Document generated on 07/05/2025 12:11 p.m.

Recherches sociographiques

Le pouvoir municipal : une recherche sociologique

Gérard Lapointe

Volume 2, Number 3-4, 1961

Matériaux pour une sociologie politique du Canada français

URI: https://id.erudit.org/iderudit/055096ar
DOI: https://doi.org/10.7202/055096ar

See table of contents

Publisher(s)

Département de sociologie, Faculté des sciences sociales, Université Laval

ISSN

0034-1282 (print)
1705-6225 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Lapointe, G. (1961). Le pouvoir municipal : une recherche sociologique. *Recherches sociographiques*, *2*(3-4), 401–435. https://doi.org/10.7202/055096ar

Article abstract

L'article suivant reproduit les éléments essentiels d'une thèse soumise, en 1958, au Département de sociologie et d'anthropologie de l'Université Laval pour 1'obtention de la maîtrise. Nous avons laissé de côté, entre autres pages, tout un premier chapitre sur la structure sociale de la localité où a été effectuée la recherche empirique dont on trouvera plus bas le compte rendu. Notons seulement qu'il s'agit d'une agglomération située près d'une grande ville; l'industrie et le commerce locaux ont peu d'importance; les deux tiers de la population active travaillent en dehors de la municipalité.

Tous droits réservés © Recherches sociographiques, Université Laval, 1961

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

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

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

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

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

LE POUVOIR MUNICIPAL:

UNE RECHERCHE SOCIOLOGIQUE

L'article suivant reproduit les éléments essentiels d'une thèse soumise, en 1958, au Département de sociologie et d'anthropologie de l'Université Laval pour l'obtention de la maîtrise. Nous avons laissé de côté, entre autres pages, tout un premier chapitre sur la structure sociale de la localité où a été effectuée la recherche empirique dont on trouvera plus bas le compte rendu. Notons seulement qu'il s'agit d'une agglomération située près d'une grande ville; l'industrie et le commerce locaux ont peu d'importance; les deux tiers de la population active travaillent en dehors de la municipalité.

Notre étude se situe à trois plans. Il s'agira d'abord de connaître les fonctions attribuées aux municipalités par le droit, afin de découvrir les problèmes que ces institutions devraient résoudre; nous étudierons ensuite les fonctions effectivement exécutées par une municipalité donnée, pour détecter les problèmes que cette institution entend réellement résoudre; enfin, nous essaierons de dégager les fonctions municipales importantes aux yeux du maire et des échevins, afin de déterminer les problèmes dont ces administrateurs prennent conscience.

Cette analyse nous permettra de constater des décalages entre les trois niveaux de définition des fonctions municipales.

I

LES FONCTIONS MUNICIPALES DEFINIES PAR LE DROIT

Dans cette première partie de notre travail, nous n'avions pas à faire oeuvre originale. Comme il s'agissait d'une démarche en quelque sorte préalable à notre recherche proprement dite, nous avons largement utilisé, comme on le verra, des synthèses existantes.

1 - L'organisation municipale

L'organisation municipale a été instituée, comme le dit le texte de la loi, "pour aider au gouvernement civil du pays, mais plus spécialement pour régler et administrer les affaires locales et internes à une région déterminée" [1] *. Son objectif principal est de permettre l'application de la législation provinciale aux problèmes locaux. En ce sens, elle est une unité d'administration décentralisée et ses pouvoirs ou attributions ne sont que dérivés ou délégués. Bref, "l'administration locale consiste donc, comme le note M. Emile Gosselin, dans une structure administrative territoriale à laquelle l'Etat délègue certains pouvoirs d'administration et de réglementation lorsqu'il opte en faveur de la décentralisation de son propre système d'administration publique" [2].

Les deux termes "municipalité" et "corporation municipale" sont souvent employés l'un pour l'autre dans les écrits concernant l'organisation municipale. Ils représentent par ailleurs des réalités bien distinctes aux dires de la loi. Le mot "municipalité désigne exclusivement un territoire organisé pour les fins de l'administration municipale" [3]. L'expression "corporation municipale" s'emploie pour signifier "un corps politique d'un caractère général établi par la loi pour aider au gouvernement civil d'un pays, mais spécialement pour régler et administrer les affaires locales et internes d'une cité, d'une ville ou d'un certain territoire déterminé. En d'autres termes, c'est l'incorporation, par l'autorité compétente, de tous les habitants d'un territoire déterminé aux fins de les autoriser à exercer, sous leur nom corporatif, par législation ou réglementation, certains pouvoirs subordonnés et spéciaux en rapport avec leurs affaires

---

* Les numéros entre crochets renvoient aux notes placées à la fin de l'article.

locales" [4]. Cette définition de la corporation municipale nous révèle donc un organisme institué pour remplir certains rôles dans la vie en société, tel celui d'assurer aux habitants d'un territoire une administration qui tienne compte de leurs besoins particuliers.

D'après l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, toutes les corporations municipales du Canada sont soumises à la juridiction directe et exclusive des législatures provinciales [5]. En ce qui regarde la province de Québec, les municipalités de village ou de comté sont régies par le Code municipal, tandis que les villes et cités le sont soit par la Loi des Cités et Villes, soit concurremment par cette loi et par une loi spéciale communément appelée "charte" [6]. La ville où nous avons poursuivi notre recherche appartient à cette dernière catégorie.

Nous pouvons distinguer, d'après la loi, trois niveaux dans l'administration des affaires de la corporation municipale. Il y a d'abord l'étude et la préparation des politiques administratives, et cela incombe aux comités et assemblées qui relèvent du Conseil. Viennent ensuite les décisions, et leur adoption est la tâche exclusive du Conseil réuni en Assemblée. Enfin, les différents officiers municipaux sont chargés de l'exécution des décisions (ou des politiques) adoptées.

L'existence de comités, où sont étudiées les politiques administratives avant leur adoption par le Conseil, est prévue par la loi. La charte spéciale accordée par la législature provinciale à la ville étudiée ici permet l'établissement des sept comités suivants : le comité des finances, le comité de la police, le comité des permis de construction, le comité d'urbanisme, du commerce et de l'industrie, le comité d'aqueduc et de drainage, le comité du bien-être social et de la santé et le comité des travaux publics. A la tête du premier de ces comités siège le maire et chacun des autres est dirigé par un échevin. Ces comités sont formés soit exclusivement de certains membres du Conseil, soit de membres du Conseil et de contribuables compétents dans un domaine relevant d'un des comités. Officiellement, ces comités n'ont qu'un pouvoir consultatif et aucune décision exécutoire n'y peut être prise.

Au niveau de l'exécution des ordonnances du Conseil, nous comptons un certain nombre d'officiers : le secrétaire-trésorier, le chef de police, le contremaître, le chef des pompiers, les estimateurs, les inspecteurs de la voirie, de construction, etc. Nous n'entreprendrons pas ici d'exposer les attributions de chacun de ces officiers. Nous n'avons qu'à nous référer à la loi pour en connaître la liste complète [7]. Mais comme le secrétaire-trésorier joue encore dans la plupart de nos petites municipalités "de ville" un rôle prépondérant, nous ferons un examen sommaire de ses attributions. La Loi des Cités et Villes donne à cet officier les charges suivantes.

"Il est préposé à la garde du bureau et des archives de la corporation. Il perçoit les deniers, tient les comptes, paie les factures, assiste aux séances du Conseil et dresse le procès-verbal des délibérations, certifie les copies ou extraits des livres, documents ou écrits dont il est le dépositaire et qui font preuve de leur contenu, préside à l'élection du maire et des conseillers. Attendu qu'il a la garde et la responsabilité des deniers de la corporation, il doit fournir un cautionnement. Il ne peut être destitué et son traitement ne peut être diminué que par le vote affirmatif de quatre conseillers, pour les corporations locales, et de la majorité absolue du Conseil pour les corporations de comté" [8].

Dans la municipalité étudiée ici, en plus de ces charges, le secrétaire-trésorier occupe en même temps le poste de secrétaire de chacun des comités. Cet officier municipal se trouve ainsi situé au centre de toute l'organisation municipale. Son champ de travail, très vaste, s'étend au triple niveau de la préparation, de la décision (non officiellement) et de l'exécution des politiques administratives adoptées par le Conseil.

Enfin, c'est dans les assemblées du Conseil que nous décelons le niveau d'administration municipale le plus important, c'est-à-dire les "centres officiels de décision" de la corporation municipale [9].

La loi impose au Conseil de tenir une assemblée dite régulière au moins une fois par mois. Ces réunions servent à la discussion des affaires locales, et les diverses politiques à suivre y sont adoptées par voie de procès-verbaux, de résolutions ou de règlements. Ces assemblées demeurent pour autant la seule expression officielle des centres de décision de la corporation municipale, lesquels, nous l'avons vu, se trouvent concentrés au Conseil. Nous devinons dès lors toute l'importance que revêt officiellement l'assemblée du Conseil pour l'administration des affaires municipales. Il reste à vérifier si cette importance est maintenue dans les faits. En d'autres termes, existe-t-il d'autres mécanismes (ne relevant peut-être pas de l'organisation officielle de la municipalité) qui se substituent partiellement à l'assemblée du Conseil ou la remplacent au niveau des décisions à prendre ?

2 - Les fonctions formelles de la municipalité

Si nous voulons distinguer les différentes fonctions confiées par le droit aux municipalités, nous devons les rechercher dans le rôle que l'organisation municipale joue dans le maintien de la structure administrative de l'Etat ou dans les divers pouvoirs, charges et attributions qui motivent l'existence de cet organisme.

Si nous les considérons par rapport au rôle de la municipalité dans le maintien et le bon fonctionnement de l'appareil administratif de l'Etat, les fonctions de la municipalité consistent alors à réaliser sur un territoire plus restreint la fonction générale d'administration étatique. En ce sens, la municipalité n'a que des fonctions participées et, pour les déterminer, nous devons définir les objectifs d'ordre administratif de l'Etat.

Mais si nous nous situons plutôt au plan des pouvoirs et attributions conférés aux municipalités par le droit pour leur permettre de remplir ce rôle premier, nous pressentons alors une très grande variété de fonctions, plus ou moins précises et difficiles à classifier.

Pour nous guider dans notre travail, considérons d'abord en quel sens une fonction est juridiquement municipale. "Une fonction devient juridiquement municipale, écrit M. Gosselin, lorsque son centre de décision et l'objet de son exécution se trouvent sur le territoire lui-même, et lorsque la décision doit être le fait d'administrateurs nommés, non par le gouvernement de la province, mais par les citoyens de la municipalité concernée" [10].

Après avoir ainsi précisé la nature des fonctions officielles d'une municipalité, il convient de nous référer au texte même de la loi, en vue d'élaborer une classification de ces fonctions.

Dans la Loi des Cités et Villes, les articles qui se rapportent aux pouvoirs du Conseil s'étendent du numéro 424 au numéro 609 [11].

A partir de la liste des différentes attributions des municipalités, nous avons tenté un regroupement préliminaire des fonctions municipales. Nous avons ainsi déterminé six fonctions distinctes définies par le droit.

FONCTIONS DE LA MUNICIPALITE

1 - Au plan des services sociaux, culturels et de sécurité.
2 - Au plan des services publics.
3 - Au plan des services de protection.
4 - Au plan du développement à venir.
5 - Au plan de la réglementation du système de transports et communications.
6 - Au plan du financement de ces services.

Une première fonction se situe au plan des services sociaux, culturels et de sécurité que la municipalité doit rendre aux contribuables. Nous plaçons dans cette catégorie le maintien de la paix et du bon ordre, la protection de la santé, le maintien de la décence et des bonnes moeurs, l'établissement de bibliothèques, l'assistance publique, etc. ... Une deuxième fonction se rencontre au plan des services publics : la construction et l'entretien des voies publiques, les services d'aqueduc et de drainage, le ramonage des cheminées, la cueillette des déchets, etc. Une troisième fonction apparaît ensuite au plan des services de protection : la protection contre les incendies, la protection de la propriété privée, l'octroi de permis protégeant l'industrie et le commerce locaux, la police. Une quatrième fonction peut être dégagée au plan de l'intérêt que doit porter une municipalité à son développement futur. Plans d'urbanisme, de zonage et de construction, réglementation du commerce et de l'industrie, aide à la construction, etc., sont autant de manifestations concrètes de l'accomplissement de cette fonction. Une cinquième fonction se manifeste au plan des pouvoirs d'une municipalité pour assurer aux contribuables un système de transports et de communications efficace aussi bien à l'intérieur de son territoire qu'entre celui-ci et les localités environnantes. Ainsi la municipalité peut dans certaines limites réglementer le transport en commun, la vitesse, le stationnement, l'éclairage des rues, etc. Enfin, une dernière fonction consiste dans le financement des services rendus par la municipalité aux contribuables : le système de taxation imposé par la municipalité, l'imposition de licences et permis, la possibilité de faire des emprunts, etc. Voilà donc six fonctions formelles bien précises qui se dégagent de l'analyse de la Loi des Cités et Villes.

Cette classification ne donne pas une entière satisfaction; par exemple, certains pouvoirs de réglementation y entrent assez difficilement. Nous avons toutefois là un regroupement qui nous permettra de comparer de façon convenable les fonctions municipales telles que définies par la loi et telles qu'exercées effectivement dans une municipalité déterminée de la province.

II

LES FONCTIONS MUNICIPALES EFFECTIVES

Cette nouvelle étape nous permettra de préciser dans quelle mesure les fonctions municipales sont réellement exécutées et s'il existe des décalages entre les "fonctions formelles" et les "fonctions réelles".

La principale technique employée pour recueillir les faits a été l'analyse de contenu. Nous avons ainsi analysé le contenu des procès-verbaux de la municipalité de X... pour une période s'échelonnant de 1950 à 1956. Cette cueillette des sujets traités au Conseil municipal a été menée selon la méthode "a posteriori". Nous avons d'abord lu les procès-verbaux et construit ensuite un tableau de près de cent catégories et contenant tous les sujets discutés aux assemblées du Conseil. Nous avons ensuite groupé ces catégories en six grandes classes : 1. Correspondance, communications, interpellations et entrevues. 2. Voirie et circulation. 3. Aqueduc et drainage. 4. Hôtel de Ville, personnel et services municipaux. 5. Finance. 6. Développement. Ce travail terminé, nous avons entrepris un dernier regroupement à l'intérieur d'un cadre plus sociologique. Nous avions alors quatre grandes classes :

1 - Fonctions municipales

a) au plan des services sociaux, culturels et de sécurité;
b) au plan des services publics;
c) au plan des services de protection;
d) au plan des transports et des communications;
e) au plan du développement;
f) au plan du financement.

2 - Fabrication du droit

Analyse des différents règlements adoptés.

3 - Communications

a) avec des organismes extérieurs à X. . . ;
b) avec les organismes locaux;
c) avec les contribuables;
d) avec les employés municipaux.

4 - Participation des classes sociales

a) cultivateurs;
b) ouvriers;
c) classes moyennes;
d) professionnels.

La première classe se réfère au rangement des fonctions élaboré à la suite de l'étude de la Loi des Cités et Villes. A partir de ce regroupement, nous préciserons l'importance accordée à la discussion des fonctions municipales aux assemblées du Conseil.

La deuxième classe porte sur l'exercice d'un pouvoir fondamental des municipalités, celui de décider de l'adoption de règlements. L'analyse des règlements adoptés à X. . . depuis 1940 nous renseignera sur le plus spécifique des trois modes d'exécution des fonctions municipales (les deux autres étant le procès-verbal et la résolution).

Le terme de "communications" sous lequel sont groupés les faits qui forment la troisième classe, doit ici être entendu au sens de la psychologie sociale. La communication est alors définie comme "le réseau d'interactions s'établissant entre deux entités, organismes ou individus". Dans cette classe, nous tenons compte de toutes les relations entre la municipalité de X. . . et tout organisme ou individu. Nous procédons d'autre part à un élargissement de notre perspective (inadéquation entre les fonctions formelles et les fonctions réelles) en décrivant l'enchevêtrement des communications qui s'établissent à l'occasion de l'exécution des fonctions.

La quatrième classe nous permet d'aborder le problème de la participation des différents groupes sociaux de X. . . à la vie politique municipale. Nous pourrons alors constater si la participation de chaque groupe est proportionnelle à son importance numérique.

1. L'exécution des fonctions

a) Les fonctions au plan des services sociaux, culturels et de sécurité

Il est rarement question de préoccupations de cet ordre aux assemblées du Conseil. Seuls les cas d'assistance publique (lesquels sont toujours discutés hors de l'assemblée) et quelques règlements touchant le respect du bon ordre général retiennent l'attention des échevins. Si nous nous rappelons qu'à ce plan le droit ouvre des champs d'action assez vastes aux municipalités (par exemple, tout le domaine culturel), il est incontestable qu'à X... la corporation municipale n'en tire profit d'aucune façon. On peut alléguer plusieurs raisons, qui toutes peuvent être véridiques (par exemple le manque de moyens financiers, de personnel compétent, le désintéressement des conseillers ou de la population en général, etc...) et qui expliquent la quasi-inexistence de réalisations au sein de ce champ précis de fonctions.

Si nous relevons dans les procès-verbaux des assemblées le nombre de fois où il est question des fonctions au plan des services sociaux, culturels et de sécurité, nous comptons 133 interventions pour la période étudiée, ce qui donne un pourcentage de 6.8% dans l'ensemble des interventions au sujet des fonctions municipales en général (Tableau 1). La plupart de ces interventions ont trait à l'assistance publique (311 cas de ce genre ont été discutés, dont 153 ont été retenus en l'espace de sept ans). En plus de ces cas d'assistance publique, nous pouvons signaler l'adoption de quelques règlements concernant la paix, le bon ordre, la décence, etc.

b) Les fonctions au plan des services publics

Au cours des années 1950-56, 797 interventions ont été faites sous ce chef. C'est le champ de fonctions dont il est le plus souvent question aux assemblées du Conseil; les interventions de ce type comptent en effet pour 40.9% de toutes celles se rapportant aux fonctions municipales.

Ces interventions portent sur les thèmes de toutes les sections de la Loi des Cités et Villes qui ont un rapport avec cette catégorie de fonctions. En voici quelques exemples : 1. entretien, pavage, nettoyage des rues (112 interventions); 2. bornage (12 interventions); 3. pose, entretien, service et tarif de l'aqueduc (107 interventions); 4. déchets, ramonage (42 interventions)...

Voilà donc des fonctions qui occupent une part très importante du travail du Conseil municipal. Et cette situation se comprend assez bien dans le cas de X... où un développement accéléré nécessite l'installation urgente des principaux services municipaux.

c) Les fonctions au plan des services de protection

Ces fonctions semblent être remplies de façon fort convenable par la municipalité de X... Les problèmes de protection contre les incendies, de protection de la propriété privée, de protection du commerce et de l'industrie, de protection contre les malfaiteurs, etc. sont mentionnés 129 fois dans les procès-verbaux durant les années 1950-56; ils représentent ainsi un pourcentage de 6.6% de l'ensemble des mentions relatives aux fonctions municipales. Cependant, notons que ce sont les questions de licences et permis, la protection policière, la lutte contre les incendies qui reviennent le plus souvent.

d) Les fonctions au plan du système des transports et des communications

Ce sont les fonctions de cette catégorie qui sont le moins souvent mentionnées dans les procès-verbaux. On ne relève que 108 mentions, soit un pourcentage de 5.5. Cette proportion serait par ailleurs encore plus petite s'il ne s'était élevé des difficultés, en 1950, entre la municipalité et le service de transport en commun (33 interventions).

e) Les fonctions au plan du développement

Nous retraçons 419 mentions (21.5%) relatives à cette catégorie de fonctions dans les procès-verbaux. C'est la deuxième catégorie en importance quant au nombre de mentions. Et il est normal qu'il en soit ainsi dans une municipalité qui se trouve actuellement dans une période de développement intensif. Il est ainsi fait mention 63 fois de l'ouverture de nouvelles rues, 40 fois du zonage, 23 fois des annexions, 224 fois de permis de construction, etc...

Cependant, malgré ces très nombreuses interventions, nous devons faire remarquer que, dans bien des cas, les décisions prises ne permettent pas d'apercevoir un désir très ardent de planification. On a bien adopté des plans de zonage et de construction, mais il arrive qu'on les amende à toute occasion pour faire plaisir à certains contribuables.

TABLEAU 1

RELEVE DES MENTIONS RELATIVES AUX FONCTIONS MUNICIPALES D'APRES LES PROCES-VERBAUX DES ASSEMBLEES DU CONSEIL, 1950-1956

	1950		1951		1952		1953		1954		1955		1956		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
1. Au plan des services sociaux, culturels et de sécurité	31	23.3	22	16.6	19	14.2	17	12.8	11	8.7	19	14.2	14	10.5	133	6.8
2. Au plan des services publics	197	24.7	135	16.9	78	9.8	88	11.1	63	7.9	145	18.2	91	11.4	797	40.9
3. Au plan des services de protection	21	16.2	21	16.2	16	12.3	12	9.3	13	10.6	23	17.7	23	17.7	129	6.6
4. Au plan de la réglementation des transports et communications	33	30.6	16	14.8	4	3.7	11	10.2	11	10.2	16	14.8	17	15.7	108	5.5
5. Au plan du développement	82	19.5	75	17.9	47	11.2	45	10.8	37	8.9	66	15.8	67	15.9	419	21.5
6. Au plan du financement	60	16.6	80	22.0	44	12.1	43	11.9	46	12.7	47	12.9	43	11.8	363	18.7
TOTAL	424	21.7	349	17.8	208	10.7	216	11.1	181	9.3	316	16.3	255	13.1	1949	100.0
Nombre de réunions	42		41		27		22		23		38		31		224	
Moyenne des mentions relatives aux fonctions durant une réunion	10.1		8.5		7.7		9.8		7.9		8.3		8.2		8.7	

Source : Procès-verbaux des assemblées du Conseil, Ville de X..., 1950-56.

f) Les fonctions au plan du financement

Il y a 363 interventions (18.7%) relatives au financement dans les procès-verbaux. Elles portent sur les comptes, les taxes, le budget, les emprunts, les assurances, les investissements, le rôle d'évaluation, etc.

2. La genèse d'un règlement municipal

Nos interviews auprès du maire et des échevins ont porté sur deux points précis : 1) comment pouvons-nous retracer l'origine d'un règlement ? 2) quel en est le mode de discussion ?

Les membres du Conseil s'entendent pour dire que, la plupart du temps, un règlement est discuté à la suite de la suggestion d'un membre du Conseil. Cependant quelques-uns ajoutent que, même dans ces cas, le véritable point de départ se retrouve souvent plutôt dans une pression exercée par un ou des contribuables sur les conseillers. Par exemple, un échevin proposera que soit étudié un projet de règlement du stationnement parce que plusieurs contribuables lui auront fait voir la nécessité de ce règlement.

Voici l'opinion d'un ancien secrétaire de la municipalité sur cette question. Nous la citons en entier car nous croyons qu'elle résume les diverses positions prises par les échevins.

> "Souvent un règlement est passé à la demande d'un groupe de contribuables. Parfois la suggestion peut venir d'un conseiller, ou d'une requête des contribuables, ou de l'autorité religieuse, ou d'un groupe d'intérêt, par exemple, les commerçants de X... Quelquefois, c'est la loi qui oblige le Conseil à passer un règlement, par exemple, pour un emprunt ou pour le budget".

Les conseillers ne semblent pas savoir exactement comment un règlement est préparé. La plupart disent que le projet de règlement est discuté en comité (par exemple, un projet de règlement de zonage sera discuté par le comité d'urbanisme). Tous ont ajouté, sauf un, que les règlements sont rarement discutés aux assemblées. "Il est rare que les échevins discutent le règlement en assemblée. Ils le connaissent déjà, ils l'ont déjà discuté en comité". Aucun échevin n'a mentionné qu'il arrivait que le Conseil remît le soin de la préparation d'un règlement à un expert. Enfin, l'ancien secrétaire dit que parfois "on demande au secrétaire d'ébaucher le règlement ou d'en discuter avec les

intéressés", c'est-à-dire avec ceux qui demandent que tel règlement soit passé. Ce qui ressort de ces réponses, c'est d'abord, selon nous, l'imprécision des centres d'élaboration des règlements.

3. Règlements adoptés à X... de 1940 à 1955

Le Conseil municipal de X... a adopté 160 règlements en 17 ans, ce qui fait une moyenne de plus de neuf règlements par année. Si nous nous référons à la classification des fonctions établie tantôt, nous constatons que 14 de ces règlements concernent les services sociaux, culturels et de sécurité; 25, les services publics; 20, les services de protection; 45, le développement; 4, les transports et les communications; 39, le financement des services municipaux. En outre, 13 autres règlements se répartissent de la façon suivante : un règlement concernant les armoiries de la ville, 10 portant sur les dispositions à suivre lors d'un référendum ou d'une élection, et 2 autres dont nous n'avons pu retracer le sujet.

Repassons brièvement la nomenclature des règlements adoptés en rapportant ceux-ci aux six catégories définies.

1 - Les 14 règlements (8.7%) concernant les services sociaux, culturels et de sécurité ont comme objets la délinquance juvénile, les parcs et terrains de jeux, la prohibition, la distribution de circulaires et l'Harmonie de X... C'est le groupe de règlements numériquement le plus faible, si nous excluons celui se rapportant au transport et aux communications (Tableau 2).

2 - Les 25 règlements (15.6%) adoptés au plan des services publics ont comme objets le système d'aqueduc, le drainage, l'entretien des rues, le terrassement, etc. Aucun de ces règlements n'a été discuté au Conseil au cours des années 1944 à 1947 et 1949 à 1950.

3 - Les objets des 20 règlements (12.5%) relatifs aux services de protection sont les suivants : les heures de fermeture des magasins, les jeux dans la rue, le tir au fusil, les établissements et industries insalubres et nuisibles, les chiens errants, la répression de la "pyrvale de maïs", la force constabulaire, la réglementation d'un département des incendies et d'une brigade de pompiers, les permis pour bicyclettes, et les troubles, rixes et réunions désordonnées.

TABLEAU 2

REGLEMENTS ADOPTES, 1940-1956

	1940-43	1944-47	1948-51	1952-56	Total	%
1. Au plan des services sociaux, culturels et de sécurité	1	-	7	6	14	8.7
2. Au plan des services publics	9	-	5	11	25	15.6
3. Au plan des services de protection	4	1	12	3	20	12.5
4. Au plan du développement	2	8	14	21	45	28.1
5. Pour réglementer les transports et communications	-	1	1	2	4	2.5
6. Pour le financement	4	7	12	16	39	24.4
7. Autres règlements	1	2*	5	5	13	7.1
TOTAL	21	19	56	64	160	100.0
Pourcentage :	13.1	11.9	35.0	42.0	100.0	

Sources : Livre des règlements 1945 à 1950, Ville de X...; Procès-verbaux des assemblées du Conseil de Ville de X..., 1951-56.

* Il nous a été impossible de retracer ces deux règlements.

4 - 45 règlements (28.1%) adoptés au cours des années 1940 à 1956 ont pour objet le développement de la municipalité. Ces règlements se rapportent à l'ouverture de nouvelles rues, au prolongement d'anciennes rues, au zonage, à l'homologation de terrains et à l'urbanisme. Le nombre de ces règlements augmente progressivement : 2 ont été adoptés de 1940 à 1943; 8 de 1944 à 1947; 14 de 1948 à 1951 et 21 de 1952 à 1956.

5 - Seulement quatre règlements (2.5%) concernent les transports et les communications. Ils portent sur le service de transport entre Québec et X..., les arrêts d'autobus, la circulation et le stationnement.

6 - Les 39 règlements (24.4%) dont le thème général est le financement des services municipaux, ont comme objets la taxation, les emprunts et le budget. Ce nombre assez élevé de règlements s'explique par l'obligation de la municipalité de statuer sur la taxation et le budget à chaque année. Aussi, depuis 1951, plusieurs règlements d'emprunt ont été adoptés par suite de besoins urgents pour différents travaux publics.

A notre avis, deux traits importants sont à signaler au sujet de la "fabrication du droit" par la municipalité de X...

Tout d'abord nous devons nous arrêter aux fonctions relevant du domaine des services sociaux, culturels et de sécurité : peu de règlements ont été adoptés dans ce secteur (8.7%) et, de plus, aucun règlement n'a comme thème les services culturels.

Enfin, à la lecture des règlements, nous n'avons vraiment pas l'impression que ceux-ci sont pensés et discutés dans une perspective très vaste. Les échevins veulent surtout résoudre un problème immédiat, et non pas planifier une action pour l'avenir. On ne peut pas expliquer leur attitude en se contentant d'affirmer qu'il est de l'essence du règlement de ne pouvoir être utilisé qu'à la solution de problèmes occasionnels. Car il existe de larges champs de réglementation (par exemple, l'urbanisme, le financement, etc.), qui doivent être discutés en vue d'un développement équilibré de la municipalité. Cependant, même dans ces cas, de nombreux amendements apportés afin de satisfaire des groupes particuliers ou des individus viennent diminuer la valeur de cette planification. Nous pouvons donc dire qu'en général, les règlements sont pensés en termes de conjoncture.

4. Analyse des communications

Les formes sous lesquelles sont présentées les communications sont très diversifiées. Il y a, par exemple, la correspondance, l'interpellation, la résolution, l'échange de points de vue, l'entrevue, etc. Sous ces différentes formes, nous avons compté 1,425 communications enregistrées dans les procès-verbaux pour les années 1950 à 1956. Comme d'autre part, durant cette période, il s'est tenu environ 200 assemblées du Conseil au cours desquelles des communications se sont établies entre la municipalité et divers organismes ou individus, la moyenne des communications par assemblée s'élève à 7.1.

Nous ne tiendrons par ailleurs pas compte de toutes les communications. Nous laissons de côté toutes les lettres ou résolutions de félicitations, de remerciements et de sympathies. Le total des communications étudiées s'élève seulement à 1,197. La méthode suivie pour l'analyse des communications (enregistrées au tableau 3) est la suivante : nous précisons la forme de la communication, nous indiquons le sujet traité et nous essayons de la caractériser à partir des traits d'ensemble qui ressortent de notre analyse.

Un fait important à retenir, avant de passer à l'étude détaillée du tableau 3, est la baisse prononcée dans le nombre des communications pendant les années 1952, 1953 et 1954. En effet, ces années qui ne comptent pas le tiers du total des communications, se voient encadrées par deux groupes de deux années où l'on trouve plus du tiers des communications. Nous ne pouvons, à ce stade, expliquer cette brisure dans la continuité des communications, mais nous remarquons qu'elle coïncide exactement avec l'élection d'un nouveau Conseil en 1952 (un nouveau maire et quatre nouveaux échevins furent alors élus). De plus, nous remarquons que cette baisse est surtout sensible au niveau des communications avec les contribuables, et plus précisément dans les communications avec des individus pris isolément.

1) Communications avec des organismes situés à l'extérieur de la municipalité

Cet ensemble de communications constitue la seconde en importance des quatre catégories portées au tableau 3. Un premier coup d'oeil nous permet de noter que l'ampleur de cette classe vient du grand nombre de communications avec les compagnies, les entrepreneurs et les industries (40.4% des communications de cette classe).

Les communications avec le gouvernement provincial se présentent pour la plupart sous la forme d'un échange de correspondance. Il y a aussi à

TABLEAU 3

COMMUNICATIONS DE LA MUNICIPALITE, 1950-1956

	1950-1951	1952-1954	1954-1956	Total	%	%
1) Avec des organismes situés à l'extérieur						
1. Gouvernement provincial	22	22	21	65	17.4	
2. Gouvernement fédéral	8	6	8	22	6.0	
3. Autres municipalités	13	15	12	40	10.8	
4. Compagnies, entrepreneurs, industries	42	49	60	151	40.4	
5. Organismes divers *	33	28	35	96	25.4	
TOTAL	118	120	136	374	100.0	31.
2) Avec les organismes locaux						
1. Fabrique	14	4	6	24	10.3	
2. Commission scolaire	6	7	2	15	6.5	
3. Société St-Jean-Baptiste	19	10	4	33	14.2	
4. Commission sportive et O.T.J.	35	19	19	73	31.5	
5. Autres **	32	32	23	87	37.5	
TOTAL	106	72	54	232	100.0	19.
3) Avec les contribuables						
1. Par requête	25	25	17	67	15.4	
2. Autrement	119	93	157	369	84.6	
TOTAL	144	118	174	436	100.0	36.
4) Avec les employés municipaux						
1. Réguliers	32	28	22	82	52.9	
2. Non réguliers ou à l'heure	29	18	26	73	47.1	
TOTAL	61	46	48	155	100.0	12.
GRAND TOTAL	429	356	412	1197	-	100.
%	35.8	29.7	34.5	100.0	-	-

Source: Procès-verbaux des assemblées du Conseil de Ville de X..., années 1950 à 1956.

* Union des municipalités, région métropolitaine, Fédération des maires, Régie des transports, Cercle Combatif, Chambre de Commerce, Croix-Rouge, etc.

** Cercles Lacordaire, Club 4H, Ligue du Sacré-Coeur, Société Saint-Vincent-de-Paul, Harmonie de X..., Ligue de quilles, Club de hockey, etc.

tenir compte d'environ deux ou trois entrevues annuelles entre les conseillers municipaux et les représentants du gouvernement. Si nous examinons d'autre part les thèmes de ces communications, nous constatons que la plupart se rapportent d'une façon ou d'une autre à la situation financière de la municipalité; tel est le cas des demandes de permission d'emprunter, des demandes de travaux publics dans la municipalité, de subventions ou de prêts, des protestations contre les charges trop lourdes de la municipalité, etc. Voici un exemple choisi au hasard :

> "Il est unanimement résolu que le Conseil municipal de la ville de X... demande à l'Honorable Ministre des Affaires Municipales et à la Commission Municipale..., l'autorisation d'extensionner (sic) pour un autre délai de six mois, l'emprunt temporaire de $62,500.00 pour les mêmes fins mentionnées à notre résolution du 16 avril 1951, en attendant que le temps soit devenu opportun pour vendre sur le marché nos obligations qui seront émises en vertu de notre règlement 137".

Cependant, il faut ajouter aux communications de ce type enregistrées au tableau 3, tout un ensemble de lettres de remerciements ou de félicitations. Au moins une trentaine de ces lettres ont été échangées au cours de la période étudiée.

Les communications entre le gouvernement fédéral et la municipalité viennent au dernier rang; elles ne totalisent que 6% des communications. Près de la moitié ont pour objet le service postal local; les autres se divisent entre les sujets suivants : défense civile, taxe municipale, plainte contre le fusionnement du régiment régional, la Commission des Transports, etc.

Les communications avec les municipalités des alentours, quoique peu nombreuses, revêtent une importance plus grande. Ici la forme principale de communication est l'entrevue entre les représentants de conseils municipaux différents. Les sujets discutés sont, d'une part, certains problèmes exigeant une solution commune, comme les plans d'urbanisme de deux localités limitrophes, et, d'autre part, des questions que l'union de plusieurs localités rendrait plus faciles à résoudre (comme le projet d'une protestation commune contre des législations inadéquates aux yeux des municipalités). Toutefois, ce qui, selon nous, caractérise ces communications, ce n'est pas tellement l'existence de problèmes communs devant être résolus par une action collective, mais plutôt l'intérêt de telle municipalité qui est en jeu.

C'est souvent l'urgence du problème qui motive l'union de municipalités, plutôt que le dessein de prévoir sur une longue période des questions qui exigent la recherche de solutions communes.

Les communications avec les compagnies, entrepreneurs et industries forment la plus importante catégorie de communications entre la municipalité et les organismes situés à l'extérieur. Toutes se présentent sous la forme de correspondance et d'entrevues, les exemples du premier type de communications étant les plus nombreux. Nous remarquons que 77 de ces 151 communications prennent la forme de simples lettres contenant des offres de marchandises ou de travail et des soumissions. 36 autres communications ont pour unique sujet le placement ou le déplacement de poteaux soutenant des fils conducteurs au-dessus des rues de la ville.

La plupart des communications avec des organismes divers situés à l'extérieur ont eu lieu sous la forme de correspondance ou à l'occasion de congrès. On note d'abord, parmi celles-ci, de très nombreuses demandes de dons ou de subventions formulées par des organismes de charité ou de protection. Il y a ensuite nombre de lettres d'invitations à des congrès. Viennent enfin quantité de demandes d'appui de la part d'organisateurs de campagnes d'intérêt public. Il est à noter ici que les raisons avancées par la municipalité, lorsqu'elle refuse une subvention, sont souvent l'impossibilité financière ou encore la nécessité de soutenir d'abord les organisations charitables de la localité. Remarquons enfin que lorsque la municipalité envoie des représentants à un congrès, il n'arrive jamais que nous en retrouvions des échos dans les procès-verbaux.

Quoique les communications avec les organismes locaux ne représentent qu'un pourcentage de 19.5 dans l'ensemble de toutes les communications, nous les considérons comme importantes du fait qu'elles peuvent devenir un indice valable de la cohésion qui existe entre les divers organismes situés sur le territoire de la municipalité. Si nous excluons la dernière catégorie de cette classe, peu significative parce qu'elle comprend un trop grand nombre d'organismes, nous constatons que la catégorie "Commission sportive et O. T. J." détient le plus fort pourcentage (31.5%). Elle est suivie des catégories "Société Saint-Jean-Baptiste" et "Fabrique" — et cela, par un écart assez large. Enfin, en dernière place, se trouve la catégorie des communications avec la Commission scolaire.

Les communications avec la Commission scolaire sont quasi inexistantes depuis environ trois ans, sauf en ce qui concerne la demande annuelle d'une subvention à l'occasion de la distribution des prix. On a aussi discuté de l'opportunité de créer un secrétariat commun pour la municipalité et la Commission

scolaire, mais on n'en est jamais venu à une entente. Un des éléments d'explication de l'absence d'accord sur ce point serait le cumul par une même personne des charges de maire et de président de la Commission scolaire.

Toutes les communications avec la Société Saint-Jean-Baptiste ont été établies par lettres. Un tiers des lettres échangées ont pour objet le défilé patriotique annuel et la demande d'une subvention. Les autres renferment des demandes d'appui lors de campagnes patriotiques, des invitations à des soirées ou à des journées d'études, la présentation d'un rapport financier, etc.

Si nous nous reportons au tableau 3, nous constatons que les communications avec la Commission sportive et l'Oeuvre des Terrains de Jeux sont de beaucoup les plus nombreuses. Pour comprendre ce fait, il faut savoir que vers les années 1948-49, les terrains de jeux, qui jusqu'alors étaient sous la juridiction de la Fabrique, en sont venus à relever de la corporation municipale. Par règlement, le Conseil a alors institué la Commission sportive qui devenait l'organe administratif des terrains de jeux. Les terrains de jeux qui se trouvaient situés sur des terrains de la Fabrique étaient, à partir de ce moment, administrés par la municipalité.

La majorité des autres communications avec les divers organismes énumérés au tableau 3 s'établissent par lettres. Un nombre très considérable de celles-ci sont des demandes de subventions.

Nous remarquons cependant une exception importante. A deux reprises, en 1951 et 1954, la Ligue du Sacré-Coeur proteste vigoureusement contre l'abus dans l'usage des liqueurs alcooliques, de même que contre le projet de vente de bière dans la localité.

Nous allons maintenant décrire les communications établies avec les contribuables. Nous constatons d'abord que nous sommes devant la classe de communications numériquement la plus considérable : 36.4% de l'ensemble. Dans le but de faciliter notre travail, nous avons divisé cette classe en deux catégories : les requêtes et les autres communications avec les contribuables. Nous n'accordons que peu d'importance au pourcentage de chacune des catégories, l'écart enregistré n'étant pas significatif.

De 1950 à 1956, 755 citoyens ont signé diverses requêtes. Pour l'analyse, nous avons tiré un échantillon de plus de 40% des signataires. Voici brièvement la méthode d'échantillonnage employée : 1) toutes les requêtes individuelles ou contenant moins de dix noms ont trouvé place dans l'échantillon;

2) pour les requêtes collectives, une certaine proportion de requérants ont été choisis au hasard : pour les requêtes contenant de 10 à 30 signatures, dix noms ont été enregistrés; pour les requêtes de 30 à 60 signatures, 20 noms ont été enregistrés; enfin, pour les requêtes de plus de 60 signatures, 30 noms ont été retenus. Nous avons ainsi un échantillon qui, pour chaque requête collective, comprend une proportion variant de 33% à 50% du nombre total des requérants.

Les 67 requêtes présentées au Conseil municipal pour la période de 1950 à 1956 se divisent en requêtes individuelles (28) et en requêtes collectives (39). Nous distinguons, parmi ces dernières, celles qui ont été présentées par un "agrégat d'individus unis occasionnellement autour d'un intérêt quelconque" de celles qui le furent par un "groupement bien constitué", tel qu'un mouvement religieux, un club social, etc. Le tableau 4 donne une classification schématique des requêtes selon les segments de population représentés.

TABLEAU 4

CLASSIFICATION DES REQUETES PRESENTEES AU CONSEIL MUNICIPAL

Catégorie	Nombre de requêtes
Requêtes individuelles	28
Requêtes collectives	39
- Groupes d'individus	33
- Associations *	6

* Jeune commerce, 1; Syndicat catholique du Textile, 2; Marchands de X..., 1; Association patronale des cordonniers, 1; Ligue du Sacré-Coeur, 1.

Nous avons constaté que la très grande majorité de ces requêtes n'ont que peu de rapport avec le bien commun général de la localité. Ainsi, nous remarquons que 24 requêtes ont pour unique objet la satisfaction de l'intérêt d'un individu et que 32 autres ont été présentées au Conseil pour protéger l'intérêt ou améliorer la situation de quelques individus seulement. Les 11 autres requêtes ont pour objectif le bien commun de toute la localité, par exemple l'entretien des rues pendant l'hiver, les systèmes d'aqueduc et de drainage, la bonne renommée de X..., etc.

Mais l'ensemble de ces requêtes que nous avons inventoriées, et dont la majorité n'expriment que la poursuite d'un intérêt particulier, quelles demandes ou quelles protestations présentent-elles au Conseil municipal ? Le tableau 5 nous renseigne à ce sujet.

Les communications avec les individus, contribuables de la municipalité, se présentent dans le livre des minutes sous toutes les formes : correspondance, interpellations au Conseil, entrevues avec le Conseil, etc. De quoi traitent-elles ? Il est impossible d'en faire une classification. Un très grand nombre de ces communications, 136 exactement, sont des réclamations de tous genres : à la suite de dommages à la propriété; pour l' obtention de meilleurs services publics; etc. Plusieurs autres réclament la mise en application de règlements déjà existants. D'autres suggèrent de pures utopies, telle la suggestion d'un contribuable de faire pression auprès du Premier Ministre pour qu'un pont soit construit au-dessus du fleuve. D'autres sont des demandes de permis pour l'établissement d'un commerce ou d'une industrie, etc. Et il ne faut pas oublier les lettres de félicitations et de remerciements, dont il n'est pas tenu compte dans notre tableau. La caractéristique principale de la majorité de ces communications est qu'elles visent la solution d'un problème personnel. Le contribuable ne communique avec la municipalité que si son intérêt particulier est en jeu, et ce, à quelques exceptions près.

La dernière partie de notre tableau concerne les communications avec les employés municipaux. Nous avons ajouté cette classe lorsque nous nous sommes aperçu de l'intensité des communications qui se sont établies, aux seules assemblées du Conseil, entre les niveaux de décision et d'exécution des politiques administratives municipales. En effet, en sept ans, 155 communications se sont établies par lettres, rapports ou entrevues, avec l'ingénieur, le contremaître, les auditeurs, le recenseur, etc. Comme nous le voyons, une partie de ces communications provient de l'exercice même de la tâche de chacun des employés municipaux. Toutefois, une autre partie des communications a pour thèmes le niveau des salaires, les conditions de travail, la détermination des vacances et congés, etc.

TABLEAU 5

REQUETES PRESENTEES AU CONSEIL DE VILLE, 1950-1956

	SUJET	Nombre	%
1.	Demandes de travaux publics et de services publics	25	37.3
2.	Demandes d'appui de la part de la municipalité pour une campagne	5	7.5
3.	Demandes de réparation pour dommages	2	3.0
4.	Demandes de renseignements sur les affaires municipales	3	4.5
5.	Protestations contre les décisions du Conseil	5	7.5
6.	Requêtes relatives au zonage et à la construction	9	13.4
7.	Demandes d'autorisation pour le commerce et l'industrie	7	10.3
8.	Demandes de protection	3	4.5
9.	Demandes de faveurs spéciales ou autres demandes	8	12.0

5. Participation des classes sociales

Tous les échevins, sauf un, s'accordent à dire que les contribuables ne s'intéressent que peu aux affaires municipales et ne viennent aux assemblées du Conseil que lorsque leurs intérêts sont en jeu [12].

Ce manque d'intérêt ne peut être expliqué par aucun des échevins; toutefois, un ancien secrétaire donne une explication qui vaut d'être retenue :

> "Voici comment j'explique cela. Les échevins et le maire ne sont plus les représentants du peuple, mais bien des mandataires du gouvernement... Il y a quelques années, on avait l'autorité nécessaire pour faire des travaux, aujourd'hui il faut des inspecteurs qui font rapport à d'autres inspecteurs — beaucoup de rapports — ça prend un temps énorme... Alors c'est pour cela que les gens se désintéressent, ils ne sont plus les administrateurs de leurs affaires..."

Les contribuables s'intéresseraient donc peu à la politique municipale parce que ce n'est plus leur affaire, parce que tout est décidé en dehors d'eux, par un gouvernement supérieur, le gouvernement provincial. A l'exception de ces cas où leur intérêt immédiat est en jeu, comme le font remarquer les échevins, pourquoi s'occuperaient-ils de la chose municipale, pourquoi y porteraient-ils attention quand, dans les faits, "ça ne changerait rien"?

Les échevins sont de plus tous d'accord pour affirmer qu'il n'existe actuellement aucun organisme, civique ou autre, qui accepte de se préoccuper de la politique municipale [13].

Cependant, si minime soit-elle, il existe quand même une participation des contribuables à la vie politique municipale.

Nous tenterons donc à ce point de donner une appréciation valable de cette participation en précisant la part respective qui revient à chacun des quatre groupes sociaux dont nous avons decelé la présence à X..., c'est-à-dire les ouvriers, les gens des classes moyennes, les professionnels et les cultivateurs. (Notre analyse ne porte toutefois pas sur l'ensemble de la population. Nous nous bornons au "groupe" des signataires des requêtes présentées à l'Hôtel de Ville depuis 1950 et aux contribuables qui ont déjà fait partie du Conseil depuis 1934).

Ce que nous remarquons d'abord, en consultant le tableau 6, c'est la participation quasi-nulle des cultivateurs aux requêtes présentées au Conseil municipal. Parmi les signataires des requêtes, 1% seulement sont des cultivateurs. D'autre part, l'absence d'attrait des membres de cette classe vis-à-vis les charges électives apparaît clairement à la lecture de la liste des échevins et maires de la municipalité depuis 1934 (Tableau 7). Aucun cultivateur ne siège au Conseil de ville depuis 1948. Il faut remonter assez loin pour déceler une participation active de la part des cultivateurs à la politique municipale. D'ailleurs, depuis assez longtemps les cultivateurs ne forment qu'une infime portion de la population totale. Ils ne portent cependant pas un intérêt à ces questions qui corresponde à la place qu'ils occupent dans la population totale.

La classe sociale dans laquelle la participation est la plus élevée est celle des ouvriers avec un pourcentage total de 48. 3% pour la période étudiée. La proportion demeure à peu près la même pour toute la période, sauf pour les années 1954-55 où elle descend à 39. 1%. Même si la participation de la classe ouvrière est plus élevée comparativement à celle des autres classes, elle ne correspond pas à l'importance numérique du groupe parmi l'ensemble des chefs de familles. En effet, 58. 8% des chefs de ménages font partie de la classe ouvrière. On note donc une différence de près de 10. 0%. Et cet écart s'élargit davantage quand on constate que seulement 21. 0% des échevins et maires, pour la période de 1952 à 1955, sont des ouvriers.

Les classes moyennes accusent une participation à peu près constante tout le long de la période (35. 7%, 37. 0%, 34. 8% et 34. 3%). Ces pourcentages sont beaucoup plus élevés que ceux de la représentation des classes moyennes (25. 9%) dans l'ensemble des chefs de ménages. Ce fait signifie que les classes moyennes ont une participation à la politique municipale très élevée en comparaison de leur nombre dans l'ensemble des chefs de ménages. Toutefois leur représentation au Conseil municipal est à peu près égale à leur proportion dans l'ensemble des chefs de ménages.

Les professionnels et les administrateurs participent à la politique municipale dans des proportions variant de 9. 0% en 1952-53 à 24. 6% en 1954-55. En 1956, le pourcentage retombe à 17. 1%. Pour l'ensemble de la période, le pourcentage moyen est de 15. 0%. Quoique cette participation soit mouvante, elle revêt quand même plus d'importance que la proportion de la classe chez les chefs de ménages. En effet, seulement 8. 9% des chefs de ménages appartiennent à cette classe. Et cette constatation est d'autant plus fondée que les professionnels sont représentés au Conseil municipal par plus de 45. 4%, pour la période 1946-51, et par plus de 54. 8%, pour la période 1952-57.

TABLEAU 6

PARTICIPATION A LA VIE POLITIQUE MUNICIPALE, D'APRES UNE ETUDE DES REQUETES PRESENTEES AU CONSEIL MUNICIPAL, 1950-1956

Population par groupes sociaux		1950-51	1952-53	1954-55	1956	Total
			Nombre de requérants			
1.	Professionnels et administrateurs	16	9	17	6	48
2.	Classes moyennes	41	37	24	12	114
3.	Ouvriers	57	53	27	17	154
4.	Cultivateurs	1	1	1	--	3
	TOTAL	115	100	69	35	319
			Répartition proportionnelle			
1.	Professionnels et administrateurs	13.9	9.0	24.6	17.1	15.0
2.	Classes moyennes	35.7	37.0	34.8	34.3	35.7
3.	Ouvriers	49.6	53.0	39.1	48.6	48.3
4.	Cultivateurs	0.8	1.0	1.5	--	1.0
	TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Source : Dossier des requêtes, Hôtel de Ville de X...

TABLEAU 7

MAIRES ET ECHEVINS DU CONSEIL DE LA VILLE, 1934-1957

Population par groupes sociaux	1934-57	1934-39	1940-45	1946-51	1952-57
			Nombre		
1. Professionnels et administrateurs	31	3	5	10	13
2. Classes moyennes	24	8	4	6	6
3. Ouvriers	22	7	6	4	5
4. Cultivateurs	10	3	5	2	--
TOTAL	87	21	20	22	24
			Répartition proportionnelle		
1. Professionnels et administrateurs	35.6	14.2	25.0	45.4	54.8
2. Classes moyennes	27.6	38.2	20.0	27.3	25.2
3. Ouvriers	25.3	33.4	30.0	18.2	21.0
4. Cultivateurs	11.5	14.2	25.0	9.1	--
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Source : Livre des Serments, Hôtel de Ville de X...

III

LES FONCTIONS MUNICIPALES DEFINIES PAR LES ELUS

Nous caractériserons d'abord le groupe dont nous voulons déterminer le champ psychologique. Ensuite, nous préciserons successivement les raisons évoquées par les conseillers qui ont motivé leur entrée dans la politique municipale, leur définition du rôle des échevins, leur perception des problèmes municipaux et l'importance qu'ils accordent aux relations entre la municipalité et divers autres organismes.

1. Le Conseil municipal

Le Conseil municipal de 1958 est composé de deux professionnels (un notaire — le maire — et un dentiste), de trois représentants des classes moyennes (un comptable, un marchand et un employé civil), de deux "ouvriers" (un machiniste et un surintendant d'entrepôt).

Tous les membres du Conseil, sauf le maire, un Libéral, appartiennent (en 1958) à l'Union Nationale ou sont sympathiques à ce parti politique. Trois échevins avouent en faire partie. Les trois autres n'en parlent pas, mais sont par ailleurs très réticents dans leurs réponses aux questions concernant de près ou de loin l'emprise du gouvernement provincial sur les municipalités.

A part ce premier clivage à l'intérieur du Conseil municipal, un autre sous-groupe existe : sa formation est liée à une question de prestige entre le maire et les anciens du Conseil; ce sous-groupe est formé de trois échevins et du secrétaire-trésorier. Les autres membres du Conseil ne forment pas un sous-groupe bien qu'ils soient assez souvent les alliés du maire (au cours d'une interview, le meneur du seul sous-groupe qualifie ces échevins d' "hommes de paille du maire").

Les influences qui ont prise sur le Conseil municipal sont plutôt minimes si on les compare à celles qu'on pouvait observer de 1948 à 1954, années

durant lesquelles l'Union Nationale a eu la main haute sur le Conseil. Les deux maires, durant cette période, étaient l'un député de l'Union Nationale et l'autre organisateur politique de ce parti. Aussi, pendant plus de quinze âns, un secrétaire-trésorier a exercé une influence prépondérante sur le Conseil, influence que l'on disait attribuable à ses connaissances étendues de l'administration municipale. Ce personnage était de plus gérant de la Caisse Populaire locale, ce qui augmentait son ascendant sur le Conseil du fait qu'il contrôlait, pour une part, les emprunts effectués par la municipalité.

La municipalité est quand même ces années-ci (1958) assujettie à des pressions assez fortes venant de la part du gouvernement provincial. Ce dernier, en réglementant la procédure à suivre pour l'exécution des fonctions municipales (par exemple dans les cas du financement et du développement), influence sensiblement l'action du Conseil municipal. De plus, en vertu de sa politique de financement de certains travaux publics, par prêts ou dons, le gouvernement provincial réussit souvent à imposer ses désirs au Conseil municipal.

2. Raisons de l'intérêt porté aux affaires municipales

Le maire et les six échevins expliquent de la façon suivante la raison de leur intérêt pour la politique municipale.

- "Depuis quinze ans que la politique municipale m'intéressait".
- "Ce qui m'a poussé la première fois, je ne le sais pas. Je n'ai pas aimé ça...".
- "C'est par curiosité que je me suis présenté la première fois. J'étais assez gêné..."
- "Moi, ça ne m'intéressait pas du tout... C'est la populace (sic) qui en est venue à la conclusion que c'était moi qu'elle voulait... Je n'ai pas été capable de me libérer. Les gens mettaient en jeu l'intégrité du professionnel... Aujourd'hui, la politique municipale ça m'intéresse. Je suis entré dans l'engrenage tout de suite".
- "Comment c'est arrivé : un jour je reçus un téléphone de X... C'était un de mes grands amis. Un homme charmant et millionnaire : Si je te demandais quelque chose, est-ce que tu répondrais oui? — Pour X, je peux faire n'importe quoi, sauf aller chercher la lune. ... Tu vas te présenter comme échevin... — Je fus très surpris et voulus refuser... J'acceptai. Je ne sais pas pourquoi... pour faire plaisir à X".
- "Je ne voulais pas venir, mais j'avais des intérêts à protéger..."

— "X... est venu me chercher et j'acceptai pour rendre service. On ne me disait rien. J'avais l'intention de ne pas me représenter à la prochaine élection. X m'a dit qu'il avait besoin de moi. Aussi vous savez que je suis de l'Union Nationale, je ne m'en cache pas. Et X était du groupe.
Je ne me suis jamais senti attiré... Mais une fois embarqué, on y prend goût..."

A ces raisons exprimées assez clairement s'en ajoutent d'autres suggérées par le ton et l'atmosphère des interviews. Nos observations nous incitent à avancer que quatre informateurs se sont présentés comme candidats aux élections municipales parce qu'ils entrevoyaient, peut-être confusément, une occasion d'atteindre à plus de prestige et d'honneur.

Ajoutons que certains informateurs profitent des occasions fournies durant l'interview pour émailler leurs réponses de clichés aussi banals que : "s'occuper des affaires municipales... c'est un devoir"..., "il faut s'occuper de ses concitoyens...", etc.

3. Rôle des échevins

Voici quelques opinions des échevins :

— "Il faut aller tranquillement et coopérer tous ensemble..."
— "Il faut avoir l'appui des autres..."
— "Si je n'assiste pas aux assemblées, il peut se décider quelque chose que je ne saurai pas et qui ne fera pas l'affaire pour mon quartier..."
— "Les échevins doivent d'abord travailler pour le bien de la municipalité en général, mais aussi beaucoup pour les gens de leur quartier..."
— "Penser à la répartition des dépenses pour longtemps, non seulement pour quelque temps..."

4. Perception des problèmes

Le maire et tous les échevins considèrent les questions de construction de rues, d'aqueduc, de drainage et d'assistance publique comme les quatre problèmes les plus importants de X... Ces problèmes se réfèrent à trois groupes de fonctions souvent exécutées par le Conseil : aux plans du développement, des services publics et des services sociaux.

Une autre constatation s'impose. Les échevins ont une perception très limitée et sélective des différents problèmes auxquels fait face l'organisation municipale; elle se limite en effet aux problèmes directement liés à des fonctions juridiquement définies et, même plus, elle sélectionne parmi ces différents problèmes ceux dont la solution est la plus souvent requise. On ne peut certes s'étonner par ailleurs d'une telle relativité dans la vision des échevins quand on sait que le fondement même de l'organisation municipale repose en partie sur la gestion de domaines publics très liés à la réalité morphologique d'un lieu.

5. Relations avec différents organismes

Tous les membres du Conseil s'entendent pour affirmer qu'il n'existe aucune relation entre la corporation municipale et la Commission scolaire. Ils n'en voient pas la nécessité. "Ca ne nous regarde pas", ... nous sommes "deux corps séparés"..., "nous n'aimons pas entrer dans leur domaine..."

Il s'établit d'autre part quelques contacts avec la Fabrique mais ils sont très peu nombreux. Tous les échevins conviennent que les relations sont bonnes et qu'il n'y a aucun conflit d'importance avec les "autorités religieuses". Les seuls exemples de relations rapportés par les échevins sont relatifs à l'O. T. J., à la "prohibition" et à certaines fêtes religieuses ou civiles.

Toujours selon les échevins, les relations avec les municipalités environnantes ne sont guère nombreuses. "Il y a rarement des relations avec les municipalités des alentours..., seulement quand un problème intéresse plusieurs municipalités". On pense ici aux cas de construction de rues, d'annexion, de drainage, d'aqueduc, etc. ... Ce sont là des problèmes occasionnels, et encore ne perçoit-on pas, à la faveur de ces rapprochements, le désir d'une action commune qui pourrait rendre possible la planification à un niveau régional.

Enfin, les opinions au sujet des relations avec le gouvernement provincial s'orientent en deux sens. Trois échevins sont d'avis que le gouvernement provincial aide beaucoup les municipalités; ils ne font aucune restriction, sauf qu'ils admettent que le "comté est négligé, lorsque le député n'est pas du bon côté". Les trois autres échevins perçoivent les relations avec le gouvernement provincial d'une toute autre façon. Selon eux, le gouvernement provincial n'apporte aucune aide efficace aux municipalités. Voici, en leurs propres termes, les critiques qu'ils font :

— "... le gouvernement n'aide pas les municipalités... Il faut bien des courbettes pour avoir quelque chose. Il faut se taire, sans ça, ça ne marche pas. On a eu un octroi de $10,000 en 1952. On a reçu le dernier chèque en 1956, après de nombreuses lettres, beaucoup de rencontres avec le ministre et bien des courbettes".

— "L'aide du gouvernement est souvent assez peu efficace. Pour avoir l'avantage des octrois, pour toucher cet argent, il faut souvent dépenser plus que la municipalité n'est capable de le faire".

IV

CONCLUSIONS

A partir de notre analyse de la vie effective du droit dans la municipalité de X..., nous avons pu dégager des éléments de réponse aux questions que nous nous étions posées. Il nous est en effet apparu des décalages marqués entre les définitions formelles et leur exécution effective.

Premièrement, l'exécution des fonctions au triple plan des travaux publics, du financement et du développement se voit accorder une importance beaucoup plus large que celle que la Loi des Cités et Villes paraît suggérer de lui accorder. Au fait, les activités liées à l'exercice de ces fonctions ont été très nombreuses et ont amené de très fréquents litiges. A ce point que la jurisprudence relative à ce type de réglementation semble actuellement avoir une portée pratique plus grande que les articles de la Loi des Cités et Villes qui en déterminent les limites.

Deuxièmement, certaines fonctions officiellement reconnues par le droit aux municipalités (par exemple au plan des services sociaux et culturels) n'ont presque jamais été exécutées par la corporation municipale de la ville de X... Comme nous l'avons déjà fait remarquer, plusieurs raisons peuvent expliquer le peu d'intérêt apporté par la corporation à ce champ de fonctions. Nous voulons ici en retenir une qui nous semble de première importance. Les

municipalités, unités décentralisées de l'administration de la province, font souvent face à des situations qui les obligent à choisir entre les divers services publics à rendre aux contribuables. Et, du fait que les services publics matériels, tels le drainage, l'aqueduc, l'entretien des rues, etc., sont de première nécessité et grèvent lourdement le budget municipal, les corporations se trouvent souvent dans l'obligation de négliger les autres champs de fonctions qui leur sont ouverts. Cela n'explique toutefois pas complètement le peu d'intérêt que manifestent les édiles municipaux pour les fonctions au plan des services sociaux et culturels. D'autres facteurs apparaîtraient sûrement si une analyse en profondeur était menée à ce sujet.

Troisièmement, quelques indices relevés ici et là au cours de notre recherche (par exemple, dans le cas d'appui financier ou autre à des campagnes d'intérêt public et à des mouvements civiques, patriotiques, etc.) nous inclinent à croire qu'il arrive à la corporation municipale de la ville de X... d'exécuter des fonctions dont il n'est pas fait mention dans la Loi des Cités et Villes. Cette hypothèse serait cependant à vérifier dans des travaux ultérieurs.

Enfin, nos brèves recherches relatives à la conception que se font les élus municipaux de leur rôle d'exécuteurs des fonctions de la corporation municipale nous ont amené à constater une distance sensible entre les trois modes de découpage de ces mêmes fonctions.

Il serait évidemment nécessaire que des recherches semblables à la nôtre soient poursuivies dans des milieux de vie différents de celui que nous avons choisi d'étudier. Ainsi, des études portant sur de grandes municipalités urbaines ou des municipalités situées en milieu rural permettraient de mettre en évidence les influences diverses qui pèsent sur la vie municipale pour autant que celle-ci s'incarne dans des structures sociales différentes.

Gérard LAPOINTE

Centre de recherches en sociologie religieuse,
Université Laval.

NOTES

[1] Me Emile MORIN, La municipalité, la municipalité scolaire, la paroisse religieuse et civile, le comté, Québec, Service extérieur d'éducation sociale, Faculté des sciences sociales, Université Laval, s.d., [Miméo.], 2.

[2] Emile GOSSELIN, Principes généraux de l'administration municipale : sa nature — ses fonctions — son territoire. Etudes spéciales, I, Mémoire présenté à la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels par l'Union des municipalités de la province de Québec, Québec, s.é., 1954, 10.

[3] Me Emile MORIN, op. cit., 2.

[4] Ibid., 3.

[5] Art. 92, para. 8.

[6] Les villes de Québec et Montréal sont deux exceptions. Elles possèdent toutes deux une charte spéciale, et ne sont aucunement régies par les lois générales.

[7] Secrétaire-trésorier : art. 82 à 103; vérificateur : art. 104 et 105; estimateur : art. 106 et 107; police : art. 426 et suiv.

[8] Me Emile MORIN, op. cit., 18.

[9] Le Conseil est composé du maire et d'un nombre déterminé d'échevins élus périodiquement par les contribuables. Le maire, premier magistrat de la ville, se voit octroyer par la loi "le droit de surveillance, d'investigation et de contrôle sur les affaires et les officiers de la corporation, etc..." (Code municipal, art. 107). De plus, il préside les assemblées du Conseil et veille au bon ordre. Il ne vote aux assemblées que si les voix se partagent également. "Enfin, il a un droit de veto sur toutes les décisions du Conseil, et ce veto ne peut être renversé que par une majorité absolue des membres du Conseil" (MORIN, op. cit., 16).

[10] Op. cit., 61.

[11] Le champ des pouvoirs d'un Conseil municipal est très étendu. En dedans des limites de ces pouvoirs, le Conseil peut, par réglementation, administrer les affaires locales. Il ne peut pas, d'autre part, réglementer en dehors de ce champ. Quand une corporation municipale entend adopter des règlements sur tel ou tel sujet, elle doit se référer et à la loi des Cités et Villes et à sa charte, si elle en possède une. Et lorsque ces deux lois ne prévoient pas expressément qu'elle peut adopter un règlement, elle doit conclure qu'elle n'y est pas autorisée. Nous trouvons là la manifestation très claire de la délégation de pouvoirs transmis aux municipalités par le gouvernement provincial.

[12] "Les contribuables ne s'intéressent pas beaucoup aux affaires municipales". Un autre déclare : "C'est surtout en temps d'élection ou quand ça va mal, que les gens s'intéressent. Quand ça va bien, ils laissent faire; ils ne s'occupent de rien". Selon un troisième : "Il n'y a pas beaucoup de participation de la part des contribuables". Enfin, d'après un autre : "Les gens de X... font une confiance absolue, totale à ceux qu'ils délèguent au Conseil... ils me répondaient qu'ils ne nous avaient pas mis là pour rien..."

[13] Les divers groupes ou associations civiques (Ligue des propriétaires, Ligue des locataires, Assemblée des citoyens, etc.), fondés à X... au cours des quinze dernières années, n'ont pas eu une très longue vie. Selon nos informateurs, ces associations se dissolvaient au bout de quelques assemblées à cause de l'indifférence et de l'apathie des citoyens. Cependant, nous apprenons dans un journal du 23 décembre 1957 la fondation d'une nouvelle association civique à X... :

"Réveiller l'apathie des citoyens aux affaires municipales, éducationnelles et paroissiales est le but que se sont fixé quelque 150 propriétaires de la ville de X... Incorporé le 12 novembre 1957 sous le nom de l' "Association civique de X...", le nouvel organisme se propose de promouvoir et d'activer l'action sociale et économique dans les limites de la municipalité".

"Moyen terme entre une Chambre de Commerce et une Ligue d'action civique, elle ne prend fait et cause, tel que stipulé dans sa charte, à aucun parti politique provincial ou fédéral. Aucune discussion politique et aucune activité politique ne devront être tolérées dans son sein".

"Différents comités sont actuellement en voie de formation : comité d'urbanisme, de circulation, des élections (régie interne), du commerce, des griefs, de récréation, du tourisme, de recrutement, et un comité paroissial. Tous travailleront en collaboration avec les autorités locales, les administrations municipales ou scolaires. Il est à noter que l'Association a reçu l'assentiment du Conseil de Ville de X..., lors de sa dernière assemblée mensuelle".