à des lois qui permettaient à ce gouvernement de tout contrôler. Il est plus facile de mettre en cause l'inexpérience des Canadiens-Français dans la gestion de leurs affaires locales, plutôt que l'ineptie des législateurs anglais qui ignoraient les conditions qui prévalaient alors dans le Bas-Canada et imposaient des lois sans tenir compte des avis et suggestions des députés canadiens-français.

Une autre cause à l'origine de la longue période qui fut nécessaire pour mettre en place le système municipal dans le Bas-Canada : les nombreux changements dans l'unité territoriale de base de la municipalité. En 1840, ce furent ces grands espaces appelés districts; en 1845, des

espaces beaucoup plus petits, les paroisses religieuses et les *townships*; en 1847, le comté électoral; et enfin, en 1855, la paroisse ou le *township* et le comté électoral. Il est évident que ces changements d'unité territoriale n'étaient pas de nature à faciliter les choses pour les habitants du Bas-Canada : Canadiens-Français ou Loyalistes. Dans le Haut-Canada, les gens étaient, semble-t-il, un peu plus expérimentés dans la gestion de leurs affaires locales, l'unité de base du territoire municipal ne changea qu'une seule fois, passant du district en 1841 au comté électoral en 1849.

Enfin, on a prétendu que le véritable auteur de l'implantation du régime municipal était Lord Elgin.<sup>44</sup> Ce dernier, « mû par des motifs d'ordre supérieur » aurait obligé les Canadiens-Français à s'administrer eux-mêmes, malgré l'opposition des « pères » qui auraient mieux aimé être administrés par des fonctionnaires nommés par le gouverneur, plutôt que d'avoir la tâche de s'administrer eux-mêmes.

Cette assertion est loin de correspondre à la réalité, car ce sont les abus de ces mêmes fonctionnaires qui furent l'une des causes des « troubles » de 1837-1838. Arrivé au Canada en janvier 1847, Lord Elgin retourna en Angleterre au mois de décembre 1854. En tant que gouverneur, la loi de 1847 (10-11 V., c.7), rédigée par Badgley, sans tenir compte de l'avis de LaFontaine et des députés canadiens-français, lui fut soumise pour approbation, avant son adoption, le 28 juillet 1847. Or, cette loi s'est avérée inadéquate et fut abrogée par la loi du 30 mai 1855 (18 V., c.100). Lord Elgin eut peut-être quelque chose à voir avec la loi de 1855, mais, comme on l'a vu, cette loi reprend la plupart des articles de la loi de 1845 (8 V., c. 40) préparée par Papineau, laquelle imposait la paroisse comme unité de base de la municipalité, et elle tient compte des suggestions de LaFontaine pour l'établissement de

deux niveaux de gouvernement municipal. Il est difficile de connaître quel fut le rôle exact de Lord Elgin lors de l'adoption de ces lois, mais il semble bien qu'il exagère lorsqu'il s'attribue tout le mérite de l'établissement du régime municipal dans le Bas-Canada, à moins que ce ne soit Tocqueville qui ait un peu grossi le rôle de ce lord.

En conclusion, s'il fallut quinze années aux gouvernements d'alors pour implanter le régime municipal dans le Bas-Canada, il semble que l'on puisse en attribuer la faute aux législateurs anglais, qui ignoraient les conditions qui prévalaient alors dans cette partie du Canada et qui commirent l'erreur de ne pas tenir compte de l'avis des députés canadiens-français, notamment celui de Papineau qui

prépara la loi de 1845<sup>45</sup> et celui de Louis-Hippolyte LaFontaine qui, en 1847, suggéra de conserver la loi de 1845 en y ajoutant la municipalité de comté. Au lieu de cela, on adopta la loi de 1847 et il fallut attendre jusqu'en 1855 pour que les deux niveaux de gouvernement municipal soient adoptés, doublant ainsi le temps qu'il fallut pour installer un système municipal viable dans le Bas-Canada.

## Notes

- <sup>1</sup> *Le rapport Durham*, présenté, traduit et annoté par Marcel-Pierre Hamel de la Société historique de Montréal (Aux éditions du Québec, 1948), p. 156.
- <sup>2</sup> *Ordonnance pour incorporer les cité et ville de Québec et de Montréal*. (3-4 Vict., c. 35 et c. 36), 1840-1841.
- <sup>3</sup> *Ordonnance qui pourvoit au meilleur gouvernement de cette province, en établissant des autorités locales et municipales en icelle*. (4 Vict., c. 4), 1840 et *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 de ces divisions de la province* (4 Vict., c. 3), 1840.
- <sup>4</sup> (5 Vict., Appendice X), A-1841.
- <sup>5</sup> DRAPEAU, Julien, *Histoire du régime municipal au Québec*. (Ministère des Affaires municipales, 1967), p. 34. Ce document non publié est consigné dans les archives du ministère. En fait, il s'agit d'une conférence présentée aux étudiants des départements de géographie et d'architecture de l'université Laval, le 18 janvier 1867.
- <sup>6</sup> Assemblée du conseil municipal du district de Kamouraska du 4 mars 1842, rapportée dans le journal *Le Canadien* du 21 mars 1842.
- <sup>7</sup> Assemblée du conseil municipal du district de Portneuf du 1<sup>er</sup> mars 1842, rapportée dans *Le Canadien* du 9 mars 1842.
- <sup>8</sup> LELIÈVRE, S, et F. R. ANGERS, « Du régime municipal en Canada », *Revue de législation et de jurisprudence*, 2, 10 (Québec, 1847), p. 388.
- <sup>9</sup> Assemblée du conseil du district municipal de Trois-Rivières de mars 1842, rapportée dans le journal *Le Canadien* du 14 mars 1842.
- <sup>10</sup> Assemblée du conseil municipal du district de Nicolet de mars 1842, rapportée dans le journal *Le Canadien* du 11 mars 1842.
- <sup>11</sup> (5 Vict., Appendice X), A-1841.
- <sup>12</sup> *Ibid.*
- <sup>13</sup> Il est probable que c'est ce même Forbes que dénonçait Jean-Joseph Girouard, dans une lettre à un ami, en date du 28 avril 1838, alors qu'il était détenu à la nouvelle prison de Montréal : « Le lendemain matin, vendredi 15 décembre [1837], les ennemis [les Loyaux de St. Andrew] ne tardèrent pas à entrer dans les Éboullis le long du lac des Deux-Montagnes. Ils parcoururent lentement cette côte, s'arrêtant aux maisons marquées de proscription pour y commettre toutes sortes de brigandages, pillant tout ce qu'ils trouvaient sous leurs mains. Tous y prirent part, le ministre Abbott fit sa provision de dindes et autres choses, et J. Forbes que vous connaissez, se chargea de butin. ».
- <sup>14</sup> En dépit de l'Acte d'union sanctionné le 23 juillet 1840, l'appellation Bas-Canada continua à être utilisée pendant plusieurs années. En 1845, on éprouva même le besoin de le spécifier dans une loi : « *Et qu'il soit statué, que les mots Bas-Canada partout où ils se retrouveront dans cet acte, comprendront cette partie de la province qui constituait ci-devant la province du Bas-Canada.* » (8 Vict., c. 40).
- <sup>15</sup> LELIÈVRE, S, et F. R. ANGERS, « Du régime municipal en Canada », *Revue de législation et de jurisprudence*, 2, 10 (Québec, 1847), p. 387.
- <sup>16</sup> LAREAU, Edmond, *Histoire du droit canadien depuis les origines de la colonie jusqu'à nos jours*, 2<sup>e</sup> partie, *Domination anglaise*. (Montréal, 1889), p. 257.
- <sup>17</sup> *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 municipal authorities therein*. (4 5 Vict., c. 10), 1841.
- <sup>18</sup> « *There could not have been the slightest chance of getting such a law for the whole province if it had not already been enacted for Lower Canada* ». Paul KNAPLUND, *Letters from Lord Sydenham to Lord John Russell* (London, 1931), p. 162, cité par K. G. Crawford, dans *Canadian Municipal Government* (Toronto, University of Toronto Press, 1954), p. 29.
- <sup>19</sup> CRAWFORD, K. G., *Canadian municipal government*. (Toronto, University of Toronto Press, 1954), p. 29.
- <sup>20</sup> *An act to provide for the nomination and appointment of the parish and town officers*. (33 Geo. III, c. 2), 1793.
- <sup>21</sup> CRAWFORD, K. G., *Canadian municipal government*. (Toronto, University of Toronto Press, 1954), p. 24.
- <sup>22</sup> M'AVOY, J.M., *The Ontario township*. (Toronto university studies in political science, First series, no. 1, 1889), p. 24.

## Notes

<sup>23</sup> CRAWFORD, K. G., *Canadian municipal government*. (Toronto, University of Toronto Press, 1954), p. 31.

<sup>24</sup> (8 Vict., c. 40).

<sup>25</sup> DRAPEAU, Julien, *Histoire du régime municipal au Québec*. (Ministère des Affaires municipales, 1967), p. 35.

<sup>26</sup> TURCOTTE, Louis P., *Le Canada sous l'Union, 1841-1867. Première partie : 1841-1847*. (Québec, 1882), p. 180.

<sup>27</sup> Dans les ouvrages suivants : *Municipalités et paroisses dans la province de Québec* de C. E. DESCHAMPS (Québec, 1896) et *Changements chronologiques dans la formation des municipalités locales du Québec*, Étude non publiée du Bureau fédéral de la statistique, Division du recensement, Section de la géographie, Ottawa, un grand nombre de municipalités font remonter leur origine à 1845, ce qui laisse supposer que les habitants de plusieurs paroisses s'étaient prévalus de cette loi pour élire un conseil municipal et devenir une municipalité de fait.

<sup>28</sup> TURCOTTE, Louis P., *Le Canada sous l'Union, 1841-1867. Première partie : 1841-1847*. (Québec, 1882), p. 180.

<sup>29</sup> *The Canada Gazette* (Montréal, 21 juin 1845), p. 1851.

<sup>30</sup> (9 Vict., c. 40), 1846.

<sup>31</sup> (10-11 Vict., c. 7), 1847.

<sup>32</sup> En 1847, le Bas-Canada comptait 40 comtés électoraux, mais, à la suite de cette loi, le nombre de comtés municipaux fut de 46. Les grands comtés électoraux de Gaspé et des Outaouais avaient été divisés en trois et les comtés de Bonaventure, Rimouski, Dorchester, Beauharnois, Montmorency et Saguenay, en deux. Ces divisions ajoutaient dix comtés municipaux de plus que de comtés électoraux, mais, comme les comtés municipaux de Dorchester, Montmorency, Huntingdon et Leinster comprenaient chacun deux comtés électoraux, la différence n'était plus que de six.

<sup>33</sup> Le 2 août 1847, dans le journal *Le Canadien*, on lisait : « La loi des municipalités pour le Bas-Canada devrait avoir pour titre : Un acte pour empêcher l'établissement d'institutions municipales dans cette partie du Canada ci-devant appelée Bas-Canada; pour créer une plus grande confusion dans toutes les affaires locales, et encourager la désobéissance aux lois en démontrant leur instabilité. »

<sup>34</sup> TURCOTTE, Louis, *Le Canada sous l'Union 1841-1867. 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup>, 4<sup>e</sup> parties, (1847-1867)*. (Québec, 1882), p. 23-24.

<sup>35</sup> (12 Vict., c. 81). Cette loi fut sanctionnée le 30 mai 1849, mais n'entra en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier 1850.

<sup>36</sup> (18 Vict., c. 100), sanctionnée le 30 mai 1855, en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1855.

<sup>37</sup> Dans la loi, le terme comté est ainsi défini : « Et le terme comté signifiera tout comté tel que défini et désigné dans et par l'Acte pour

augmenter la représentation du peuple de cette province en parlement [(16 Vict., c. 152) 1853], tel qu'amendé par l'Acte pour amender l'Acte de la représentation parlementaire de 1853 [(18 Vict., c. 76) 1855] ».

<sup>38</sup> « L'utilisation des mots corporation municipale a toujours été impropre puisqu'on ne la retrouvait pas dans nos lois municipales. C'est l'influence de l'anglais qui a propagé cette expression... En vertu du Code municipal du Québec, la municipalité visait le territoire érigé pour les fins d'administration municipale et la corporation visait le corps politique formé des habitants et des contribuables de la municipalité... La loi sur l'organisation territoriale municipale a dissipé cette ambiguïté en précisant à l'article 13 qu'une municipalité locale est une personne morale de droit public formée des habitants et des contribuables de son territoire. On doit donc utiliser le mot municipalité pour désigner la personne morale et le mot territoire pour désigner le territoire. » M<sup>re</sup> Suzanne MORIN, « Langage municipal », *Municipalité*, (mai 1994), p. 30.

<sup>39</sup> (16 Vict., c. 152) 1853.

<sup>40</sup> (18 Vict., c. 76) 1855.

<sup>41</sup> DRAPEAU, Julien, *Histoire du régime municipal au Québec*. (Ministère des Affaires municipales, 1967), p. 41.

<sup>42</sup> CRAWFORD, Kenneth Grant, *Canadian municipal government*. (Toronto, University of Toronto Press, 1954), p. 33.

<sup>43</sup> « To the French-Canadian inhabitants of the rural areas such things as municipal institutions were unknown and they never complained of their lack. But it is surprising that the considerable number of Loyalists who came to Lower Canada from colonies accustomed to local government should have been content without it. » CRAWFORD, Kenneth Grant, *Canadian municipal government*. (Toronto, University of Toronto Press, 1954), p. 36.

<sup>44</sup> « ...Lord Elgin avait voulu laisser aux Canadiens le choix de leurs administrateurs; mais nos Français résistèrent d'abord, ils voulaient continuer à être administrés par des fonctionnaires choisis par le gouverneur et n'avaient pas la charge et l'ennui de gérer leurs affaires publiques; ils rejetaient la liberté qu'on voulait leur donner. Ainsi l'administration des intérêts locaux entre les mains du gouverneur général et de ses agents, qui aurait semblé une énormité aux Anglais, passait aux yeux des Canadiens-Français pour un avantage. Rien n'avait plus frappé Lord Elgin que cette différence dans les idées des deux peuples; mais mû par des motifs d'un ordre supérieur, il obligea nos Français à s'administrer eux-mêmes. Ils s'accoutumèrent bientôt à ce régime et, si un jour on voulait ravir aux fils ce qu'il fallut imposer aux pères, l'indignation serait grande sans doute dans le Canada français. », dans *Toqueville au Bas-Canada présenté par Jacques Vallée*. (Montréal, Éd. du Jour, 1973), p. 177-178.

<sup>45</sup> TURCOTTE L.-P., *Le Canada sous l'Union, 1841-1867*. (Québec, 1882), p. 180.