Document generated on 07/13/2025 1:23 p.m.

Histoire Québec

# Un ministère qui évolue pour répondre aux défis de son époque

Michèle Dagenais and Marisha Pauzé

Volume 24, Number 2, 2018

URI: https://id.erudit.org/iderudit/89028ac

See table of contents

Publisher(s)

Les Éditions Histoire Québec
La Fédération Histoire Québec

ISSN

1201-4710 (print)
1923-2101 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Dagenais, M. & Pauzé, M. (2018). Un ministère qui évolue pour répondre aux défis de son époque. *Histoire Québec*, *24*(2), 5–8.

Tous droits réservés © Les Éditions Histoire Québec, 2018

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

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

This article is disseminated and preserved by Érudit.

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

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

# Un ministère qui évolue pour répondre aux défis de son époque

par Michèle Dagenais et Marisha Pauzé

*Michèle Dagenais est professeure titulaire au Département d'histoire de l'Université de Montréal. Spécialiste d'histoire politique et urbaine du Québec et du Canada, elle a publié divers ouvrages dont* Des pouvoirs et des hommes : l'administration municipale de Montréal, 1900-1950 *(2000),* Faire et fuir la ville. Espaces publics de loisirs et de culture à Montréal et Toronto *(2006) et* Montréal et l'eau. Une histoire environnementale *(2011). Elle a aussi codirigé avec Irene Maver et Pierre-Yves Saunier* Municipal Services and Employees in the Modern City : New Historic Approaches *(2003).*

*Marisha Pauzé est inscrite à la maîtrise en histoire à l'Université de Montréal, sous la direction de Michèle Dagenais. Elle s'intéresse à l'histoire culturelle du Québec et du Canada. En cours de réalisation, son mémoire de maîtrise,* Le goût des Québécois : habitudes et pratiques alimentaires au Québec entre les années 1920 et 1950, *veut cerner la formation du goût à travers les pratiques alimentaires de la population québécoise dans la première moitié du 20e siècle.*

*Le présent article a été rédigé dans le cadre d'un contrat de recherche effectué pour le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire à l'occasion de son centième anniversaire.*

**Comment en vient-on à fonder un ministère des Affaires municipales?**

Initialement créé pour organiser et superviser les municipalités qui devaient faire face aux défis de la modernisation de la société québécoise, le ministère des Affaires municipales est devenu, 100 ans plus tard, un acteur essentiel du développement local. Nous vous proposons de revenir sur ses origines pour comprendre les raisons de sa création, puis de voir son rôle et ses missions au fil du temps.

**Les premières organisations locales**

La municipalité représente le premier palier de la vie démocratique. C'est l'institution politique la plus près des citoyens à laquelle ceux-ci peuvent participer.

À l'époque du Régime français, les autorités coloniales ont tenté d'implanter des instances locales, tels le syndic, l'échevin et le grand-voyer. Ceux-ci devaient veiller au bon respect des règlements portant sur la voirie, la construction et les incendies. Mais c'est avant tout le système paroissial et le régime seigneurial qui structuraient l'organisation territoriale et locale à cette époque[1]. La paroisse, alors reconnue comme la première institution locale de la colonie, jouait un rôle à la fois religieux et municipal au sein de la communauté[2].

Lorsque la colonie fut placée sous l'autorité de l'Empire britannique en 1763, les nouveaux dirigeants ont introduit des institutions coloniales anglaises. Or, la présence de la population canadienne-française sur le territoire nécessita plusieurs ajustements. Ainsi, les autorités ont maintenu le système paroissial auquel elles ont juxtaposé le système cantonal comme nouveau mode de partage et de distribution des terres[3]. Pour favoriser la colonisation du territoire, le gouvernement anglais adopta aussi plusieurs lois et règlements destinés à l'aménagement des voies de communication[4], et il réinstaura certains postes de fonctionnaires hérités du modèle français.

Ces premières organisations locales et leurs ajustements successifs sont essentiels pour comprendre les assises des institutions municipales qui voient le jour en 1840.

**La naissance de la vie municipale**

Dans les premières décennies du XIXe siècle, le gouvernement impérial, aux prises avec la dépression économique et le chômage qui sévissent en Angleterre, encourage l'émigration britannique vers ses colonies[5]. Cette immigration massive va causer son lot de problèmes dans les villes de Québec et Montréal où une forte proportion des migrants s'établit. Pour faciliter l'administration de ces villes, on leur accorde le statut de cité en 1832[6]. Québec et Montréal forment des conseils de ville qui peuvent établir certains règlements municipaux. En milieu rural, depuis 1818, les dirigeants britanniques autorisent l'élection de syndics dotés du pouvoir de réglementer la sécurité de leur communauté. Dans un cas comme dans l'autre, les représentants locaux doivent faire approuver leurs règlements par l'administration coloniale. À la suite des Rébellions patriotes de 1837-1838, tout comme du rapport du gouverneur Lord Durham, chargé de faire la lumière sur cette insurrection, le gouvernement britannique reconnait qu'il lui faut accorder davantage de pouvoir aux représentants locaux.

Dans son rapport, Durham recommande d'établir des institutions municipales pour décentraliser le mode de gouvernement et rétablir le bon fonctionnement de la colonie. Il estime essentiel de confier la gestion des affaires locales à la population et ainsi l'initier aux rouages de la vie politique[7].

C'est le successeur de Durham, le gouverneur Sydenham, qui fit adopter les deux premières législations municipales du Canada-Est en 1840[8]. La première institua les paroisses et les cantons de 300 habitants et plus en corporations municipales, tandis que la seconde créa des districts municipaux à l'échelle locale.

Ces premières lois, mal accueillies par les populations locales, durent être amendées à plusieurs reprises. D'une part, les divisions territoriales qu'elles imposaient n'étaient pas représentatives des limites des paroisses et cantons qui existaient alors, ce qui sera corrigé en 1845 par l'instauration des municipalités locales de paroisses et de cantons comme bases du découpage territorial[9]. D'autre part, la taxation directe imposée par la loi, inédite à cette époque, fut vivement contestée car elle représentait une nouvelle charge fiscale[10].

C'est finalement l'*Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada*[11], adopté en 1855, qui forme la base du régime municipal actuel. Cette loi consacre l'existence de la double organisation municipale, en municipalités locales et de comtés, et accorde une autonomie politique aux conseils locaux et de comtés créés dans la foulée. Au lendemain de la Confédération canadienne, le *Code municipal* de 1870[12] jette les bases juridiques du monde municipal. Il augmente significativement les pouvoirs des institutions locales, relatifs au maintien de l'ordre, à la sécurité publique, à l'aménagement du territoire et des infrastructures publiques, ainsi qu'à la santé et à l'assistance publiques.

Le fossé qui se creuse entre les réalités des milieux urbains et ruraux conduit à l'adoption d'une seconde loi en 1876, la *Loi des clauses générales des corporations de ville*[13], qui les affranchit du Code municipal et leur octroie des pouvoirs plus vastes. Enfin, devant les nombreux problèmes que l'urbanisation engendre, on élargit encore les pouvoirs des villes sur leur territoire, et on consent à constituer en ville toutes les municipalités de 2000 habitants et plus par la *Loi des cités et villes de la province de Québec* de 1903[14].

**Un ministère créé pour encadrer le monde municipal**

Depuis la mise en place des institutions municipales, le gouvernement provincial a cherché à instaurer des normes dans plusieurs domaines relevant des institutions locales, tels la voirie, le service d'eau potable ou l'hygiène publique, et à imposer des obligations qui s'avèreront de plus en plus exigeantes financièrement[15]. L'urbanisation et l'industrialisation intensives à partir de la fin du XIXe siècle incitent le gouvernement provincial à vouloir encadrer plus étroitement les responsabilités qui pèsent sur les municipalités. De leur côté, les municipalités réclament de l'aide pour faire face aux nouveaux défis, d'autant qu'elles apprennent par les journaux spécialisés et les congrès qu'en Saskatchewan et en Alberta, il existait désormais un ministère des Affaires municipales[16].

C'est dans ce contexte que nait le ministère des Affaires municipales le 4 mars 1918[17]. Lors de sa création, le Ministère, qu'on désigne alors sous le nom de département, se voit confier le mandat de surveiller le système municipal, de mettre à exécution les lois qui concernent les municipalités et de leur offrir un soutien administratif et comptable essentiel à leur bonne gestion[18].

**Apporter des solutions aux crises de son époque**

Au moment de la création du ministère des Affaires municipales en 1918, les villes canadiennes étaient confrontées à une crise du logement qui s'accentua au lendemain de la Première Guerre mondiale par le retour des soldats. Pour répondre à cette pénurie d'habitations, le gouvernement fédéral créa un programme fédéral-provincial qui octroya un prêt de 25 millions de dollars à l'ensemble des provinces, entre 1919 et 1924[19]. Pour en bénéficier, le département des Affaires municipales fit adopter la *Loi pourvoyant à la construction de logements ouvriers et à des avances aux municipalités* en 1919[20]. Grâce à cette aide, 2100 logements sanitaires furent construits à travers le Québec.

À partir de la Grande Dépression en 1929, les municipalités, alors responsables de la santé publique et de l'assistance sociale, durent emprunter de larges sommes pour venir en aide aux chômeurs en nombre sans cesse croissant. En 1930, le gouvernement provincial fit adopter la *Loi de l'aide aux chômeurs* qui prévoyait de partager les frais de cette aide avec les municipalités[21]. Le soutien prit d'abord la forme de travaux publics destinés à donner de l'emploi aux chômeurs. Toutefois, devant la gravité de la crise, l'aide se transforma en 1932 en secours directs versés aux chômeurs et aux nécessiteux[22].

**Contribuer à la modernisation des municipalités**

Dans la période après la Deuxième Guerre mondiale, marquée par une croissance urbaine rapide, le département des Affaires municipales mit sur pied différentes directions dont celles de l'urbanisme, de l'aide technique aux municipalités, de l'évaluation foncière, d'enquête et de vérification, de même que la Régie d'épuration des eaux. Le département des Affaires municipales instaura ainsi des normes et établit une surveillance administrative dans tous ces domaines qui relèvent des compétences municipales.

Dans les années 1950, une nouvelle crise du logement éclata dans un contexte de forte croissance démographique (le baby-boom). Le parc immobilier québécois et canadien, insuffisamment entretenu et renouvelé depuis la crise des années 1930, était dans un état précaire. Pour y remédier, le gouvernement fédéral mit sur pied la Société centrale d'hypothèques et de logement en 1946

et procéda à la refonte de la *Loi nationale sur l'habitation* en 1954[23]. Pour sa part, le ministère des Affaires municipales fonda la Société d'habitation du Québec en 1967[24] afin de favoriser la rénovation urbaine et la construction de logements à loyer modique, et d'accorder des prêts aux municipalités.

À partir des années 1960, les problèmes d'aménagement urbain s'accentuent dans la province. Les villes sont confrontées à une pluralité d'enjeux dont la mobilité, l'étalement et la réorganisation de l'espace urbain, et une fièvre de rénovation du bâti ancien. Les municipalités doivent trouver des outils et des ressources pour aménager de nouvelles zones urbaines et mieux répondre aux besoins des citoyens.

Le ministère des Affaires municipales contribue à l'effort de réflexion sur l'aménagement urbain par l'entremise de commissions d'enquête telles la commission Bélanger (1963-1965) sur la fiscalité municipale et la commission La Haye (1963-1967) sur l'urbanisme, ainsi que par la mise sur pied de projets pilotes de développement tel le Bureau d'aménagement de l'est du Québec (1963-1966)[25]. Il en ressort que le nombre trop élevé de municipalités nuit au bon fonctionnement du système municipal. Pour contrer la fragmentation et assurer une plus grande cohésion du monde municipal, le Ministère propose les premières fusions volontaires des municipalités.

**Accompagner les municipalités vers plus d'autonomie**

Depuis la fin des années 1970, le ministère des Affaires municipales participe au processus de décentralisation de l'État québécois. Cette période forte en questionnements sur le système municipal débouche sur une restructuration du régime municipal qui vise à doter les collectivités locales de la capacité à s'administrer plus librement et à assurer leur propre développement. C'est dans cet esprit qu'en 2017 la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs* est adoptée[26]. Dans la foulée, le statut de métropole du Québec de la Ville de Montréal est confirmé[27], de même que celui de capitale nationale de la Ville de Québec[28], ce qui donne à ces deux villes une autonomie et des responsabilités nouvelles.

**Favoriser le développement des régions**

En 2008, le Ministère acquiert la responsabilité de l'occupation dynamique du territoire, espérant ainsi favoriser la vitalité économique, sociale et culturelle du Québec et contrer le phénomène de la désoccupation du territoire. Il devient alors le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. En 2012, l'adoption de la *Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*[29] confirme cette mission en vertu de laquelle le gouvernement du Québec travaille à accorder ses actions avec les priorités établies par les régions afin d'assurer des interventions mieux adaptées à leurs besoins et à leur réalité.

**Conclusion**

Depuis sa naissance, le Ministère a redéfini ses services et ses mandats afin de s'adapter aux transformations de la société québécoise. Aujourd'hui, le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire poursuit sa mission d'encadrer le système municipal et d'outiller les municipalités au regard des défis qu'elles rencontrent.

## NOTES

1 Diane Saint-Pierre, *L'évolution municipale du Québec des régions: un bilan historique*, Sainte-Foy, Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec, 1994, p. 31.

2 Donald Fyson, « La paroisse et l'administration étatique sous le Régime britannique (1764-1840) », dans Serge Courville et Normand Séguin (dir), *Atlas historique du Québec : La paroisse*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2001, p. 26.

3 Diane Saint-Pierre, *op. cit.*, p. 33.

4 Par exemple la Loi de 1796, « L'acte (36 George 111, chapitre 9) pour faire réparer et changer les chemins et ponts dans la province ».

5 Diane Saint-Pierre, *op. cit*, p. 37.

6 Loi I Guillaume IV, chapitres 52 et 54.

7 Michèle Dagenais, « Le territoire municipal au Québec : terrain d'expression du pouvoir politique au quotidien », Québec, CIEQ (coll. « Les chantiers de l'Atlas historique du Québec : L'État au Québec »), 2014, p. 2. (https://depot.erudit.org/id/003999dd).

8 *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'autre disposition concernant les intérêts locaux des habitants de ces divisions de la Province*, (Loi 4 Victoria, chapitre 3) et *Ordonnance qui pourvoit au meilleur gouvernement de cette Province, en établissant des autorités locales et municipales en icelle* ( Loi 4 Victoria, chapitre 4).

9 Jean-Pierre Collin et Michèle Dagenais, « Évolution des enjeux politiques locaux et des pratiques municipales dans l'île de Montréal, 1840-1950 », dans Denis Menjot et Jean-Luc Pinol (dir.), *Enjeux et expressions de la politique municipale*, Paris, l'Harmattan, 1997, p. 194. Julien Drapeau, *Histoire du régime municipal au Québec*, Québec, Ministère des Affaires municipales, 1973, p. 35.

10 Jacques L'Heureux, « Les premières institutions municipales au Québec ou '' machines à taxer '' », *Les Cahiers de droit*, 20, 1-2 (1979), p. 355.

11 Loi 18 Victoria, chapitre 100.

12 Loi 34 Victoria, chapitre 6.

13 Loi 40 Victoria, chapitre 29.

## NOTES (suite)

14 Julien Drapeau, *Histoire du régime municipal*, p. 49.

15 Jean-Pierre Collin et Michèle Dagenais, « Évolution des enjeux politiques locaux », p. 195.

16 Diane Saint-Pierre, *op. cit*, p. 75-76.

17 Loi 8 George V, chapitre 32.

18 James Iain Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise, 1867-1970*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal et Institut d'administration publique du Canada, 1986, p. 81.

19 Diane Saint-Pierre, *op. cit*, p. 78.

20 Loi 9 George V, chapitre 10.

21 Loi 22 George V, chapitre 2.

22 Paul-André Linteau *et al.*, *Histoire du Québec contemporain, volume 2 : Le Québec depuis 1930*, Nouvelle éd. rev., Montréal, Boréal, 1989, p. 320.

23 Loi 2-3 Élisabeth II, chapitre 23.

24 S.Q., 1966-67, c. 55.

25 James Iain Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise*, p. 178-179.

26 (2017, chapitre 13), Projet de loi nº 122.

27 (2016, chapitre 16), Projet de loi nº 121.

28 (2016, chapitre 31), Projet de loi nº 109.

29 (2012, L.R.Q. chapitre O-1,3).

## COLLOQUE AUTOMNAL au Collège Militaire Royal de Saint-Jean
## PROGRAMMATION du vendredi 9 novembre et du samedi 10 novembre 2018

### VENDREDI 9 NOVEMBRE

13 h 30 à15 h 00 : Accueil des participants

14 h 00 : Visite libre du Musée du Fort St-Jean

15 h 00 : Ouverture officielle du colloque
Allocutions des dignitaires

15 h15 : Éric Ruel, conservateur
Présentation de l'exposition temporaire
du Musée du Fort St-Jean

15 h 30 : À confirmer

16 h 15 : Courte pause

16 h 30 : Mourad Djebabla-Brun – Conférence inaugurale
« Du Saint-Laurent au Rhin. Carnet de guerre
de J.-A. Couture (1914-1919) »

17 h 30 : Lancement de deux publications et réception

18 h 30 : Souper

**La Commission franco-québécoise sur les lieux de mémoire communs offrira un exemplaire du nouveau livre de Marcel Fournier aux participants inscrits au colloque complet.**

### SAMEDI 10 NOVEMBRE

**Possibilité d'un déjeuner libre à la cafétéria du collège à partir de 8 h 00**

9 h 15 : Accueil des participants au colloque

9 h 30 : Michel L'Italien – Conférence
« Le retour du guerrier : le 22e Bataillon d'infanterie,
du 11 novembre 1918 à la démobilisation. »

10 h 00 : Carl Bouchard – Conférence
« Stigmate de la guerre et réintégration professionnelle :
les anciens combattants canadiens-français confrontés
au marché du travail »

10 h 30 : Pause

11 h 00 : Marcel Fournier – Conférence
« Le parcours familial des Français de Montréal morts en
Europe durant la Grande Guerre »

11 h 30 : Jean-François Nadeau – Conférence
« Antoine Rivard en Sibérie »

12 h 00 : Dîner à la cafétéria

13 h 30 : Cédrik Lampron – Conférence « Des identités dissonantes? : l'État canadien et ses vétérans, 1917-1920 »

14 h 00 : Céleste Lalime – Conférence
« La construction mémorielle de la Grande Guerre »

14 h 30 : Pause

15 h 00 : Table ronde – À confirmer

16 h 00 : Lancement du livre de Marcel Fournier
*Les soldats français de Montréal morts en Europe*
*à la Grande Guerre — 1914-1918*

17 h 00 : Clôture

Hébergement disponible sur place.
Contacter le 450 358-6900.

FÉDÉRATION HISTOIRE QUÉBEC

CENTENAIRE 1914 1918

COMMISSION FRANCO-QUÉBÉCOISE SUR LES LIEUX DE MÉMOIRE COMMUNS