

Université de Montréal

La Commission administrative et la modernisation des structures politiques
et administratives de Montréal, 1918-1921

Par
William Gaudry

Département d'histoire

Mémoire présenté à la Faculté des arts et des sciences
en vue de l'obtention du grade de
Maître ès Arts (M.A.) en histoire

Juin 2014

© William Gaudry, 2014

Université de Montréal
Faculté des arts et des sciences

Ce mémoire intitulé:
La Commission administrative et la modernisation des structures politiques
et administratives de Montréal, 1918-1921

Présenté par:
William Gaudry

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes:

Michèle Dagenais, président-rapporteur
Jacques Rouillard, directeur de recherche
Dany Fougères, membre du jury

REMERCIEMENTS

Mes premiers remerciements vont à Jacques Rouillard, professeur au département d'histoire de l'Université de Montréal et directeur de ce mémoire. Ses conseils et corrections m'ont grandement aidé à perfectionner le contenu et la forme de ce travail.

Je remercie mes parents et ma femme pour leurs encouragements dans la poursuite de mes études. Leur soutien moral durant les périodes de doute m'a été d'un grand réconfort. Je leur dois tout.

Merci aux archivistes de la Ville de Montréal d'avoir orienté mes recherches. Sans eux, je n'aurais su par où débiter. J'éprouve une admiration pour leur métier qui demande souvent beaucoup de patience et de persévérance.

En dernier lieu, je tiens à remercier chaleureusement madame Madeleine St-Martin pour son soutien financier.

RÉSUMÉ

Ce mémoire revient sur la première tutelle de la Ville de Montréal, imposée par le gouvernement provincial de 1918 à 1921. Pour l'occasion, le Lieutenant-gouverneur du Québec nomme cinq administrateurs afin de gérer les affaires courantes de la municipalité. Peu connu des historiens et du public, cet événement suscite des changements profonds dans les structures politiques et administratives de la Ville qui laissent des empreintes dans la vie quotidienne actuelle des Montréalais. Puisqu'ils ne sont pas redevables devant la population, les commissaires mettent en œuvre plusieurs réformes souvent impopulaires qui permettent de rétablir l'équilibre budgétaire de la Ville. Au passage, ils tentent de moderniser l'administration municipale dont le fonctionnement est jusque-là incompatible avec les réalités d'une population grandissante et d'un espace urbain accru par les nombreuses annexions.

Notre étude souligne les réformes implantées par la Commission administrative au niveau de la fiscalité, de l'organisation des services municipaux et des politiques d'urbanisme. Elles s'inspirent de réformes mises en œuvre dans plusieurs villes nord-américaines de grande taille. Durant leur mandat, les nouveaux administrateurs cherchent à imposer un modèle d'administration s'inspirant de grandes entreprises privées et réussissent à réduire de manière substantielle le déficit de la Ville. Enfin, une attention particulière est accordée à la fin du mandat de la Commission administrative et au régime administratif qui lui fait suite.

Mots-clefs : Montréal, Administration municipale, Politique municipale, Commission administrative, Comité exécutif, Taxation, Réformisme, XX^e siècle

ABSTRACT

This thesis is related to the first supervision of the City of Montreal enforced by the Provincial government from 1918 to 1921. The City was put under the strict control of five overseers appointed by the Quebec Lieutenant Governor. Few historians analyzed the Administrative Commission and it is largely unknown by the public even if it brought up profound changes in the political and administrative structures of the City. Since the overseers were not accountable to the people, they implemented unpopular reforms in order to balance city budget. At the same time, they took advantage of their power to modernize the administration since it was becoming incompatible with the needs of a growing population that requires all kinds of public services.

Four chapters highlight the improvements raised by the Administrative Commission from three perspectives: taxation, organization of municipal services and public by-laws. The City of Montreal is stimulated by administrative reforms carried out in American cities at the same time. In order to reduce the deficit they tried to dictate a management model based on large private companies. Particular attention is given to the transition between the Administrative Commission and the new regime of the Executive Committee that followed.

Keywords: Montreal, Municipal Administration, Local Politics, Administrative Commission, Executive Committee, Tax, Progressivism, Twentieth Century

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	i
RÉSUMÉ	ii
ABSTRACT	iii
TABLE DES MATIÈRES	iv
LISTE DES TABLEAUX	vi
LISTE DES GRAPHIQUES	vii
LISTE DES FIGURES	viii
LISTE DES CARTES	ix

INTRODUCTION	1
État de la recherche.....	3
Problématique et méthodologie	6
Plan du mémoire	8

CHAPITRE I

SUR LE BORD DE LA FAILLITE	9
1.1- Sources d'endettement et problèmes financiers structureaux.....	9
1.2- Le rapport du Bureau de recherches municipales de New York	17
1.3- Vers une tutelle	24
Conclusion.....	29

CHAPITRE 2

RESTRUCTURER L'ADMINISTRATION	31
2.1- Réformer la fiscalité.....	31
2.1.1- La taxe foncière	31
2.1.2- La taxe d'eau	34
2.1.3- Réinventer le financement des travaux permanents	35
2.1.4- Une taxe pour les célibataires.....	39
2.1.5- Coopérer avec le gouvernement provincial	43
2.1.6- Rechercher d'autres revenus	44

2.1.7- Trop d'exemptions.....	46
2.2- Mettre de l'ordre dans l'administration	52
2.2.1- Centraliser les services	52
2.2.2- Réaffirmer l'autorité de la Ville et mettre à neuf le système des soumissions.....	56
2.2.3- Changer les méthodes comptables.....	58
2.3- Professionnaliser la fonction publique municipale	60
2.3.1- Lutter contre les syndicats	60
2.3.2- De nouvelles règles disciplinaires	65
2.3.3- Une Commission du Service civil	68
Conclusion	71

CHAPITRE 3

REVOIR LES RÈGLES D'URBANISME	73
3.1- Réglementer la circulation automobile et l'industrie du taxi	74
3.2- Fixer des heures de fermeture pour les commerces	79
3.3- Pallier la crise du logement	83
3.4- Adopter un code de construction moderne	90
Conclusion.....	93

CHAPITRE 4

UN NOUVEAU RÉGIME MUNICIPAL	95
4.1- La Commission de la charte.....	96
4.1.1- Les membres	96
4.1.2- Suggestions proposées par les citoyens	97
4.1.3- Deux projets.....	102
4.2- Un référendum	112
4.2.1- Les camps s'organisent.....	112
4.2.2- Le résultat	116
Conclusion.....	118

CONCLUSION GÉNÉRALE.....	119
--------------------------	-----

BIBLIOGRAPHIE	123
---------------------	-----

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1	Budget par habitant de la Ville de Montréal de 1900 à 1925 (dollars constants).....	10
Tableau 2	Dépenses des principaux départements de la Ville de Montréal de 1900 à 1925 (milliers de dollars constants)	13
Tableau 3	Proportion des exemptions de taxes dans certaines villes d'Amérique du Nord, 1917	47
Tableau 4	Exemptions de taxes à Montréal par quartier, 1918	48
Tableau 5	Taux de croissance par lustre des immatriculations totales de véhicules motorisés au Canada, dans certaines provinces et aux États-Unis, 1906-1925	74
Tableau 6	Comparaison exhaustive des projets de charte, 1921	103
Tableau 7	Résultats du référendum sur le nouveau régime administratif, 1921	117

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1	Déficits sur les revenus courants de la Ville de Montréal de 1900 à 1925 (dollars constants).....	16
-------------	--	----

LISTES DES FIGURES

Figure 1	Ratio des revenus courants et des revenus d'emprunts par rapport aux revenus totaux de 1900 à 1925 (dollars constants).....	12
Figure 2	Organigramme du projet d'administration du Bureau de recherches municipales de New York, 1917	22
Figure 3	Organigramme de la Commission administrative, 1918-1921	27
Figure 4	Organigramme des services municipaux fusionnés par la Commission administrative, 1918-1921	55
Figure 5	Modèle d'une maison de type A proposé par le gouvernement fédéral	86
Figure 6	Modèle d'une maison de type C proposé par le gouvernement fédéral	87
Figure 7	Modèle d'une maison de type D proposé par le gouvernement fédéral	88

LISTES DES CARTES

Carte 1	Municipalités incluses dans la Commission métropolitaine, 1921	109
---------	--	-----

INTRODUCTION

Notre mémoire porte sur l'administration de Montréal au début du XX^e siècle, soit plus précisément sur la Commission administrative créée par le gouvernement provincial de 1918 à 1921. Elle est formée de cinq commissaires ayant pour mandat de redresser les finances publiques de la métropole. Ces derniers prennent en charge la gestion des affaires municipales et relèguent les échevins et le maire à des rôles restreints. Durant ces quatre années, Montréal est donc mise en tutelle par l'Assemblée législative. C'est la première fois qu'elle subit un tel affront. Elle le sera de nouveau en 1940 dans un contexte politique troublé tant sur le plan domestique qu'international.

En 1918, Montréal est une ville en pleine expansion qui traverse une période de prospérité matérielle inégalée dans son histoire. Métropole commerciale du Canada, elle jouit d'une réputation incontestable auprès d'autres villes nord-américaines. Ses fonctions se diversifient à mesure que l'industrialisation et l'urbanisation s'intensifient sur son territoire. D'après le premier ministre du Québec de l'époque, Sir Lomer Gouin, Montréal serait la « quatrième ville en importance de l'Amérique du Nord »¹.

À l'Hôtel de Ville, l'état de choses est tout autre. Depuis près d'une décennie, la Ville s'approche d'un précipice financier issu d'un système de gouvernance tiraillé par des conflits politiques. Jusqu'en 1910, la Ville est gérée par des commissions échevinales permanentes dirigées par des conseillers municipaux. Chaque commission s'occupe d'un département particulier, à savoir la voirie, l'égout, l'aqueduc, la police, les incendies, les parcs et traverses, l'hygiène et l'éclairage.

Ce système facilite la formation de « machines politiques », car les commissions disposent de budgets d'opération individuels et fonctionnent isolément les unes des autres. Plusieurs échevins se serviraient de leurs pouvoirs pour distribuer de généreux contrats à des connaissances alors que d'autres empêcheraient les policiers d'opérer au démantèlement de bars illégaux simplement parce qu'ils sont tenus par des membres de leur entourage. Rapidement, le système des commissions échevinales est mal adapté aux nouvelles réalités de Montréal d'autant

¹ Lomer Gouin, « Discours à l'Assemblée législative de la province de Québec tenu le 23 janvier 1918 », dans George H. Locke. *Builders of the Canadian Commonwealth*, Toronto, The Ryerson Press, 1922, p. 278.

plus que la représentation par quartier empêche les politiques municipales d'être coordonnées efficacement à l'échelle de la ville. Pourtant, au même moment, la métropole entre dans une période d'expansion urbaine soutenue qui invite l'administration municipale à redéfinir le financement de ses infrastructures.

Naissent alors deux groupes de citoyens aux visées diamétralement opposées. D'une part, il y a les populistes qui refusent tout changement dans l'organisation politique de la Ville, notamment parce qu'ils retirent des bénéfices immédiats du système en place. De l'autre, des regroupements d'hommes d'affaires anglophones et francophones envisagent de réformer l'administration municipale en s'inspirant des idées « progressistes » en vigueur aux États-Unis. Pour eux, le clientélisme et la corruption sont dommageables aux intérêts des contribuables et doivent être éliminés une fois pour toutes.

En 1900, les réformistes parviennent à contrôler le Conseil municipal et sont convaincus qu'ils peuvent éliminer les pratiques scandaleuses. Sur le tard, ils arrivent au constat que le système des commissions échevinales qu'ils pensent être en mesure de maîtriser est en fait à la source des maux de la Ville. Mais leurs réformes n'ont guère d'effet puisqu'ils sont rayés de la carte électorale lors des élections de 1902 et 1904.

Défaits, les réformistes se retirent de la politique le temps de peaufiner leur stratégie pour un retour. Ils envisagent désormais de remodeler complètement l'appareil politique municipal en séparant l'exécutif du législatif. Pour ce faire, ils prennent l'initiative de discréditer les commissions échevinales dans l'opinion publique. En 1909, ils obtiennent du gouvernement fédéral la formation d'une commission royale d'enquête sur l'administration de Montréal qui dévoile que la Ville est entachée depuis des années par la corruption et le favoritisme. L'année suivante, en 1910, les réformistes obtiennent la majorité des sièges au Conseil municipal et font élire leurs membres à l'exécutif de la Ville, le Bureau des commissaires. Par contre, au même moment, la Ville annexe une dizaine de municipalités limitrophes qui viennent alourdir son poids financier. Coup sur coup, les réformistes peinent à rembourser les créanciers.

En février 1918, le gouvernement provincial décide finalement de mettre Montréal en tutelle pour quatre ans en nommant temporairement une Commission administrative pour redresser ses finances. Montréal entre alors dans une période de restructuration. Peu connue des

historiens et du public, l'étude détaillée de la première tutelle de la Ville reflète un caractère important pour la compréhension de ses assises politiques et administratives puisqu'elle implante des réformes qui sont encore perceptibles de nos jours. C'est le sujet de notre mémoire.

État de la recherche

L'histoire des administrations urbaines fut populaire durant les années 1970 et 1980 à un moment où les villes traversent divers problèmes comme l'endettement chronique, la congestion des infrastructures routières, la pollution et la privatisation des services offerts. Ces défis obligent les municipalités à redéfinir leurs fonctions. Majoritairement, les historiens de cette époque au Canada et aux États-Unis montrent de l'intérêt pour la poussée réformiste de la fin du XIX^e siècle et du début du XX^e siècle, période où les administrations municipales, à l'échelle nord-américaine, essuient une série de réformes importantes encore visibles aujourd'hui. En remontant dans le passé, ces historiens recherchent des solutions aux problèmes urbains contemporains.

En ce qui concerne la Commission administrative de Montréal, elle n'a fait l'objet d'aucune étude particulière. Plusieurs historiens y consacrent quelques lignes lors d'études plus larges sur l'administration de Montréal où elle est comprise comme un régime austère sans répercussion significative sur les structures municipales². Les historiens n'y voient qu'une transition sommaire entre une administration partiellement démocratisée avec la création du Bureau des commissaires (1910-1918) et une autre instituée en 1921 avec une nouvelle charte où sont adoptées les lignes directrices du régime administratif actuel. Comme vecteurs de la tutelle de la Ville, ils soulignent surtout son endettement et ses problèmes dans l'organisation interne de ses départements municipaux. Toutefois, aucun historien ne retrace exhaustivement les origines de cet endettement ou n'étudie l'ensemble des réformes mises de l'avant par la Commission administrative. D'après Paul-André Linteau, la tutelle provient des vieilles querelles entre les

² Voir à cet effet Dany Fougères, « Une île sans partage : la domination de Montréal à l'ère d'une nouvelle dynamique insulaire », dans Dany Fougères, dir. *Histoire de Montréal et de sa région*, Tome 1, Québec, Presses de l'Université Laval, 2012, p. 468-469; Luc Hétu. *Une ville sous tutelle. Brève histoire de l'administration de Montréal*, Montréal, Liber, 2009; Paul-André Linteau. *Histoire de Montréal depuis la Confédération*, Montréal, Boréal, 2000, p. 411-414; Robert Rumilly. *Histoire de Montréal*, tome 3, Montréal, Fides, 1972, p. 496-497.

populistes et les réformistes. Elle est le résultat de pressions politiques de la part des hommes d'affaires montréalais qui s'inquiètent de la situation financière de la Ville³.

Les circonstances entourant la naissance du régime du Comité exécutif en 1921 n'ont pas suscité non plus d'attention de la part des historiens et des politologues. Seul l'historien canadien anglais Harold Kaplan en glisse quelques mots dans son volume magistral sur les mouvements réformistes dans trois villes canadiennes⁴. Selon lui, la nouvelle charte est le résultat d'un compromis entre les valeurs conservatrices des échevins et les pressions de groupes réformistes.

L'insuffisance des études sur le sujet nous a amenés à élargir nos lectures vers les volumes traitant du réformisme aux États-Unis. Richard Hofstadter est le premier historien de carrière à définir les contours idéologiques du mouvement progressiste (réformiste) américain⁵. Dirigées par des hommes d'affaires influents, ces réformes visent surtout à renforcer l'exécutif par rapport au législatif et à incorporer les méthodes d'efficacité du secteur privé. Ses travaux débouchent sur des monographies traitant des mouvements réformistes dans certaines villes aux États-Unis et au Canada anglais⁶.

Ce courant historiographique finit par rejoindre des historiens québécois. Dans son mémoire de maîtrise, déposé en 1972, Michel Gauvin s'intéresse à la genèse du mouvement réformiste montréalais⁷. Sous l'égide d'hommes d'affaires dirigés par Herbert Ames et Hormidas Laporte, les réformistes montréalais s'inspirent ouvertement des expériences américaines en la matière. Ils envisagent une plus grande démocratisation de l'appareil municipal en brisant la machine politique érigée par Raymond Préfontaine. En 1910, ils sortent victorieux de la campagne électorale et obtiennent la séparation des pouvoirs entre l'exécutif (Bureau des commissaires) et le législatif (Conseil municipal).

³ Paul-André Linteau, *op.cit.*, p. 411.

⁴ Harold Kaplan. *Reform Planning and City Politics. Montreal, Winnipeg, Toronto*, Toronto, University of Toronto Press, 1982, p. 331. Voir aussi Collin, Jean-Pierre et Laurence Bherer, « Une île, des villes : Montréal et sa proche banlieue » dans Dany Fougères, *op.cit.*, p. 933.

⁵ Richard Hofstadter. *The Age of Reform*, New York, Knopf, 1955.

⁶ Quelques noms sont susceptibles d'être cités : Raymond A. Mohl. *The New City. Urban America in the Industrial Age, 1860-1920*, Illinois, Harland Davidson Inc., 1985; Alan F. J. Artibise. *The Usable Urban Past. Planning and Politics in the Modern Canadian City*, Toronto, MacMillan of Canada Limited, 1979; Martin J., Schiesl, *The Politics of Efficiency. Municipal Administration and Reform in America, 1800-1920*, Berkeley, University of California Press, 1977; Blaine A. Brownell, *Bosses and Reformers. Urban Politics in America, 1880-1920*, Boston, Houghton Mifflin, 1973.

⁷ Michel Gauvin. *The Municipal Reform Movement in Montreal, 1886-1914*, mémoire de maîtrise (histoire), Université d'Ottawa, 1972.

En 1983, Francine Nagant poursuit le travail de Gauvin en élargissant les bornes chronologiques du mouvement réformiste montréalais⁸. Pour elle, les idéaux d'Ames et Laporte se transforment profondément lorsque les réformistes s'imposent à l'Hôtel de Ville. Ils enclenchent une lutte démagogique contre les monopoles des services publics, qu'ils jugent nuisibles aux intérêts des citoyens et à l'autonomie de la Ville. Parachutés subitement au pouvoir, ils ne s'attaquent concrètement ni à l'efficacité de l'administration ni au favoritisme dans l'embauche du personnel. Selon l'auteure, l'élection à la mairie du populiste Médéric Martin en 1914 marque l'effritement progressif du mouvement réformiste à Montréal.

Plus récemment, Alasdair Roberts met en évidence le caractère dogmatique des tenants de l'efficacité municipale⁹. Prisonniers d'une idéologie linéaire du « progrès urbain », ils construisent un système de gouvernement idéal où chaque rouage est sous la supervision d'un expert compétent. Son étude permet de saisir la cohabitation fragile qui existe entre la bureaucratisation et la démocratisation des structures municipales.

Les historiens québécois qui se sont intéressés au mouvement progressiste terminent généralement leurs études en 1914 alors que les réformistes de l'Association des citoyens parviennent au pouvoir à Montréal. Cette période est perçue comme un « aboutissement » du mouvement réformiste dans la mesure où son désir de séparer les pouvoirs exécutifs et législatifs se concrétise par la venue du Bureau des commissaires. Par la suite, très peu d'études se concentrent sur la période s'étendant de 1914 à 1921. Cet intermède est pourtant riche en événements : défaite des réformistes aux mains de populistes (1914), règne de la Commission administrative (1918-1921), nouvelle charte municipale (1921). Ce sont ensuite les politologues qui manifestent un intérêt pour les structures politiques et administratives de la Ville. Puisqu'ils étudient les périodes rapprochées de l'histoire, les travaux en sciences politiques sur Montréal s'amorcent généralement après le passage de la Commission administrative¹⁰.

⁸ Francine Nagant. *La politique municipale à Montréal de 1910 à 1914 : l'échec des réformistes et le triomphe de Médéric Martin*, mémoire de maîtrise (histoire), Université de Montréal, 1982.

⁹ Alasdair Roberts. *So-Called Experts: How American Consultants Remade the Canadian Civil Service, 1918-1921*, Toronto, Institute of Public Administration of Canada, 1996.

¹⁰ Francine Gagnon-Lacasse. *Évolution des institutions politiques de la Ville de Montréal (1921-1965)*, mémoire de maîtrise (sciences politiques), Université de Montréal, 1969.

En parallèle, on retrouve la thèse de doctorat de Michèle Dagenais¹¹. Riche en détails, elle rafraîchit le regard sur l'administration municipale en accordant une attention particulière à la gestion et au fonctionnement interne des départements. La Commission administrative y est traitée à travers l'angle des réformes introduites dans l'organisation du travail des fonctionnaires municipaux, notamment en ce qui concerne la modernisation de l'équipement de bureau et l'encadrement étroit du personnel. Sa synthèse est devenue une référence incontournable sur l'administration de Montréal où elle aborde peu cependant les tractations politiques à l'origine des bouleversements administratifs de la Ville.

Problématique et méthodologie

Nous nous interrogerons d'abord sur les raisons ayant conduit à la mise en tutelle de Montréal. Ensuite, nous tenterons de répondre à un certain nombre de questions. Quels sont les défis posés par l'arrivée de la Commission administrative au niveau de la démocratie montréalaise? Jusqu'à quel point a-t-elle modernisé l'administration municipale? Est-elle véritablement autocratique dans ses décisions? Comment a-t-elle relevé la situation financière de la Ville? Quels sont ses impacts sur l'organisation des services publics de la métropole? Quel est son héritage dans la gestion municipale? Dans quelles circonstances a-t-elle mis fin à ses opérations?

La Commission administrative constitue certainement une entorse aux valeurs démocratiques municipales. N'ayant aucun compte à rendre aux contribuables, les commissaires prennent souvent des décisions impopulaires à outrance. Afin de remettre de l'ordre dans les finances de la Ville, ils mettent à pied un grand nombre d'employés municipaux à un moment où les annexions faites par les administrations précédentes commencent à peser lourd sur le budget municipal. Les milieux d'affaires, les éditorialistes et les contribuables manifestent un mécontentement généralisé. Cependant, ce sont surtout les syndicats des employés de la Ville qui se dressent contre les commissaires, notamment lors d'une grève en décembre 1918. Au lieu d'énumérer les faits et gestes de ce régime politique, notre mémoire propose d'examiner la

¹¹ Michèle Dagenais, *Des pouvoirs et des hommes : l'administration municipale de Montréal, 1900-1950*, Montréal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2000.

Commission administrative en tant que période historique précise où sont adoptées des réformes toujours en vigueur aujourd'hui.

Premièrement, nos sources viennent avant tout des procès-verbaux de la Commission administrative, disponibles en intégralité aux archives municipales de la Ville de Montréal. Plusieurs documents connexes sont également accessibles au même endroit dont les rapports annuels des départements qui ont permis de compiler les revenus et les dépenses municipales à des fins comparatives.

Deuxièmement, nous avons dépouillé les journaux francophones et anglophones montréalais, ce qui a permis d'enrichir et de corroborer les informations contenues dans les procès-verbaux. Le quotidien *Le Canada*, très proche du Parti libéral du Québec, est celui que nous avons choisi comme référence centrale. Son dépouillement a été opéré de manière systématique pour les années ceinturant le mandat de la Commission administrative, soit de janvier 1918 à octobre 1921. Contrairement aux autres journaux de la métropole comme *La Presse*, *La Patrie* ou le *Montreal Daily Star*, il accorde chaque jour plusieurs pages aux nouvelles municipales, ce qui en fait le quotidien le mieux informé sur le nouveau régime municipal. Puisque la tutelle est une idée du gouvernement provincial libéral, il montre une attitude plus positive vis-à-vis des décisions des commissaires alors que les autres journaux tentent irrémédiablement de les discréditer. C'est également le journal qui détient le plus d'informations sur les affaires municipales en général. De plus, son cofondateur est Gaspard de Serres, un des membres de la Commission administrative. Nous avons quand même consulté les autres journaux à grand tirage francophones (*La Presse*, *La Patrie*, *Le Devoir*) et anglophones (*The Montreal Daily Star*, *The Gazette*, *The Montreal Herald*). Le quotidien *The Gazette* n'a été consulté qu'un vendredi par mois, car il privilégie les nouvelles à l'échelle du pays.

Troisièmement, nous avons consulté les périodiques municipaux spécialisés. En outre, ils détiennent des informations cruciales sur la nature des réformes entreprises par la Commission administrative. Deux périodiques furent sélectionnés; l'un canadien anglais, l'autre, américain. Le premier est le *Canadian Municipal Journal* qui est, à l'époque, la revue officielle de l'Union canadienne des municipalités. Ensuite vient le *National Municipal Review*, organe de la *National Municipal League*, une organisation américaine regroupant des intellectuels et des politiciens réformistes influents. Les sujets traités dans ces périodiques spécialisés permettent de mieux

situer Montréal par rapport aux autres villes nord-américaines où des réformes sont en œuvre au début du XX^e siècle.

Plan du mémoire

Notre mémoire est construit en quatre chapitres. Le premier est réservé aux antécédents de la tutelle et dresse un bilan des revenus et des dépenses sur une période élargie tout en accordant une attention particulière au contexte dans lequel s'insère la décision du gouvernement provincial d'imposer une tutelle à Montréal. Pour sa part, le deuxième chapitre porte sur les réformes initiées par les nouveaux administrateurs. En plus d'élever certaines taxes et de percevoir de nouvelles sources de revenus, la Commission administrative effectue des coupes sévères dans la colonne des dépenses en réformant l'administration. Le troisième chapitre s'intéresse à la révision des règles d'urbanisme à travers quatre sujets: l'encadrement des véhicules motorisés, l'imposition d'heures de fermeture pour les magasins, la mise en chantier de logements ouvriers et l'élaboration d'un nouveau code du bâtiment. Finalement, le dernier chapitre est consacré à l'introduction de la nouvelle charte de Montréal. Par souci d'équité, le gouvernement provincial nomme une commission spéciale composée des représentants des associations influentes de la métropole (locataires, propriétaires, gens d'affaires, travailleurs, gouvernement municipal) en vue de rédiger une nouvelle charte. Une campagne référendaire suit le dépôt du projet de charte qui met un terme au mandat de la Commission administrative.

CHAPITRE 1

SUR LE BORD DE LA FAILLITE

Montréal est l'une des grandes villes de l'Amérique, et il est important qu'elle ait une administration capable de donner satisfaction à la population et d'augmenter son crédit. Il est nécessaire qu'une cité comme Montréal ait un bon crédit¹.

Sir Lomer Gouin, premier ministre du Québec

Durant les années 1910, le « *wheat boom* » de l'Ouest canadien permet à Montréal de devenir le centre économique du pays. Cette période s'accompagne de grands travaux publics (agrandissement de l'aqueduc, revêtement des rues, annexions, etc.) qui obligent la Ville à investir dans l'amélioration de ses infrastructures. Dans le secteur privé, les entreprises accélèrent leur concentration. Elles optent pour de nouvelles techniques de production plus « scientifiques » qui s'inspirent du taylorisme et du fordisme. Progressivement, ces théories infiltrent la scène municipale par l'entremise de groupes réformistes. En février 1918, le gouvernement provincial met en tutelle la Ville de Montréal qui était en difficulté financière. Comment la plus grande ville canadienne en arrive-t-elle à être dépouillée de son autonomie? Parmi les réponses possibles, on retrouve la fragilité de ses actifs et une utilisation significative d'emprunts. Ce chapitre vise à retracer les problèmes structureaux qui ont permis à la Commission administrative de voir le jour.

1.1- Sources d'endettement et problèmes financiers structureaux

À partir de la décennie 1910, la Ville de Montréal est aspirée à l'intérieur d'une spirale financière néfaste². Il existe une disproportion claire entre les dépenses totales enregistrées et les

¹ *Le Canada*, 30 janvier 1918, p. 1.

² Les données retenues proviennent des rapports du contrôleur plutôt que de ceux du trésorier. À l'époque, le trésorier se charge d'administrer le département des finances en entier. Parmi ses tâches, on dénombre l'encadrement du personnel, l'achat des fournitures et l'allocation des crédits votés à l'ensemble des départements municipaux. Le rapport annuel n'est achevé qu'accessoirement au début de l'année civile (1^{er} janvier), à mi-chemin entre la fin de l'année fiscale courante (1^{er} mai) et le début de l'année fiscale suivante. Il comporte souvent plusieurs irrégularités,

revenus courants (tableau 1). De 1900 à 1918, les dépenses totales par habitant subissent une hausse générale de 185% alors que les revenus courants n'augmentent que d'un maigre 28%. Dans ces conditions, la Ville doit trouver des sources de revenus supplémentaires pour combler l'écart de 157%.

Tableau 1

Budget par habitant de la Ville de Montréal de 1900 à 1925 (dollars constants)

	Revenus courants	Revenus d'emprunts	Revenus totaux	Dépenses administratives	Dépenses d'emprunts	Dépenses totales
1900	14,54	5,56	20,13	14,30	6,78	21,08
1901	15,10	13,14	28,24	13,78	13,61	27,39
1902	15,61	14,61	30,22	15,28	12,54	27,82
1903	15,67	11,57	27,24	23,33	12,89	36,22
1904	15,55	15,61	31,16	14,10	15,50	29,60
1905	16,67	16,83	33,50	15,94	19,54	35,48
1906	15,41	16,03	31,45	14,99	15,33	30,32
1907	15,51	18,00	33,51	16,16	16,94	33,10
1908	15,71	18,36	34,07	15,76	18,27	34,03
1909	16,56	23,24	39,80	16,56	22,14	38,70
1910	15,74	21,48	37,22	23,08	21,16	44,24
1911	17,27	23,06	40,33	17,30	21,72	39,02
1912	19,20	34,68	53,88	18,13	35,38	53,51
1913	21,06	55,89	76,95	22,18	55,66	77,84

d'où l'utilité du contrôleur. Consacré exclusivement à la vérification des chiffres du trésorier, le contrôleur dispose de tout son temps pour s'assurer de la justesse des données. C'est lui qui formule l'historique de la dette et qui contracte les emprunts, y compris l'émission des obligations. Ses rapports sont ainsi beaucoup plus complets que ceux du trésorier. Pour retracer efficacement les revenus et les dépenses d'une municipalité, il est primordial d'y introduire deux variables mathématiques : les dollars constants et les dollars par habitant. D'abord, les dollars constants permettent de situer la valeur réelle des données sur une échelle temporelle prolongée, soit vingt-six ans en ce qui nous concerne. Nous avons choisi une année près de la médiane de nos bornes chronologiques, 1913, comme base de calcul de l'indice des prix. Au lendemain de la Première Guerre mondiale surviennent une légère déflation, puis une hausse soudaine des prix qui se poursuit jusqu'à la crise économique des années 1930. Cette inflation modifie de manière importante la lecture des chiffres fournis par les rapports du contrôleur. Puisqu'il s'agit de fonds publics distribués selon une population précise, nous avons aussi divisé les revenus et les dépenses annuels en dollars constants par la population estimée à partir des bilans annuels du directeur de la santé et des recensements. Ainsi s'obtient une équivalence réelle des finances municipales par rapport à la population. Une dépense de 1 000 000\$ répartie sur une population de 250 000 âmes (4,00\$) est en soi beaucoup plus considérable qu'étalée sur une population de 900 000 (1,11\$). En tenant compte de ces deux variables, nous obtenons des fluctuations budgétaires annuelles sans l'interférence de l'accroissement démographique et de l'inflation (ou de la déflation). À la clôture de l'exercice financier annuel (à l'exception de 1916-1917 et 1918), on retrouve généralement un montant en surplus reportable à l'année suivante. Ce surplus n'est qu'illusoire parce qu'il provient d'emprunts inutilisés durant l'année fiscale. Nous l'avons donc retiré de nos calculs.

1914	20,52	57,28	77,80	26,42	51,86	78,28
1915	23,25	37,57	60,82	24,48	33,60	58,08
1916	19,74	33,55	53,29	21,64	28,65	50,29
1917	19,37	20,96	40,33	19,17	23,30	42,47
1918	18,58	41,07	59,65	20,64	39,33	59,97
1919	19,76	14,74	34,50	19,79	14,57	34,36
1920	18,43	11,84	30,27	19,36	10,52	29,88
1921	23,11	16,27	39,38	23,98	14,66	38,64
1922	26,28	35,74	32,02	24,37	36,57	60,94
1923	27,04	47,00	74,04	25,83	48,03	73,86
1924	27,75	31,78	59,53	27,85	32,22	60,05
1925	26,79	31,41	58,20	26,31	32,13	58,44

Note : 1913 = 100

Sources : Archives de la Ville de Montréal (AVM), *Rapports annuels du Contrôleur et de l'Auditeur*, 1900-1925; AVM, *Rapports annuels du Surintendant de l'Hygiène*, 1900-1910; AVM, *Rapports annuels de Directeur de l'Hygiène et des Statistiques*, 1911-1919, AVM, *Rapports annuels du Directeur de la Santé*, 1919-1925; Bertram, Gordon W. et Michael B Percy, « Real Wage Trends in Canada, 1900-1926: Some Provisional Estimates », *Canadian Journal of Economics*, volume 12, numéro 2 (mai 1979), p. 306.

Dès lors que la croissance des dépenses totales supplante celle des revenus courants, la Ville doit contracter régulièrement des emprunts auprès des marchés financiers³. Au début du XX^e siècle, les municipalités canadiennes ne peuvent compter sur l'aide des gouvernements supérieurs, que ce soit le provincial ou le fédéral. En fait, ce sont les villes qui allouent des sommes aux paliers gouvernementaux supérieurs en exemptant leurs propriétés de taxes foncières. Elles doivent alors agir avec responsabilité dans l'exercice de leurs finances et trouver elles-mêmes les fonds nécessaires pour se gérer.

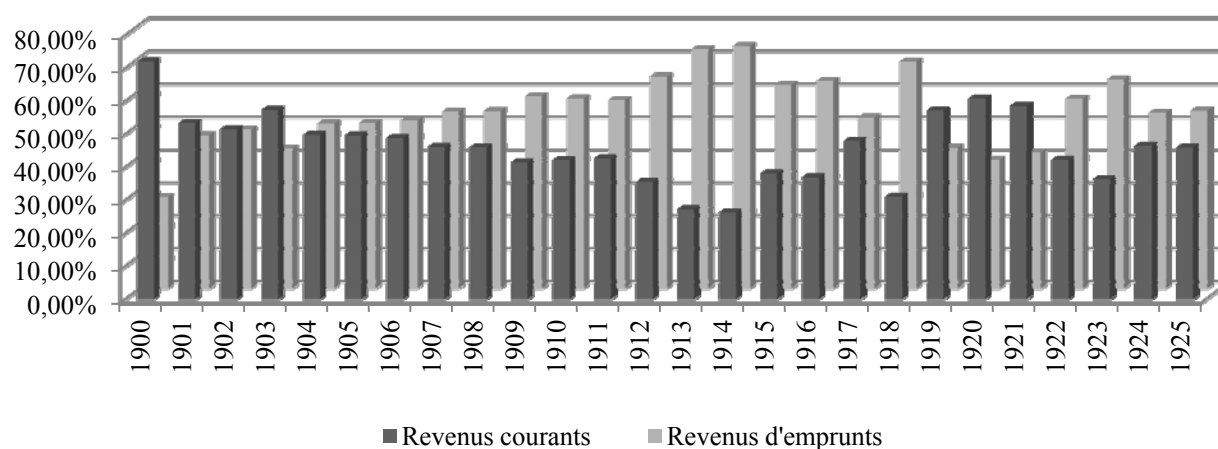
En 1902, seulement 28% des revenus totaux de la métropole sont constitués à partir d'emprunts contre 72% de revenus réels provenant des taxes et autres perceptions diverses. Dix ans plus tard, l'écart entre les deux sources de revenus est inversé au point d'atteindre des pourcentages alarmants (figure 1). En 1914, au moment où Montréal procède à une dizaine d'annexions, le ratio des emprunts explose littéralement puisque les trois quarts de ses revenus sont constitués à partir d'argent emprunté auprès des banques. En 1917, ils subissent une diminution (52%) à cause de réductions automatiques dans les dépenses, mais n'en demeurent pas moins très élevés. Seule la Commission administrative formée en 1918 parviendra à restaurer

³ Le principal créancier de la Ville de Montréal est la Banque de Montréal. Cela n'empêche pas d'autres institutions financières américaines et britanniques de lui prêter de l'argent sur une base régulière.

un sain équilibre entre les revenus courants et les emprunts. Au terme de l'année fiscale 1919, elle a accru les revenus réels de 26% en comparaison avec l'année 1918⁴. À partir de 1922, les emprunts dépassent de nouveau les revenus courants et s'amplifient lors de la crise économique des années 1930.

Figure 1

Ratio des revenus courants et des revenus d'emprunts par rapport aux revenus totaux de 1900 à 1925 (dollars constants)



Note: 1913 = 100

Sources : AVM, *Rapports annuels du Contrôleur et de l'Auditeur*, 1900-1925; Bertram, Gordon W. et Michael B Percy, « Real Wage Trends in Canada, 1900-1926: Some Provisional Estimates », *Canadian Journal of Economics*, volume 12, numéro 2 (mai 1979), p. 306.

Plus la Ville contracte des emprunts, plus elle doit allouer des sommes à son fonds d'amortissement qui sert à faire le paiement des intérêts sur la dette et à racheter les obligations émises pour les emprunts. Or, les intérêts sur la dette sont versés à même les revenus courants puisqu'ils sont calculés dans la colonne des dépenses administratives obligatoires (payables automatiquement le premier jour de l'année fiscale). En conséquence, cette situation génère

⁴ Nous préférons exclure de nos calculs l'année fiscale 1918 parce qu'elle chevauche deux types d'administration (Bureau des Commissaires et Commission administrative). En outre, l'annexion de Maisonneuve et de ses dettes exorbitantes ajoute un fardeau fiscal à la Ville de Montréal qui vient brouiller l'observation des réalisations fiscales de la Commission administrative. Selon nous, cette annexion n'est pas la cause principale de la mise en tutelle de la Ville, car la loi d'annexion est promulguée en même temps que celle créant la Commission administrative.

l'année suivante un manque à gagner pour les départements municipaux qui est de nouveau comblé au moyen d'emprunts. D'ailleurs, cette mécanique financière est observable dans le temps. En 1911, la proportion du budget alloué au paiement des intérêts sur la dette ne représentait que 7%. Six ans plus tard, ils grugent près du cinquième des dépenses générales (16%), soit une hausse de neuf points. Deux solutions s'imposent d'elles-mêmes : augmenter les revenus et/ou diminuer les dépenses.

Tableau 2

**Dépenses des principaux départements de la Ville de Montréal de 1900 à 1925
(milliers de dollars constants)**

	Dettes^a	Taxe scolaire^b	Finances	Travaux publics^c	Police	Incendies	Parcs	Santé
1900	1446	462	372	1140	358	280	55	66
1901	1433	452	514	1647	366	265	42	74
1902	1403	447	517	1333	375	389	61	111
1903	1376	446	715	2443	401	372	69	92
1904	1376	551	666	1806	422	421	71	77
1905	1381	662	571	3337	425	407	68	79
1906	1521	743	656	1672	459	400	88	84
1907	1563	917	638	2433	532	521	95	88
1908	1448	859	616	4902	695	547	95	122
1909	1683	1043	735	4250	573	604	126	138
1910	1965	1135	985	5192	629	501	82	251
1911	2183	1275	1058	5622	635	565	85	127
1912	1720	1618	1075	6675	790	664	111	111
1913	2754	1893	1006	11097	913	830	144	150
1914	3656	2057	1161	11696	1220	1085	281	221
1915	4060	1961	970	9102	1181	1414	299	217
1916	3967	1714	825	4803	1000	735	169	169
1917	3561	1802	662	2819	1383	662	124	135
1918	4338	2546	679	2668	853	696	93	151
1919	3952	2665	647	2872	937	819	83	439
1920	3657	2740	583	3857	911	875	97	437
1921	4478	3903	928	4478	1150	1237	111	742
1922	4700	4119	864	3097	1167	1192	183	574
1923	4833	4421	720	6292	1253	1247	167	630
1924	4755	4886	879	6886	1338	1279	177	597
1925	4869	4729	770	6209	1332	1246	168	697

Notes : 1913 = 100, comprend les dépenses administratives et les dépenses sur emprunts.

a. Seulement les intérêts.

b. Allocations annuelles aux commissions scolaires catholique et protestante.

c. Comprend la voirie, les égouts, l'aqueduc, l'incinération et l'éclairage.

Sources : AVM, *Rapport annuel du Contrôleur et de l'Auditeur*, 1900-1925; Bertram, Gordon W. et Michael B Percy, « Real Wage Trends in Canada, 1900-1926: Some Provisional Estimates », *Canadian Journal of Economics*, volume 12, numéro 2 (mai 1979), p. 306.

Quelles sont les causes de l'endettement de la Ville? Comme nous l'avons indiqué plus haut, dès le début des années 1910, Montréal éprouve un besoin d'améliorer ses infrastructures urbaines. À titre d'exemple, l'étendue des rues quintuple entre 1907 et 1916 de 65 km à 357 km⁵. En 1915, l'ingénieur en chef Géo Janin estime que les travaux entrepris sont « les plus considérables depuis la fondation de la Ville de Montréal »⁶. Parmi ceux-ci, on dénombre le revêtement de rues, la construction de trottoirs permanents (en béton) et le creusement d'égouts dans les nouveaux quartiers annexés.

Les méthodes de financement et d'exécution des travaux publics ont aussi leur influence sur l'endettement de Montréal. Tous ces travaux, en particulier l'asphaltage, coûtent une fortune alors que les revenus courants stagnent. Au lieu d'élever les taxes, les élus préfèrent les payer en empruntant et sans passer par des appels de soumissions privées. Toujours en 1915, plus des trois quarts (76%) des travaux publics sont financés à crédit⁷. Avant 1912, la Ville faisait payer aux propriétaires le coût des « améliorations locales » (travaux effectués dans les alentours immédiats des propriétés). Cependant, après la création du Bureau des commissaires, les échevins s'opposent au programme de la taxe d'améliorations locales de sorte qu'en 1914, ils obtiennent de l'Assemblée législative un amendement à la charte afin de rembourser les propriétaires concernés par la taxe⁸. Par la suite, les travaux publics sont payés avec des emprunts sans que la taxe d'améliorations locales soit abrogée dans la charte. Compte tenu de la multiplication rapide du nombre de travaux publics durant les années 1910, cette pratique à Montréal entraîne une explosion des dépenses (tableau 2). Alors qu'elles s'élevaient à plus de quatre millions en 1909, elles doublent le lustre suivant. La population quant à elle n'augmente que de 36,71% durant la

⁵ *Le Canada*, 14 mars 1921, p. 8.

⁶ AVM, *Rapport annuel de l'Ingénieur en Chef et Inspecteur de la Cité*, 1916, p. 6.

⁷ AVM, *Rapport annuel du Contrôleur et de l'Auditeur*, 1915.

⁸ Statuts de la province de Québec, *Loi amendant la charte de la Cité de Montréal*, 4 George V, chapitre 73, 1914, articles 27 et 351b; *Le Canada*, 16 mars 1920, p. 8.

même période. L'historien Jean-Pierre Collin soutient l'idée que la fiscalité est un outil administratif qui reflète des choix politiques précis, ce à quoi nous adhérons⁹.

Si ce système fonctionnait par le passé, c'est que les travaux publics n'étaient pas aussi importants. Rappelons qu'en 1891, la population de Montréal s'élevait à 254 278 habitants contre 490 504 en 1911. La croissance de la population entraîne nécessairement une augmentation des dépenses sur le plan des infrastructures et de la sécurité. Les annexions viennent compliquer les opérations puisqu'elles s'éloignent de plus en plus du centre. De plus, les villes annexées ont exigé certains travaux lors des négociations menant à leur annexion. Mais le cas de Montréal est pourtant loin d'être isolé. Plusieurs villes canadiennes et américaines éprouvent elles aussi une hausse soudaine et plus importante encore de leurs dépenses en lien avec l'accroissement de leur population. Ces villes traversent aussi une période de croissance urbaine soutenue qui entraîne une augmentation rapide de leurs dépenses en travaux publics¹⁰. C'est qu'à Montréal, la situation financière s'accompagne, selon nous, des conflits d'autorité entre le Conseil municipal et le Bureau des commissaires qui alourdissent considérablement la gestion financière.

Le recours systématique aux emprunts a pour effet de déséquilibrer le budget et de plonger la Ville dans une situation financière précaire. Normalement, un déficit se calcule en soustrayant les revenus des dépenses. Dans le cas d'une municipalité comme Montréal, l'opération mathématique s'avère plus complexe étant donné que les revenus et les dépenses sont subdivisés en quatre comptabilités : les revenus courants, les revenus sur emprunts, les dépenses administratives régulières (basées sur le produit des revenus courants) et les dépenses sur emprunts¹¹. Chaque année, les autorités municipales réussissent à boucler le budget en contractant des emprunts, ce qui fait apparaître l'exercice financier équilibré. Dans les faits, la situation est tout autre parce que l'argent emprunté n'existe pas à proprement parler dans les coffres municipaux.

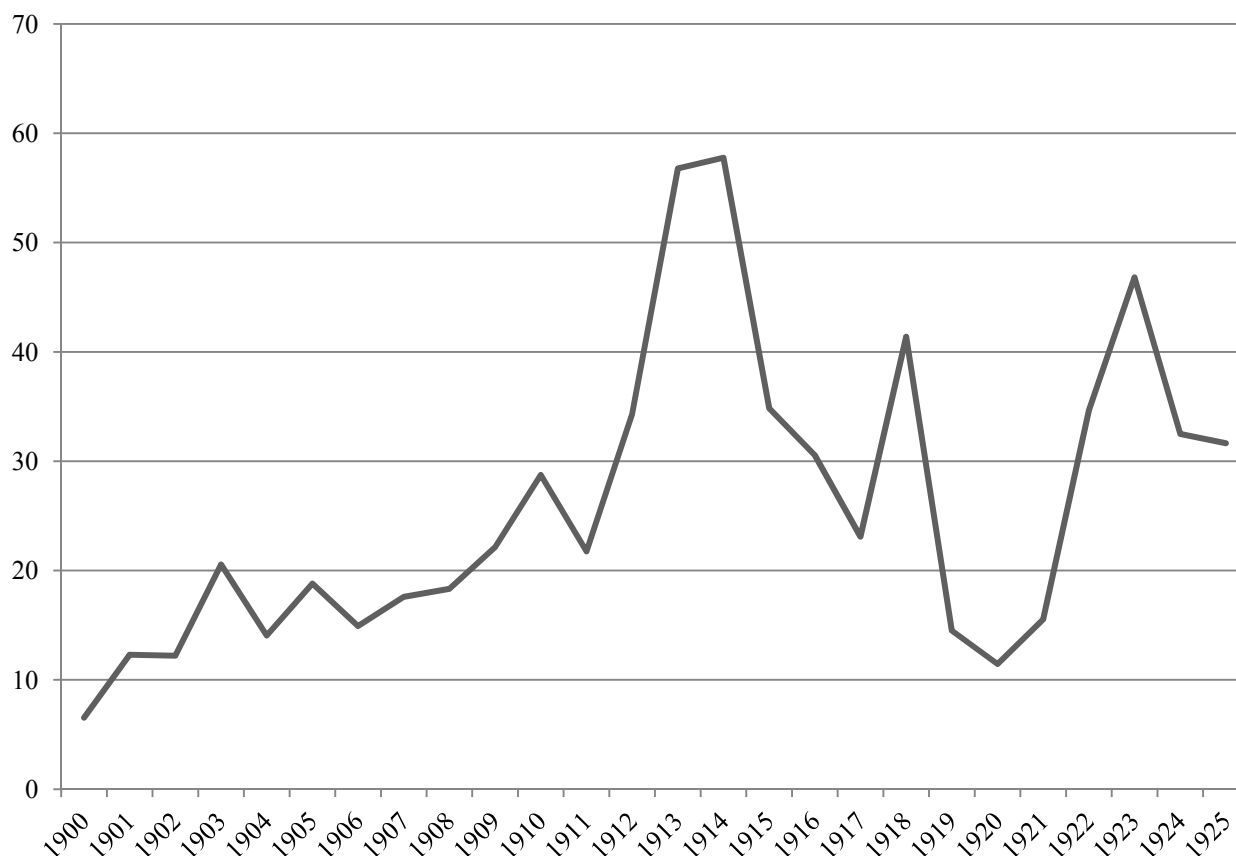
Graphique 1

⁹ Jean-Pierre Collin, « Les stratégies fiscales municipales et la gestion de l'agglomération urbaine : le cas de la Ville de Montréal de 1910 à 1965 », *Urban History Review/Revue d'histoire urbaine*, volume. 23, numéro 1 (1994), p. 20.

¹⁰ Raymond A. Mohl, *op. cit.*, p. 16 et 38.

¹¹ Le niveau d'endettement (ou déficit sur les revenus courants) de la ville se calcule en soustrayant les revenus nets (revenus courants en provenance des taxes foncières, taxes d'eau et privilèges attribués à certains établissements, moins la balance en caisse en date du premier janvier de l'année courante) des dépenses totales. Le terme de « déficit » est interprété comme l'indicateur de l'endettement annuel de la Ville.

**Déficits sur les revenus courants de la Ville de Montréal par habitant
de 1900 à 1925 (dollars constants)**



Note : 1913 = 100

Sources : AVM, *Rapport annuel du Contrôleur et de l'Auditeur*, 1900-1925; AVM, *Rapport annuel du Surintendant de l'Hygiène*, 1900-1910; AVM, *Rapport annuel de Directeur de l'Hygiène et des Statistiques*, 1911-1919, AVM, *Rapport annuel du Directeur de la Santé*, 1919-1925; Bertram, Gordon W. et Michael B Percy, « Real Wage Trends in Canada, 1900-1926: Some Provisional Estimates », *Canadian Journal of Economics*, volume 12, numéro 2 (mai 1979), p. 306.

Durant les exercices financiers 1916, 1917 et 1918, la Ville commence à accumuler des déficits importants de l'ordre de plusieurs centaines de milliers de dollars. Sa comptabilité est pourtant déficitaire depuis le début du XX^e siècle. En 1900, l'endettement annuel (en dollars constants) par habitant s'élevait à 6,54\$. Dix ans plus tard, il atteint 28,75\$ et parvient à un sommet de 92,95\$ en 1920¹². C'est largement supérieur à d'autres villes d'Amérique du Nord comme New York (72\$), Boston (60\$), Baltimore (52\$), Philadelphie (32\$), Cleveland (29\$),

¹² Pour les années 1900 et 1910, le calcul a été opéré à partir du déficit sur les revenus courants (graphique 1). L'information pour l'année 1920 provient du journal *Le Canada*, 6 mars 1920, p. 10.

Pittsburgh (28\$), Minneapolis (28\$), St-Louis (14\$), Milwaukee (13\$) Détroit (23\$), Kansas City (12\$) et Chicago (5\$)¹³. Cet endettement provient surtout de déficits sur les revenus courants (graphique 1).

Au lieu d'élever les taux de taxes pour amortir le financement des travaux publics sur plusieurs années, les échevins et les ex-commissaires préfèrent contracter des emprunts, ce qui entretient l'illusion que les projets municipaux se réalisent gratuitement. Un an avant la mise en place de la Commission administrative en 1918, la dette montréalaise est à son maximum et ses problèmes structureaux sont restés pour la plupart intacts. Notre analyse des revenus et des dépenses de la Ville durant le premier quart du XX^e siècle démontre sans aucun doute la présence d'un endettement systémique et croissant affectant à la baisse de manière soutenue son pouvoir d'emprunt auprès des marchés financiers. Les déficits successifs de 1916 et 1917 ont certainement alerté le gouvernement provincial sur la possibilité d'imposer des mesures d'urgence. Mais ce sont surtout les problèmes dans l'organisation politique et administrative de la Ville, alors perçus comme étant à la source des difficultés financières, qui incitent le gouvernement provincial à s'ingérer sur la scène municipale montréalaise.

1.2- Le rapport du Bureau de recherches municipales de New York

En 1916, l'Assemblée législative forme une commission spéciale pour résoudre l'impasse financière de Montréal. Après plusieurs tentatives infructueuses, la Ville de Montréal décide l'année suivante de recourir aux services du Bureau de recherches municipales (BRM) de New York. Fondé en 1907, le bureau regroupe des ingénieurs civils et des économistes soucieux d'améliorer l'efficacité des administrations urbaines¹⁴. Son mandat à Montréal se résume à concevoir un nouveau système de gouvernance conforme aux réalités modernes des villes nord-américaines.

Le BRM commence ses travaux en accueillant les suggestions des regroupements influents de la métropole. Les milieux d'affaires francophones et anglophones partagent des visions opposées. D'une part, le *Board of Trade* réclame la mise sous tutelle de la Ville par le

¹³ *Le Canada*, 6 mars 1920, p. 10. Mise à niveau en dollars constants à partir de l'indice de Gordon et Percy.

¹⁴ Raymond A. Mohl, *op. cit.*, p. 117.

gouvernement provincial qui nommerait cinq commissaires pour l'administrer¹⁵. Cependant, le BRM est conscient que le projet d'une tutelle ne serait pas apprécié par les citoyens:

The city of Montreal, the Province of Quebec and the entire dominion has long since adopted and practiced the principles of democracy to an extent that would make it a most serious move to take away from the people of the city their right of franchise and self-government¹⁶.

La tutelle, selon le BRM, ne devrait donc être envisagée qu'en dernier recours. Malgré la situation financière corsée de la Ville, les experts sont d'avis que le gouvernement pourrait réformer son administration sans retirer le droit aux Montréalais d'élire leurs représentants. Néanmoins, ils trouvent essentiel de nommer un gérant pour administrer les départements municipaux sans l'ingérence des élus.

Pour sa part, la formule mise de l'avant par la Chambre de commerce de Montréal est plus articulée. Elle suggère que la métropole soit gouvernée par un maire et 25 échevins¹⁷. Cinq d'entre eux seraient élus uniquement par les propriétaires et gèreraient les finances municipales. Les 20 autres seraient élus par l'ensemble des citoyens, y compris les propriétaires, et dirigeraient quatre commissions chargées individuellement des travaux publics, de la santé, de la sûreté et du « service public » (encadrement et surveillance des franchises privées). Le maire resterait élu par les propriétaires et les locataires comme c'était le cas auparavant. En revanche, la Chambre propose de maintenir le système des quartiers et de créer deux catégories d'électeurs aux voix inéquitables.

Un regroupement réformiste à l'origine de la création du Bureau des commissaires, l'Association des citoyens, propose lui aussi un projet de réforme de l'administration municipale¹⁸. Il comprendrait trois juges de la Cour du banc du roi (instance juridique d'appel), les présidents ou vice-présidents de deux banques anglophones et de deux banques francophones, et de représentants de la Chambre de commerce, du *Board of Trade*, de l'Association des manufacturiers canadiens (section montréalaise), de la *Fire Underwriters' Association*, de l'Association des architectes, de la Société des ingénieurs civils, de l'Association des citoyens, de

¹⁵ AVM, « Why None of the Plans Recently Suggested are Adequate to the Need », *Rapport du Bureau de recherches municipales de New York (version abrégée bilingue)*, 1917, p. 8.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*, p. 10.

¹⁸ *Ibid.*, p. 9.

la Société St-Jean-Baptiste, du Crédit foncier, de la *Trust & Loan Co.* et du Canadien Pacifique. Très complexe et surtout identifié aux hommes d'affaires, le projet de l'Association des citoyens aurait pour effet d'embourgeoiser le pouvoir administratif en excluant totalement les milieux ouvriers de la gouvernance municipale. D'ailleurs, ces organisations se concerteraient pour engager cinq gérants qui s'occuperaient chacun d'un département précis. Selon le BRM, cette stratégie aurait pour conséquence de reproduire les erreurs du Bureau des commissaires, soit l'absence de leadership, le manque de coopération entre les services municipaux et la dualité malsaine entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

Sans surprise, le Conseil municipal n'envisage rien de moins qu'un retour aux commissions échevinales¹⁹. Depuis 1910, les échevins n'ont toujours pas digéré la perte de certains de leurs pouvoirs au profit du Bureau des commissaires. D'après les enquêteurs, le retour aux anciennes pratiques ne pourrait qu'empirer la situation actuelle. D'autres regroupements mineurs comme la *Montreal Brotherhood Federation*²⁰, la *People's Power League* et l'Association des électeurs du quartier Saint-Laurent font parvenir eux aussi leurs suggestions au BRM. Ils recommandent de confier l'administration à un gérant qui serait sous la supervision de 24 échevins élus à parts égales dans quatre districts électoraux²¹.

Très volumineux, le rapport du BRM contient plus d'un millier de pages divisées en trois tomes. En outre, les auteurs dénichent des problèmes dans chaque recoin de l'administration. Ses conclusions reprennent celles du rapport du juge Cannon en 1909 : inefficacité, relation malsaine entre les élus et les entreprises de services publics et favoritisme. Analyser le rapport en détail nécessiterait une étude précise. Nous le résumons en quatre catégories : centralisation, professionnalisation, modernisation et dépolitisation.

Afin de réduire le personnel en trop, le BRM présente un plan de centralisation des opérations qui réduirait à quatre les départements municipaux : travaux publics, bien-être public (*welfare*), finances et sûreté²². Les travaux publics comprendraient les égouts, l'aqueduc, la voirie, les plans et devis, le nettoyage des rues, l'éclairage, l'inspection des bâtiments et l'entretien des immeubles municipaux. Pour assurer une distribution efficace des responsabilités,

¹⁹ *Ibid.*, p. 13.

²⁰ Son président est Howard Ross, rédacteur en chef du *Canadian Municipal Journal*.

²¹ *Ibid.*, p. 14.

²² AVM, « The Four Administrative Departments », *Rapport du Bureau (...)*, *op. cit.*, p. 19.

le BRM divise le département des travaux publics en deux divisions, chacune étant supervisée par un assistant.

Mis en place dans plusieurs villes américaines, le département du bien-être public comprendrait l'aménagement et l'entretien des parcs, l'assistance municipale, les poids et mesures, les marchés et toutes les prérogatives en matière de santé. Quant au département des finances, il regrouperait le trésorier, les estimateurs, les comptables, les achats et les ventes, la bibliothèque publique et les archives municipales. Finalement, les experts projettent de jumeler les départements de la police et des incendies en une seule organisation, la sûreté. Pour ce qui est du contentieux, sa structure serait dissoute au profit d'un seul avocat embauché par le Conseil municipal.

Les experts proposent aussi à la Ville de « professionnaliser » son administration en améliorant d'abord l'image des employés. En 1917, la Ville n'est pas tenue de fournir gratuitement des uniformes à ses employés de sorte que certains policiers, par exemple, se rendent au travail mal accoutrés. Cette situation pose un enjeu de crédibilité pour la Ville étant donné qu'elle est évaluée à travers ses employés. Voilà pourquoi le BRM suggère que la Ville oblige tous les employés en contact avec le public à porter un uniforme²³. Ces uniformes leur seraient donnés sur une base annuelle. Une meilleure formation des employés générerait une coopération plus étroite entre les départements municipaux, en plus d'accroître l'efficacité des services offerts. Citons par exemple que les pompiers s'occuperaient de l'éclairage et de l'inspection des bâtiments, ce qui permettrait de résilier les départements voués à ces fonctions²⁴. De leur côté, les policiers seraient tenus de vérifier la salubrité des établissements, réduisant du même coup le nombre d'inspecteurs chargés de cette tâche²⁵.

Selon le BRM, Montréal accuse un retard technologique d'une vingtaine d'années qui limite l'efficacité de ses services. Par exemple, l'âge du réseau de communications et d'alarmes varie d'un quartier à l'autre. On observe un manque d'automobiles à essence pour les services des incendies et de la police. À la voirie, le nettoyage des rues se fait encore par des journaliers avec un balai. Les fonctionnaires de l'Hôtel de Ville ne disposent que d'une poignée de dactylos

²³ AVM, « Fonctions de Sûreté publique », *Rapport du Bureau (...), op.cit.*, p. 37.

²⁴ *Ibid.*, p. 54.

²⁵ *Ibid.*, p. 34.

de sorte que le bureau des estimateurs rédige encore les comptes de taxes à la main, ce qui ralentit leur envoi et accentue les risques d'erreurs. Bref, la liste s'étend sur plusieurs pages.

Pour dépolitiser le système administratif montréalais, le BRM juge qu'il est nécessaire d'éliminer toute trace d'influence politique dans le fonctionnement administratif. On pense que l'interférence des échevins va à l'encontre du « progrès » en matière de gouvernance municipale. Les problèmes de la Ville auraient pour origine la représentation des élus par quartier, ce qui limiterait la cohérence et l'efficacité des politiques municipales. C'est aussi l'opinion de l'Union canadienne des municipalités qui sert à l'époque de lieu de rencontre pour les partisans d'une réforme de l'administration municipale :

Under the ward system the city (de London, Ont.) was practically divided into six or more smaller cities, the different aldermen forgetting that they were representing the city as a whole. In fact, it was always "our ward" and not the city which secured their interest²⁶.

C'est la raison pour laquelle le BRM s'oppose vigoureusement au projet d'administration du Conseil municipal et fait valoir un système électif s'appuyant sur la représentation proportionnelle. Notons que les réformistes américains ont évolué dans leur désir d'améliorer l'efficacité de l'administration municipale. Le système des commissions échevinales importé des villes de la côte-est américaine s'est d'abord imposé à Montréal. Mais devenu inefficace, il a été remplacé par celui du bureau de contrôle, une autre innovation en provenance des États-Unis (Galveston, Texas)²⁷. Contrairement aux villes américaines, le système du Bureau des commissaires de Montréal avait comme particularité d'allouer de nombreux pouvoirs aux échevins, ce qui a engendré des conflits entre les commissaires et les conseillers municipaux²⁸. L'ambiguïté autour des compétences du Conseil municipal et du Bureau des commissaires paralyse le fonctionnement décisionnel à un moment où la ville subit une croissance démographique et territoriale sans précédent²⁹. À partir des années 1910, c'est désormais le régime du bureau de contrôle qui est décrié pour être remplacé par celui du gérant.

²⁶ Charles M. R., Graham, « Abolition of the Ward System in Civic Government », *Canadian Municipal Journal*, volume 9, numéro 10 (octobre 1913), p. 402.

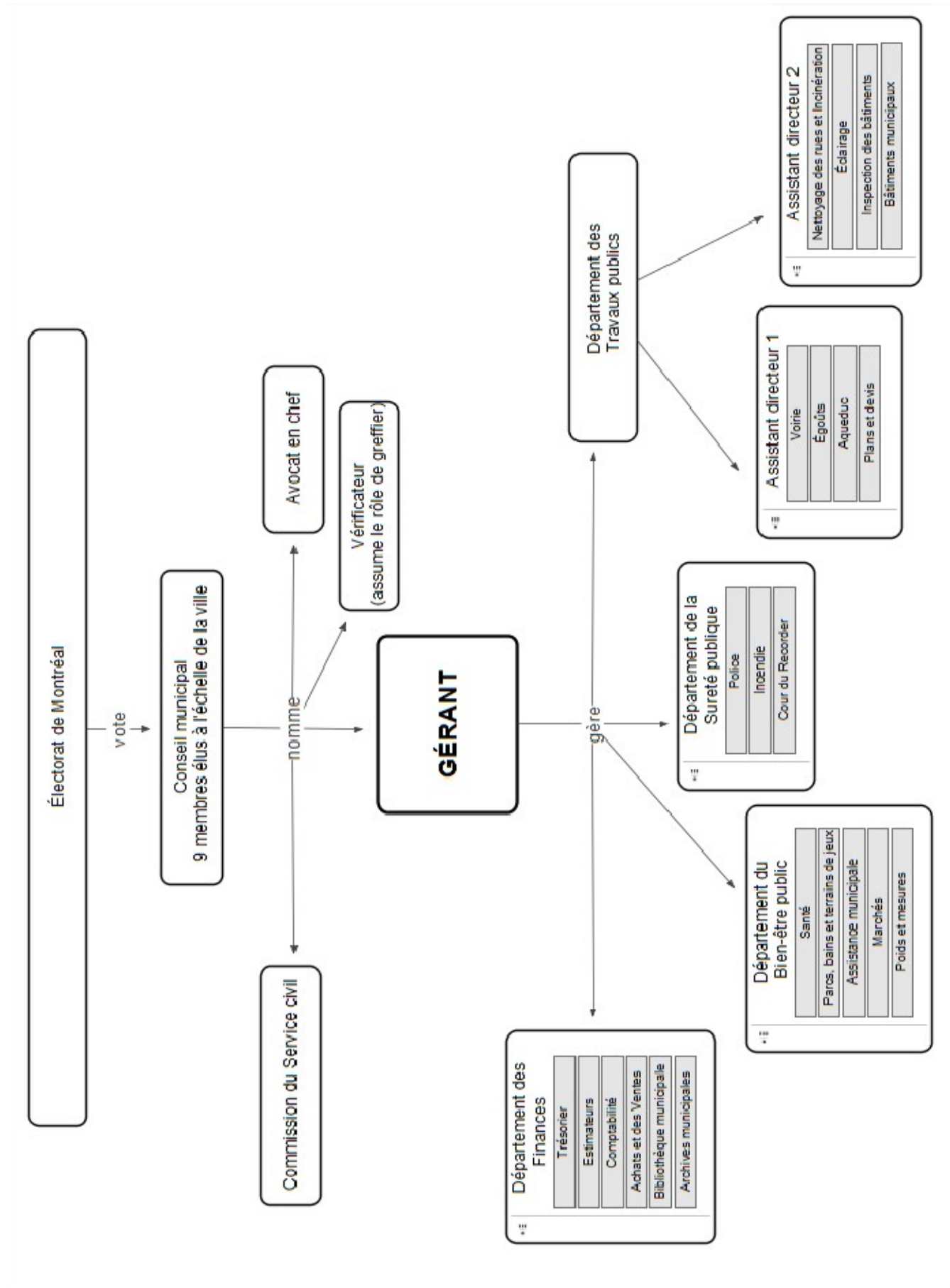
²⁷ Harry Bragg, « Should Canadian Cities Adopt Commission Government? », *Canadian Municipal Journal*, volume 9, numéro 2 (février 1913), p. 47.

²⁸ Francine Nagant, *op. cit.*, p. 79.

²⁹ *Ibid.*

Figure 2

Organigramme du projet administratif du Bureau de recherches municipales de New York, 1917



Lorsque les réformistes se sont emparés du pouvoir en 1910, ils se sont hâtés de renforcer le pouvoir exécutif par rapport au pouvoir législatif qu'ils jugeaient responsable de la situation financière de la Ville. Par contre, la gestion du personnel est restée entre les mains de dirigeants élus (le Bureau des commissaires). Selon le BRM, le remède consisterait à former un organisme bureaucratique qui s'emploierait à gérer les employés. Surnommée la « Commission du Service civil »³⁰, elle s'occuperait de réguler l'embauche et les promotions (ou les rétrogradations) selon le mérite avec des examens obligatoires et périodiques pour tous les employés. Au niveau fiscal, le BRM suggère d'élever les taxes en proportion des dépenses anticipées un an à l'avance. Enfin, il propose aussi que les comptes de taxes soient acquittés par versements égaux semestriels au lieu d'un seul paiement annuel et que les intérêts sur les taxes en souffrance soient fortement augmentés³¹.

La figure 2 résume l'essentiel de la structure de gouvernance proposée par les enquêteurs : un conseil municipal réduit à neuf échevins élus par district électoral qui requerrait les services d'un gérant professionnel (*city-manager plan*). Le gérant s'occuperait d'administrer les départements municipaux sans l'ingérence des élus et assisterait aux séances du Conseil municipal sans pouvoir y voter. En 1921, ce modèle de gestion municipale est adopté dans 177 villes américaines et dans six villes canadiennes³².

La nomination d'un gérant est perçue comme un aboutissement en matière de gouvernance municipale rationnelle. Il est à l'image d'un directeur général d'une entreprise privée qui supervise l'ensemble des services municipaux tout en étant redevable de ses actions devant son patron, le Conseil municipal. En outre, il détient l'autorité de nommer les directeurs des services municipaux. Aux yeux des réformistes américains, le modèle du gérant n'est pas antidémocratique, car il est nommé par un conseil municipal élu. Il permet d'avoir à la tête de l'administration municipale une personne compétente et responsable de l'administration municipale entière. Comme l'indique l'historien Samuel Haber, ce modèle d'administration est

³⁰ AVM, « Civil Service Commission », *Rapport du Bureau (...)*, *op.cit.*, p. 21.

³¹ AVM, « Lettre d'Herbert Rand au Bureau des commissaires », *Dossiers divers de la Commission administrative (DDCA)*, 9 février 1918.

³² Il s'agit de Westmount, QC (1913), Woodstock, NB (1919), Grand'Mère, QC (1920), La Tuque, QC (1920), Shawinigan Falls, QC (1921) et Chatham, ON (1921). Harrison Gray Otis, « City Manager Movement. The List of City Manager Municipalities », *National Municipal Review*, volume 10, numéro 6 (juin 1921), p. 339-342.

une porte d'entrée pour des réformes allant dans le sens d'un gouvernement efficace et scientifique³³. Cette formule sera-t-elle pour autant adoptée à Montréal?

1.3- Vers une tutelle

Déposé le 20 janvier 1918, le rapport du BRM n'a pas les rebondissements escomptés³⁴. C'est qu'il fait son apparition sur le tard dans un contexte particulier qui mérite d'être détaillé. Au début de l'année 1918, les banques décident de ne plus prêter d'argent à la Ville jusqu'à ce qu'elle opère des changements dans sa gouvernance. Les déficits successifs de 1916 et 1917 ont sérieusement miné la confiance des marchés financiers. De plus, le premier décembre 1917, était échu un emprunt de sept millions de dollars payable en totalité³⁵. Incapable de rembourser ses créanciers, la Ville se retrouve sans crédit pour assumer les coûts de son administration. Rappelons qu'en 1917, la moitié de ceux-ci proviennent d'emprunts. Complètement paralysée, la Ville se trouve dans un gouffre budgétaire en apparence insurmontable. Une réforme complète et immédiate du système administratif montréalais s'impose.

Dix jours après le dépôt du rapport, le 30 janvier 1918, le premier ministre Lomer Gouin présente un projet de tutelle aux médias³⁶. Son mandat est clair : rétablir le crédit de la Ville et modifier en profondeur ses structures administratives. Tous les corps publics et éditorialistes des journaux s'entendent sur le fait que le premier ministre a trouvé la meilleure solution telle que le juge l'ancien commissaire E. W. Villeneuve : « (La tutelle) réunit les éléments les meilleurs des nombreux projets qui ont été soumis à la Législature de Québec. (Elle) donne à la ville une garantie que les intérêts urbains seront diligemment protégés, tout en ménageant aux citoyens leur droit de suffrage civique »³⁷.

Le 2 février 1918, le projet est adopté facilement par l'Assemblée législative et le Conseil législatif, car les libéraux y détiennent des majorités importantes. La Commission administrative est formée de cinq commissaires nommés par le gouvernement provincial qui sont secondés par

³³ Samuel Haber, *Efficiency and Uplift. Scientific Management in the Progressive Era, 1890-1920*, Chicago, University of Chicago Press, 1964, p. 106-107.

³⁴ *Le Canada*, 20 janvier 1918, p. 8.

³⁵ AVM, « La situation financière actuelle », *Rapport du Bureau (...)*, *op.cit.*, p. 87.

³⁶ *La Patrie*, 30 janvier 1918, p. 1.

³⁷ *Ibid.*

20 échevins (figure 3)³⁸. Le maire est relégué à des fonctions symboliques, mais peut tout de même partager les voix au Conseil municipal en cas de vote égal.

Les échevins peuvent amender ou rejeter les décisions de la Commission administrative avec l'appui des trois quarts de leurs pairs, mais la gestion interne des services est réservée aux nouveaux commissaires³⁹. Toutefois, le Conseil municipal garde son autorité sur les budgets annuels et supplémentaires, les virements de fonds entre les départements, les emprunts, les taxes, les permis, les règlements (sauf ceux définissant les attributions des employés), les franchises, les privilèges et les annexions⁴⁰. Une fois les budgets votés, la Commission administrative peut les utiliser à sa guise sans en rendre compte aux conseillers municipaux. C'est également elle qui prépare les plans et devis et qui décide de l'attribution des contrats.

Le gouvernement provincial reprend ainsi le projet de réforme du BMR, mais l'article sous une forme différente. Il limite considérablement les pouvoirs du Conseil municipal et confie le pouvoir exécutif à des individus étrangers au milieu politique. Au lieu d'être dirigée par un seul homme (le gérant), la Ville est sous la supervision de cinq. Le but recherché est de restreindre le pouvoir des élus en vue de rehausser l'efficacité administrative.

Comme l'affirme Paul-André Linteau, le nouveau régime mis en place n'est pas complètement antidémocratique dans la mesure où les échevins conservent une marge de manœuvre restreinte dans le processus décisionnel⁴¹. Le gouvernement Gouin détient une certaine autorité pour nommer des personnes chargées de remettre les finances de la Ville dans le droit chemin, car lors de l'élection provinciale de 1916, les Montréalais ont fait élire presque totalement des candidats libéraux à l'Assemblée législative⁴². Bien qu'ils soient relégués en arrière-plan, les échevins jouissent tout de même d'une marge de manœuvre à l'intérieur du nouveau régime. L'aspect antidémocratique vient du fait que les électeurs montréalais perdent à travers leurs représentants une partie du pouvoir municipal. D'ailleurs, le premier ministre ne manque pas de réaffirmer le caractère temporaire de la tutelle, le temps de résorber la situation

³⁸ Statuts de la Province de Québec, *Loi amendant la Charte de la Cité de Montréal*, 8 George V, chapitre 84, 1918, article 21, p. 200.

³⁹ *Ibid.*, article 21b, p. 202.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Paul-André Linteau. *Histoire de Montréal depuis la Confédération*, op. cit., p. 412.

⁴² *La Patrie*, 23 mai 1916, p. 1.

financière et de peaufiner un système de gouvernance plus approprié⁴³. En resserrant le pouvoir des échevins, le gouvernement provincial s'assure que les réformes impopulaires à venir ne pourront être contrecarrées qu'au moyen d'un consensus clair de leur part. Le secrétaire de l'Association des citoyens, Edmond Montet, et le président de la Ligue des propriétaires, Victor Morin, soulignent les éléments positifs d'un tel régime :

Les échevins, avec des pouvoirs restreints, auront des responsabilités moins grandes, et au lieu de s'occuper à de mesquines questions de quartier, viseront au meilleur sort de la ville. Je n'ai aucun doute que le nouveau système aura pour effet de nous donner de meilleurs hommes comme échevins⁴⁴.

Le changement proposé me paraît offrir de nombreux avantages. Je crois qu'il nous donne des administrateurs judicieux et compétents. Le fait qu'ils n'auront pas à subir d'élection nous délivrera de la plaie du patronage⁴⁵.

La réorganisation des services municipaux ne survient qu'en juin 1918. Nous reviendrons sur les circonstances de cette réorganisation au prochain chapitre. Pour l'instant, la loi de tutelle maintient intégralement les départements du défunt Bureau des Commissaires : finances, police, incendies aqueducs, égouts, voirie, santé, parcs et traverses, marchés, incinération, contentieux et éclairage.

À l'origine, la Commission administrative est composée de l'avocat en chef de la Ville, M^c Charles Laurendeau, du contrôleur Justinien Pelletier et du trésorier Charles Arnoldi. Les deux autres commissaires doivent être nommés par le Lieutenant-gouverneur en conseil⁴⁶. Moins d'une semaine après l'annonce de la tutelle, Laurendeau et Pelletier se désistent pour des raisons qui leur appartiennent⁴⁷. Le gouvernement nomme les quatre autres administrateurs : Ernest Décary (président), Charles Marcil, Robert A. Ross et Alphonse Verville. Âgé de quarante ans, Ernest Décary est un notaire montréalais réputé. En 1913, il fonde avec deux associés l'étude Décary, Barlow & Joron. Une fois sa tâche d'administrateur municipal terminée, il assumera la direction du comité exécutif de l'Université de Montréal de 1929 à 1934⁴⁸.

⁴³ *Le Canada*, 7 février 1918, p.4.

⁴⁴ *La Patrie*, 30 janvier 1918, p. 1

⁴⁵ *Ibid.*

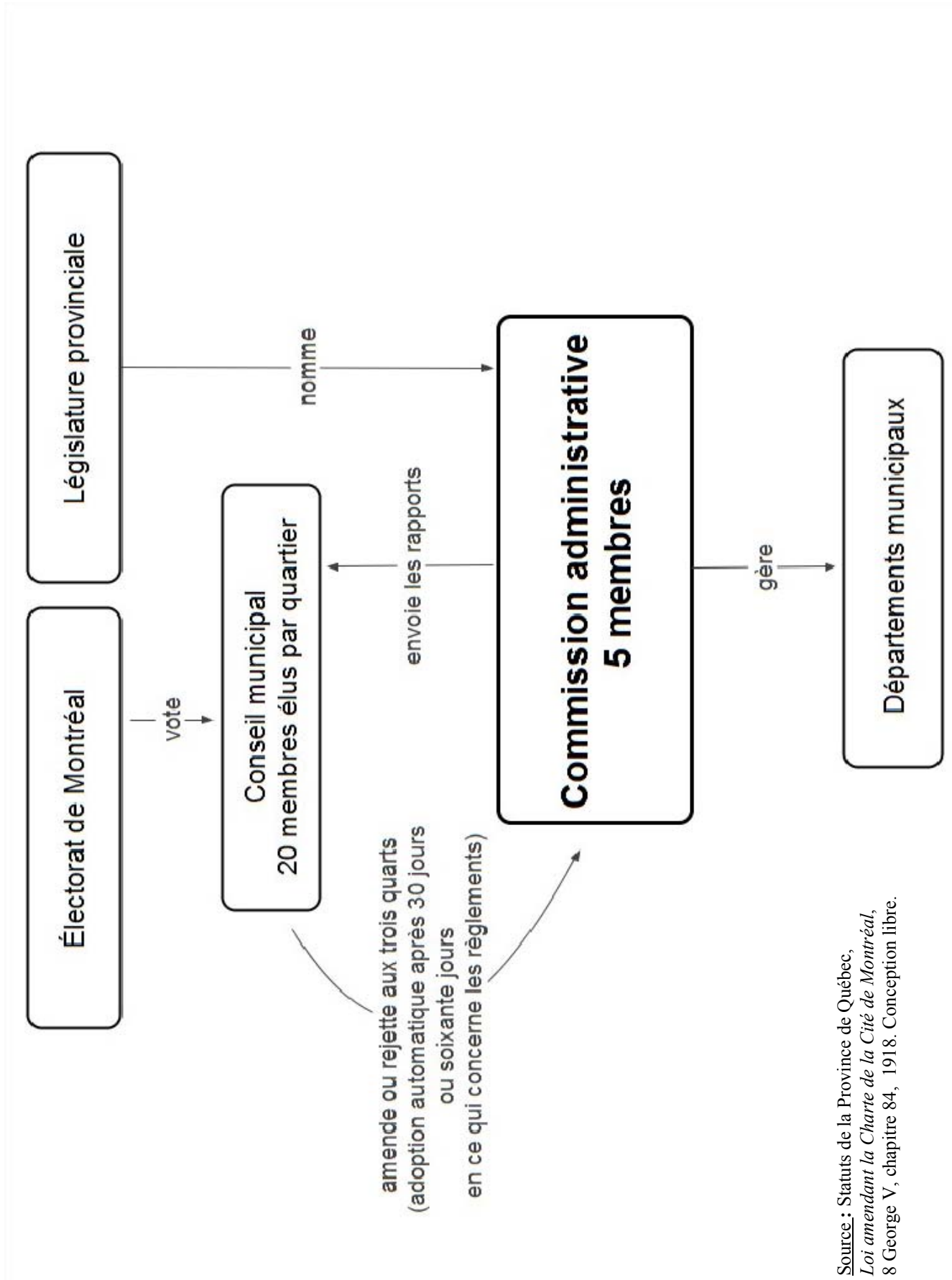
⁴⁶ *Loi amendant la Charte de la Cité de Montréal*, 1918, *op. cit.*, article 21d, p. 202.

⁴⁷ *Le Canada*, 6 février 1918, p. 8.

⁴⁸ AVM, *Notices biographiques : Ernest Décary*.

Figure 3

Organigramme de la Commission administrative, 1918-1921



Source : Statuts de la Province de Québec, *Loi amendant la Charte de la Cité de Montréal*, 8 George V, chapitre 84, 1918. Conception libre.

Charles Marcil, alors député fédéral de Bonaventure, a fait carrière comme journaliste à l'emploi de nombreux quotidiens montréalais dont *The Gazette*⁴⁹. Élu à l'échevinage dans Notre-Dame-de-Grâce lors de l'élection municipale de 1918, il quitte son poste pour siéger à la Commission administrative.

Charles Arnoldi est à l'emploi de la Ville de Montréal depuis 1875 : d'abord comme comptable (1875-1911), puis comme trésorier (1911-1918)⁵⁰. À 71 ans, il songe depuis quelque temps à quitter la vie de fonctionnaire. Le jour de sa nomination comme administrateur de la Ville, il annonce sa retraite pour le 1^{er} mai 1918.

Le 5 juin 1918, Charles Arnoldi est remplacé par le comptable Gaspard de Serres qui a été échevin du quartier Centre de 1904 à 1906. Respecté du monde des affaires, il a fait fortune dans le secteur financier. On dit de lui qu'il est un fin stratège, qu'il a sauvé de la banqueroute de nombreuses entreprises en leur imposant une gestion budgétaire rigoureuse. Son curriculum vitae est sans conteste très solide : président de la Société nationale de fiducie, administrateur de la Caisse nationale d'économie, président de l'École technique de Montréal (jusqu'en 1919) et directeur de la *Saraguay Electric Co.* et de l'*Abitibi Mining Co.* L'un des éditorialistes du *Canada* se réjouit de sa nomination :

Monsieur de Serres est un expert-comptable qui a exercé avec le plus grand succès cette profession avant que les soins de sa fortune personnelle aient exigé tout son temps. Et personne ne pouvait être plus compétent que lui pour remplir la charge de trésorier de la ville (...) Ses relations dans la haute finance ne peuvent en outre que rendre plus désirable encore pour le public sa présence dans cette commission (...) N'est-il pas encore en ce moment président de la corporation de l'École Technique de Montréal, institution (...) qui lui doit au moins son excellente situation financière?⁵¹.

Contrairement aux autres commissaires en service, de Serres cumule les fonctions de trésorier et d'administrateur. En plus de gérer le service des finances, il surveille les dépenses des autres services et rédige les budgets et le rapport annuel. Rapidement, il est dépassé par l'ampleur de ses responsabilités d'autant plus qu'il souffre de problèmes de santé liés à son âge. Il quittera la vie publique le premier juin 1919 en invitant le gouvernement provincial à scinder les postes de commissaire et de trésorier. C'est l'aide-trésorier, Patrick Collins, qui le remplace sans

⁴⁹ AVM, *Notices biographiques : Charles Marcil*.

⁵⁰ Michèle Dagenais. *Des pouvoirs et des hommes (...)*, op. cit., p. 36.

⁵¹ *Le Canada*, 1^{er} juin 1918, p. 4.

toutefois siéger à la Commission administrative. Le poste de trésorier restera vacant jusqu'en 1929.

Président du Conseil des métiers et du travail de Montréal (CMTM) de 1904 à 1910, un organisme syndical influent qui regroupe les syndicats internationaux de la métropole, Alphonse Verville est sans conteste une figure importante auprès des travailleurs. Élu député fédéral de la circonscription de Maisonneuve de 1906 à 1917, il représente les travailleurs syndiqués à la Commission administrative.

Pour sa part, Robert A. Ross (à ne pas confondre avec Andrew G. Ross, membre du Bureau des commissaires de 1916 à 1918) est propriétaire de Ross & Holgate, une firme d'ingénierie consultante importante à Montréal⁵². Sa nomination suscite la joie des journaux anglophones qui y perçoivent un représentant de leur communauté.

Ces cinq personnes aux horizons différents fournissent une grande crédibilité à la Commission administrative dont la composition n'est pas trop centrée sur les hommes d'affaires comme pouvait l'être le Bureau des commissaires, ni trop proche de la classe ouvrière. Le gouvernement provincial est d'avis qu'elle rejoint l'ensemble des citoyens puisque les membres de professions libérales ont leurs représentants en Ernest Décary et Charles Marcil, les hommes d'affaires en Charles Arnoldi et Gaspard de Serres, les travailleurs en Alphonse Verville, et les ingénieurs en Robert A. Ross. Chacun d'eux a été de près ou de loin en contact avec la vie publique montréalaise.

Conclusion

À la lumière des résultats obtenus en compilant systématiquement les données financières de la Ville et l'analyse du système politique à partir de 1910, il nous permet de croire que la mise sous tutelle provient de l'endettement chronique et des luttes de pouvoir entre le Conseil municipal et le Bureau des commissaires. Rappelons qu'à partir de 1912, les travaux publics ne se financent plus de manière autonome, ce qui oblige les autorités municipales à recourir à des emprunts pour la construction et la réfection des infrastructures municipales. Ces éléments se

⁵² Publicité de l'entreprise Ross & Holgate, « Consulting and Constructing Engineers », *Canadian Municipal Journal*, volume. 6, numéro. 5 (mai 1910), p. 198.

sont manifestés à un moment où la ville subit une croissance accélérée qui entraîne une augmentation soudaine de ses dépenses. Après avoir engagé une firme américaine pour suggérer des solutions à l'impasse financière, le gouvernement provincial arrive au constat que les tensions politiques dans l'administration entraveraient le rétablissement complet de la Ville. C'est dans ce contexte que le premier ministre du Québec décide de restreindre les pouvoirs des élus et d'instaurer une commission temporaire pour réformer l'administration. Le 2 avril 1918, la Commission administrative fait sa rentrée en grandes pompes à l'Hôtel de Ville. Même si le rapport du BRM est tabletté, certaines de ses recommandations seront adoptées par les nouveaux administrateurs comme nous le verrons au prochain chapitre.

CHAPITRE 2

RESTRUCTURER L'ADMINISTRATION

Avant de commencer de nouveaux travaux et de lancer la ville dans des entreprises importantes, il fallait d'abord faire maison nette et rétablir l'ordre dans nos finances (...) Ceux qui avoisinent l'hôtel de ville savent avec quelle énergie la Commission a mis ce programme en pratique, n'écoulant scrupuleusement que l'intérêt public et éconduisant tous ceux qui voulaient y ajouter, en marge, des considérations de patronage et de favoritisme¹.

Un journaliste du *Canada*

À leur arrivée au pouvoir, les commissaires prennent l'initiative de réduire les dépenses et de rehausser les actifs en recherchant de nouvelles ressources financières susceptibles de combler l'énorme déficit légué par les administrations précédentes. Dans ce chapitre, nous présenterons la stratégie fiscale mise en place par la Commission administrative et accorderons une attention particulière à la réorganisation complète des structures internes qu'elle opère dans l'administration municipale. Ces réformes pour la plupart impopulaires doivent être comprises dans un contexte où les administrateurs peuvent agir indépendamment des enjeux politiques parce qu'ils n'ont aucun compte à rendre à la population.

2.1- Réformer la fiscalité

2.1.1 - La taxe foncière

Très vite, les commissaires se rendent compte que la réduction du personnel ne permet pas de débloquer suffisamment d'argent pour remettre en marche les départements municipaux, d'autant plus que les coupures abruptes faites en début d'année aggravent la qualité des services offerts aux citoyens. Jusqu'à la fin de l'année 1918, la Commission administrative concentre ses

¹ *Le Canada*, 30 janvier 1919, p. 4.

efforts sur la recherche de revenus supplémentaires. C'est avant tout la taxe foncière qui capte son attention puisqu'elle englobe la moitié des revenus totaux de la Ville.

D'abord augmentée de 1\$ à 1,45\$ par 100\$ d'évaluation, la taxe foncière est réduite à 1,35\$ (+35%) par une résolution du Conseil municipal². Ce taux se maintiendra par la suite jusqu'aux années 1930 où il sera de nouveau élevé. On observe les effets immédiats de cette hausse sur le produit total de la taxe foncière entre les années 1918 et 1919, qui passe de 7 793 375\$ à 9 333 478\$ (+20%), un bond sans précédent dans l'histoire fiscale de la Ville³. Pour défrayer les déficits de 3 400 000\$ de 1916 et 1917, la Commission administrative maintient les taxes foncières spéciales de 26 sous par mille dollars et de 18 sous par mille dollars applicables à tous les propriétaires montréalais⁴.

La Ligue des propriétaires⁵ s'oppose vigoureusement à l'élévation de la taxe foncière. Au lieu de l'augmenter à 1,35\$, elle envisage plutôt de hausser la taxe sur les biens de luxe et d'imposer une taxe locative basée sur la valeur annuelle des loyers⁶. De plus, elle propose de redéfinir les paramètres des établissements exemptés de taxes afin d'en réduire le nombre. En outre, les inquiétudes autour de l'élévation probable de la taxe foncière sont à l'origine de la création de cette association. Son hostilité vis-à-vis de la Commission administrative n'est qu'une suite logique de ses assises fondatrices telles qu'en témoigne les propos de son président, Victor Morin : « la Ligue s'est opposée à cette taxe, car (...) la propriété est assez grevée et ce serait travailler contre nous »⁷.

Seule la Ville de Maisonneuve, annexée de force à Montréal lors de la mise sous tutelle, se voit imposer une taxe spéciale équivalente à 2,5% de l'évaluation foncière de toutes les propriétés, car cette ville avait déjà une dette très imposante lors de son annexion⁸. Cette décision prend son sens à l'intérieur d'une stratégie fiscale plus large qui consiste à faire payer les

² AVM, *Procès-verbaux de la Commission administrative (PVCA)*, séance du 25 novembre 1918.

³ AVM, *Rapport du Contrôleur (...)*, 1930, *op. cit.*, p. 214.

⁴ AVM, *PVCA*, séance du 22 novembre 1919.

⁵ Fondée en janvier 1918, la Ligue est un corps public montréalais important qui réunit les propriétaires. Ses pouvoirs se limitent à faire du lobbying auprès des paliers gouvernementaux, mais surtout à l'Hôtel de Ville de Montréal. Elle tente de réduire la taxe foncière et propose des réformes administratives.

⁶ *Le Canada*, 10 janvier 1918, p. 8. Cette taxe est en vigueur dans les villes d'Outremont et de Verdun. En 1918, la Commission administrative impose une taxe locative de 3% sur la valeur des loyers de plus de 250\$ par mois.

⁷ *Le Canada*, 10 janvier 1918, p. 8.

⁸ AVM, *PVCA*, séance du 25 novembre 1918.

banlieusards à la suite de l'intégration de leurs municipalités à la ville centre⁹. En 1920, cette taxe foncière spéciale est réduite à 2% et sera maintenue jusqu'à la fin du mandat de la Commission administrative, en octobre 1921¹⁰.

Une surtaxe foncière est également imposée sur les biens des compagnies de services publics¹¹. Elle est de 1% sur les installations de la *Montreal Water and Power*, une entreprise privée qui fournit l'eau à d'anciennes municipalités de banlieue maintenant annexées à Montréal et de 5% pour les autres compagnies de services publics, à savoir la *Great North Western*, le *Bell Telephone*, la compagnie de télégraphie du Canadien Pacifique, la *Montreal, Light, Heat and Power* et la *Shawinigan Water and Power*¹². De son côté, la *Montreal Tramway Company* est exemptée de la surtaxe parce qu'elle est gérée par une commission municipale. D'ailleurs, la surtaxe vise principalement la *Montreal, Light, Heat and Power* et le *Bell Telephone* qui monopolisent de plus en plus leurs secteurs respectifs. L'expansion de ces entreprises au début du siècle gonfle le produit de la surtaxe foncière sur leurs installations. À la fin de l'exercice financier de 1918, la surtaxe a rapporté 253 745\$ en plus des contributions foncières ordinaires de 89 033\$ au nouveau taux de 1,35\$ par 100\$¹³. Le règlement prévoit en outre une distribution de la taxe proportionnellement à l'évaluation foncière des entreprises de services publics.

Appuyée par la Ligue des propriétaires, la surtaxe est mal reçue par les milieux d'affaires francophones qui la combattent vigoureusement devant les tribunaux¹⁴. Selon elle, la surtaxe nuit à la santé financière des compagnies de services publics alors qu'elles se mesurent à une croissance urbaine qui entraîne une hausse importante de leurs dépenses. D'abord prévue pour un an, puis repoussée jusqu'en 1922, la Commission administrative décide d'aller à l'encontre des revendications des gens d'affaires en la prolongeant indéfiniment¹⁵. Mais il semble bien que le jugement de la cour fût défavorable à la Ville puisqu'on ne retrouve aucune mention de cette surtaxe dans la nouvelle charte de 1921.

⁹ Jean-Pierre Collin, « Les stratégies fiscales (...) », *op. cit.*, p. 19.

¹⁰ *Ibid.*, séance du 27 novembre 1920.

¹¹ *Ibid.*, séance du 25 novembre 1918.

¹² En 1920, la *Montreal Water and Power* détient des contrats exclusifs avec les quartiers de Saint-Henri et Laurier et fournit l'eau en partie aux quartiers de Saint-Paul, Mont-Royal, Sainte-Cunégonde, Côte-des-Neiges, Maisonneuve et Saint-Denis. *Le Canada*, 20 mars 1920, p. 10.

¹³ *Le Devoir*, 3 janvier 1919, p. 7.

¹⁴ *Le Canada*, 5 mars 1921, p. 8.

¹⁵ *Ibid.*

2.1.2 - La taxe d'eau

Jusqu'en 1919, les commissaires refusent d'augmenter la taxe d'eau pour les particuliers, car elle apparaît suffisamment contraignante¹⁶. Ils menacent simplement de couper l'eau à ceux qui ne la payent pas. Résultat : le paiement d'arrérages sur la taxe d'eau (intérêts de retard) grimpe en flèche lors de la première année de la tutelle, passant de 107 126\$ à 152 842\$ (+43%)¹⁷. Néanmoins, la taxe est augmentée de 4% à 6% pour les églises et les écoles tandis que les hôtels de plus de 20 chambres sont forcés d'installer des compteurs d'eau¹⁸.

Au lieu d'augmenter la taxe d'eau pour les résidences et les commerces, les administrateurs préfèrent encadrer les baux de location par le fait qu'aucune disposition de la charte ne permet à la Ville de prendre connaissance des renseignements à leur sujet. Cela l'empêche de retracer les locataires qui n'ont pas acquitté leur taxe d'eau et qui déménagent sans laisser de trace. En septembre 1918, ils rédigent un règlement qui oblige chaque propriétaire désirant louer un espace pour n'importe quel motif, d'aviser la Ville par écrit des baux verbaux ou manuscrits intervenus entre lui et ses locataires¹⁹. L'avis doit afficher le nom du locateur, celui des nouveaux locataires et des locataires antérieurs, la durée du bail et le prix mensuel ou annuel du loyer incluant les privilèges qui y sont rattachés. Le tout doit être rempli au bureau du trésorier à l'Hôtel de Ville ou expédié par lettre recommandée dans les 15 jours suivants la prise de possession des nouveaux locataires. Trois mois plus tard, en décembre 1918, les échevins Brodeur (Saint-Jacques) et O'Connell (Sainte-Anne) rallient les trois quarts du Conseil municipal à l'encontre du règlement²⁰. Selon eux, le règlement est trop intrusif dans la vie privée puisque la location d'un établissement relève d'une entente privée entre deux personnes. Il n'appartiendrait pas à la Ville de connaître le contenu des baux, d'autant plus que le propriétaire est en droit de disposer librement de sa propriété.

Au mois d'octobre 1919, la Commission administrative revient à la charge et réitère le règlement pourtant rejeté légalement par les échevins. Elle propose un amendement à l'effet de

¹⁶ La taxe d'eau est de 6% pour les propriétaires, les locataires et les tenanciers de commerces (7% pour les quartiers desservis par *la Montreal Water and Power*) et de 12% pour les hôtels et les auberges dont l'évaluation du loyer est inférieure à 1000\$ par année. Elle est calculée selon une proportion fixe de l'évaluation foncière des propriétaires ou du loyer annuel des locataires. AVM, *PVCA*, séance du 25 novembre 1918; *Le Canada*, 20 mars 1920, p. 10.

¹⁷ AVM, *Rapport du Contrôleur (...)*, 1930, *op. cit.*, p. 214.

¹⁸ AVM, *PVCA*, séance du 25 novembre 1918; séance du 21 juillet 1919.

¹⁹ *Ibid.*, séance du 17 septembre 1918.

²⁰ *Le Canada*, 3 décembre 1918, p. 6.

forcer les propriétaires à divulguer leurs baux uniquement lorsqu'ils comportent des modifications. En outre, le maire appuie sans réserve l'initiative des commissaires en soulignant les répercussions positives qu'un tel règlement aurait sur les finances municipales :

Il est du devoir du propriétaire d'informer la cité du loyer que payent ses locataires, et si on ne veut pas donner ses informations de son propre chef, on doit être forcé à le faire (...) La ville perd des sommes considérables sous le rapport de la taxe d'eau, parce que certains locataires qui payent un loyer de \$50 ou \$100 mais, s'entendent avec leur propriétaire pour que, sous le rapport des taxes, leur loyer ne soit que de \$25 ou \$50 par mois²¹.

Selon les dires du maire, la Ville perd annuellement entre 300 000\$ et 400 000\$ pour cette raison²². Le règlement permettrait entre autres de réduire de manière importante les coûts d'évaluation des propriétés. Avec la déclaration obligatoire des baux, les évaluations pourraient être conçues par le bureau du trésorier en se basant sur le prix annuel des loyers, ce qui permettrait de réduire le nombre d'évaluateurs chargés de la vérification individuelle des propriétés. En dépit des amendements soumis par la Commission administrative, le règlement cède sa place à d'autres, plus urgents, et sombre peu à peu dans l'oubli.

2.1.3 - Réinventer le financement des travaux permanents

Au niveau de l'attribution des services publics, la Commission administrative tente de privatiser les travaux d'égouts et de voirie en affichant des appels d'offres pour chaque projet de sorte qu'en 1920, près de 19% des travaux de voirie sont faits par la Ville, contre 81% par le privé²³. Pour les trottoirs, les proportions sont de 27% et 73% respectivement²⁴. Cette manière de fonctionner contraste radicalement avec la politique de voirie des administrations précédentes. La Ville peut tout de même soumissionner pour ses propres travaux, une méthode introduite par l'ex-commissaire Joseph Ainey, en 1915²⁵.

Malheureusement pour la Commission administrative, le budget de 1918 ne prévoit que 23% des sommes nécessaires à la réalisation des travaux publics²⁶. Dans l'espoir de reprendre

²¹ *Le Canada*, 9 octobre 1919, p. 7.

²² *Ibid.*

²³ AVM, *Rapport de l'Inspecteur en Chef et de l'Inspecteur de la Cité*, 1920.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Le Canada*, 7 mars 1918, p. 8.

²⁶ AVM, *PVCA*, séance du 30 mai 1918.

efficacement les grands chantiers municipaux, elle doit en premier lieu redéfinir les paramètres de leur financement :

Depuis que le pouvoir d'emprunt est épuisé, la ville ne peut plus comme anciennement construire des pavages à même le fonds d'emprunt; il faut donc recourir aux revenus mêmes de la ville. Mais la commission (administrative), qui a comblé un déficit énorme, ne peut conserver un seul sou de revenu à de nouveaux pavages, sans courir à la banqueroute²⁷.

Auparavant, le Conseil municipal (et le Bureau des commissaires après 1910) allouait des sommes générales aux départements chargés des travaux publics pour de nombreux projets à réaliser aux quatre coins de la ville. Nous avons vu au chapitre précédent que cette manière de dépenser avait eu pour conséquence de plonger la Ville dans un précipice financier sans précédent, lequel est l'élément déclencheur de la tutelle. Le plus grand projet de la Commission administrative dans la colonne des revenus est de réinstaurer de manière permanente la taxe d'améliorations locales (TAL) abandonnée au début des années 1910. Elle consiste à faire payer aux propriétaires riverains la majorité du coût des travaux de voirie et d'égouts comme c'est le cas à Toronto et dans de nombreuses autres villes canadiennes. Ce principe de taxation repose sur l'idée que les propriétaires bénéficient financièrement des travaux publics exécutés à proximité de leur résidence en bonifiant leur valeur marchande.

En 1900, la TAL était divisée équitablement entre la Ville et les propriétaires riverains²⁸. À notre avis, cette taxe fut rarement mise en vigueur parce qu'elle était politiquement dommageable pour les élus municipaux. Rappelons qu'elle fut à nouveau mise de l'avant en 1912, mais suite à des pressions de certains échevins, elle est tablettée²⁹. Comme si ce n'était pas suffisant, les propriétaires qui ont payé certaines améliorations locales ont tous été remboursés et les montants furent reportés sur le compte d'emprunt³⁰. Selon Ernest Décary, une réforme en profondeur du financement des travaux publics est nécessaire puisqu'il n'y aurait aucun autre moyen d'asphalter les rues pour les années à venir.

La réintroduction de la TAL est très avantageuse pour la Ville, car elle injecte moins d'argent pour la réalisation de travaux publics et recueille des taxes foncières supplémentaires à la

²⁷ *Le Canada*, 5 mai 1919, p. 3.

²⁸ AVM, *Rapport de l'Inspecteur de la Cité*, 1900.

²⁹ *Le Canada*, 16 mars 1920, p. 8

³⁰ Ibid.

suite de l'augmentation de l'évaluation municipale des propriétés situées à proximité des améliorations locales. Ainsi, la multiplication des travaux d'améliorations locales implique nécessairement une hausse des revenus de la taxe foncière à moyen terme. En payant les travaux de la sorte, la Ville s'improvise créancière auprès des propriétaires assujettis à la taxe d'améliorations locales. Au moment d'entreprendre les travaux de voirie, elle débourse la totalité des fonds nécessaires, mais en réclame le remboursement à 99% au moyen de paiements semestriels amortis sur dix ans. Au bout du compte, la Ville se trouve à payer qu'un pour cent de la facture des travaux d'améliorations locales, à condition que les propriétaires acquittent leurs obligations sur une base régulière et constante. Pour les égouts, la répartition des coûts se fait en moyenne à 87% et 13% en faveur de la Ville, mais les réparations urgentes de tout genre restent assumées en totalité par l'administration municipale.

La TAL comprend en fait plusieurs taxes calculées individuellement. Il s'agit d'un raccourci sémantique visant à faciliter leur compréhension. D'abord mise en vigueur pour la construction de trottoirs et l'asphaltage des rues, la TAL est élargie aux égouts et aux ruelles. En novembre 1919, la Commission administrative instaure une nouvelle politique de travaux qui s'inspire de Toronto³¹. Elle prépare à l'hiver un plan des travaux publics à effectuer en saison estivale selon les requêtes des propriétaires de façon à mieux planifier la répartition de la TAL.

Un débat surgit lorsque la Commission administrative envisage de repaver la rue des Commissaires (de la Commune) entre la Place royale et la Place Saint-Jacques, en vertu de la TAL. Plusieurs échevins trouvent cette méthode de paiement discriminatoire puisque les propriétaires riverains ne sont pas les seuls à bénéficier des travaux d'améliorations locales. Selon eux, les rues sont utiles à tous ceux qui en font usage et l'usure des revêtements est le résultat de tous les passants. Les échevins récalcitrants proposent de convertir la TAL en une taxe spéciale répartie sur l'ensemble des propriétaires de la Ville au prorata de leur évaluation municipale³². L'approche soumise par les échevins est pourtant très aléatoire, car la taxe foncière sert en principe à financer les coûts administratifs de la Ville. La Commission administrative est d'avis qu'une autre taxe générale serait perçue comme une hausse indirecte de la taxe foncière. Malgré tout, la TAL est entérinée sans modification par le Conseil municipal et le principe se poursuivra après le mandat des commissaires.

³¹ *La Patrie*, 22 novembre 1919, p. 3.

³² *Le Canada*, 5 mai 1919, p. 8.

Le déneigement est aussi introduit dans le programme de la taxe d'améliorations locales. Il l'était déjà en ce qui concerne les trottoirs, payé par les propriétaires riverains au prix de cinq sous le pied linéaire³³. Pour un trottoir de 150 pieds, le coût est de 7,50\$ réparti équitablement entre les propriétaires dont le terrain rejoint un bout de trottoir. Supposons que le nombre de propriétés est de dix, la facture est de 75 sous par propriétaire pour chaque bordée de neige durant l'hiver. Lorsqu'une rue est dotée de rames de tramways, les coûts de déneigement sont partagés à parts égales entre la Ville et la *Montreal Tramway Company*³⁴. Ces rues sont déneigées en tout temps en vertu d'un contrat intervenu en 1908. Les autres rues sont déneigées aux frais de la Ville. Durant les mois d'hiver, le service de la voirie ne fait que déblayer les rues et les trottoirs jusqu'à concurrence de six pouces (15,24 cm) à douze pouces (30,48 cm) d'accumulation où il procède alors à sa récupération. Les administrateurs poursuivent la politique de déneigement du Bureau des commissaires, mais augmentent le taux des trottoirs à dix sous le pied linéaire³⁵.

Depuis 1915, les expropriations sont supervisées par la Commission des services d'utilités publiques du Québec (CSUPQ) qui en autorise l'exécution selon le principe de la taxe d'améliorations locales distribuée équitablement entre les propriétaires riverains des deux côtés des rues expropriées et la Ville³⁶. En théorie, elles sont gelées jusqu'en 1922, mais la Ville a le droit d'en imposer à certaines conditions³⁷. Soucieuse de rentabiliser les expropriations, la Commission administrative fait payer aux propriétaires le coût des expropriations, exception faite de ceux qui lui ont versé leurs terrains gratuitement ou par échange. Le cas le plus notable survient en septembre 1921 lorsque la Ville exproprie 19 lots d'une superficie totale de 21 186 m² dans la Ville de Verdun³⁸. Les coûts sont répartis sous la forme d'une TAL à tous les propriétaires situés dans les limites riveraines de l'expropriation. Cette méthode permet notamment de minimiser les frais d'expropriation en limitant la spéculation des terrains. Lorsque les expropriations sont trop dispendieuses, elles sont tout simplement suspendues le temps que les prix demandés par les propriétaires soient abaissés.

³³ Paul Mercier, « Snow Removal in Montreal », *Canadian Municipal Journal*, volume 12, numéro 5 (mai 1916), p. 220.

³⁴ *The Montreal Daily Star*, 6 mars 1908, p. 15.

³⁵ AVM, PVCA, séance du 22 novembre 1919.

³⁶ *Le Devoir*, 1^{er} juin 1920, p. 3.

³⁷ Statuts de la province de Québec, *Loi amendant la charte de la cité de Montréal*, 10 George V, chapitre 86, 1920, section 11, p. 288.

³⁸ AVM, PVCA, séance du 5 septembre 1921.

Nos données révèlent que les dépenses par habitant en travaux publics augmentent légèrement durant le mandat de la Commission administrative comparativement à un ralentissement observé durant les années 1916 et 1917. Est-ce pour autant contraire avec notre analyse des avantages de la TAL? Pas nécessairement puisque le prix des matériaux a grimpé en moyenne de 45%³⁹ et les salaires des journaliers, qui se greffent aux soumissions des entrepreneurs, de 36%⁴⁰. Sans la TAL, il est certain que les dépenses en travaux publics auraient été beaucoup plus élevées, car elles proviennent des travaux d'urgence exécutés aux frais de la Ville. Aujourd'hui, certaines taxes d'améliorations locales sont imposées aux propriétaires riverains par des arrondissements à « l'image d'une hypothèque »⁴¹. Depuis 2004, les frais d'infrastructures reliés à de nouveaux projets résidentiels sont assumés par les entrepreneurs qui les incluent dans le prix d'achat des immeubles⁴².

2.1.4 - Une taxe pour les célibataires

En plus d'élever la taxe foncière, la Commission administrative instaure une taxe pour les célibataires de dix dollars par année. Elle touche tous les célibataires âgés de 25 ans et plus, contribuables ou pas, à l'exception des veufs et des membres d'ordres religieux. À l'époque existe une idée socialement acceptée selon laquelle les célibataires dans la mi-vingtaine « devraient » être mariés depuis quelques années. N'ayant, théoriquement, aucune famille à supporter, ils seraient en mesure de contribuer davantage au trésor public.

En février 1918, John-Patrick Dixon, membre fondateur de la Ligue des propriétaires et futur représentant du quartier Notre-Dame-de-Grâce au Conseil municipal⁴³, propose aux autorités municipales d'imposer une taxe pour les célibataires montréalais, y compris ceux qui payent une taxe d'affaires⁴⁴. Déjà, en 1913, on compte 19 états américains (Californie, Connecticut, Delaware, Floride, Géorgie, Illinois, Indiana, Kansas, Kentucky, Massachussetts, Montana, New York, New Jersey, Oklahoma, Tennessee, Texas, Utah, Washington et Wisconsin)

³⁹ Thomas Adams, « Housing Shortage in Canada », *Canadian Municipal Journal*, volume 13, numéro 8 (août 1918), p. 236.

⁴⁰ *Le Devoir*, 14 janvier 1920, p. 3. La Commission administrative ordonne aux entrepreneurs de payer leurs employés au moins 3\$ par jour lorsqu'ils soumissionnent sur des projets municipaux

⁴¹ Site internet de la Ville de Montréal, « Taxes d'améliorations locales », <http://ville.montreal.qc.ca> (consulté le 2 septembre 2013).

⁴² *Ibid.*

⁴³ J-P Dixon est élu lors d'une élection partielle le 18 mai 1918 en remplacement de Charles Marcil, démissionnaire.

⁴⁴ *Le Canada*, 6 février 1918, p. 8.

et un pays, la France, qui permettent aux municipalités d'imposer une taxe pour les célibataires à taux fixe ou en proportion de leurs revenus⁴⁵.

En juin 1918, le règlement instituant la taxe pour les célibataires est ratifié par la Commission administrative et le Conseil municipal. Il oblige tous les célibataires de 25 ans et plus à s'inscrire auprès du trésorier (bureau des licences) à l'Hôtel de Ville ou par l'intermédiaire d'un poste de police situé dans les limites de la Ville. Les entreprises sont tenues de fournir au trésorier une liste complète des employés assujettis à la taxe et le trésorier municipal peut autoriser des représentants à vérifier n'importe quel établissement, y compris les résidences privées, pour débusquer les célibataires contrevenants. À défaut d'acquitter les dix dollars, le règlement prévoit une amende salée de 40\$ ou une peine d'emprisonnement de deux mois en Cour du recorder (cour municipale)⁴⁶.

Toutefois, la taxe s'avère excessivement difficile à percevoir en raison de l'incertitude quant au nombre exact de célibataires. Estimé d'abord à 10 000, leur nombre grimpe à 20 000, puis à 30 000, avec une évaluation sommaire de la somme à percevoir à 300 000\$⁴⁷. Le problème vient du fait que les célibataires ont tendance à être nomades : « Les célibataires, sauf de rares exceptions, ne tiennent pas maison, et l'on obtiendra très difficilement des renseignements exacts, en allant s'informer à leurs domiciles »⁴⁸. En 1919, la perception de la taxe est suspendue puisque sa légalité est contestée devant les tribunaux. Au mois d'août 1920, le juge en chef de la Cour supérieure, Victor Allard, légalise le règlement instituant la taxe des célibataires⁴⁹. La Ville décide alors d'imposer les célibataires en double⁵⁰.

Rappelons que la Ville de Montréal, à l'époque, ne dispose d'aucun règlement encadrant les baux de locations de sorte les propriétaires ne sont pas tenus de divulguer aux autorités municipales l'adresse de destination de leurs anciens locataires. Dès son adoption, la nouvelle taxe ne manque pas de susciter des protestations. En janvier 1919, environ 300 célibataires

⁴⁵ Marjorie Kohrmauser, « Taxing Bachelors in America », 1898-1939, *History of Tax Law Conference* (6^e édition), 2012, p. 1-2.

⁴⁶ AVM, *PVCA*, séance du 7 juin 1918.

⁴⁷ *Le Canada*, 16 février 1918, p. 8.

⁴⁸ AVM, « Rapport d'Alfred Bienvenu à la Commission administrative », *DDCA*, 30 mai 1918.

⁴⁹ *Le Canada*, 11 août 1920, p. 8.

⁵⁰ Jean-Pierre Collin, « Les stratégies fiscales (...) », *op. cit.*, p. 23.

protestataires se regroupent au sein d'une association citoyenne⁵¹. L'organisation met en évidence le caractère inconstitutionnel de cette taxe qui oblige une catégorie sociale à s'identifier publiquement sans toutefois bénéficier du droit de vote aux élections municipales⁵². Selon la charte de Montréal, le droit de vote est permis aux sujets britanniques masculins de plus de 21 ans qui résident dans les limites territoriales de Montréal au moment de la confection des listes électorales (1^{er} décembre) et qui ont acquitté leurs obligations de quelconques natures⁵³. Plusieurs célibataires se retrouvent donc à payer une taxe sans pouvoir exprimer leur voix sur son utilisation probable.

En janvier 1919, les échevins Desroches (Hochelaga) et Dixon (N.D.G) proposent d'accorder le droit de vote aux célibataires assujettis à la taxe, mais la Commission administrative ne réclame aucun amendement à cet égard auprès du gouvernement provincial⁵⁴. La taxe serait aussi inéquitable du point de vue des soutiens de famille. Qu'en est-il d'un fils aîné de 26 ans qui travaille pour faire vivre sa famille à la suite du décès de son père? À ce sujet, le journal *The Gazette* publie régulièrement des lettres ouvertes de lecteurs concernés de près ou de loin par la taxe des célibataires qui soulignent l'ingratitude de la Ville de Montréal à l'égard des combattants démobilisés.

En novembre 1918, l'échevin Fillion (Ahuntsic-Bordeaux) interpelle la Commission administrative à l'effet d'exempter les invalides de la guerre. Cléments, les administrateurs s'empressent de répondre qu'ils « n'useront d'aucune rigueur » à l'égard de ceux qui seraient dans l'impossibilité d'acquitter la taxe. Toutefois, ils n'apportent aucune modification au règlement⁵⁵. L'échevin Rubenstein (Saint-Laurent), lui-même célibataire, sert de porte-voix aux protestataires. Selon lui, en plus de tasser du revers le droit de vote de ces nouveaux contribuables et d'alourdir le fardeau fiscal des soutiens de famille, la taxe prévoit un mandat d'emprisonnement en cas de non-paiement alors que les autres taxes entraînent une amende ou une interruption de service.

⁵¹ *Le Devoir*, 9 janvier 1919, p. 4.

⁵² *Le Canada*, 11 juillet 1918, p. 6.

⁵³ Statuts de la province de Québec, *Loi révisant et refondant la charte de la Cité de Montréal*, 62 Victoria, chapitre 58, 1899, section 7, articles 43 et 47, p. 304-306.

⁵⁴ AVM, PVCA, séance du 29 janvier 1919.

⁵⁵ *Ibid.*, séance du 26 novembre 1918.

En dépit des démarches entreprises par la Commission administrative, la perception de la taxe des célibataires s'avère un échec cuisant. Le 3 août 1918, deux jours après le délai d'enregistrement fixé par le règlement, seulement 6000 célibataires se sont rapportés aux autorités municipales (sur 30 000 selon l'estimation de départ). Le trésorier-commissaire Gaspard de Serres se réjouit tout de même des maigres rendements de cette taxe impopulaire : « Même s'il n'y avait que 12,000 célibataires qui venaient s'acquitter de leur taxe, d'ici au premier septembre, le revenu n'en serait pas moins de \$120,000, ce qui ferait grand bien aux finances de la ville »⁵⁶.

Pour contrevenir au problème, de Serres se résout à demander l'aide du Bureau d'enregistrement national d'Ottawa (division fédérale qui s'occupe des recensements) pour qu'il lui fournisse les noms et adresses de tous les célibataires montréalais⁵⁷. Malgré l'aide du gouvernement fédéral, la Commission administrative est aux prises avec un problème encore plus complexe que celui du dénombrement des célibataires. En effet, des célibataires payent la taxe en plusieurs versements d'un ou deux dollars tandis que d'autres n'envoient qu'une partie des dix dollars avant de ne plus donner de leurs nouvelles. Certains payent la totalité de la somme par la poste, mais omettent de fournir leur nom et adresse⁵⁸. La Ville décide tout de même de se satisfaire des sommes reçues puisque selon elle, il serait ridicule de poursuivre les contrevenants pour une poignée de dollars. À la fin septembre 1918, des 16 858 célibataires enregistrés, seulement 3857 (23%) ont acquitté leurs dix dollars⁵⁹. Le 31 décembre, le produit de la taxe s'élève à 90 000\$, soit 210 000\$ de moins que les estimations initiales⁶⁰.

Les débats autour de la taxe des célibataires mettent au jour ses irrégularités, notamment parce qu'elle est vise une catégorie sociale plutôt qu'un bien immobilier. Elle comporte de multiples zones grises qui brouillent son interprétation et sa perception. Contrairement à la taxe foncière, à la taxe d'eau ou à la taxe d'affaires, elle génère des revenus aux fluctuations irrégulières. Nous sommes d'avis que la décision d'imposer cette taxe impopulaire prend son sens dans le climat financier d'urgence qui prévalait au début du mandat de la Commission administrative, sans que cette dernière ait à se soucier des conséquences politiques d'un tel geste. Malheureusement pour elle, la taxe pour les célibataires ne survivra pas au départ des

⁵⁶ *Le Canada*, 3 août, 1918, p. 8.

⁵⁷ AVM, PVCA, séance du 6 novembre 1918.

⁵⁸ *Le Canada*, 3 avril 1920, p. 10.

⁵⁹ AVM, « Lettre d'Alfred Bienvenu à Gaspard de Serres », DDCA, 3 octobre 1918.

⁶⁰ *Le Canada*, 31 décembre 1918, p. 8.

administrateurs. Très impopulaire, cette taxe ne permet aucun avantage politique intéressant d'autant plus que son produit est médiocre durant les quatre années où la Commission administrative était au pouvoir. Elle disparaît de la comptabilité municipale dès l'exercice financier de 1923.

2.1.5 - Coopérer avec le gouvernement provincial

En 1909, le gouvernement provincial mettait en vigueur une taxe des amusements payable à même les ventes de billets des lieux de loisirs (cinémas, salles de boxes, théâtres, parcs d'attractions, etc.). On la connaît à l'époque sous le nom de « sou du pauvre », car le produit de la taxe sert à subventionner les hôpitaux et les institutions de charité de la province. À l'époque, les activités récréatives sont perçues comme du luxe et devraient conséquemment être taxées afin d'alléger les dépenses des municipalités en assistance publique. Sur un billet de dix sous, un demi-sou est versé dans les coffres de la province et un demi-sou à la municipalité où le billet a été acheté. Un billet de 25 sous procure trois sous en taxes, un billet de 75 sous, quatre sous, et ainsi de suite⁶¹.

À la fin janvier 1919, le ministre des Finances de la province annonce que le gouvernement abandonne sa partie de la taxe aux municipalités québécoises. On calcule alors que le revenu probable de la taxe d'amusements amènerait 200 000\$ annuellement dans les coffres de la Ville de Montréal. Grâce à ces sommes, les hôpitaux et autres institutions connexes jouiraient de subventions qui amortiraient le fardeau de l'assistance publique. Il faut dire que les besoins en santé et en charité augmentent rapidement après la Première Guerre mondiale, notamment à cause de l'épidémie d'influenza. En 1918, on dénombre sept hôpitaux généraux et 24 institutions subventionnées⁶². L'année suivante, leur nombre double à 80⁶³. L'initiative du gouvernement provincial est donc la bienvenue dans un contexte d'austérité financière. Encore faut-il mettre en place les moyens pour assurer la perception de la taxe d'amusements.

Tout comme pour la taxe des célibataires, la perception de cette autre taxe suscite des difficultés. En mai 1919, la Commission administrative adopte un règlement visant à encadrer sa

⁶¹ *Le Canada*, 15 mai 1909, p. 8.

⁶² AVM, PVCA, séance du 22 novembre 1918.

⁶³ *Ibid.*, séance du 7 juin, 1919.

perception⁶⁴. Tous les établissements de loisirs doivent huit jours à l'avance avertir la Ville de la tenue d'une activité pour qu'elle prenne les dispositions nécessaires. La taxe est payable au moyen d'un billet imprimé par le bureau du trésorier qui est acheté par le tenancier en rouleaux de milles. C'est au propriétaire à inclure le billet de la taxe à l'intérieur du prix d'entrée. Il doit aussi afficher sur un tableau les informations au sujet de la taxe de manière à les rendre visibles au public. À chaque entrée, le propriétaire des lieux déchire le billet de la taxe d'amusements en deux, laisse une partie au client et met l'autre dans un réceptacle fourni par les préposés de la Ville.

Pour s'assurer que l'argent de la taxe est versé aux bons hôpitaux, les commissaires recensent le nombre de lits et exigent des rapports détaillés à propos de leurs activités. Au mois de mai 1919, les citoyens et le Conseil municipal s'indignent lorsque la Commission administrative entend se servir de la moitié de la taxe d'amusements pour financer certains travaux publics urgents et combler un trou budgétaire de 175 000\$ laissés par la bonification des salaires des employés municipaux. Un consensus se dégage dans l'opinion publique voulant que les commissaires essaient de « voler l'argent des pauvres » sans aucun scrupule. En définitive, la Commission administrative fait marche arrière et remet la totalité de la taxe d'amusements aux institutions de santé.

En novembre 1919, le surintendant des privilèges et des licences exige des propriétaires de lieux de loisirs qu'ils fournissent un dépôt représentant 80% du revenu probable de la taxe⁶⁵. Des employés municipaux s'assurent de contrôler le paiement de la taxe d'amusements et s'en font remettre le produit dès la clôture de l'activité. Après avoir constaté que les locataires d'immeubles pouvaient tenir des activités de loisirs sans acquitter la taxe, le règlement est amendé de manière à les inclure sans autres considérations⁶⁶.

2.1.6 - *Rechercher d'autres revenus*

En parallèle, le trésorier-commissaire de Serres gratte les fonds de tiroirs à la recherche de revenus supplémentaires. Il vend d'abord les matériaux inutilisés : boyaux d'incendies, vieilles turbines de l'usine Atwater, tuyaux de fonte, asphalte, dynamite, boîte de carton du bureau du

⁶⁴ *Ibid.*, séance du 12 mai 1919.

⁶⁵ AVM, « Lettre d'Alfred Bienvenu à Gaspard de Serres », *DDCA*, 13 novembre 1919.

⁶⁶ AVM, *PVCA*, séance du 22 octobre 1920.

trésorier, et même les chevaux inaptes à la division de l'incinération des déchets. En juin 1918, c'est au tour des abattoirs d'être touchés par la vague de taxation des administrateurs sous la forme d'une taxe annuelle de 2000\$ pour les trois abattoirs publics, à savoir la *Montreal Abattoirs Limited*, la *William Davies Company* et la *Matthews-Blackwell*, et de 400 \$ pour les trois abattoirs privés, soit la *F. & A. Leduc Limited*, la Jérémie Bélair et la Lecavalier & Ruelle Limitée⁶⁷.

Les administrateurs n'hésitent pas à louer les propriétés inutilisées de la Ville pour se libérer des frais d'entretien et générer un revenu d'appoint. Par exemple, ils louent trois lots à l'angle des rues Lagachetière et Clarke à un groupe d'agents immobiliers asiatiques pour une période de 50 ans au montant de 300 000\$ payables en 500 versements mensuels de 600\$⁶⁸. Le locataire s'engage à entretenir les terrains et à construire un édifice, lequel sera soumis aux mêmes taux de taxes que les autres propriétés privées. De cette manière, la Ville perçoit un loyer stable et des taxes foncières, en plus de reprendre l'édifice une fois le bail de location terminé. La Commission administrative tente aussi de se débarrasser de certains bâtiments municipaux. Trois exemples sont notables : la vieille caserne de pompier de Saint-Henri (20 000\$), un vaste terrain sur la rue du Couvent (35 000\$) et un autre terrain sur l'avenue du Parc (27 000\$)⁶⁹. Additionnées à d'autres lots de tailles réduites, ces ventes représentent une plus-value de 150 000\$.

Suite à d'incalculables requêtes, la salle de l'ancien Hôtel de Ville de Lorimier est louée à l'Association Saint-Pierre Clave pour une année renouvelable à terme⁷⁰. La Commission administrative y insère une clause de reprise sans préavis, ce qui la distingue des méthodes de locations employées par les administrations qui l'ont précédé. Au début de l'année 1920, la Ville suit la tendance à la hausse des loyers, en élevant les siens de 10% pour les tenanciers de kiosques dans les marchés publics⁷¹. Certaines salles municipales sont louées à la journée au prix

⁶⁷ *Ibid.*, séance du 10 juin 1918.

⁶⁸ *Ibid.*, séance du 26 septembre 1919.

⁶⁹ *Le Devoir*, 23 septembre 1919, p. 3.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Le Canada*, 4 février 1920, p. 8.

de huit dollars pour des réunions politiques et de dix dollars pour les concerts, les enchères et autres réunions récréatives⁷².

Une pression est exercée sur le shérif pour qu'il accélère la saisie des propriétés en défauts de paiement. En 1919, le nombre de propriétés inscrites sur la liste du shérif est de 11 848. L'année suivante, il double pour atteindre un pic historique de 22 300 propriétés⁷³. À titre comparatif, en 1912, on dénombre 1674 propriétés saisies contre 7661 en 1917. *L'Annuaire du Canada* calcule qu'à la fin 1920, la Ville détient près de 2 000 000\$ en propriétés vendables⁷⁴. Lorsqu'elle est incapable de vendre les propriétés saisies, elle tente de les rétrocéder aux propriétaires pourvu qu'ils acquittent leurs arrérages et le prix des améliorations locales réalisées entre-temps. Parfois, elle achète les terrains saisis et s'en sert comme monnaie d'échange lors d'expropriation.

Ces revenus réussissent-ils pour autant à soulager le déficit budgétaire? Selon un journaliste du *Devoir*, la vente aux enchères et la location d'immeubles contribuent à rehausser les finances de la Ville de 500 000\$ annuellement⁷⁵. En fait, la catégorie des revenus divers, qui comprend tous les revenus autres que la taxe foncière, la taxe d'eau, la taxe d'affaires, la location de kiosques dans les marchés publics, les licences et les pénalités de la Cour du recorder, passe de 703 523\$ en 1918 à 1 135 842\$ en 1921 (+62%)⁷⁶. De plus, la Commission administrative double le prix des permis et des privilèges et accélère leur émission. Cette stratégie a pour effet de doubler leur valeur entre 1918 et 1921, totalisant un montant approchant le million de dollars⁷⁷. Même s'ils ne constituent que 9% du total des revenus courants de la Ville en 1921, ces deux types de revenus n'en sont pas moins importants.

2.1.7 - Trop d'exemptions

En mai 1918, les commissaires déterrent un sujet tabou à l'Hôtel de Ville : les exemptions de taxes. Selon la charte, de nombreuses propriétés n'ont pas à payer l'impôt foncier annuel comme les biens de la Couronne (gouvernement fédéral), les installations du gouvernement

⁷² AVM, *PVCA*, séance du 17 juin 1919.

⁷³ *Le Canada*, 1^{er} mai 1920, p. 10.

⁷⁴ *Annuaire du Canada*, 1920, p. 717.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ AVM, *Rapport annuel du Contrôleur (...)*, 1930, *op. cit.*, p. 214.

⁷⁷ *Ibid.*

provincial, les institutions religieuses, les œuvres de charité et certaines associations sportives. Ces exemptions auraient été longtemps tolérées par les échevins :

Chaque année, à la même époque, en comparant les propriétés taxées et les autres, celle que, à tort ou à raison, on “n’ose pas”, taxer, ce sont des lamentations à n’en plus finir. On verse des larmes de crocodile dans les milieux où s’élabore la taxation, mais c’est tout ce qu’on fait⁷⁸.

Montréal n’est pas la seule ville à détenir un niveau d’exemptions élevé. La plupart des municipalités nord-américaines sont aux prises avec le même problème et tentent d’y remédier depuis le début du siècle. D’ailleurs, l’Union canadienne des municipalités se prononce en faveur de leur réduction puisqu’elles n’auraient plus leurs raisons d’être dans un contexte où les villes se modernisent et nécessitent des revenus supplémentaires pour faire face à la croissance urbaine : « In the “good old days” (...) property was small, and civic expenses light, such a condition might be excused. But today such action is utterly out-of-date to the city which has met all the expenses which have gone in making the property so much valuable? »⁷⁹.

Tableau 3

Proportion des exemptions de taxes dans certaines villes d’Amérique du Nord, 1917

Ville	Pourcentage de la valeur exemptée	Ville	Pourcentage de la valeur exemptée
Charlottetown	16,93	Régina	9,28
Halifax	34,90	Edmonton	10,24
Saint-Jean	10,82	Victoria	41,50
Montréal	25,09	New York	20,66
Québec	20,57	Philadelphie	13,62
Westmount	14,93	St-Louis	10,90
Ottawa	24,78	Cleveland	11,37
Toronto	12,97	Détroit	11,84
Windsor	13,62	Buffalo	14,43
Winnipeg	29,59	Pittsburg	17,74

Source : *Annuaire du Canada*, 1918, p. 510-512; *The Montreal Herald*, 17 mai 1918, p. 6.

⁷⁸ *Le Monde ouvrier*, 15 mars 1919, p. 1.

⁷⁹ Harry Bragg, « Exemption from Taxation », *Canadian Municipal Journal*, volume 9, numéro 1 (jan. 1913), p. 7.

Tableau 4
Exemptions de taxes à Montréal par quartier, 1918

QUARTIER	Valeur nette imposée	Valeur nette exemptée	Pourcentage d'exemptions	Pourcentage du total d'exemptions
Saint-Jacques	516 178	635 240	55,17	21,31
Saint-André	604 736	450 764	42,71	15,13
Saint-Georges	1 522 918	450 075	22,81	15,10
Mercier-Maisonneuve	552 550	182 110	24,78	6,11
Saint-Laurent	594 733	143 056	19,19	4,80
Sainte-Anne	433 622	140 049	24,41	4,70
Notre-Dame-de-Grâce	456 173	122 657	21,19	4,12
Hochelaga	268 540	107 385	28,57	3,60
Saint-Gabriel	249 345	101 021	28,83	3,39
Papineau	279 135	93 307	25,05	3,14
Ahuntsic-Bordeaux	319 500	90 605	22,58	3,04
Saint-Louis	348 968	73 095	17,32	2,45
Lafontaine	194 944	71 178	26,74	2,39
Laurier	517 137	62 150	10,73	2,09
Saint-Denis	324 179	61 812	16,01	2,07
Sainte-Marie	266 374	61 009	18,64	2,05
Saint-Jean-Baptiste	301 938	49 656	14,12	1,67
Saint-Henri	290 930	46 447	13,76	1,56
DeLorimier	178 962	38 287	17,62	1,28
VILLE DE MONTRÉAL	8 220 862	2 979 903	26,6	100

Source : *Le Canada*, 24 septembre 1920, p. 8.

Toutefois, le problème est plus sensible au Québec où l'Église catholique est solidement institutionnalisée. Le tableau 3 montre que Montréal est au-dessus de la moyenne des villes sélectionnées avec un taux d'exemptions de 25% (tableau 3) en 1917. La Ville est la métropole économique du pays, ce qui en fait le lieu d'accueil de plusieurs établissements provinciaux et fédéraux. Diversifiée sur le plan démographique, la métropole abrite aussi plusieurs institutions religieuses aux confessions variées qui ne paient aucune taxe foncière. En 1918, les exemptions de taxes montréalaises se répartissent ainsi : gouvernement fédéral (46%), gouvernement provincial (2%), institutions et écoles catholiques (27%), institutions et écoles protestantes (12%), institutions juives (1%) et autres exemptions résultant d'accords bilatéraux entre la Ville

et des particuliers (12%)⁸⁰. De 1910 à 1920, la valeur nette d'exemptions a augmenté de 111% alors que l'évaluation foncière taxable s'est accrue de 102%⁸¹.

À Montréal, la lutte aux exemptions est facilitée par l'impasse financière et la venue d'un régime de gouvernance moins soucieux des enjeux politiques qu'elle peut susciter. Le tableau 4 suggère que les propriétés exemptées se situent majoritairement dans les quartiers de Saint-Georges, Saint-André et Saint-Jacques où l'on retrouve les installations de la Commission du havre appartenant au gouvernement fédéral ainsi que de nombreuses institutions religieuses catholiques et protestantes⁸². Ces quartiers englobent à eux seuls la moitié des exemptions totales de la Ville, en 1919. Dans Saint-Jacques, le nombre d'exemptions est supérieur de 23% à la valeur nette des propriétés imposables. Regroupées, elles entraînent un manque à gagner en taxes foncières de trois millions, ce qui est équivalent à 61% des dépenses totales en travaux publics la même année.

Ce sont les municipalités québécoises qui amorcent le débat auprès des gouvernements supérieurs. En 1913, les villes de Longueuil et de Saint-Lambert obtiennent de l'Assemblée législative l'autorisation de taxer les propriétés ecclésiastiques aux fins d'améliorations locales⁸³. Deux ans plus tard, en 1915, c'est au tour de Saint-Hyacinthe d'emboîter le pas de ses voisins de la rive sud de Montréal⁸⁴.

Le Conseil des métiers et du travail de Montréal se rallie à l'offensive de la Commission administrative et dénonce l'obligation morale des échevins d'exempter de vastes étendues de terrains ceinturant les édifices ecclésiastiques⁸⁵. Dans un contexte où la Ville frappe un mur budgétaire, tous les citoyens sont tenus de contribuer à son rétablissement financier. C'est dans cet esprit que le Conseil municipal met en place un comité d'études composé des échevins Brodeur (Saint-Jacques), Jacobs (Saint-Louis), Sansregret (DeLorimier) et Creelman (Saint-André)⁸⁶. Son mandat est de dresser des rapports statistiques détaillés sur le nombre de propriétés exemptes d'impôt. Sceptique, l'échevin Turcot (Laurier) en profite pour mettre en garde ses

⁸⁰ *The Montreal Daily Star*, 14 octobre 1918, p. 7.

⁸¹ AVM, *Rapport annuel du Contrôleur et de l'Auditeur*, 1927, p. 7.

⁸² *Le Canada*, 24 septembre 1920, p. 8.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Le Canada*, 5 mars 1921.

⁸⁵ *Le Monde ouvrier*, 15 mars 1919, p. 1.

⁸⁶ *La Patrie*, 11 mai 1918, p. 1.

collègues sur la délicatesse du débat : « (...) si le débat de la proposition est d'en arriver à taxer nos églises et nos presbytères (je voterai) contre. La commission administrative devrait pouvoir trouver le moyen de combler le déficit sans être obligée de recourir à des moyens extrêmes »⁸⁷.

Quelques mois plus tard, le comité échevinal en vient à la conclusion qu'il y a beaucoup trop d'exemptions de taxes à Montréal et qu'elles devraient être repensées dans leur intégralité⁸⁸. L'échevin Dixon (N.D.G) trouve injuste d'alourdir le fardeau des propriétaires de 35% alors que les exemptions de taxes restent intouchées. Il lance l'idée de poursuivre l'exemption des propriétés de la Couronne en échange de subventions périodiques du gouvernement fédéral, mais il faudra patienter jusqu'aux années 1930 avant que les gouvernements supérieurs ne subventionnent les municipalités sur une base régulière⁸⁹.

Le Conseil municipal exerce un lobby auprès de l'Assemblée législative pour facturer les améliorations locales et restreindre les exemptions de taxes foncières. On soupçonne plusieurs couvents et presbytères de faire de la spéculation foncière sur le dos des contribuables avec leurs terrains adjacents. Ils profiteraient de leur statut particulier pour capitaliser leurs lots vacants et les revendre à profit au moment opportun. Pourtant, l'article 362 de la charte est très clair à ce sujet : « L'exemption (...) ne s'applique pas non plus aux dits terrains et bâtiments, ou partie d'iceux, occupés ou utilisés pour des industries ou travaux dont le profit n'est pas entièrement affecté au soutien desdits instituts »⁹⁰. En d'autres mots, lorsqu'un presbytère dispose d'une ferme laitière pour son usage individuel, l'exemption est légale. Si toutefois il se livre à des activités commerciales au moyen de ses terres, les dispositions de la charte lui refusent un congé d'impôt. Dans ce cas, les estimateurs municipaux sont tenus d'évaluer séparément les lots comme s'il s'agissait de propriétés distinctes ayant un même propriétaire. Jusque-là, les évaluateurs ont toléré les propriétés en défaut par crainte de subir la colère des autorités religieuses.

Lors de la polémique autour de la nationalisation des réseaux ferroviaires du *Canadian Northern* et du Grand Tronc, en octobre 1919, la Commission administrative s'adresse à Ottawa en vue de sauvegarder les intérêts financiers de la Ville⁹¹. Transformées en biens de la Couronne,

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Le Canada*, 14 août 1918, p. 6.

⁸⁹ *Le Canada*, 18 décembre 1920, p. 7.

⁹⁰ *Loi révisant et refondant la charte de la Cité de Montréal*, 1899, *op. cit.*, section 362, p. 390.

⁹¹ AVM, PVCA, séance du 20 octobre 1919.

les installations du Canadien National seraient exemptes de taxes foncières. En 1918, le *Canadian Northern* et le Grand Tronc versaient à eux seuls environ 350 000\$ en taxes foncières dans les coffres de la Ville, soit 5% du produit total de la taxe à l'exclusion des arrérages. Les administrateurs craignent de n'avoir d'autre choix que d'élever la taxe foncière à 1,41\$ dans l'éventualité où ils se verraient retirer cette source de revenus importante. Ils réclament du gouvernement fédéral qu'une clause soit insérée dans l'acte incorporant le Canadien National à l'effet de ne pas considérer la société comme une propriété de la Couronne ou de prévoir des subventions annuelles pour couvrir les dépenses de sécurité.

À l'occasion d'amendements à la charte en 1920, la Commission administrative obtient le droit de taxer les terres agricoles sur le territoire montréalais⁹². Dans les faits, ces « terres en culture » ne le sont pas véritablement puisqu'elles sont souvent improductives ou en friche. On pense qu'une bonne partie des cultivateurs s'en servent à des fins spéculatives lors d'expropriations au détriment des intérêts financiers de la Ville. Le manque de vérification et l'aveuglement volontaire des autorités municipales auraient permis à ces exemptions couteuses de se multiplier à un rythme effréné. Les terres laissées-pour-compte sont imposées au même taux que les propriétés régulières selon une évaluation maximale de 500\$ l'arpent. Pour bénéficier de l'exemption, les terres cultivées doivent l'être à plus de 50% de leur étendue, sans quoi, elles sont imposées au même taux que les terres incultivées.

De 1919 à 1920, les revenus de la taxe foncière augmentent de 9%. Nous croyons que cette augmentation est due en partie à la taxation des terres cultivables, car la construction de nouveaux bâtiments commerciaux, industriels et résidentiels est en chute libre depuis le déclenchement de la guerre. Les effets de la hausse de 35% de la taxe foncière sont perceptibles en 1918-1919 et s'amortissent lors de l'exercice financier suivant. Cependant, mis à part les terres en culture, le dossier des exemptions de taxes sera tabletté de nouveau par les autorités municipales, car la proportion des exemptions par rapport aux propriétés imposables est demeurée insignifiante.

⁹² *Loi amendant la charte de la Cité de Montréal, 1920, op. cit., section 1, p. 288.*

2.2- Mettre de l'ordre dans l'administration

2.2.1- Centraliser les services

Une première réforme visant à centraliser l'administration est opérée en juin 1918 lorsque la Commission administrative procède à la fusion des départements en cinq groupes : finances, travaux publics, santé, sûreté et secrétariat. Ce processus de rationalisation des opérations vise principalement à accroître l'interdépendance entre les services et générer une plus grande coopération entre eux. Il permet notamment de sabrer dans les postes de direction et d'implanter plus de personnel sur le terrain. Au cours de son mandat, les administrateurs remanient à plusieurs reprises la structure des services municipaux sans pour autant déroger avec le modèle d'administration mis de l'avant par les experts new-yorkais. La figure 4 illustre l'organisation finale des services municipaux, en 1921.

Le service des finances comprend tous les départements associés à la gestion des deniers publics, soit le bureau du trésorier, le bureau des estimateurs, le « bureau des licences » (privileges et permis de toutes sortes), le département des papeteries et des impressions et le département des achats et des ventes. De plus, il prend à sa charge les fonctions de nature financière reliées à d'autres services comme les revenus de la location de kiosques dans les marchés publics, les revenus d'entrée des bains municipaux et la location d'immeubles appartenant à la Ville. De cette manière, la Commission administrative s'immisce dans les finances de tous les départements.

Au niveau de la structure, le plus imposant des services est sans conteste celui des travaux publics qui prend sous son aile neuf départements: la voirie, les égouts, l'aqueduc, l'aménagement des parcs et traverses, les immeubles municipaux (à l'exception des revenus), l'incinération des déchets, l'éclairage, l'inspection des automobiles de la Ville (nouveau) et les marchés publics. Vient ensuite le service de la santé qui regroupe les départements de l'hygiène et de la statistique, de l'assistance municipale et des bains publics (sauf les revenus d'entrée). Il s'occupe aussi de l'entretien des parcs et traverse avec une brigade spéciale. Afin d'accroître l'efficacité du service et lui fournir des assises institutionnelles solides, les commissaires décident de rendre permanent le bureau de santé érigé temporairement pour déployer une stratégie de lutte

contre l'épidémie d'influenza de l'automne 1918⁹³. Les pompiers et les policiers sont désormais fusionnés sous la responsabilité du chef de la sûreté tel que proposé par le BRM. Sont rajoutées l'inspection des bâtiments et la Cour du recorder. L'idée de créer un service du secrétariat n'était pas dans les plans des experts new-yorkais, mais elle est retenue par la Commission administrative qui tente d'alléger les responsabilités du service des finances. On y retrouve quatre divisions, soit le bureau du greffier, le secrétariat de la Commission administrative, la bibliothèque publique et les archives municipales. Pour sa part, le service du contentieux reste indépendant, de même que le contrôleur de la Ville.

La fusion des départements permet de réduire le nombre d'inspecteurs affectés à différentes tâches. En septembre 1918, la Commission administrative montre la porte à une trentaine de ses inspecteurs et en profite pour redistribuer leurs fonctions à travers la nouvelle structure des services municipaux fusionnés⁹⁴. Elle abolit le poste de l'inspecteur de la pesée du pain à ce moment sous la responsabilité de la sûreté et confie ses responsabilités aux inspecteurs des aliments à la charge du service de la santé. Les commissaires attribuent à la sûreté la surveillance des rues (division de la police) et licencient du même coup les trois inspecteurs responsables. Quatorze inspecteurs des ruelles (déchets) sont congédiés et leurs fonctions absorbées par la brigade de la salubrité du service de santé. Cette équipe est aussi garante de l'inspection de la robinetterie des établissements, abolissant du même coup les postes des quatre inspecteurs spécifiques à cette tâche. En ce qui concerne les inspecteurs des bâtiments compris à l'intérieur du service des travaux publics, leur nombre est réduit de deux (7 à 5). Ils sont soumis à un examen de compétences et les cinq meilleurs candidats restent en service. Par la suite, l'inspection des bâtiments est entièrement consacrée à la division des incendies du service de la sûreté, ce qui permet d'abolir tous les postes d'inspecteurs des bâtiments. En revanche, l'éclairage est transféré au service des travaux publics⁹⁵.

Selon les administrateurs, certaines tâches d'inspections méritent d'être réorganisées parce qu'elles sont rattachées à des départements qui n'ont pas le personnel compétent pour les mener à bien. Est-il juste de confier l'inspection du pain à la police alors que l'inspection des autres aliments relève du service de la santé? L'inspection des rues est attribuée aux policiers

⁹³ AVM, *PVCA*, séance du 15 mars 1919.

⁹⁴ *Ibid.*, séance du 29 septembre 1918.

⁹⁵ *Le Canada*, 3 juillet 1918, p. 8.

parce que l'automobile génère des problèmes de circulation qui nécessitent la mise en œuvre d'un code de sécurité routière. Ce sont les pompiers qui connaissent les risques associés aux bâtiments lorsqu'ils combattent le feu. Pourquoi ne pas alors leur allouer la tâche de surveiller l'intégrité structurelle des édifices? D'un autre côté, l'éclairage est susceptible d'être mieux coordonné par le service des travaux publics, car l'enfouissement des poteaux implique souvent des réfections sur les trottoirs et les rues adjacentes. En somme, la Commission administrative suit les lignes directrices du rapport du BRM en matière de réorganisation des tâches puisqu'elle réoriente les inspecteurs vers les services adéquats en plus de réduire considérablement leurs effectifs.

À l'occasion de la fusion des finances, Gaspard de Serres en profite pour centraliser véritablement les achats et les ventes de la Ville⁹⁶. Rappelons que le département des achats et des ventes est créé au même moment que le Bureau des commissaires en 1910. Toutefois, ce dernier n'a jamais opéré efficacement étant donné qu'il n'assumait qu'un rôle d'intermédiaire entre les départements et les fournisseurs sélectionnés par ceux-ci⁹⁷. Les départements répertoriaient leurs besoins et contactaient individuellement les fournisseurs. Une fois les démarches complétées, ils acheminaient leurs requêtes au bureau des achats et des ventes pour qu'il confirme les sommes requises.

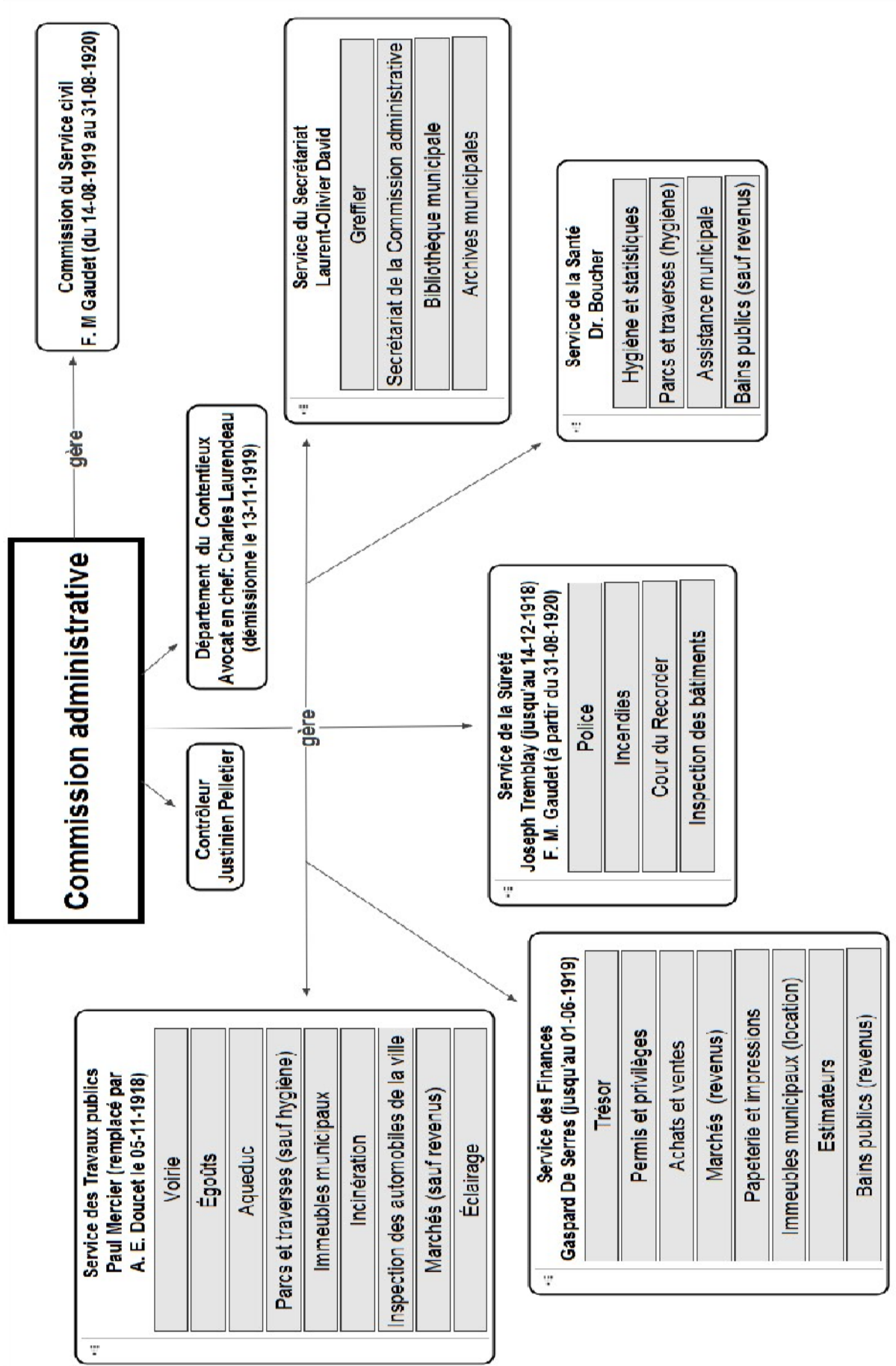
Nuisible pour les finances municipales, l'organisation hasardeuse du département des achats et des ventes avait pour conséquence d'acheter des items en double au prix de détail. Elle empêchait la Ville de bénéficier des prix de gros auprès d'un fournisseur unique. Par exemple, le département de la voirie commandait des plumes à écrire avec un fournisseur, tandis que le département de la santé approchait un autre fournisseur pour le même article. Ce système limitait les appels de soumissions et alimentait les risques de collusion entre les chefs de département et les fournisseurs. L'idée de centraliser les achats et les ventes s'inspire des entreprises privées de grandes tailles qui se développent massivement au début du XX^e siècle. Elle est véhiculée par des hommes d'affaires réformistes qui s'investissent dans l'arène politique municipale :

⁹⁶ AVM, *PVCA*, séance du 4 juin 1918.

⁹⁷ AVM, *Rapport du Bureau (...)*, *op.cit.*, p. 101.

Figure 4

Organigramme des services municipaux fusionnés par la Commission administrative, 1918-1921



In securing efficiency in city purchasing therefore, by the application of the fundamental principles and the use of like methods to those employed in the creation of similar efficient systems by the great corporations of this country, our municipalities are laying the basis for the creation of other systems, applicable to every important function of city government, embodying the highest standard of efficiency known to the world⁹⁸.

En fait, le BRM préconisait de mettre un terme aux appels de soumissions dans les journaux à grand tirage comme *La Presse*, *La Patrie* et le *Montreal Daily Star*, pour ne les afficher qu'exclusivement dans la *Gazette municipale*. Les fournisseurs seraient tenus de s'y abonner comme c'est le cas dans plusieurs villes américaines (Philadelphie, Chicago, New York). Mais la Commission administrative fait tout le contraire en abolissant la *Gazette municipale* et en publiant ses offres dans les journaux de masse. En outre, les tirages quotidiens de *La Presse* et *La Patrie* atteignent plusieurs dizaines de milliers d'exemplaires, ce qui rend plus visibles les appels de la Ville.

La centralisation des achats repose sur la standardisation des produits, la vérification de leur qualité et l'anticipation des quantités requises. Elle implique une déresponsabilisation progressive des départements à l'égard des fournitures nécessaires à leur fonctionnement. La Commission administrative passe le sabre dans les divisions d'achats départementales et met en place six magasins municipaux à travers la ville. Un an après la réorganisation générale du département des achats et des ventes, l'aide-trésorier Patrick Collins se réjouit du succès qu'elle a occasionné : « Ce département, d'organisation nouvelle, fonctionne maintenant efficacement. Des progrès marqués ayant été faits durant l'année, il en résulte que les maisons de commerce sollicitent, en beaucoup plus grand nombre qu'autrefois, des commandes de la Cité »⁹⁹.

2.2.2- Réaffirmer l'autorité de la Ville et mettre à neuf le système des soumissions

Rédigé en 1905, le règlement 435 oblige les entreprises de services publics à estimer les dommages qu'elles pourraient occasionner sur la propriété municipale (trottoirs brisés, revêtements éventrés, aqueduc percé, etc.) et de fournir un dépôt de sécurité auprès du trésorier pour que le service des travaux publics puisse les réparer. Ce règlement touche surtout la *Montreal Water and Power* et la *Public Service Corporation*, deux entreprises privées qui contrôlent l'aqueduc de certaines municipalités annexées par Montréal. Lorsqu'elles procèdent à

⁹⁸ William R. Smith, « Efficiency in City Purchasing », *National Municipal Review*, vol. 2, no. 2 (avril 1913), p. 250.

⁹⁹ AVM, *Rapport annuel du Trésorier*, 1919, p. 7.

des remplacements de tuyaux, elles doivent nécessairement creuser à travers le revêtement pour les atteindre. Toutefois, ces entreprises bafouaient ouvertement le règlement en laissant les rues éventrées sans que les autorités municipales n'interviennent.

Autre cas, plusieurs entreprises comme la *Montreal Tramway Company* ou la *Great North Western Telegraph Company* acheminent un dépôt ridicule au trésorier de la Ville. Toutes les compagnies de services publics, exception faite du *Bell Telephone*, n'ont jamais averti les autorités municipales avant d'entreprendre leurs travaux sur la propriété publique. Elles envoyaient leur avis après coup¹⁰⁰. Ainsi, la Ville se retrouvait à payer les réparations avec l'argent des contribuables. La Commission administrative tente de réduire ces irrégularités en se réservant le droit de suspendre les travaux d'une entreprise lorsque celle-ci ne se conforme pas à la remise intégrale d'un dépôt de sécurité. L'ingénieur en chef, Paul Mercier suspend même les travaux commencés par certaines entreprises de services publics le temps de trouver un terrain d'entente au sujet des dédommagements prévus par le règlement¹⁰¹. Cette mesure est également étendue aux entrepreneurs qui soumissionnent sur des travaux d'égouts ou de voirie. Ils doivent fournir un dépôt correspondant à environ 10% de la valeur estimée du projet¹⁰².

En juin 1918 survient un différend entre la Ville et la *Montreal Light Heat and Power* au sujet d'un chantier en défaut. Ernest Décary s'y présente lui-même et demande aux employés de lui fournir les documents attestant du paiement du dépôt de sécurité obligatoire. Comme le dépôt n'a pas été fait, le président de la Commission administrative ordonne aux employés de cesser leurs activités et poursuit la compagnie récalcitrante en Cour du recorder¹⁰³. Le gérant de l'entreprise, J. S. Norris, présente ses excuses auprès de la Ville et s'engage à se conformer au règlement 435. Par contre, il ne manque pas de réitérer comme justification que la MLHPC « a toujours agi ainsi » et que « personne ne s'en ait plaint jusqu'à présent »¹⁰⁴. Loin d'être du ressort de l'anecdote, cet événement démontre que les administrateurs désirent faire table rase avec une culture de tolérance très coûteuse pour les contribuables.

¹⁰⁰ *Le Canada*, 14 juin 1918, p. 8.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² AVM, *PVCA*, séance du 20 septembre 1919.

¹⁰³ *Le Devoir*, 27 juin 1918, p. 6.

¹⁰⁴ *Le Canada*, 28 juin 1918, p. 8.

Avec la surtaxe foncière, le règlement 435 vise à améliorer le rapport de force de la Ville à l'égard des grands trusts de services publics. Quelques mois plus tard, en novembre 1918, la Commission administrative décrète que la responsabilité des réparations tombe sur les épaules des entreprises de services publics. Cela fait en sorte que la Ville peut entamer des poursuites avec plus de facilité¹⁰⁵. Au lieu d'être payés en totalité au début du contrat, les entrepreneurs le sont désormais au fur et à mesure que les travaux progressent¹⁰⁶.

Jusqu'en 1918, le système de soumissions était géré par le défunt Bureau des commissaires. Les règles manquaient de clarté et leur affichage public laissait à désirer. Par souci de transparence, la Commission administrative décide en septembre 1919 de réformer complètement les méthodes de dépôt des soumissions¹⁰⁷. Dorénavant, elles sont acheminées directement aux commissaires par lettres recommandées déposées au bureau de poste avant la clôture de l'appel d'offres dans les journaux à grand tirage. Cette méthode vise à empêcher les soumissions de se retrouver entre les mains de fonctionnaires complaisants à l'égard des entrepreneurs. Pour être ouvertes, les enveloppes de candidature nécessitent l'estampe officielle de la Ville ou le reçu du bureau de poste comme preuve. Cette façon de procéder devrait réduire, espère-t-on, le nombre d'irrégularités qui pouvaient se produire par le passé.

2.2.3- *Changer les méthodes comptables*

À l'hiver 1919, le trésorier-commissaire Gaspard de Serres embauche treize femmes secrétaires pour accélérer la confection des rôles d'évaluation¹⁰⁸. Ces employées sont permanentes et soumises aux mêmes conditions que les employés masculins. Même si l'embauche de personnel supplémentaire entraîne une augmentation des dépenses en salaires, la Ville évite de contracter des emprunts en anticipation de la perception de revenu. Les intérêts de ces emprunts sont significatifs, car de courte durée. Ainsi, un emprunt de 6 100 000\$ contracté en 1918 à 6% d'intérêts en coûte à la Ville 366 000\$, ce qui est beaucoup plus lourd que l'embauche de secrétaires avec un salaire annuel de 800\$¹⁰⁹. En mars 1919, la Commission administrative obtient un amendement à la charte qui lui permet de modifier les dates de confection des rôles

¹⁰⁵ *Le Canada*, 28 novembre 1918, p. 3.

¹⁰⁶ AVM, *PVCA*, séance du 25 septembre 1919.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Le Canada*, 28 mai 1919, p. 3.

¹⁰⁹ AVM, *PVCA*, séance du 7 juin 1918. La venue de la Commission administrative à la tête de la Ville est accueillie favorablement par les milieux financiers.

d'évaluation¹¹⁰. Désormais, les évaluateurs rédigent les factures de taxes en janvier au lieu de mai et devance d'un mois la date limite du paiement des comptes (1^{er} octobre au lieu du 1^{er} novembre), ce qui lui permet de planifier le budget de l'année suivante avec plus de souplesse¹¹¹.

Gaspard de Serres réorganise le mode de paiement des comptes de taxes en permettant aux contribuables d'utiliser six postes de police situés un peu partout dans les limites de la Ville¹¹². Toutefois, ce mode de fonctionnement ne suscite guère d'attrait puisque les contribuables préfèrent faire leur visite annuelle au « palais de Concordia ». C'est plutôt le nouveau système du coupon qui accroît l'efficacité de la perception du revenu, car au lieu de s'entasser devant les guichets de paiements, les contribuables prennent un coupon qui les redirige vers un seul préposé en charge de toutes les taxes. Le commis inscrit les taxes exigées dans un livre, collecte l'argent, puis estampille le coupon qui sert de preuve de paiement. Même si ce système nécessite l'embauche de plusieurs commis, il en résulte une accélération des procédures et une réduction des erreurs. Notons que plus la Ville récolte rapidement les taxes municipales, mieux elle peut coordonner le financement des travaux publics. Cela contraste totalement avec l'ancienne façon de procéder tel que le fait savoir l'aide-trésorier Patrick Collins :

On sait qu'auparavant les taxes d'eau, d'affaires et de propriétés étaient payées au bureau du trésorier au moyen de comptes qui, après avoir été transmis à deux ou trois commis du département, étaient ensuite remis aux contribuables. Ceux-ci devaient d'abord se présenter à un guichet, où là, on faisait une entrée dans un livre, et ensuite, à un autre guichet, après avoir rempli là aussi certaines formalités, on remettait le compte qui avait été préparé et soldé. Il en résultait, comme on l'imagine facilement, un encombrement et une perte de temps considérable (...) ¹¹³.

L'année suivante, en 1920, les administrateurs collaborent avec la Banque d'Hochelaga et la Banque de Montréal pour le paiement des taxes municipales, moyennant, bien sûr, une contribution financière de la Ville. Très populaire, cette stratégie désengorge le bureau du trésorier des hordes de contribuables et augmente de 40% le nombre de comptes payés en avance en comparaison de l'année précédente¹¹⁴.

¹¹⁰ Statuts de la province de Québec, *Loi amendant la charte de la Cité de Montréal*, 9 Georges V, chapitre 90, 1919, section 66, p. 219.

¹¹¹ AVM, *PVCA*, séance du 29 mars 1919.

¹¹² *Le Canada*, 4 septembre 1919, p. 8.

¹¹³ *Le Canada*, 18 juillet 1918, p. 6.

¹¹⁴ *Le Canada*, 27 juillet 1920, p. 8.

2.3- Professionnaliser la fonction publique municipale

2.3.1- Lutter contre les syndicats

L'année 1918 voit la consolidation des syndicats d'employés municipaux affiliés à des unions internationales de métier, à l'exception du syndicat des fonctionnaires de l'Hôtel de Ville, l'Union mutuelle des employés civiques (UMEC), qui reste indépendant¹¹⁵. À l'époque de la Commission administrative, les employés de la Ville sont divisés en deux catégories : les fonctionnaires municipaux qui s'occupent des tâches administratives et les « employés civiques » qui réalisent les travaux manuels (policiers, pompiers, employés de l'incinération, employés de l'aqueduc, employés des parcs, ouvriers de la voirie, etc.). Le terme « employés municipaux » fait référence aux deux catégories de personnel.

Depuis le début des années 1910, les employés municipaux se plaignent de recevoir un salaire misérable en regard du coût de la vie qui grimpe en flèche. Ils déplorent également les conditions de travail laborieuses et les méthodes d'embauche (et de renvoi) et de promotion qui relèvent des chefs de service. Le favoritisme et l'injustice génèrent un climat de travail malsain qui soulève un mécontentement généralisé. Selon nous, la venue de la Commission administrative n'est pas à l'origine de la formation de ces syndicats. Ils émanent de griefs accumulés depuis une décennie et qui explosent au moment où les commissaires effectuent des suppressions de postes abruptes au début de leur mandat.

La montée du syndicalisme en milieu municipal est amèrement reçue par les gouvernements locaux d'Amérique du Nord qui y perçoivent une menace sérieuse à l'autorité des chefs et à l'efficacité des services. À Montréal, la syndicalisation des policiers s'accélère en septembre 1918 lorsque 657 des 750 policiers se regroupent au sein d'un syndicat international¹¹⁶. Même constat pour l'UMEC qui comprend 800 membres sur 1200 employés¹¹⁷. À l'automne 1918, les chefs de service sont forcés de se « débarrasser de tous les employés qui ne sont pas strictement nécessaires »¹¹⁸. La Ville, pense-t-on, devrait se gérer comme n'importe quelle

¹¹⁵ L'association est formée le 16 juin 1908. Michèle Dagenais. *Des pouvoirs et des hommes (...), op. cit.*, p. 165.

¹¹⁶ *Le Canada*, 10 septembre 1918, p. 3. Les cadres ne font pas partie du syndicat.

¹¹⁷ *Le Devoir*, 10 décembre 1919, p.

¹¹⁸ *Le Canada*, 1^{er} février 1918, p. 8.

entreprise privée en difficulté en réformant ses structures et en licenciant les employés jugés en trop.

Six mois après l'entrée de la Commission administrative à l'Hôtel de Ville, près de 700 employés se sont vu montrer la porte. Parmi eux, on compte la moitié du personnel de la bibliothèque municipale, une cinquantaine de policiers¹¹⁹ et de pompiers, tout le personnel chargé de la rédaction de la *Gazette municipale*, une dizaine d'employés du secrétariat municipal et plusieurs dizaines de journaliers du service des travaux publics. Au bureau de santé, certains médecins masculins sont remplacés par des infirmières payées moins cher. Ce sont maintenant des femmes qui s'occupent des visites médicales et informatives ponctuelles dans les foyers montréalais¹²⁰. À cela, s'ajoutent le cortège d'inspecteurs licenciés et la rétrogradation de plusieurs cadres lors de la fusion des départements municipaux. Une fois la vague de congédiement effectuée, la Ville recueille la somme de 800 000\$ à être redistribuée en hausses salariales urgentes.

Pour les cols bleus, c'en est trop. Le 12 décembre 1918, les policiers, les pompiers, les employés de l'incinération et les ingénieurs de l'aqueduc déclenchent une grève concertée. Dans l'espace de quelques minutes, la Ville n'est plus en mesure de fournir des services de sécurité, d'assurer la protection contre le feu, de collecter les déchets et d'alimenter les quartiers en eau potable. Après une nuit de chaos, la Commission administrative rend les armes et accepte de confier le litige à un comité d'arbitrage qui rend un jugement favorable aux employés.

Au cours de l'année 1919, plusieurs grèves municipales ont pour but la reconnaissance des syndicats de policiers, pompiers et employés de l'aqueduc et de l'incinération. C'est le cas à Boston, Winnipeg et Calgary. En outre, Montréal reprend le point de vue des autres villes d'Amérique du Nord en refusant obstinément de reconnaître les syndicats de ses employés, et ce, même si la majorité d'entre eux en font partie. Rappelons qu'à l'époque, les syndicats d'employés municipaux montréalais reposent sur une adhésion volontaire. Intransigeants, les commissaires autorisent les pompiers et les policiers à se regrouper en associations pour gérer leurs « propres affaires », mais refusent qu'ils s'affilient à des centrales syndicales internationales. Dans les faits, la Ville refuse de reconnaître les syndicats de policiers et de

¹¹⁹ Le nombre de postes de police passe de 34 à 23.

¹²⁰ *Ibid.*

pompiers puisqu'ils sont membres respectivement du Congrès des métiers et du travail du Canada et de l'*American Federation of Labor* (AFL).

Pour freiner la montée des syndicats municipaux, la Commission administrative déploie une stratégie en deux volets : réajuster les salaires et créer un fonds de pension équitable. Les commissaires récupèrent l'argent épargné par les licenciements et le redistribuent en hausses salariales pour les employés de tous les services. Par exemple, ils augmentent l'échelle salariale journalière des préposés à la station de pompage de 2,75\$-3\$ à 3,50\$-4 \$¹²¹. Lors de l'arbitrage du conflit entre les employés manuels et la Ville, en janvier 1919, les policiers obtiennent une échelle salariale rehaussant leurs gains d'environ 30%¹²². À l'automne 1919, les administrateurs font passer le salaire des journaliers de 2,75\$ à 3,25\$ en janvier 1920, soit une augmentation totale de 36%¹²³.

Les fonctionnaires arrachent de leur côté des augmentations sous la forme d'une bonification de leur travail accordé en proportion de leur salaire. Ce bonus privilégie d'abord les fonctionnaires municipaux à faibles revenus qui souffrent de l'inflation : « On réalisa parfaitement l'impossibilité dans laquelle se trouve, de nos jours un père de famille de faire face à ses obligations avec un salaire tel que le salaire payé à la grosse partie des employés de l'hôtel de ville »¹²⁴. À compter de 1919, la Commission administrative verse aux fonctionnaires municipaux une prime renouvelable une fois l'an selon la santé financière de la Ville et payée en versements mensuels en fonction du salaire et de l'état matrimonial de l'employé. Un fonctionnaire marié gagnant un salaire de moins de 1000\$ par année reçoit une prime correspondant à 15% tandis qu'un fonctionnaire célibataire en reçoit la moitié. Pour les employés mariés avec un salaire situé entre 1000\$ et 1200\$, le bonus est de 10%. Ceux qui ont un salaire de plus de 1500\$ reçoivent quant à eux 5% (2,5% pour les célibataires)¹²⁵.

En 1921, les modalités de paiement des bonis annuels changent au profit d'une distribution uniformisée à tous les employés gagnant moins de 2000\$ de l'ordre de 120\$ pour les

¹²¹ *Le Canada*, 25 septembre 1918, p. 6.

¹²² AVM, *Décision du bureau chargé de l'arbitrage relativement aux Salaires et Conditions de travail en rapport avec certains Employés du Département de la Police de Montréal et la Corporation de la Ville de Montréal*, p. 11

¹²³ *Le Devoir*, 14 janvier 1920, p. 3.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ *Le Canada*, 26 décembre 1918, p. 6.

hommes mariés et de 60\$ pour les célibataires¹²⁶. Ces changements n'ont pas le temps d'être mis en place que la Commission administrative transforme la bonification en hausse salariale permanente de 6% pour tous les fonctionnaires municipaux¹²⁷. En tout, les augmentations de salaire coûtent 700 000\$ à la Ville, soit 100 000\$ de moins que les économies produites par la vague de licenciement de l'automne 1918. Cette somme supplémentaire est octroyée à l'achat d'équipement au goût de la technologie de l'heure afin d'accroître l'efficacité des employés (nouveaux fourneaux d'incinérations, voitures de patrouille, nouvelles turbines à l'usine Atwater, calculatrices pour la perception du revenu, etc.).

Au mois d'août 1918, la Ligue des propriétaires fait parvenir une lettre à la Commission administrative lui demandant d'abroger les règlements 143, 506 et 621 concernant les fonds de pension municipaux. Selon elle, la Ville ne devrait pas payer à elle seule les retraites de ses employés; ce devrait être les employés uniquement qui alimenteraient la caisse de retraite au moyen de contributions durant leur service.

Avant la guerre, le Bureau des commissaires avait étudié un projet de fonds de pension du directeur de l'assistance municipale, mais ce dernier n'a débouché sur rien de concret¹²⁸. En août 1918, la Ligue des propriétaires rouvre le débat sur la réforme des pensions municipales et suggère que la caisse de retraite soit alimentée seulement avec les contributions individuelles des employés, ce qui permettrait à la Ville d'épargner 100 000\$ par année¹²⁹. La Ville paierait en totalité les retraites de ses employés jusqu'à concurrence d'un certain nombre d'années de service. Intéressé par la question, le Conseil municipal forme une commission échevinale spéciale qui envisage un revirement des contributions du côté des employés sous la forme d'une souscription annuelle obligatoire payable selon le nombre d'années de service¹³⁰. Par exemple, si le nombre d'années de contributions est de 25 ans et qu'un employé quitte la vie active après 30 ans de service, il serait exempt de prélèvements salariaux durant son dernier lustre à l'emploi de la Ville. D'un autre côté, un employé mis prématurément à la retraite après 15 ans continuerait à payer ses contributions pour les dix années suivantes afin d'être admissible au régime de retraite.

¹²⁶ *Le Canada*, 29 janvier 1921, p. 10.

¹²⁷ AVM, *PVCA*, séance du 30 mars 1921.

¹²⁸ *Le Canada*, 17 juillet 1920, p. 10.

¹²⁹ *Le Canada*, 9 août 1918, p. 8.

¹³⁰ *La Patrie*, 13 septembre 1918, p. 10.

Le conseiller Lamarre (Papineau), président de la commission échevinale d'étude, propose une solution à l'impasse des retraites municipales. Elles ne s'appliqueraient qu'aux employés permanents, à savoir les fonctions qui « exigent en permanence quelqu'un pour la remplir et pour laquelle il est voté dans le budget annuellement un salaire déterminé, pourvu qu'ils remplissent les conditions ci-après réglées »¹³¹. Les employés seraient admissibles au fonds de pension après 30 années de service ou 60 ans d'âge, et 20 ans pour les policiers et les pompiers. Le droit de pension serait également acquis après dix ans de service pour les employés ayant contracté une maladie grave au travail. En cas d'accidents mortels, la pension revient à la famille de l'employé sans considération d'âge. Par souci d'équité, l'échevin Bédard (Saint-Henri) recommande d'élargir le nouveau fonds de pension aux employés déjà à la retraite pourvu qu'ils payent une contribution pendant un certain nombre d'années en proportion de leur ancienneté.

La caisse de retraite serait renflouée par la Ville et par les employés municipaux. D'une part, la Ville verserait un montant unique de 200 000\$ sur quatre ans comme fonds de roulement de base. La part des employés serait payée au moyen de prélèvements de 4% sur les salaires et les bénéfices connexes dont jouissent certains cadres. De plus, la caisse serait supervisée conjointement par la Ville et les employés sous la forme d'un comité qui aurait pour composition le maire, l'avocat en chef, le greffier, le trésorier, le contrôleur, le chef de police, le chef des incendies, le chef du service d'hygiène et le « payeur de la cité » (représentant des contribuables). Ce comité surveillerait l'allocation des fonds de retraite et contrôlerait le fonctionnement administratif de la caisse en embauchant un expert-comptable indépendant pour vérifier les comptes de la caisse tous les trois ans.

Selon l'échevin Dixon, un employé avec un salaire de 2000\$ par année recevrait la moitié de son salaire sur une base stable et régulière, ce qui contraste abruptement avec les maigres 100 000\$ qui étaient alloués aléatoirement par la Ville à plusieurs centaines d'employés retraités¹³². De plus, lorsque la Ville était en difficulté financière, les employés retraités étaient les premiers à écoper des soubresauts budgétaires. Notons toutefois que le débat sur le financement de la caisse de retraite s'inscrit à l'intérieur d'un contexte d'impasse budgétaire où la Ville tente de se départir de la responsabilité de subvenir aux besoins de ses retraités.

¹³¹ *Ibid.*

¹³² *Le Canada*, 2 février 1921, p. 8.

2.3.2. De nouvelles règles bureaucratiques

Durant la tutelle, les commissaires implantent une série de mesures disciplinaires visant à limiter l'emprise des chefs de service et des élus sur les employés municipaux. Ils s'attaquent d'abord au cas des fonctionnaires de l'Hôtel de Ville en imposant un règlement de ponctualité et d'assiduité, une stratégie essentielle à l'efficacité de l'administration¹³³. Le règlement fixe la semaine de travail à 44 heures du lundi au vendredi de 9h00 à 17h00 et de 9h00 à midi le samedi. En outre, les fonctionnaires disposent d'une période de repas d'une heure et demie déterminée par le chef de service entre 11h30 et 14h30 de manière à poursuivre les activités à moindre rythme. Le matin, chaque employé inscrit à l'arrivée son nom dans un registre d'horaire sous la surveillance d'un préposé qui trace une ligne à l'encre rouge sous le dernier nom pour reconnaître les retardataires. Chaque chef de service transmet en début de mois un rapport détaillé répertoriant les noms des fonctionnaires retardataires pour que la Commission administrative procède à des déductions de salaire ou à des licenciements pour ceux qui arrivent trop souvent en retard au travail. Les heures de repas et de fin de journée de travail sont inscrites de façon identique.

Pour éviter de paralyser les services, les administrateurs réarrangent les horaires du personnel. En juillet 1918, les fonctionnaires permanents ne peuvent plus comme avant sélectionner leurs vacances tous en même temps. Il leur est accordé une semaine pendant la saison estivale (mai-septembre) et une autre entre les mois d'octobre et avril lorsque les tâches sont moindres¹³⁴.

D'autres changements touchent le service des travaux publics. En novembre 1918, les administrateurs rédigent un règlement sur le fonctionnement de l'atelier de Lorimier¹³⁵. La semaine de travail, totalise 60 heures du lundi au samedi de 7h00 à 18h00 avec une heure de repas de midi à 13h00. Chaque employé a son propre numéro d'identification et s'enregistre au moyen du *punch* quatre fois par jour comme les fonctionnaires : le matin en entrant au travail, le midi avant d'aller manger, en revenant de l'heure de repas et à la fin du quart de travail. S'ajoutent une cinquième et une sixième inscription en cas d'heures supplémentaires. Ceux qui

¹³³ AVM, *PVCA*, séance du 3 septembre 1918.

¹³⁴ *Ibid.*, séance du 2 juillet 1918.

¹³⁵ *Ibid.*, séance du 19 novembre 1918.

omettent de s'enregistrer auprès de l'horloge automatique perdent trente minutes de salaire. Pire encore, dans le cas où un employé est surpris à poinçonner la carte d'un collègue, il est licencié sur-le-champ. En ce qui concerne les heures supplémentaires, elles sont payées à temps et demi au moyen de cartes fournies par le contremaître en matinée.

L'usage du matériel est aussi soumis à des restrictions sévères. Par exemple, les paquets sortis de l'atelier sont fouillés minutieusement afin d'être certains qu'aucun matériel de la Ville n'ait été volé. Les outils sont placés à l'intérieur de casiers verrouillés et facilement identifiables par numéro. L'employé requérant doit remplir une fiche de vérification sur laquelle sont affichés son numéro d'employé, le numéro de l'outil emprunté et le temps d'utilisation probable. Tous les outils sont tenus d'être rapportés le samedi avant 17h30 sans quoi, ils sont considérés perdus et facturés par déductions salariales. Les réparations de véhicules sont observées scrupuleusement par le contremaître pour s'assurer qu'elles soient prescrites par la Ville. Chaque réparation comporte un numéro de travail devant être indiqué dans la feuille de temps individuelle des employés. De plus, les pièces et autres matériaux nécessaires à la réalisation des travaux sont acheminés à l'atelier par réquisitions faites par le contremaître avant 9h30.

En juillet 1919, la Commission administrative entend aussi régler les absences au travail pour cause de maladie. Jusqu'à ce moment, les employés recevaient leur plein salaire, peu importe leur statut (permanent ou temporaire) et le délai d'absence. Elle décide tout de même d'accorder les congés payés à tous les employés permanents et journaliers à l'emploi de la Ville avant le 1^{er} janvier 1919¹³⁶. Une année s'écoule avant qu'un règlement clair (et fort contraignant) ne soit introduit d'abord chez les fonctionnaires, puis chez les policiers et les pompiers.

Au début du mois de janvier 1920, des amendements sont ajoutés au règlement sur l'assiduité et la ponctualité des fonctionnaires municipaux¹³⁷. L'employé permanent doit avertir son supérieur avant 10h00 s'il ne peut venir travailler. Les chefs de service transmettent mensuellement à la Commission administrative un rapport dans lequel y sont indiqués les noms et l'état de santé des employés malades. Par la suite, le médecin convoque les employés malades, les évalue et remplit un formulaire en trois exemplaires qu'il remet respectivement au fonctionnaire concerné, au chef de service pour lequel l'employé travaille et au service de la

¹³⁶ *Le Canada*, 16 juillet 1919, p. 8

¹³⁷ AVM, PVCA, séance du 20 janvier 1920.

santé pour étude. Lorsqu'une absence se prolonge pour une période indéterminée et que le travail doit être effectué par un employé temporaire, le salaire versé au fonctionnaire malade est réduit de moitié pour une période de 15 jours¹³⁸.

L'encadrement des absences dans le service de la sûreté est beaucoup plus contraignant que chez les fonctionnaires¹³⁹. À partir de juillet 1920, un employé doit justifier sans délai les motifs de son absence auprès de son supérieur. Par la suite, il lui est strictement interdit de quitter son domicile jusqu'à ce qu'un médecin de la Ville ne confirme son état de santé et en décide autrement. Ce médecin convoque l'employé malade pour l'examiner ou se dirige chez lui s'il est incapable de se déplacer. Tous les jours, le médecin remplit un suivi de santé et l'achemine au chef de la sûreté. Seul le médecin a l'autorité de juger de la capacité d'un employé à retourner au travail. Il peut d'ailleurs assigner des policiers ou des pompiers à des travaux légers à l'intérieur des postes jusqu'à nouvel ordre. Les sources ne permettent pas de confirmer ou d'infirmer l'élargissement de ces contrôles à l'ensemble des cols bleus, mais le principe de baliser les absences au travail et de restreindre les cas de fraude se poursuivra après le passage de la Commission administrative.

Ces règlements disciplinaires impliquent une dépersonnalisation des relations de travail qui limite les traitements de faveur et empêche les employés d'utiliser les ressources de la Ville à leur profit. Aujourd'hui incontournables, ces mesures sont en construction à l'époque de la tutelle. Elles s'avèrent fondamentales dans l'organisation de la bureaucratie municipale à Montréal, signe que son administration se modernise à l'image des grandes entreprises privées. En d'autres mots, la Commission administrative essaie tant bien que mal d'édifier une bureaucratie où les règles permettent une organisation standardisée du travail.

En 1917, la Ville ne détient qu'une équipe de pompiers aux rotations irrégulières qui compromet l'efficacité de plusieurs postes. En 1917, le BRM avait recommandé à la Ville d'adopter un système de rotation avec deux équipes¹⁴⁰. C'est chose faite en décembre 1919 lorsque la Commission administrative embauche une centaine de pompiers à être distribués dans

¹³⁸ Michèle Dagenais, « Discipliner les fonctionnaires de l'administration municipale », *Revue de la Société historique du Canada*, volume 2, numéro 1 (1991) p. 84.

¹³⁹ AVM, PCVA, séance du 21 juillet 1920.

¹⁴⁰ AVM, « Fonctions de Sûreté publique », *Rapport du Bureau (...)*, *op.cit.*, p. 49.

les postes problématiques¹⁴¹. Elle crée par le fait même deux équipes d'opérations aux heures successives pour s'assurer que les pompiers obtiennent des heures de repos suffisantes¹⁴². Ainsi, tous les postes disposent maintenant de deux capitaines en alternance¹⁴³. Un autre problème récurrent est celui des policiers chargés de la surveillance routière qui sont obligés de revenir à leur poste à la fin de la journée. Parce qu'elle craint qu'ils ne quittent le travail à l'avance ou qu'ils omettent de patrouiller dans les rues en début de journée, la Commission administrative refuse en janvier 1921 de les libérer de cette obligation¹⁴⁴.

2.3.3. *Une Commission du Service civil*

Jusqu'en 1919, l'octroi des salaires et des promotions tient du politique et de l'autorité des chefs de département. Chez les employés municipaux, on croit que les relations de travail sont soumises au favoritisme en dépit des conclusions de l'Enquête Cannon¹⁴⁵. En fait, les salaires sont fixés selon les liens personnels entretenus avec les directeurs de sorte que certains employés aux fonctions identiques et au même niveau d'expérience se retrouvent avec des salaires différents. Aucune règle n'encadre réellement les relations de travail si ce n'est de la création des syndicats d'employés municipaux. Voilà pourquoi en août 1919, les administrateurs forment ce qui deviendra le tout premier département des ressources humaines, la Commission du Service civil (CSC) pour s'occuper de l'embauche, des promotions et de l'octroi des salaires sans l'interférence des politiciens et des chefs de service¹⁴⁶. Elle est composée de fonctionnaires municipaux spécialement chargés de la gestion du personnel dans tous les services. C'est un organe intermédiaire entre les employés et les directeurs administratifs qui retirent aux élus leur droit d'ingérence dans les relations de travail. Son président est le colonel Frédéric Mondelet Gaudet, médaillé de la Première Guerre mondiale à l'origine de la création du 22^e régiment canadien français¹⁴⁷. Rappelons qu'en 1917, le programme d'administration du BRM avait comme nerf central la formation d'une CSC.

¹⁴¹ *Le Canada*, 11 décembre 1919, p. 7. La plupart de ceux-ci sont d'anciens pompiers de Maisonneuve licenciés après l'annexion.

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ Auparavant, c'est le lieutenant qui prenait la relève de son chef.

¹⁴⁴ *Le Canada*, 12 janvier 1921, p. 8.

¹⁴⁵ *Le Canada*, 25 mars 1918, p. 4; 18 septembre 1918, p. 6; 15 novembre 1919, p. 10.

¹⁴⁶ AVM, *PVCA*, séance du 14 août 1919.

¹⁴⁷ Il démissionne de son poste en 1920 pour occuper celui de chef de la sûreté qui est resté vacant depuis la grève des policiers et des pompiers de décembre 1918.

Dès le début des années 1920, la CSC entame ses premières actions. Elle impose d'abord des examens de compétences aux policiers et aux fonctionnaires et affiche publiquement les postes de cadre dans les journaux de la Ville. Surtout, elle s'applique à classifier tous les employés municipaux pour déterminer les salaires et les conditions d'embauche. Cette lourde tâche est confiée à la firme *Arthur Young & Company* de Chicago, aussi à l'emploi du gouvernement fédéral canadien au même moment¹⁴⁸. Son directeur, Edward Griffenhagen, a pour ambition de recopier la standardisation introduite dans plusieurs villes américaines¹⁴⁹. Il soumet un volume de classification en 361 postes regroupés en quinze catégories : employés de bureaux, gardes, ingénierie (cols blancs), ingénierie (cols bleus), direction, incendies, police, inspection, achats et enquêtes, travail (comprend tous les employés manuels sauf ceux de l'aqueduc), contentieux, bibliothèque, soins infirmiers, médecins et service scientifique (chimistes, techniciens au laboratoire municipal, vétérinaire)¹⁵⁰.

Chaque poste comprend une brève description des responsabilités et des qualifications souhaitées. Il s'agit souvent d'exigences à caractère physique (taille, poids, musculature) pour les emplois manuels et académiques pour les postes de cadres. Dans certains cas, les candidats sont tenus de maîtriser suffisamment le français et l'anglais, mais ces exigences s'appliquent surtout pour les postes de directeurs ou de contremaîtres afin qu'ils puissent entrer facilement en communication avec les employés francophones et anglophones. Tous les emplois requièrent un minimum d'expérience et d'instruction (école primaire ou secondaire). Les policiers de leur côté sont soumis à des conditions d'embauche particulières. Ils doivent avant tout subir un interrogatoire de mœurs, puis assister à une période d'entraînement et répondre enfin à un questionnaire de connaissances générales (rues, édifices publics, règlements municipaux, etc.). Auparavant, les policiers étaient évalués que sur leur endurance physique après leur entrée dans le service.

¹⁴⁸ AVM, *PVCA*, séance du 14 août 1918.

¹⁴⁹ Influencé par les théories de la gestion scientifique, il fut notamment à l'emploi de la *Chicago's Efficiency Division* à titre de directeur de la Commission du Service civil de South Park. Plusieurs villes ont été influencées par la standardisation des salaires à Chicago : New York, Philadelphie, Milwaukee, Los Angeles, Oakland, Houston, Portland (Oregon) et St. Paul (Minnesota). Trois états américains ont classifié également leurs employés selon les principes de standardisation de la firme *Arthur Young & Co.*, soit l'Ohio, New York et le Wisconsin. À ce sujet, voir William C. Beyer, « Standardization of Salaries in American Cities », *National Municipal Review*, volume 5, numéro 2 (avril 1916), p. 266.

¹⁵⁰ AVM, *Classification des fonctionnaires. Attributions et salaires*, expertise par Arthur Young & Company, 1920.

En septembre 1919, un scandale éclate à l'Hôtel de Ville lorsque les questionnaires utiles à la classification des services ne sont distribués qu'en anglais¹⁵¹. Les employés francophones doivent répondre en langue anglaise même si l'administration montréalaise est bilingue en vertu de la charte municipale. Mécontent, le maire suggère aux employés de ne pas répondre aux questions jusqu'à ce qu'elles soient traduites en français. Certains employés francophones craignent de perdre leur emploi en répondant en français puisque les experts américains ne comprennent que l'anglais. Même constat pour les francophones parlant très bien l'anglais, mais l'exprimant mal à l'écrit. Un employé soulève l'injustice derrière cette démarche :

Pourquoi ne pas nous donner toute la facilité voulue de répondre dans notre propre langue? Encore si c'était pour connaître jusqu'à quel degré nous possédons l'anglais; mais alors que l'on envoie aux employés anglais un questionnaire en français. Je vois d'ici leur jeu. On veut bien que tous les employés municipaux sachent l'anglais, mais l'on se soucie fort peu qu'ils soient bilingues¹⁵².

Interviewé par *Le Devoir*, Ernest Décary justifie sa décision par mesure d'économie en frais de traduction¹⁵³. Incapable de dénicher un traducteur compétent, le président de la CSC a cru bon de demander aux employés de répondre en anglais pour économiser de l'argent et du temps¹⁵⁴. Lorsque le journaliste lui souligne que le français est sacrifié, le président de la Commission administrative s'indigne :

Ah! Cette idée de toujours réclamer du français partout; il arrive qu'on le fait à tort et à travers. Puisque nous avons demandé à des gens de langue étrangère de nous rendre le service de classer nos employés selon un système moderne et efficace, pourquoi ne pas se servir de leur langue? Cela simplifie les choses¹⁵⁵.

Pour le maire, l'affaire va plus loin. Il y aurait un principe en jeu selon lequel la langue française serait diluée à mesure que l'administration municipale se modernise. Cet événement est marquant dans l'histoire de la Ville parce qu'il soulève l'enjeu de l'usage des deux langues officielles dans le fonctionnement de ses activités quotidiennes.

Notons que la classification produite par *Arthur Young* n'est qu'à titre indicatif comme en témoignent les nombreuses corrections écrites de la main d'Ernest Décary. En définitive, c'est la

¹⁵¹ *Le Devoir*, 3 septembre 1919, p. 3.

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ *Le Devoir*, 4 septembre 1919, p. 3.

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ *Ibid.*

Commission administrative qui décide des salaires des employés municipaux. Cette classification est l'élément central de la CSC parce qu'elle lui fournit les assises empiriques pour ériger un système d'embauche et de promotion fondé sur les qualifications et l'ancienneté. Dans l'esprit de la Commission administrative, la mise en place d'une CSC forcera les chefs de service à se conformer au principe du mérite puisque chaque candidature est désormais gérée par les fonctionnaires de la CSC selon des critères précis. En fait, les administrateurs veulent épurer l'administration des traces de favoritisme, car les personnes embauchées dans cette optique ne sont pas nécessairement compétentes.

La Commission administrative redonne en quelque sorte aux chefs de service les pouvoirs qui leur étaient conférés avant l'instauration du Bureau des commissaires, en 1910. Par contre, elle met en place des mécanismes de protection autonomes pour empêcher le retour du favoritisme qui infestait l'appareil administratif. En fait, les chefs de service deviennent des instruments exécutoires de la bureaucratie mise en place par les administrateurs. Ils subissent deux forces de pression qui amenuisent leur marge de manœuvre. D'un côté, les mesures disciplinaires et l'influence grandissante de la CSC fixent clairement les règles du jeu. De l'autre, il y a les syndicats qui militent pour l'obtention de salaires et de conditions de travail décentes. Ces deux forces s'additionnent et viennent affaiblir les pouvoirs des chefs administratifs. Selon Michèle Dagenais, depuis le début du XX^e siècle, on assiste à une « redistribution du pouvoir » qui « favorise le déplacement graduel du lieu de l'exercice de l'autorité, de la sphère politique vers la sphère administrative »¹⁵⁶. Cette redistribution s'accélère durant le mandat de la Commission administrative.

Conclusion

Si la Ville est en tutelle, c'est avant tout pour mettre de l'ordre dans ses finances et réformer ses structures administratives. Soyons clairs, la Commission administrative n'a pas réduit la dette de la Ville. En fait, elle a restauré l'équilibre dans sa comptabilité en freinant la croissance des dépenses et en augmentant celle des revenus courants. Encore aujourd'hui, cette dette est présente dans les états financiers de Montréal, mais dans une moindre proportion. La Ville n'a jamais réussi à éliminer complètement sa dette depuis son incorporation en 1833.

¹⁵⁶ Michèle Dagenais, « Discipliner les fonctionnaires de l'administration municipale », *op. cit.*, p. 73.

Jusqu'en 1918, la Ville de Montréal avait financé sa croissance urbaine à crédit. La Commission administrative met fin abruptement à cette croissance en imposant une rigueur budgétaire comparable aux entreprises privées en difficulté. L'argent épargné par les nombreuses mises à pied a servi à rehausser l'efficacité de l'administration en octroyant de meilleurs salaires aux employés municipaux et en implantant un système bureaucratique qui facilite la rationalisation des dépenses et l'accès aux services. Sa plus grande réalisation est sans aucun doute la création de la Commission du Service civil qui dépolitise, espère-t-on, une bonne fois pour toutes les relations de travail. En fait, toutes ces réformes s'inspirent des théories de la gestion scientifique implantées dans le secteur privé à partir des années 1910: rationalisation, standardisation, quantification, discipline. Les administrateurs cherchent à restructurer l'administration montréalaise selon ce modèle qui leur apparaît logique et rentable pour l'avenir.

Nous pouvons conclure que le passage des commissaires fut bénéfique pour la santé financière de la métropole. De 1910 à 1914, les dépenses totales de la Ville par habitant en dollars constants se sont accrues de 77% alors que durant le lustre qui fait suite au départ de la Commission administrative (1921-1925), leur accroissement est de 51%. Il s'agit d'un contraste flagrant avec la diminution des dépenses de 36% opérée par la Commission administrative de 1918 à 1921. Rappelons qu'après 1914, on assiste à un effritement progressif du crédit de la Ville qui la contraint à réduire ses dépenses.

CHAPITRE 3

REVOIR LES RÈGLES D'URBANISME

Rien dans l'expérience du Vieux monde, ou presque rien, qui soit propre à nous orienter. C'est surtout à nos voisins que nous devons demander, ou si on le préfère, c'est surtout avec eux que nous devons échanger, les leçons pratiques qui peuvent aider à la création de la Cité idéale¹.

Olivar Asselin

Jusqu'à présent, nous avons exploré les innovations au niveau du fonctionnement interne de la Ville. En plus de réformer l'administration municipale, la Commission administrative doit aussi gérer le quotidien des citoyens à la manière d'un gouvernement régulier. Elle le fait par une série de règlements destinés à solutionner des problèmes d'urbanisme propres au tournant des années 1920: la circulation automobile, les heures de fermeture des commerces, le logement et les normes de construction. Délaissées dans l'historiographie, ces réformes affectent les comportements urbains individuels et collectifs des Montréalais, à l'époque bien sûr, mais aussi à des degrés variables, dans leur vie quotidienne actuelle. Les administrateurs tirent profit de leurs pouvoirs étendus pour revoir la manière de concevoir les règlements municipaux. En effet, au lieu d'émaner du pouvoir législatif (Conseil municipal), ils découlent avant tout de l'exécutif (Commission administrative). Cette inversion des rôles vise à subordonner le pouvoir législatif au pouvoir exécutif en reléguant le Conseil municipal vers un lieu où se discutent les règlements conçus préalablement par l'exécutif². Selon l'avis de Samuel Haber, l'efficacité d'un gouvernement municipal scientifique est attribuable non seulement à ses réalisations administratives, mais aussi en prenant en compte la satisfaction des besoins de la communauté³.

¹ Asselin, Olivar, « Le problème municipal : la leçon que Montréal doit tirer de l'expérience des États-Unis », conférence prononcée le 30 novembre 1909 sous les auspices de la Ligue du progrès civique, 1909, p. 1.

² Samuel Haber, *op. cit.*, p. 104.

³ *Ibid.*, p. 111.

3.1- Réglementer la circulation automobile et l'industrie du taxi

Au Québec, en 1910, seulement 786 immatriculations sont enregistrées. Cinq ans plus tard, leur nombre grimpe à 10 112, ce qui constitue un bond de 1187%. Le tableau 5 démontre que la croissance de l'utilisation de véhicules moteurs est plus prononcée dans la province qu'ailleurs en Amérique du Nord durant le premier lustre de la décennie 1910. Pour la même période, les immatriculations de l'Ontario passent de 4230 à 46 520 (+1000%) alors que celles des États-Unis, de 469 000 à 2 491 000 (+431 %). À Montréal, en 1911, on recense approximativement 200 automobiles sur une population de 554 761 âmes⁴. Une décennie plus tard, leur nombre atteint 12 000 alors que la population montréalaise se chiffre à 724 205 habitants.

Tableau 5

Taux de croissance par lustre des immatriculations totales de véhicules motorisés au Canada, dans certaines provinces et aux États-Unis, 1906-1925

	Canada	Québec	Ontario	États-Unis
1906-1910	533%	370%	260%	334%
1910-1915	941%	1187%	1000%	431%
1915-1920	329%	311%	282%	271%
1920-1925	77%	134%	93%	117%

Source: Statistique Canada, *The Highway and Motor Vehicles in Canada, 1906-1925*, U.S. Federal Highway Administration, *Highway Statistics Summary to 1995*.

Au fil des années, les voitures se multiplient dans les rues des grandes villes et génèrent de nombreux inconvénients comme les excès de vitesse, la pollution sonore, la congestion des rues et des problèmes de cohabitation avec les piétons et les autres moyens de transport. Comme l'indique Étienne Faugier, l'insertion de l'automobile dans le paysage urbain oblige les autorités municipales à « modifier les voies publiques, et, à une plus grande échelle, la morphologie

⁴ Yves Buissonière, « L'automobile et l'expansion des banlieues », *Urban History Review/Revue d'histoire urbaine*, volume 18, numéro 2 (1989), p. 161.

urbaine (...)»⁵. C'est dans ce sens que la Commission administrative s'applique à codifier son usage⁶. Jusqu'à la création de la Régie des transports⁷ en 1949, le contrôle routier relève essentiellement des municipalités québécoises qui appliquent leurs règles de circulation. L'Association des automobilistes du Canada affirme que le Québec est pionnier au niveau de l'encadrement du trafic urbain en insérant « dans son code (de 1909) d'excellentes lois réglementant la circulation des véhicules moteurs, et ceci bien avant d'autres provinces du Canada, et même certains états des États-Unis »⁸.

Alors que le nombre d'automobilistes se multiplie au début des années 1910, la Ville de Montréal n'a toujours pas de réglementation claire à ce sujet. En juillet 1918, la Commission administrative affecte d'abord une centaine de policiers à la surveillance des excès de vitesse⁹. En 1911, le Bureau des commissaires avait consacré une part du budget à la création d'une unité permanente de patrouille routière, mais l'argent fut employé à d'autres fins¹⁰. Par conséquent, en 1918, la Ville n'a ni système de patrouille moderne ni réglementation suffisamment claire pour assurer une autonomie du trafic urbain. À l'époque, les rues montréalaises ne comptent aucun feu de circulation pour gérer le trafic. Ce sont les citoyens qui, lorsqu'ils sont témoins d'accidents ou d'embouteillages immenses, appellent la police pour qu'elle dépêche des hommes sur les lieux. Loin d'être appréciée par les citoyens, cette situation est largement déplorée par les journaux: « s'il y a une ville où la négligence de l'observance des règlements concernant la circulation est violée, c'est bien ici »¹¹. Afin de rehausser la crédibilité de ses règlements auprès des citoyens, la Commission administrative demande le point de vue des acteurs intéressés, dont la *Montreal Tramway Company*, les entreprises de camionnage et les associations d'automobilistes¹². Les

⁵ Étienne Faugier, « Automobile, transports urbains et mutations: l'automobilisation urbaine de Québec, 1919-1939 », *Urban History Review/Revue d'histoire urbaine*, volume 38, numéro 1 (2009), p. 28.

⁶ Plusieurs études s'intéressent à l'impact de l'automobile sur la réglementation municipale: Charles J Allain. *The Impact of the Automobile on the Government of New Brunswick, 1897-1932*, mémoire de maîtrise (histoire), Université du Nouveau-Brunswick, 1987; Martin Wachs et Margaret Crawford. *The Car and the City. The Automobile, the Built Environment, and Daily Urban Life*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1992; Lucide Rioux. *Early Motoring in New Brunswick, 1905-1914*, Fredericton, Louis Rioux, 2003.

⁷ Une loi provinciale est votée à l'Assemblée législative en 1909, mais les villes à chartre peuvent instituer leurs propres règlements.

⁸ *Le Canada*, 11 janvier 1921, p. 8.

⁹ *Le Canada*, 3 juillet 1918, p. 8.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² *La Patrie*, 15 novembre 1919, p. 10.

règlements adoptés suivent trois axes : limiter les endroits de stationnement, accroître le partage de la route et uniformiser le commerce du taxi.

Une première offensive est menée contre les excès de vitesse dans les routes moins passantes des quartiers éloignés du centre-ville, soit Côte-des-Neiges, Longue-Pointe (au nord de la rue Dorchester) et Sault-au-Récollet¹³. Cette décision fait suite à de nombreuses plaintes de cultivateurs qui déplorent les abus de vitesse sur les routes adjacentes à leurs terres¹⁴. Certains automobilistes accélèrent jusqu'à 40 miles à l'heure (65 km/h) alors que la limite de vitesse fixée par la loi provinciale est de 20 miles (40 km/h).

Au début des années 1910, les voitures se garent dans toutes les directions puisqu'aucun règlement n'encadre les pratiques de stationnement. En août 1918, le directeur de la sûreté interdit aux automobilistes de se stationner dans les rues où la circulation est importante¹⁵. Ces dernières peuvent tout de même se ranger dans les rues transversales moins achalandées ou être remisées à des endroits précis désignés par les policiers. Par exemple, au lieu d'encombrer les rues Saint-Jacques et Notre-Dame entre la Place d'Armes et l'Hôtel de Ville, les voitures peuvent se garer sur le Champ-de-Mars au coût de dix sous par demi-journée¹⁶. Puisqu'elle traverse la ville d'est en ouest, la rue Dorchester (René-Lévesque) est réservée aux camions et aux véhicules d'urgence. D'ailleurs, les agents de police ont le pouvoir de déplacer n'importe quel véhicule sans préavis et de donner des contraventions payables sur le champ.

À l'hiver 1920, les commissaires adoptent un autre règlement en vue d'établir des rues à sens unique pour réduire les embouteillages jugés trop nombreux¹⁷. Elles sont du nombre de trois, soit les côtés nord-est et sud-ouest de la Place d'Armes entre les rues Saint-Jacques et Notre-Dame, la rue Clarke entre les rues Craig (Saint-Antoine) et Ontario, et la rue Saint-Urbain entre les rues Ontario et Craig. Plusieurs rues comportent une limite de temps de stationnement de 15 minutes : le quadrilatère borné par les rues McGill, Craig, Saint-François-Xavier et des Commissaires (de la Commune), la rue William entre les rues Guy et Papineau, la rue Windsor entière, la rue Peel entre les rues Sainte-Catherine et Burnside, la côte du Beaver Hall entre la rue

¹³ *La Patrie*, 14 juillet 1919, p. 8.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Le Canada*, 28 août 1918, p. 6.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ AVM, PVCA, séance du 8 mars 1920.

Latour et le Square Phillip, le boulevard Saint-Laurent entre les rues Craig et Sherbrooke, et la rue Sherbrooke entre les rues Saint-Denis et Guy. Seules les voitures de livraison sont autorisées à se garer au-delà de 15 minutes. Des règlements sont aussi adoptés pour que les automobiles ne puissent être mises à l'arrêt à moins de 15 pieds (4,6 m) d'une intersection dépourvue d'un arrêt de tramway. Dans le cas où il y en aurait un, les automobilistes ne peuvent se garer qu'à 75 pieds (22,9 m) de l'intersection. Pour faciliter le travail des pompiers, la Commission administrative interdit à quiconque de se garer à moins de huit pieds (2,4 mètres) des bornes-fontaines. En somme, les règlements sur le stationnement touchent surtout les quartiers du centre-ville où sont regroupées les activités commerciales de l'agglomération montréalaise.

La Commission administrative s'applique de la même façon à simplifier la cohabitation entre les usagers de la route. Lorsqu'une voiture rejoint un tramway arrêté sur le côté d'un arrêt, il lui est interdit de le dépasser par la gauche jusqu'à ce qu'il ait repris sa route plusieurs mètres plus loin¹⁸. De plus, les automobiles ne peuvent circuler du côté droit des tramways par souci de sécurité pour les passagers qui embarquent ou descendent de ce côté. Par contre, elles peuvent les contourner par la gauche dans des rues à sens unique pourvu qu'elles actionnent leurs klaxons tout au long de la manœuvre. En ce qui concerne les véhicules lourds comme les camions de livraison, ils sont soumis au code routier provincial qui les oblige à attendre la descente de tous les passagers de tramways avant de poursuivre leur route¹⁹. Cette décision fait suite à de nombreux accidents qui se sont produits par le passé. Rappelons qu'au début du XX^e siècle, la signalisation routière est chose rare à Montréal.

En janvier 1921, le Conseil municipal approuve le projet de l'Association des automobilistes du Canada pour contraindre les propriétaires de véhicules lourds qui circulent le soir à se prémunir d'au moins une lumière²⁰. Le département de la police requiert des camionneurs qu'ils installent une lumière à l'arrière et à l'avant de leur véhicule. Dans le cas où une opération du genre s'avérerait impossible, les camionneurs doivent installer trois lumières à l'avant, à l'arrière et dans l'angle mort gauche²¹. Après minuit, il leur est strictement interdit de circuler dans les rues de la ville pour éviter des désagréments sonores.

¹⁸ *Ibid.*, séance du 12 août 1918.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Le Canada*, 11 janvier 1921, p. 8.

²¹ AVM, « Lettre de F. M. Gaudet à Ernest Décary », *DDCA*, 15 janvier 1920.

Le directeur de la sûreté met en place une « carte » obligatoire pour tous les conducteurs de véhicules motorisés sur laquelle sont imprimées les infractions potentielles aux règlements en vigueur²². Un agent de police poinçonne la carte des conducteurs selon les infractions commises. Après cinq, le permis est révoqué.

Tout comme pour l'utilisation personnelle de l'automobile, l'industrie du taxi²³ s'est développée en marge de manière hasardeuse, ce qui amène la Ville à intervenir pour uniformiser les pratiques. Un premier règlement fait son apparition en avril 1919 obligeant les chauffeurs de taxi et les propriétaires de voitures de location à obtenir un permis auprès de la sûreté publique²⁴. Ces permis sont délivrés pour chaque automobile et comprennent une étiquette d'identification devant être portée par les chauffeurs sur leur veston de manière à ce qu'elle soit visible aux clients en tout temps. Seuls les chauffeurs qui ont de « bonnes mœurs » sont éligibles et doivent recevoir l'approbation écrite du chef de police. Ces permis sont renouvelables au coût de 50 sous le premier mai de l'année.

En février 1920, un décret de la Commission administrative limite l'émission des permis aux seuls résidents de la Ville de Montréal et à ceux qui payent une taxe quelconque (taxe d'affaires)²⁵. L'industrie est complètement réorganisée lorsque la Commission administrative indique des endroits d'attente pour les chauffeurs de taxi²⁶. Les clients doivent s'adresser à ses points de services en personne ou par téléphone. Pour les autos taxis (avec taximètres), on dénombre 28 lieux d'attente répartis un peu partout dans la ville dont la grande majorité est concentrée dans les quartiers de Saint-Jacques, Saint-Joseph, Sainte-Anne, Saint-André et Saint-Georges où l'achalandage piétonnier est plus élevé. Quant aux huit postes d'attente des automobiles de location (sans taximètre), ils sont tous érigés dans ce qui forme aujourd'hui le Vieux-Montréal près des installations de la Commission du havre.

Les commissaires fixent du même coup une grille tarifaire uniforme pour les automobiles de location. D'une à quatre personnes, il en coûte 1\$ pour moins d'un quart d'heure, 2\$ de 15 à

²² *The Montreal Herald*, 15 avril 1921, p. 12.

²³ Il existe deux types de taxis à la fin des années 1910 : l'« auto taxi » qui utilise un taximètre pour fixer le prix selon le kilométrage parcouru l'« automobile de louage » qui estime le prix de la course à son début en fonction de la distance, du temps requis et du nombre de clients à bord.

²⁴ AVM, PVCA, séance du 7 avril 1919.

²⁵ AVM, PVCA, séance du 3 février 1920.

²⁶ *Ibid.*, séance du 14 décembre 1920.

30 minutes, 3\$ de 30 à 45 minutes et 3,50\$ de 45 minutes à une heure. Pour cinq clients ou plus, les taux sont de 1,25\$ pour moins d'un quart d'heure, 2,25\$ de 15 à 30 minutes, 3,25\$ de 30 à 45 minutes et 4\$ de 45 minutes à une heure. Lorsqu'une course s'étend au-delà d'une heure, il s'ajoute un dollar par quart d'heure, peu importe le nombre de passagers. Si le chauffeur est appelé par téléphone, la minuterie s'enclenche à partir du poste. Il peut modifier son tarif s'il constate à son arrivée que le nombre de personnes est plus grand que ce qui était prévu à son départ. Cependant, les tarifs pour les taxis qui fonctionnent au kilométrage sont laissés à la discrétion des entreprises.

Sans pour autant être obligatoire, les chauffeurs de taxi ont le droit de demander une avance de paiement au client pourvu qu'elle ne dépasse pas les prix fixés par la Commission administrative. Qui plus est, il leur est strictement interdit de faire monter des voyageurs supplémentaires sans le consentement du premier client à bord. Dans le cas où un différend surgirait à propos du prix à acquitter, il est de la responsabilité du chauffeur de se garer et d'attendre qu'un policier tranche en faveur d'un parti. En balisant l'industrie du taxi, la Ville réduit le nombre de charlatans en service qui avaient coutume d'escroquer les clients en leur réclamant des sommes exorbitantes.

Si tous ces règlements apparaissent aujourd'hui évidents, il en est tout autrement au début des années 1910. L'automobile est alors un nouveau moyen de transport qui se popularise et qui suscite plusieurs questionnements quant à son usage et à sa place dans le paysage urbain montréalais. L'encadrement de la circulation automobile est organisé pour une première fois par la Commission administrative. Toutefois, les règlements automobiles répondent à des besoins en émergence qui impliquent une redéfinition de l'espace urbain.

3.2- Fixer des heures de fermeture pour les commerces

Jusqu'à l'adoption de la *Loi sur les heures et les jours d'admission dans les établissements commerciaux* en 1990, c'est aux municipalités de la province que revient la lourde tâche d'imposer des heures d'opération aux commerces. Durant les années 1910, le secteur tertiaire occupe une part grandissante dans l'économie montréalaise puisqu'il accompagne le développement industriel. L'urbaniste Claire Poitras illustre cette transformation par l'entremise

de la rue McGill. En 1920, près du quart de l'espace de la rue McGill est consacré à des grossistes tandis que le reste abrite des commerces divers (restauration, hébergement, assurances, finances, immobilier, transports, bureaux, services publics)²⁷. Pour donner les mêmes chances aux commerçants qu'ils soient grands ou petits et éviter l'exploitation des commis, la Commission administrative entreprend de légiférer en la matière en élargissant les heures de fermeture. Selon le Conseil des métiers et du travail de Montréal qui défend les travailleurs, toutes ses mesures sont « humanitaires » parce qu'elles permettent aux employés de commerce de connaître leurs horaires à l'avance et d'éviter de faire des heures supplémentaires non réclamées²⁸. Jusque-là, les magasins doivent fermer leurs portes de 19h00 à 5h00 les mercredis et jeudis, sans plus²⁹.

Il faut dire que les employés et les propriétaires de magasins réclament une intervention de la Ville depuis la fin du XIX^e siècle. Au départ, la Commission administrative est réticente à s'immiscer dans le débat. Elle demande d'abord aux boutiquiers de régler le problème entre eux, en vain. Par la suite, elle fait enquête auprès des grandes villes d'Amérique du Nord pour connaître leurs pratiques à ce sujet. Au Canada, seulement trois villes possèdent des règlements étroits : Toronto, Québec et Ottawa³⁰. À la surprise d'Ernest Décary, aucune ville américaine de grande taille n'impose des heures de fermeture à leurs commerces. Plusieurs mois s'écourent sans que rien ne se fasse, mais les tenanciers de magasins harcèlent littéralement la Commission administrative pour qu'elle agisse le plus rapidement possible. En entrevue pour le *Montreal Daily Star*, le président de la Commission administrative décrit cette pression :

But the storekeepers and employees came to us and said "Fix us an hour to close, that is what we want". I told them to try and get together among themselves and come to some agreement about closing at a fixed time. Surely they had enough public spirit and were sufficiently interested in the welfare of their employees to come to some agreement as to closing time and keep it without being forced like school children to do it. But they

²⁷ Claire Poitras, « Tertiariation et transformation de l'espace urbain: la rue McGill à Montréal, 1842-1934 », *Urban History Review/Revue d'histoire urbaine*, volume 31, numéro 2 (2003), p. 9.

²⁸ *Le Monde ouvrier*, 17 mai 1919, p. 2.

²⁹ AVM, *Règlement no. 328 concernant la fermeture des magasins de bonne heure*, adopté le 20 février 1905. Ce règlement amendait un autre (no. 222) voté en 1895 qui fixait les heures de fermeture du mardi au vendredi de 20h00 à 5h00.

³⁰ En Colombie-Britannique, une loi provinciale votée en 1916 accorde une demi-journée de congé le mercredi aux employés du secteur industriel. Toutefois, cette loi ne s'applique pas aux commis dans les magasins. Michael Dawson, « Victoria Debates its Post-Industrial Reality: Tourism, Deindustrialization, and Store-Hour Regulations, 1900-1958, *Urban History Review/Revue d'histoire urbaine*, volume 35, numéro 2 (2007), p. 16.

insisted and we told them that if the recommendation comes from the aldermen (...) we will pass one³¹.

C'est l'échevin Sansregret (de Lorimier), alors président de l'Association des épiciers de Montréal³², qui mène la lutte en vue de fixer de nouvelles heures de fermeture pour les commerces de la ville. En janvier 1919, la Commission administrative soumet un projet de règlement qui consiste à fixer à quatre au lieu de deux les soirs de fermeture hâtive³³. Selon le nouveau règlement, les magasins de détail fermeront leurs portes de 19h00 à 5h00 les lundis, mardis, mercredis et jeudis et de 23h00 à 5h00 les vendredis et les samedis. Le tenancier d'un magasin doit verrouiller ses portes à l'heure de fermeture, mais peut tout de même servir les clients qui y sont entrés préalablement. Quant au dimanche, il est consacré entièrement au repos dominical. Il leur est même défendu de prendre des commandes par téléphone. En outre, les autorités municipales se réservent le droit d'effectuer des vérifications téléphoniques en cas de suspicion. Si ce règlement plaît à certains, il suscite l'indignation de plusieurs tenanciers qui se regroupent dans une organisation surnommée l'Association protectrice du petit commerçant :

Le travailleur, les membres de sa famille, n'ont pas toujours le temps durant les heures du jour de s'approvisionner d'une quantité de petits effets qui sont de consommation quotidienne et qui sont achetés dans ces petits magasins. De plus, ce commerce, tout en rendant des services au public, permet à une quantité de personnes de gagner honorablement leur existence, chose qu'elles ne pourraient faire autrement, du moins très difficilement. En effet, que des veuves, que d'infirmités et de vieillards vivent de ce commerce et en d'autres circonstances combien de femmes chargées de famille aident ainsi au père à équilibrer le budget des dépenses. Il n'y a réellement aucune raison d'ordre public, et nous dirons plus, il n'y a aucun intérêt privé que la ville a le droit de considérer, qui puisse être affecté par les amendements projetés³⁴.

Les règlements de fermeture ne s'appliquent pas la veille des fêtes chrétiennes, à savoir l'Épiphanie, le Vendredi Saint, l'Action de grâce, la Toussaint, l'Immaculée Conception, le Jour de l'Ascension, du 15 au 31 décembre à l'exclusion de Noël et la semaine avant Pâques. Il en va de même pour les fêtes juives incontournables : l'Expiation et Pâques. Certaines fêtes civiles sont aussi prises en considération, soit la Fête de l'Empire et la Fête de la Confédération. Les magasins ont aussi l'autorisation d'ouvrir plus tard les 15 premiers jours du mois de mai, période

³¹ *The Montreal Daily Star*, 4 octobre 1919, p. 7.

³² AVM, *Notice biographique : Joseph-Edmond Sansregret*.

³³ *Le Canada*, 18 janvier 1919, p. 3.

³⁴ AVM, « Lettre ouverte de l'Association protectrice du petit commerçant à la Commission administrative », *DDCA*, 23 octobre 1919.

où ont lieu les déménagements. Plusieurs boutiques spécialisées ne sont pas non plus assujetties aux heures de fermeture fixée par la Commission administrative. Parmi elles, on retrouve les tabagies, les magasins spécialisés dans la vente des produits requis pour l'usage du tabac (pipes, allumettes, etc.), les kiosques à journaux, les hôtels, les auberges, les tavernes, les restaurants, les fruiteries, les confiseries et les pharmacies (seulement les médicaments sous ordonnance). Au mois de mai 1919, le Conseil municipal greffe quelques modifications au règlement initial de la Commission administrative. En ce qui concerne les heures de fermeture, elles sont revues à 19h00 du lundi au jeudi, à 21h00 le vendredi, et à 23h00 le samedi³⁵.

Les restaurateurs s'avouent lésés par ces heures de fermeture obligatoires puisqu'ils vendent des produits associés aux plats qu'ils servent en salle à manger. Des clients qui prennent leur repas au restaurant ne peuvent donc pas acheter les produits de détail offerts en complément, ce qui retransmet une partie des profits des restaurateurs. En février 1921, l'Association protectrice du petit commerçant fait pression auprès de la Commission administrative afin qu'elle amende le règlement au profit des restaurateurs³⁶. Nos sources ne permettent pas de confirmer si, oui ou non, les restaurateurs ont eu gain de cause.

En parallèle, les commissaires s'emploient à restreindre les heures d'ouverture des salons de barbiers. En vertu d'un règlement adopté en mars 1917, les barbiers sont tenus de fermer boutique à 20h00 chaque soir à l'exception du samedi et la veille des fêtes religieuses et civiques où ils peuvent exercer leur métier jusqu'à minuit³⁷. Au mois d'avril 1919, la Commission administrative oblige désormais les barbiers à cesser leurs activités à 19h00 du lundi ou jeudi, à 20h00 le vendredi et la veille des fêtes, et à minuit le samedi³⁸. Il leur est permis d'ouvrir leurs portes jusqu'à 19h00 le Vendredi Saint, la Fête du Travail, à Noël et au Jour de l'An.

Les dispositions du nouveau règlement ne manquent pas de susciter l'opposition des propriétaires de salons de barbiers. Pourtant, les employés semblent apprécier les nouvelles heures de fermeture. À la fin du mois d'avril 1919, une trentaine de barbiers manifestent devant la mairie et font parvenir leurs suggestions d'amendements aux commissaires. Ils aimeraient

³⁵ *La Patrie*, 5 août 1919, p. 7.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ AVM, *Règlement no. 616 à l'effet de fermer les boutiques de barbiers de bonne heure certains jours de la semaine*, adopté le 28 mars 1917.

³⁸ AVM, *PVCA*, séance du 2 avril 1919.

opérer de 7h00 à 20h00 les mardis, mercredis, jeudis et vendredis. En contrepartie, ils consentent à retrancher le lundi après-midi et à réduire les heures d'ouverture à 22h00 le samedi³⁹. Au mois de février 1920, les administrateurs donnent finalement raison aux barbiers et modifient le règlement en conséquence⁴⁰. En résumé, la réglementation des heures d'ouverture des commerces entraîne une réorganisation du secteur tertiaire alors en pleine effervescence et permet aux employés de commerce de tirer profit d'heures de travail plus conciliantes avec leur vie familiale.

3.3- Pallier la crise du logement

Au lendemain de la Première Guerre mondiale, les villes canadiennes traversent une crise du logement sans précédent. La situation est particulièrement sérieuse à Montréal où les prix des logements sont en forte croissance. Interviewé par *Le Canada*, un courtier immobilier déplore l'état de choses : « Le prix des appartements a augmenté dans des proportions exorbitantes, mais les gens sont prêts à payer n'importe quel prix pour se loger »⁴¹. La hausse du prix des loyers se répercute négativement sur les finances municipales dans la mesure où les locataires se retrouvent en difficulté pour payer la taxe d'eau. Les administrateurs y voient donc des défis socioéconomiques importants pour la métropole.

On estime qu'entre l'été et l'automne 1920, le prix des loyers a bondi de 10% en moyenne. Certains appartements qui se louaient à 65\$ dans des quartiers ordinaires s'affichent désormais à 150\$, ce qui représente une augmentation de 131%. Cela a pour conséquence d'entasser des familles à l'intérieur d'un petit logement dispendieux. De 1905 à 1919, la moyenne d'occupation des maisons est passée de 3,7 personnes à 5,5⁴². Il manquerait précisément 26 711 logements pour satisfaire la demande⁴³. Alors que le nombre de logements vacants se chiffrait à 8210 en 1916, il n'est plus que de 1968 trois ans plus tard (une baisse de 76%)⁴⁴. La crise du logement est le résultat de deux tendances communes : l'accroissement démographique et le ralentissement des activités de construction résidentielle.

³⁹ *Le Canada*, 25 avril 1919, p. 6.

⁴⁰ AVM, PCVA, séance du 3 février 1920.

⁴¹ *Le Canada*, 2 septembre 1920, p. 5.

⁴² *Le Canada*, 29 janvier 1921, p. 10.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

De 1914 et 1921, la population montréalaise passe de 540 000 à 618 506 âmes (+15%) alors que l'industrie de la construction à Montréal peine à reprendre le temps perdu durant la guerre. Entre 1914 et 1918, le nombre d'émissions de permis de construction à Montréal chute de 83% à cause de l'enrôlement des hommes et du rationnement imposé par le gouvernement fédéral. C'est 6% de plus que la moyenne de 20 villes canadiennes échantillonnées⁴⁵. Pour les quatre années qui suivent, la Ville enregistre une reprise des activités de construction de 77%, mais pas suffisamment pour répondre à la demande de logement qui s'est accrue sous l'effet de l'augmentation de la population. La rareté qui s'ensuit a pour effet d'élever le prix des loyers à des niveaux jamais égalés dans l'histoire de Montréal. Même si elles englobent tous les secteurs de construction, nos données sur le nombre de permis émis dans certaines villes canadiennes affichent un bilan général de l'état de santé de l'industrie de la construction au pays.

En dépit de la reprise progressive des activités de construction et de l'allocation de subventions en provenance d'Ottawa, les promoteurs immobiliers évitent d'investir dans la construction d'habitations abordables en raison de l'insuffisance de la main-d'œuvre, de la hausse des matériaux de construction et de la baisse envisagée des loyers pour les années à venir. En 1918, le *Canadian Municipal Journal* rapporte que les coûts de construction ont augmenté de 30% à 60% par rapport au niveau d'avant-guerre⁴⁶. Le *Montreal Daily Star* estime qu'en 1918, le nombre de ménages supplémentaire s'élevait à 5546 alors que celui des nouvelles constructions résidentielles, 542⁴⁷.

Quelles sont les stratégies envisagées par la Commission administrative pour mettre fin à la crise du logement? En fait, les solutions au manque de logements sont aussi variées que les villes qui les conçoivent, mais la Ville de Montréal puise ses idées surtout chez les villes de l'Empire britannique qui subventionnent l'entreprise privée pour la construction de nouvelles habitations plus accessibles⁴⁸.

⁴⁵ *Annuaire du Canada*, 1915, p. 576-577; 1918, p. 520; 1921, p. 722. Notre échantillon comporte des villes qui reflètent un caractère important dans leur province respective : Sydney et Halifax pour la Nouvelle-Écosse; Moncton et Saint-Jean pour le Nouveau-Brunswick; Montréal, Québec, Sherbrooke et Westmount pour le Québec; London, Ottawa, Toronto et Windsor pour l'Ontario; Brandon et Winnipeg pour le Manitoba; Moose Jaw et Regina pour la Saskatchewan; Edmonton et Calgary pour l'Alberta; New Westminster et Vancouver pour la Colombie-Britannique

⁴⁶ Adams, Thomas, « Housing Shortage in Canada », *op.cit.*, p. 236.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Plusieurs se chargent d'ériger de nouvelles habitations avec l'argent des contribuables, en particulier dans des villes anglaises comme Birmingham, Rotterdam et Grimaby. Elles louent par la suite les logements construits aux

Dans l'espoir de redémarrer la construction résidentielle et fournir des logements abordables et salubres aux travailleurs, le gouvernement fédéral annonce en janvier 1919 qu'il débloque 25 millions de dollars du fonds de la guerre en prêts aux municipalités⁴⁹. Les prêts sont répartis entre les provinces au prorata de leur population. Ce sont les provinces qui distribuent par la suite les fonds aux municipalités qui veulent s'en prévaloir en proportion du nombre de logements nécessaires. Ottawa opte pour une vision décentralisée qui permet aux municipalités d'émettre des obligations à durée variable dans le but d'amortir le prêt consenti par les provinces. De leur côté, les provinces remboursent les emprunts du fédéral sur 20 ou 30 ans selon un taux d'intérêt de 5%⁵⁰. Pour la première fois dans l'histoire du pays, le gouvernement tente d'intervenir dans le logement social, car la crise du logement est tellement grave que le problème ne peut être réglé selon les lois du marché.

Le programme du fédéral comporte des balises très contraignantes pour les provinces et les municipalités. Il ne s'agit pas de « logements », mais bien de maisons que le gouvernement propose aux travailleurs d'acheter. Il fixe le coût maximum de ces maisons neuves entre 3500\$ et 4500\$ selon le modèle et le nombre de pièces voulus (4½, 5½, 6½ ou 7½)⁵¹. Véritable aubaine, le prix comprend non seulement le terrain, mais aussi le bâtiment et les améliorations locales subséquentes⁵². Les figures 5, 6 et 7 illustrent les types de plans proposés par le gouvernement fédéral. Seul le type B n'est pas affiché, car il est introuvable dans les archives. Trois enjeux chapeautent l'initiative d'Ottawa : amenuiser la crise du logement, rehausser l'hygiène et l'esthétique des quartiers défavorisés, et faciliter l'accès à la propriété pour les travailleurs à faibles revenus. Mais s'ajoute aussi l'objectif de « soulager la congestion de la population des villes dans les diverses provinces » pour reprendre les mots du greffier du Conseil privé, à Ottawa⁵³.

travailleurs. De leur côté, les États-Unis ne réussissent pas à mettre en place une politique du logement à l'échelle nationale parce que les États ne s'entendent pas au sujet de la participation du secteur public. En Afrique du Sud, les conseils municipaux développent des partenariats étroits avec le secteur privé en laissant aux entrepreneurs le soin de trouver eux-mêmes les terrains requis pour leurs projets. Les villes sud-africaines avancent les coûts de construction selon un intérêt de 6,5% payable en versements mensuels. De 1911 à 1918, la ville de Bloemfontein a accordé 800 000\$ (canadiens) en subventions dont la moitié a été remboursée.

⁴⁹ *Le Canada*, 28 janvier 1919, p. 8.

⁵⁰ AVM, « Le logement en Canada : projet général du gouvernement fédéral », *DDCA*, 1919, p. 4.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*, p. 7.

Figure 5

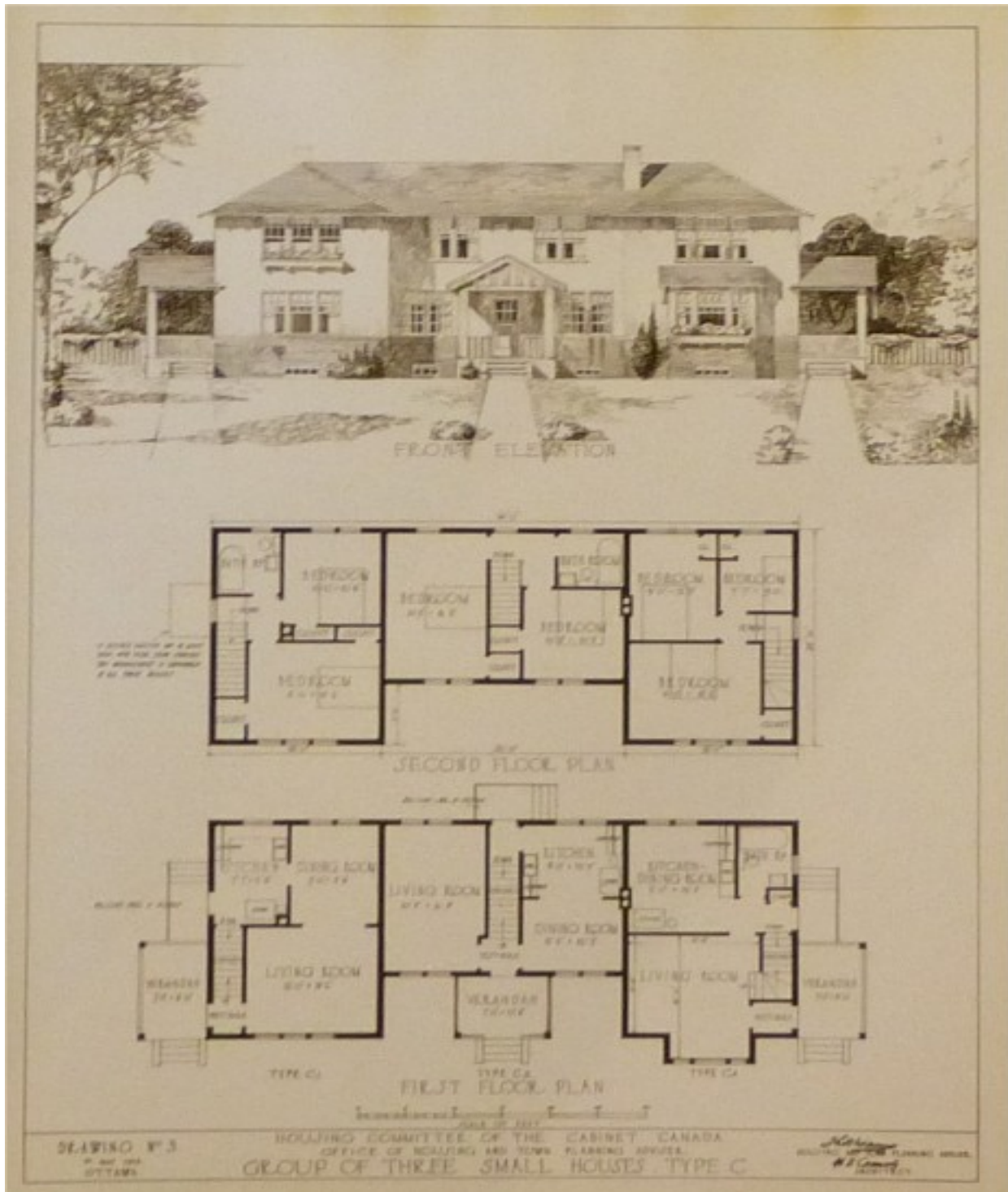
Modèle d'une maison Type A proposé par le gouvernement fédéral



Source : AVM, « Single House Type A », *Dossiers divers de la Commission administrative*, 1919.

Figure 6

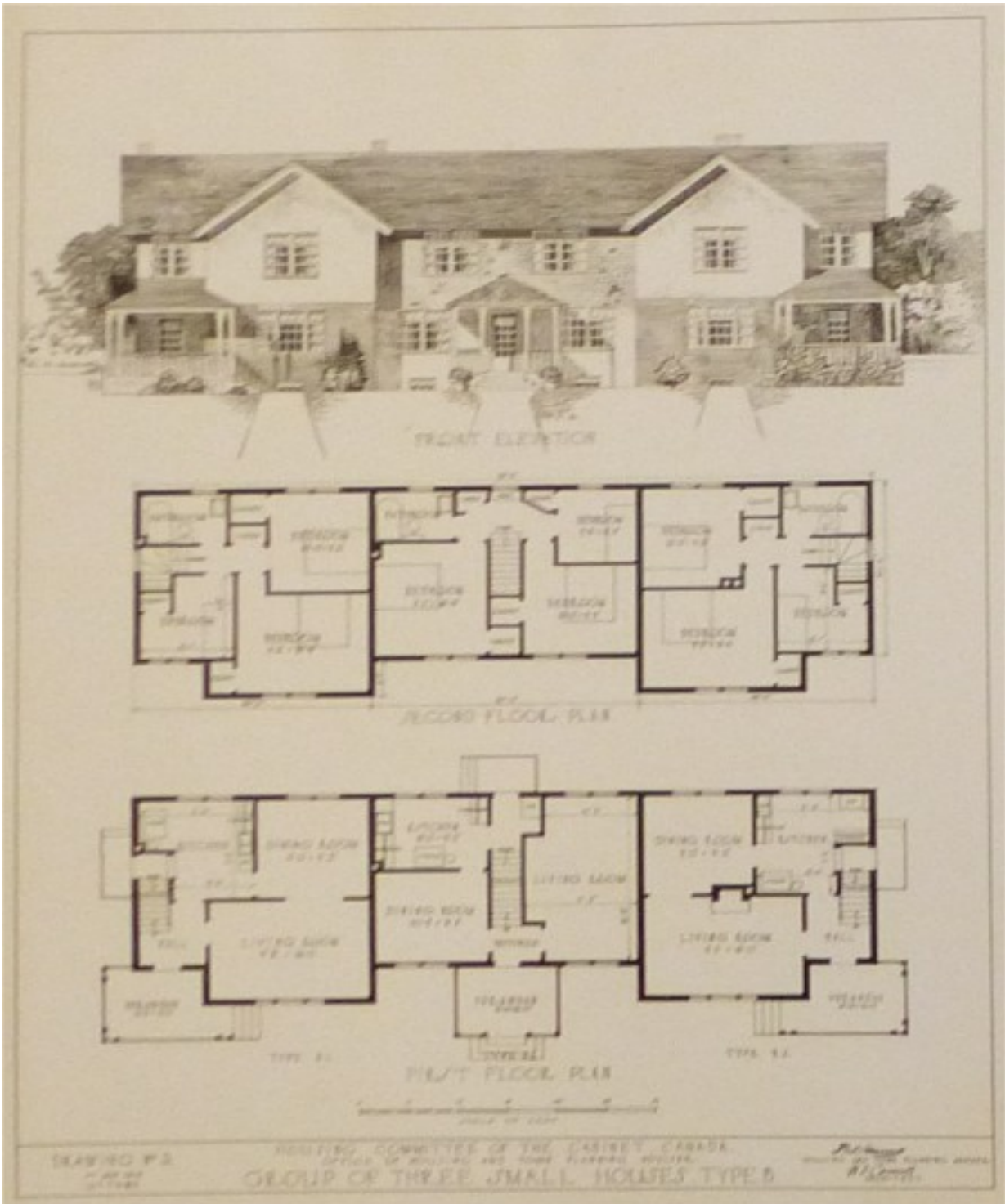
Modèle d'une maison Type C soumis par le gouvernement fédéral



Source : AVM, « Group of Three Small Houses Type C », *Dossiers divers de la Commission administrative*, 1919.

Figure 7

Modèle d'une maison Type D soumis par le gouvernement fédéral



Source : AVM, « Group of Three Small Houses Type D », *Dossiers divers de la Commission administrative*, 1919.

Pour gérer convenablement le prêt fédéral, la Commission administrative met en place une Commission des logements ouvriers (CLO)⁵⁴. Elle est composée de cinq membres nommés par les commissaires : Alphonse Verville, membre de la Commission administrative; L. Harwood, surintendant de l'Hôpital Notre-Dame; J. K. L. Ross, entrepreneur; et Charles S. Campbell, avocat en droit commercial⁵⁵. Son président occupe le poste de gérant général de la Banque d'Hochelaga, Beaudry Leman⁵⁶. La Ville de Montréal prête aux travailleurs et exige un remboursement progressif sous la forme d'un prêt hypothécaire payé mensuellement sur 20 ans à un taux d'intérêt de 8%⁵⁷. Optimiste, Alphonse Verville estime qu'un revenu annuel de 800\$ suffit pour acheter une de ces habitations⁵⁸. Même s'ils appuient sans réserve l'intervention du gouvernement fédéral et Montréal dans la construction d'habitations abordables, les syndicats internationaux ne reconnaissent pas Alphonse Verville comme un représentant direct de la classe ouvrière à la CLO⁵⁹.

Les milieux d'affaires philanthropes se rallient à l'idée que l'État doit intervenir dans la construction d'habitations abordables pour les ouvriers parce que leurs mauvaises conditions locatives nuisent à leur santé et à leur productivité au travail⁶⁰. Le docteur J. J. Guérin, alors vice-président de la Ligue du progrès civique est lui aussi sympathique à la cause du gouvernement fédéral. Selon lui, Montréal doit « donner l'exemple dans la construction de logements plus esthétiques, et plus hygiéniques pour les soldats de retour du front et pour la classe ouvrière »⁶¹. Ces maisons sont prévues être érigées là où il y a abondance de terrains vacants, à savoir à l'est vers le quartier Mercier-Maisonnette au nord de la rue Dorchester (Longue-Pointe, Tétraultville), à l'ouest vers Notre-Dame-de-Grâce et Côte-des-Neiges, et au nord de l'île vers Cartierville⁶². Mais comme l'argent promis par Ottawa tarde à parvenir aux municipalités, la CLO demande au gouvernement provincial en juin 1920 une avance de trois millions de dollars

⁵⁴ *Le Canada*, 28 avril 1919, p. 3. Ottawa a aussi un comité spécialement attribué à la gestion des allocations faites aux provinces. Il a pour membres les messieurs Rowell (président du Conseil privé), Robertson (ministre du travail fédéral), Maclean (vice-président du Comité de reconstruction et de développement du Canada) et Crerar (ministre de l'Agriculture fédéral). Le président du comité est M. Rowell.

⁵⁵ AVM, *PVCA*, séance du 28 avril 1919.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Le Canada*, 22 novembre 1919, p. 10.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Le Monde ouvrier*, 17 mai 1919, p. 2.

⁶⁰ *Le Canada*, 14 mars 1919, p. 7.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Le Canada*, 16 août 1919, p. 8.

pour entamer les travaux avant l'arrivée de l'hiver⁶³. Toutefois, plus le projet se concrétise, plus il se dirige vers un fiasco. Même si la Ville peut subventionner des entrepreneurs avec les fonds dont elle dispose, l'absence de règlement nuit grandement à l'efficacité des projets immobiliers. De plus, comme les trois millions accordés par Québec ont été épuisés en l'espace de quelques mois, la CLO, sans le sou, met fin à ses activités à la fin de l'année 1921. C'est un vaste échec pour la première tentative de la Ville de s'immiscer activement dans la construction de logements sociaux. La Commission administrative participe tout de même à un vaste exercice de réflexion sur le rôle de l'État dans le développement immobilier des municipalités.

3.4- Adopter un code de construction moderne

À Montréal la réglementation en matière de construction d'immeubles date de 1901 et exige surtout la tenue d'installations sanitaires. Avant cela, plusieurs règlements interdisent la construction d'édifices en bois ou l'entreposage du foin à l'intérieur des résidences. D'autres surveillent étroitement les industries abritant des matières inflammables ou explosives⁶⁴. L'accroissement du secteur tertiaire fait bondir le nombre d'édifices en hauteur sur plusieurs artères de la métropole⁶⁵. Certes, plusieurs de ces immeubles datent de la fin du XIX^e siècle, mais leur multiplication à partir des années 1910 oblige les autorités municipales à se questionner sur l'efficacité du code du bâtiment. Du côté résidentiel, on recense 218 immeubles d'appartements construits sur le territoire de la ville entre 1879 à 1914. Parmi ceux-ci, 209 ont été érigés après l'adoption du code du bâtiment de 1901⁶⁶. C'est la Commission administrative qui entreprend de modifier la réglementation selon les suggestions du Bureau de recherches municipales de New York:

L'état du bâtiment qui peut créer des zones de conflagration et des risques hasardeux a été toléré parce que les fonctionnaires législatifs de la ville ont négligé d'adopter des règlements adéquats de construction et à cause du relâchement dans l'application du code actuel. La responsabilité de l'application des mesures de protection contre le feu a été divisée entre l'autorité

⁶³ AVM, PVCA, séance du 28 juin 1920.

⁶⁴ Jean-Pierre Collin, *Pouvoir municipal et enjeux politiques locaux dans la paroisse de Montréal de 1871 à 1921: étude de la formation des banlieues, de l'incorporation de nouvelles municipalités et de leur activité réglementaire*, thèse de maîtrise (science politique), Université du Québec à Montréal, 1983, p. 147.

⁶⁵ Claire Poitras, *op. cit.*, p. 7.

⁶⁶ Isabelle Huppé, « Les premiers immeubles d'appartements de Montréal, 1880-1914 », *Urban History Review/Revue d'histoire urbaine*, volume 39, numéro 2 (2011), p. 43.

provinciale, l'inspecteurat municipal du bâtiment et le service d'incendie à tel point que l'aptitude du service à remédier aux conditions mauvaises a été fortement réduite⁶⁷.

Le code de construction élaboré par les administrateurs est en fait un amalgame de plusieurs règlements plutôt qu'un seul et unique. Sa conception s'échelonne tout au long du mandat des commissaires et s'attaque à plusieurs aspects du problème. En octobre 1918, la Commission administrative entame sa campagne en obligeant les promoteurs immobiliers à recourir aux services d'arpenteurs municipaux pour les travaux d'alignements nécessaires à l'érection des immeubles⁶⁸. En effet, un arpentage mal effectué peut donner lieu à des problèmes structuraux au niveau des fondations et, dans des cas extrêmes, entraîner l'effondrement de l'édifice avec le temps. La Commission administrative s'assure en plus de percevoir des revenus puisqu'elle facture cinq dollars (au lieu d'être gratuit) pour l'arpentage requis par les entrepreneurs.

Selon un règlement adopté en avril 1919, les bâtiments publics de trois étages et plus doivent se prémunir d'issues de secours accessibles telles que des portes latérales, des systèmes d'alarme audibles et des escaliers extérieurs en fer⁶⁹. La liste des immeubles assujettis comprend tous les lieux où se tiennent des regroupements : usines, moulins, ateliers, entrepôts, magasins de gros, magasins à rayons, hôtels, auberges, pensions, théâtres, salles de spectacles, cinémas, salles de réunions publiques, garages, églises, écoles, séminaires, collèges, couvents, monastères, hôpitaux publics et privés, orphelinat et asiles. En janvier 1920, un amendement du Conseil municipal permet aux entrepreneurs de construire des édifices d'une hauteur maximale de 16 étages pourvu qu'ils détiennent des mécanismes de sécurité en cas d'incendie⁷⁰.

La Commission administrative pousse encore plus loin la réglementation en se réservant le droit de contraindre les propriétaires d'immeubles à installer à leurs frais des arroseurs à sec de manière à ce que le service des incendies puisse les raccorder à la borne-fontaine la plus proche⁷¹. Ce système facilite grandement le travail des pompiers en leur permettant de combattre les feux à l'intérieur des bâtiments, réduisant par le fait même les risques d'affaissement. D'ailleurs, le modèle d'arroseurs à sec doit recevoir l'approbation de l'inspecteur des bâtiments avant d'être

⁶⁷ AVM, « Fonctions de Sûreté publique », *Rapport du Bureau (...)*, p. 47.

⁶⁸ AVM, *PVCA.*, séance du 22 octobre 1918.

⁶⁹ *Ibid.*, séance du 22 avril 1919.

⁷⁰ *La Patrie*, 13 janvier 1920, p. 5.

⁷¹ AVM, *PVCA.*, séance du 24 juillet 1919.

installé. Les propriétaires ont 60 jours pour obéir aux directives de la Ville, sans quoi ils sont mis à l'amende au montant de 40\$ par jour.

En septembre 1919, les commissaires ordonnent aux promoteurs de construire leurs édifices avec des matériaux à l'épreuve du feu⁷². Ces dispositions concernent les théâtres, les cinémas, les orphelinats, les écoles de plus d'un étage, les écoles avec dortoirs, les hospices, les hôtels, les refuges, les hôpitaux, les magasins à rayons, les immeubles d'appartements de plus de quatre étages, les immeubles d'appartements de plus de 16 logements pouvant accueillir au minimum 50 personnes, les immeubles d'appartements de plus de 2500 pieds carrés (232,26 m²) et tout bâtiment d'une hauteur supérieure à 60 pieds (18,29 m) et de plus de quatre étages. La Commission administrative impose en complément une méthode uniforme de calcul du nombre de personnes admissibles dans un établissement, soit 500 pieds cubes d'air (14,16 m³) par individu peu importe l'âge⁷³. Par contre, le règlement stipule qu'un immeuble d'appartements de quatre étages d'une hauteur de 59 pieds (17,98 m) en serait exempté. Il en va de même pour un édifice d'une hauteur de 61 pieds (18,59 m) cumulant trois étages. C'est pourquoi les commissaires s'empressent de remplacer le « et » pour un « ou » de manière à englober toutes les exceptions possibles. Ils élargissent aussi la superficie assujettie à la réglementation à 3000 pieds carrés (278,71 m²).

Pour éviter les confusions quant à la définition du rez-de-chaussée, la Commission administrative est très claire : « (...) le rez-de-chaussée est l'étage immédiatement au-dessus du sous-sol, et dans le cas où il n'y a pas de sous-sol, le rez-de-chaussée est l'étage inférieur d'un bâtiment pourvu que cet étage ait plus de la moitié de sa hauteur au-dessus du niveau du trottoir ou du terrain environnant »⁷⁴. Certains entrepreneurs en construction tentaient de se soustraire à la réglementation en soutenant que le rez-de-chaussée n'est pas un étage à part entière lorsqu'il y a absence de sous-sol. De plus, les matériaux ignifuges retirent une partie des profits des entrepreneurs étant donné qu'ils coûtent beaucoup plus cher que les matériaux ordinaires.

À l'hiver 1920, la Ville resserre la législation en ce qui concerne la salubrité des logements. Par exemple, elle défend aux maîtres-plombiers d'employer des apprentis sans carte

⁷² *Ibid.*, séance du 6 septembre 1919.

⁷³ *Ibid.*, séance du 14 octobre 1919.

⁷⁴ *Ibid.*

de compétence⁷⁵. Cela les empêche de sous-traiter leurs contrats à des amateurs pour effectuer des travaux de plomberie dans des immeubles et contribue à diminuer les risques d'erreurs qui pourraient entraîner des dégâts d'eau nuisibles à l'hygiène et à la stabilité structurelle des bâtiments. La Commission administrative exige aussi des propriétaires d'immeubles d'appartements qu'ils installent un nombre suffisant de bouches d'aération. Pour faciliter le nettoyage de la façade extérieure et assurer la sécurité des employés d'édifices de plus de trois étages, les propriétaires sont tenus de fournir des nacelles amovibles⁷⁶. Le ramonage des cheminées quant à lui est désormais obligatoire deux fois l'an sous la supervision directe du département des incendies⁷⁷. Avant d'entamer leur travail, les ramoneurs doivent s'assurer d'avoir obtenu l'approbation de la Ville quant à l'équipement utilisé et émettre aux locataires au moins deux jours à l'avance un avis dans lequel on retrouve les noms, l'adresse, le numéro de téléphone des ramoneurs et l'attestation écrite du chef du département des incendies.

Grâce aux efforts de la Commission administrative, la Ville de Montréal possède un code du bâtiment conforme aux réalités modernes du début du siècle. Ainsi, elle rejoint les grandes villes américaines en matière de prévention des incendies. Toutefois, par souci d'économies, les commissaires n'ont pu engager suffisamment d'inspecteurs pour s'assurer de l'observance des règlements qu'elle a adoptés.

Conclusion

Les quatre réformes proposées par la Commission administrative et analysées ci-dessus sont présentes aujourd'hui dans la vie quotidienne des Montréalais. Elles ont permis aux administrateurs d'apporter des réponses aux défis urbains du moment et de redéfinir la manière de concevoir les règlements municipaux à partir de l'exécutif. En outre, la Ville se situe sans aucun doute dans un carrefour en matière de réformes urbaines. La plupart sont pour ainsi dire calquées sur celles des grandes villes américaines qui tiennent lieu de modèle d'urbanisme aux yeux des politiciens montréalais. C'est le cas notamment des règlements de sécurité routière adoptés par les administrateurs qui reposent essentiellement sur ceux adoptés par les villes des États de New

⁷⁵ *Ibid.*, séance du 11 mars 1920.

⁷⁶ *Ibid.*, séance du 17 décembre 1920.

⁷⁷ *Ibid.*, séance du 12 mars 1921.

York et de la Californie. La modernisation du code de construction est aussi une initiative inspirée par ce qui s'est fait aux États-Unis, surtout à New York et à Chicago. En ce qui concerne la construction d'habitations abordables, la métropole suit l'exemple des villes de l'Empire britannique. Parfois, comme dans le cas de la fermeture hâtive des magasins, la Ville de Montréal est une pionnière en Amérique du Nord. Gardons à l'esprit toutefois que ces réformes ont été adoptées par un gouvernement qui n'a pas à répondre de ses gestes devant la population. Le contenu des quatre types de réglementation abordé dans ce chapitre montre que la Ville est en proie à des modifications de ses règles d'urbanisme qui vont dans le sens d'une modernisation progressive.

CHAPITRE 4

UN NOUVEAU RÉGIME ADMINISTRATIF

La Commission s'est efforcée autant que possible, durant son administration, à donner à chacun de vous un plus grand contrôle sur l'administration de votre département respectif et de vous assumer jusqu'à un certain degré la responsabilité de telle administration. De cette manière, si notre administration a eu quelques bons résultats, elle en est redevable, pour une grande partie à vous-même. Je suis convaincu d'un autre côté que les nouveaux administrateurs de la ville, si vous leur donnez le même service, seront les premiers à reconnaître votre efficacité et à vous continuer la confiance que nous avons placée en vous¹.

Discours d'adieu d'Ernest Décary auprès des chefs de service

En février 1920, le gouvernement met en place une commission en prévision d'une refonte complète du régime administratif de la Ville de Montréal. Son mandat est de « préparer une charte contenant toutes les dispositions nécessaires pour assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement de la Cité par les contribuables (...) »². Elle est composée de huit organisations reconnues, soit le Conseil des métiers et du travail de Montréal (CMTM), le Conseil central des syndicats catholiques³ (CCSC), la Commission administrative, le Conseil municipal, la Ligue des propriétaires, la Ligue des locataires, le *Board of Trade* et la Chambre de commerce de Montréal. Chaque association y nomme deux représentants pour un total de seize. Jamais auparavant l'Assemblée législative n'avait laissé aux Montréalais l'opportunité d'écrire leur charte. Depuis 1867, le gouvernement provincial s'était réservé le droit de modifier la charte de la Ville, se contentant de répondre aux doléances de groupes particuliers. Après trois années de mise en tutelle, le gouvernement laisse le soin aux Montréalais de décider de leur avenir politique. Dans ce chapitre, nous parcourons brièvement les travaux de la Commission de la charte de même que les projets qui lui ont été soumis par les citoyens.

¹ *La Patrie*, 31 octobre 1921, p. 3.

² Statuts de la province de Québec, *Loi amendant la charte de la cité de Montréal*, 1920, *op. cit.*, section introductive.

³ Aussi surnommée l'Alliance nationale des ouvriers catholiques.

4.1- La Commission de la charte

4.1.1- Les membres

Avant d'observer le déroulement des travaux de la Commission de la charte, il est essentiel de présenter ses membres. Bien entendu, le Conseil municipal choisit deux de ses membres pour le représenter à la commission, soit les échevins Brodeur et O'Connell. Le premier, Joseph A. Adélarde Brodeur est un survivant de l'ancien régime des commissions échevinales démantelé par les réformistes. L'année précédente, il était élu à l'échevinage lors d'une élection partielle dans le quartier Est. Défait successivement en 1910 et 1914, il reprend son siège au Conseil municipal en 1916, cette fois-ci dans le quartier Saint-Jacques. Avant de se lancer en politique municipale, Thomas O'Connell a d'abord exercé le métier de plombier⁴. D'ailleurs, il est le doyen du Conseil municipal à ce moment. Battu dans le quartier Sainte-Anne en 1902, il est élu dans ce même quartier de 1906 à 1938. Tout comme son homologue, il a été témoin des dernières commissions échevinales. Leur implication à la Commission de la Charte émane d'une poussée conservatrice voulant réaffirmer le pouvoir des élus dans l'administration.

La Commission administrative dépêche deux personnes aux horizons différents : Victor Morin et E. G. M. Cape. Vétéran honoré de la Première Guerre mondiale, le major Cape est un ingénieur consultant bien connu de l'administration municipale. Membre du *Board of Trade*, il est estimé par les hommes d'affaires anglophones. Il occupe les postes de gouverneur de l'Hôpital Général de Montréal et du *Western General Hospital*⁵. Qui plus est, Victor Morin est un notaire à la réputation enviable. Son parcours professionnel est des plus impressionnants : cofondateur de la Société nationale de Fiducie (avec Gaspard de Serres), trésorier de la Chambre des notaires, professeur de droit administratif à la faculté de droit de l'Université de Montréal, fondateur de l'association du notariat canadien et président de la Société Saint-Jean Baptiste⁶. Il est cofondateur de la Ligue des propriétaires et en assume la direction jusqu'au printemps 1918.

Le Conseil des métiers et du travail de Montréal est représenté par deux de ses membres les plus influents: John T. Foster et Gustave Francq. Président du CMTM depuis 1912, Foster,

⁴ AVM, *Index biographiques : Thomas O'Connell*.

⁵ Biographical Society of Canada. *Prominent People of the Province of Quebec, 1923-1924*, Montréal, sans date, aucune pagination.

⁶ AVM, *Index biographiques : Victor Morin*

machiniste, est un fervent défenseur du syndicalisme international à Montréal. Il sera élu vice-président du Congrès des métiers et du travail du Canada de 1921 à 1932. De son côté, Francq est typographe de formation. En 1916, il fonde *Le Monde ouvrier*, un journal bimensuel qui traite des revendications du mouvement ouvrier montréalais. De 1909 à 1911, il occupe la vice-présidence du Congrès des métiers et du travail du Canada.

Les milieux d'affaires n'hésitent pas à placer leur confiance en des figures connues de la population. Le *Board of Trade* est représenté par l'ancien maire de Westmount, F. W. Evans, et Sir John Wallace Carson, un magnat de l'industrie minière. La Chambre de commerce désigne son ancien président, Alfred Lambert, comme représentant unique à la Commission.

Les autres organisations délèguent des représentants moins connus : Antoine Kelly et J. Ayotte pour la Ligue des locataires, Arthur Sénécal et F. Roberge pour les syndicats catholiques, F. B Mathys⁷ (démissionne à l'été 1920), Joseph Girard⁸ et Irving P. Rexford⁹ pour la Ligue des propriétaires. Comme président de la Commission, les 15 membres ne choisissent nul autre que Sir Hormidas Laporte, un réformiste de la première heure. En 1892, il fonde l'Alliance nationale, une entreprise spécialisée dans les produits d'assurance vie. Jusqu'en 1896, il est président de la Chambre de commerce de Montréal, date où il est élu pour une première fois comme échevin du quartier Centre. Huit ans plus tard, il devient maire de Montréal, poste qu'il occupe jusqu'en 1906. Son passage à l'Hôtel de Ville est marquant puisqu'il démantèle la « machine politique » de Raymond Préfontaine en luttant contre la corruption et les trusts de services publics. Après sa défaite, Laporte retourne dans le secteur privé et devient président de la Banque provinciale du Canada jusqu'à sa mort, en 1934. Sa nomination comme président de la Commission de la charte ramène l'esprit réformiste balayé par la venue des populistes de Médéric Martin à l'élection de 1914.

4.1.2- *Suggestions proposées par les citoyens*

La Commission de la charte appelle les citoyens montréalais à soumettre des idées pour améliorer la gouvernance de la Ville et orienter ses travaux. À l'été 1920, elle recueille plusieurs

⁷ Il devient président de la Ligue des propriétaires après le départ de Victor Morin.

⁸ Défait dans le quartier Laurier lors des élections municipales de 1910 et 1912, il remplace F. B. Mathys à la Commission de la charte

⁹ Président de la Crown Trust Company, une société de fiducie basée à Toronto.

ébauches de projets de citoyens intéressés de près ou de loin par la gouvernance de Montréal. D'autres sont venus de municipalités régionales québécoises, du Canada anglais, de la Grande-Bretagne, et même de la Nouvelle-Zélande. Reste sur la table le modèle du gérant du Bureau de recherches municipales de New York tabletté en 1918 ainsi que ceux proposés l'année précédente par la Chambre de commerce de Montréal, l'Association des citoyens, l'Association des électeurs du quartier Saint-Laurent, la *People's Power League* et la *Montreal Brotherhood Federation*. Rappelons que la suggestion du *Board of Trade* était de mettre en tutelle la Ville sous l'autorité de cinq commissaires nommés par le gouvernement provincial. Son projet ne saurait être considéré après que la Commission administrative ait pris temporairement les commandes de l'administration. Médéric Martin et ses échevins acolytes rêvent toujours de voir renaître de leurs cendres les vieilles commissions échevinales disparues en 1910¹⁰.

Certains mettent de l'avant des projets d'administration plus novateurs. L'ex-membre du Bureau des commissaires, F. L. Wanklyn, suggère de diviser le territoire montréalais en neuf districts concentriques ayant pour point d'origine le pont Victoria jusqu'à la Rivière-des-Prairies au nord de l'île¹¹. Cette distribution spatiale permettrait à chaque district d'inclure un morceau des secteurs résidentiel, industriel et commercial de la ville, ce qui éviterait du même coup la spécialisation trop grande des quartiers qui avait tendance à ralentir l'élaboration de politiques municipales uniformes (règles de zonage, exemptions de taxes, etc.). Ces districts éliraient chacun deux représentants dans un conseil municipal pour une durée n'excédant pas quatre ans. Quatre commissaires nommés parmi les conseillers gèreraient les services municipaux à la manière de l'ancien Bureau des commissaires. L'auteur du projet indique que son modèle briserait la dualité du pouvoir en redonnant aux conseillers municipaux les pouvoirs qui leur ont été retirés, tout en formant un exécutif plénipotentiaire.

Robert Ryan, ex-échevin de Trois-Rivières, envisage de découper la carte électorale en cinq districts élisant chacun trois échevins qui nommeraient ensuite un comité d'administration composé des chefs de service¹². Les deux conseillers qui ont recueilli le plus de votes à l'élection dernière conserveraient leur poste pour deux ans alors que les autres seraient élus pour quatre.

¹⁰ *La Patrie*, 3 juin 1920, p. 1.

¹¹ *The Montreal Daily Star*, 15 avril 1920, p. 2.

¹² *Ibid.*

Victor Morin préférerait un seul district électoral pourvu que le vote soit proportionnel à la contribution des citoyens, ce qui donnerait certainement plus de pouvoirs aux propriétaires¹³.

De son côté, le promoteur immobilier Ucal-Henri Dandurand¹⁴ puise ses idées dans le système fédéral américain. Il propose un collège électoral composé d'une centaine de citoyens élus proportionnellement dans cinq ou dix districts qui choisiraient une commission administrative de cinq à dix membres pour un terme de quatre ans¹⁵. Le maire serait élu par le collège et pourrait remplacer n'importe quel commissaire pourvu qu'il obtienne l'appui d'au moins 80% de ses membres. Ce projet rejoint celui de la Ligue des propriétaires qui suggère la création d'un collège électoral de 105 membres élus par les propriétaires des 20 quartiers en place¹⁶. Joseph Girard, qui a remplacé F. B. Mathys comme représentant de la Ligue à la Commission de la charte, aimerait que la Ville soit administrée par neuf échevins, dont cinq seraient élus par les propriétaires en vertu de la qualification foncière¹⁷. Défavorable à la représentation proportionnelle, il craint que ce mode de scrutin ne donne les trois quarts des représentants à la majorité ouvrière alors que les propriétaires, qui fournissent plus de la moitié des revenus de la Ville, n'auraient que deux sièges¹⁸. La taxe pour les célibataires disparaîtrait au profit d'une taxe d'électeur afin d'autoriser les citoyens qui ne paient aucune taxe à participer au processus électoral¹⁹. Ainsi, la Ligue des propriétaires tente d'exploiter le remaniement de la charte pour réaffirmer le pouvoir des propriétaires sur la scène politique municipale.

Quant au greffier de la Ville, Laurent-Olivier David²⁰, il appuie le projet de la Chambre de commerce de Montréal, mais suggère la formation de cinq districts électoraux faisant choix de 25 conseillers à parts égales. Les propriétaires jouiraient d'un pouvoir de votation préférentiel en

¹³ *The Montreal Herald*, 27 mai 1920, p. 8.

¹⁴ En 1904, il se présente à la mairie de Montréal contre Hormidas Laporte.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Le Canada*, 21 avril 1920, p. 8.

¹⁷ *Le Canada*, 10 novembre 1920, p. 8.

¹⁸ C'est également l'opinion de l'Association des constructeurs qui réclame pour les propriétaires les trois cinquièmes du pouvoir.

¹⁹ La Ligue des propriétaires est pourtant à l'origine de l'implantation de la taxe pour les célibataires à Montréal, mais le mécontentement généralisé qu'elle a suscité l'a poussée à s'en dissocier. Très populaire aux États-Unis, la taxe d'électeur est une alternative pour alimenter le trésor public.

²⁰ Il est au même moment sénateur.

élisant un des cinq représentants dans les districts. Leurs représentants formeraient ensuite un comité des finances avec la présence de deux conseillers élus à l'échelle de la ville²¹.

Le modèle d'administration du CMTM est identique à celui qu'il réclame depuis ses balbutiements, en 1898 : abolition de la qualification foncière pour tous les postes de la gouvernance municipale, fin du double mandat, interdiction aux élus d'occuper des postes rémunérateurs autres que ceux mandatés par les citoyens, clause du référendum pour les politiques publiques importantes (contrat avec une entreprise de services publics, annexions, emprunts, etc.), autonomie politique, mécanismes de destitution en cas d'abus de confiance et séparation nette des pouvoirs législatifs et exécutifs²². Les représentants du CMTM suggèrent que la Ville soit gouvernée par un conseil municipal de dix membres élus à la grandeur de la ville. La moitié serait élue pour quatre ans et l'autre, de deux ans, de manière à renouveler l'échevinat sans perturber la continuité de l'administration. Les pouvoirs législatifs resteraient sous le contrôle exclusif des conseillers municipaux alors que les pouvoirs exécutifs seraient confiés à un gérant nommé par le Conseil. Le gérant dirigerait les services municipaux et le personnel par l'entremise d'une Commission du service civil. En d'autres mots, le projet de charte des syndicats internationaux s'apparente à celui proposé par le BRM avant la tutelle, à l'exclusion des durées de mandat différentes et des clauses de destitution et de référendum. Au final, la Ville jouirait d'une autonomie plus grande par rapport au gouvernement provincial en récupérant tous les pouvoirs en lien avec son administration.

Ce sont d'ailleurs les représentants du CMTM qui endossent les travaux de la Commission de la charte lorsqu'en août 1920, Hormidas Laporte quitte son poste pour un voyage d'affaires au Portugal. Il nomme comme président intérimaire Sir John W. Carson du *Board of Trade*, mais à peine deux semaines s'écoulent avant qu'il ne quitte lui aussi pour l'Europe. À la suite d'un vote majoritaire des membres, Gustave Francq le remplace jusqu'au retour de Laporte, à l'automne 1920. Mécontent de la tournure des travaux de la Commission, le maire déplore l'inclusion de certaines clauses dans le projet de charte, en particulier la création de districts électoraux, l'élection du maire par les conseillers et le transfert des pouvoirs exécutifs et administratifs au seul gérant²³. Selon lui, la représentation proportionnelle témoigne d'un mode

²¹ *The Montreal Daily Star*, 15 avril 1920, p. 2.

²² *Le Monde ouvrier*, 17 avril 1920, p. 1.

²³ *Le Canada*, 17 septembre 1920, p. 8.

de scrutin chaotique qui accorde beaucoup trop de pouvoir aux minorités. Il fait tout de même la promotion du vote obligatoire²⁴ qu'il juge représentatif des « sentiments du peuple »²⁵. Progressivement, les échevins O'Connell et Brodeur s'isolent des autres représentants de la Commission puisqu'ils repoussent l'idée d'accorder plus de responsabilités au pouvoir exécutif au détriment du pouvoir législatif.

J. R. Walker, un résident de Westmount, opte pour une vision administrative décentralisée par la création d'arrondissements autonomes. La Ville serait divisée en 20 districts morcelés à leur tour en dix quartiers. Chaque quartier élirait un membre dans un conseil d'arrondissement qui gèrerait les affaires en lien avec la propriété (revêtement des rues, construction de trottoirs, etc.) alors que le gouvernement central s'occuperait du « bien-être » général de la population (parcs, égouts, eau courante, sécurité, tramways) et percevrait la taxe d'eau, la taxe d'affaires et les autres sources de revenus à l'exception de celles conférées aux arrondissements. Mais Hormidas Laporte est pourtant loin d'être convaincu de l'efficacité du système des arrondissements. Après avoir visité les villes de Londres et de Paris lors de son voyage d'affaires où un système du genre est implanté depuis plusieurs années, le président de la Commission de la charte juge qu'il serait impossible de le calquer sur une ville comme Montréal étant donné l'hétérogénéité de ses quartiers²⁶. On observe aussi une division linguistique nette de la ville à partir de la rue Saint-Laurent qui compliquerait davantage le découpage de la carte en arrondissements²⁷. Il lance néanmoins l'idée de fusionner l'ensemble des municipalités de l'île en un organisme métropolitain pour contrôler les finances des municipalités de l'île et mettre en place des mécanismes d'annexions efficaces et responsables :

Je suggère que les représentants des municipalités environnantes soient invités à assister à une assemblée de la Commission de la Charte de Montréal (...) afin de discuter avec ses membres de la possibilité d'en venir à une entente qui aurait pour but de former un corps administratif pour toute l'île de Montréal²⁸.

C'est dans ce contexte que les 33 municipalités de banlieue s'empressent de mandater cinq représentants à la Commission de la charte en vue d'élaborer une stratégie de coopération

²⁴ Lors du référendum de 1910 sur la création du Bureau des commissaires, seulement 21 000 électeurs ont voté sur une possibilité de 145 000 (15%). *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Le Devoir*, 24 juin 1920, p. 6.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Le Canada*, 17 juin 1920, p. 8.

intermunicipale²⁹. En outre, les municipalités de banlieue ont intérêt à se prononcer sur le mode de gouvernement de la métropole puisque la nouvelle charte pourrait générer un nouveau rapport de force sur l'île entière. Annexées ou pas, ces villes limitrophes sont liées économiquement à la ville centre par le partage d'infrastructures de transport communes. Selon Francq, elles ne seraient pas prêtes à « accepter plus tard un régime sur lequel elles n'auraient eu rien à dire »³⁰. Grâce à leur collaboration, les commissaires de la charte en viennent à l'idée de former un organisme métropolitain semblable à celui de Boston. Nous reviendrons plus loin sur les composantes de cette nouvelle donne.

Fort hétérogènes, ces projets de charte ont toutefois des points communs : renforcer le pouvoir administratif, marginaliser les fonctions du maire, restreindre la représentation par quartier et prévoir un mode de scrutin plus juste. Toutes ces propositions serviront à forger la nouvelle charte de la Ville. Les sources ne permettent pas de savoir si les syndicats catholiques et la Ligue des locataires ont soumis des projets d'administration détaillés puisque leurs représentants se font très discrets à la Commission de la charte.

4.1.3- Deux projets

Le 18 janvier 1921, Laporte et les autres commissaires se rendent auprès des députés provinciaux pour présenter le fruit de leur travail. Sauf qu'une semaine plus tôt, le maire Martin s'était entretenu à huis clos avec le premier ministre pour lui soumettre un projet alternatif à la Commission de la charte³¹. Les commissaires étaient-ils informés de cet autre projet? Impossible de le savoir véritablement, mais l'hypothèse qu'ils œuvraient aux deux comptes est très probable eu égard à l'amenuisement des pouvoirs échevinaux dans le projet de charte de la Commission. Selon les dires de Francq, le complot va plus loin :

Il y a plus de trois mois qu'on chuchote à l'hôtel de ville que certains gros intérêts avaient confié la préparation de cet autre projet à un avocat bien connu par le rôle qu'il a joué dans l'administration municipale, et cela expliquerait pourquoi l'on conseillait aux membres de la Commission de la Charte l'été dernier de ne pas trop se fatiguer à préparer un projet qui – quel qu'il fût – ne serait pas accepté³².

²⁹ Ces municipalités délèguent comme représentants les maires Beaubien (Outremont), Black (Westmount), Prieur (Pointe-aux-Trembles), Ranger (Lachine) et Guilbault (Sainte-Geneviève-de-Pierrefonds).

³⁰ *Le Canada*, 20 mai 1920, p. 8.

³¹ *Le Devoir*, janvier 1921, p. 3.

³² *Le Monde ouvrier*, 26 février 1921, p. 2.

Tableau 6

Comparaison exhaustive des projets de charte, 1921

PROJET DE LA COMMISSION DE LA CHARTE	PROJET DU COMITÉ EXÉCUTIF DU MAIRE
<p>1- Division de la cité en trois grands districts: Est, Ouest et Centre.</p> <p>2- Cinq membres du Conseil municipal à être élus dans chacun des trois districts.</p> <p>3- Total: 15 membres.</p> <p>4- Élection d'après le système de la représentation proportionnelle Hare.</p> <p>5- Terme d'office des conseillers: quatre ans.</p> <p>6- Maire élu par le Conseil parmi ses membres.</p> <p>7- Administration par le Conseil comme corps législatif seulement.</p> <p>8- Gérant nommé par le Conseil dans les trente jours suivants les élections.</p> <p>9- Pouvoirs du gérant définis par la charte: donne tout son temps à la Ville et gère ses actes administratifs sous le contrôle du Conseil.</p> <p>10- Commission du service municipal composée des chefs de départements et d'un représentant des employés choisi par ces derniers parmi eux.</p> <p>11- Conseil nomme, suspend ou destitue directement le greffier, le contrôleur, l'avocat et les évaluateurs, les autres sur recommandation du gérant, seulement.</p>	<p>1- Division de la cité en 35 quartiers.</p> <p>2- Un échevin élu dans chaque quartier.</p> <p>3- Total: 35 membres.</p> <p>4- Élection par simple vote de majorité.</p> <p>5- Terme d'office des échevins: deux ans.</p> <p>6- Maire élu par l'ensemble des citoyens à l'échelle de la ville</p> <p>7- Administration par un Comité exécutif de cinq membres choisis par le Conseil, le maire étant exclu.</p> <p>8- Un directeur général doit être nommé dans les soixante jours par le Conseil.</p> <p>9- Pouvoirs du Comité exécutif encadrés par le Conseil lors de sa nomination.</p> <p>10- Commission du service municipal composée des chefs de départements et d'un représentant des employés choisi par ces derniers parmi eux.</p> <p>11- Tous les chefs de service, sauf le greffier, l'avocat en chef, le contrôleur et les évaluateurs qui relèvent exclusivement du Conseil, sont nommés, suspendus ou destitués sur recommandation du Comité exécutif.</p>

<p>12- Toute recommandation du gérant est adoptée ou rejetée par la majorité absolue du Conseil qui peut également faire des suggestions au gérant.</p> <p>13- Salaire annuel du maire: 8000\$.</p> <p>14- Salaire annuel d'un conseiller: 3000\$.</p> <p>15- Salaire annuel du gérant à être fixé par le Conseil.</p> <p>16- Amende de 50\$ pour absence aux assemblées ordinaires et de 20\$ aux assemblées spéciales.</p> <p>17- Six départements, ayant chacun à leur tête un directeur bilingue: finances, loi, santé, travaux publics, sûreté publique et secrétariat.</p> <p>18- Budget préparé par le gérant d'après les rapports des directeurs des départements.</p> <p>19- Tous les emprunts doivent être approuvés par un référendum des propriétaires, en nombre et en valeur, sauf en cas d'urgence, alors que le Conseil peut emprunter jusqu'à 250 000\$ en une année sans recourir au processus référendaire.</p> <p>20- Coût des revêtements est payé par les propriétaires riverains, excepté les intersections de rues, qui sont à la charge de la Ville.</p> <p>21- Remplacement de la taxe d'eau par une taxe locative.</p> <p>22- Conseil peut imposer une taxe sur les célibataires, sauf dans le cas de personnes payant à la Ville une taxe de 10\$ ou plus par année.</p>	<p>12- Toute recommandation du Comité exécutif ne peut être rejetée ou amendée que par une majorité absolue des membres du Conseil.</p> <p>13- Salaire annuel du maire: 10 000\$.</p> <p>14- Salaire annuel d'un échevin: 1500\$.</p> <p>15- Au président du Comité exécutif: 1500\$ par année en plus; aux autres membres de l'exécutif: 1000 \$ en plus.</p> <p>16- Amende de 10\$ pour absence aux assemblées ordinaires.</p> <p>17- Six départements, ayant chacun à leur tête un directeur: finances, loi, santé, travaux publics, sûreté publique et secrétariat.</p> <p>18- Budget préparé par le Comité exécutif d'après les rapports des directeurs des départements.</p> <p>19- Tous les emprunts doivent être approuvés par le Conseil par règlement, sauf en cas d'urgence, alors que le Comité exécutif peut emprunter un maximum de 250 000\$ une fois l'an sans avoir recours à un règlement.</p> <p>20- Coût des revêtements et des réparations, y compris les intersections de rues et ruelles, sera payé par les propriétaires riverains.</p> <p>21 - Même système de taxation d'eau en proportion du loyer ou de l'évaluation foncière.</p> <p>22- Conseil peut imposer une taxe sur les célibataires, sans exception.</p>
--	---

<p>23- Tous les contrats de plus de 5000\$ doivent être approuvés par le Conseil.</p> <p>24- Expropriations peuvent être faites avec ou sans la demande des propriétaires, sur la recommandation du gérant et approuvée par une majorité absolue des membres du Conseil et le prix décidé par la Commission des services d'utilités publiques du Québec.</p> <p>25- Conseil ne peut donner d'instructions aux chefs de départements que par l'entremise du gérant</p> <p>26- Maire ne vote pas au Conseil sauf en cas de partage égal des voix.</p> <p>27- Gérant participe aux réunions du Conseil, mais n'a pas le droit de voter.</p> <p>28- Bureau électoral ayant charge des élections.</p> <p>29- Femmes ont le droit de voter comme les hommes pourvu qu'elles remplissent les exigences voulues.</p> <p>30- Peut voter un sujet britannique âgé de 21 ans qu'il soit propriétaire, locataire ou payant l'impôt sur les célibataires ou toute autre taxe de 10\$ ou plus.</p> <p>31- Nul n'est éligible comme conseiller s'il est sénateur, député, conseiller législatif ou membre d'une commission fédérale ou provinciale permanente.</p> <p>32- Nomination d'une commission d'embellissement composée de cinq membres.</p> <p>33- Nomination par le Conseil d'une commission d'étude et de surveillance des franchises de services publics.</p>	<p>23- Comité exécutif peut accorder sans l'approbation du Conseil des contrats de moins de 5000 \$.</p> <p>24- Mêmes procédures pour les expropriations, mais le Conseil fixe le prix.</p> <p>25- Toutes les communications entre le Conseil et les départements doivent passer par le Comité exécutif.</p> <p>26- Maire ne vote pas au Conseil sauf en cas de partage égal des voix.</p> <p>27- Membres du Comité exécutif prendront part aux séances du Conseil et y voteront.</p> <p>28- Greffier est responsable des élections.</p> <p>29- Aucun changement: seuls les hommes et les veuves ont le droit de voter.</p> <p>30- Peut voter un sujet britannique âgé de 21 ans qu'il soit propriétaire, locataire ou payant l'impôt sur les célibataires ou toute autre taxe de 10\$ ou plus. Les célibataires ne sont autorisés à voter que lorsqu'ils sont autrement qualifiés.</p> <p>31- Nul n'est éligible comme conseiller s'il est sénateur, député, conseiller législatif ou membre d'une commission fédérale ou provinciale permanente.</p> <p>32- Nomination d'une commission d'embellissement composée de cinq membres.</p> <p>33- Aucun changement : les franchises restent sous la gouverne du Conseil municipal.</p>
--	--

34- Candidature à l'échevinage doit être accompagnée de la signature d'au moins 200 électeurs habiles à voter dans le district électoral.	34- Candidature à l'échevinage doit être accompagnée d'un dépôt électoral de 500\$.
35- Autonomie complète de la Ville (<i>home rule</i>)	35- Aucun changement : la Ville reste surveillée par le gouvernement provincial en exécutant les dispositions qui lui sont prescrites dans la charte.
36- Élections futures fixées le premier lundi d'avril.	36- Élections futures fixées le premier lundi d'avril.

Source : *Le Monde ouvrier*, 12 mars 1921, p. 1.

Quelles sont les composantes de ces deux projets? Sont-ils opposés ou comportent-ils des éléments de ressemblance? Inspiré des suggestions du CMTM, le modèle de la Commission de la charte ressemble beaucoup à celui soumis par le BRM en 1917. De son côté, le projet du maire puise ses idées dans le régime enterré des commissions échevinales, tout en incorporant les réformes transmises par la Commission administrative. Le tableau 6 résume leurs points centraux de ce qui devient maintenant les projets A (Commission de la charte) et B (maire).

Le système électif mis de l'avant par le projet A s'inspire ouvertement de l'idéologie réformiste américaine en proposant de diviser la ville en trois districts élisant chacun cinq conseillers en vertu de la représentation proportionnelle Hare³³. Ce système repose avant tout sur le pourcentage de votes qui peuvent être reportés à un autre candidat. Au lieu de choisir un seul candidat, les électeurs les classent par ordre de préférence, ce qui implique plusieurs décomptes. Les femmes peuvent voter de la même manière que les hommes dès lors qu'elles soient éligibles, ce que le projet B ne permet pas à l'exception des veuves. Les qualifications d'électeur restent les mêmes pour les deux projets. Il suffit d'être un sujet britannique âgé de plus de 21 ans et d'avoir contribué au trésor municipal pour plus de dix dollars. Le projet B demande aux candidats qui se

³³ Ce mode de scrutin est adopté en premier par les villes américaines d'Ashtabula (Ohio) et de Dayton (Ohio) en 1915, puis par celle de Calgary l'année suivante. Il repose sur le principe que chaque citoyen, peu importe son statut social, est en droit d'être représenté politiquement, ce qui implique la mise en place de mode de scrutin fondé sur le pourcentage de votes. Raymond Moley, « Proportional Representation in Dayton and Ashtabula », *National Municipal Review*, vol. 7, no. 1 (janvier 1918), p. 28-29; George V. Fergusson, « Proportional Representation in Calgary », *National Municipal Review*, volume 10, numéro 1 (janvier 1921), p. 5.

présentent à des postes de maire et d'échevins de fournir en gage un dépôt de 500\$ alors que le projet A le remplace par 200 signatures d'électeurs habiles à voter dans le district électoral du candidat. De plus, le projet du maire tient à l'abri certains traits conservateurs en protégeant la représentation par quartiers et en faisant grimper leur nombre de 20 à 35. Il maintient également un mode de scrutin non proportionnel et freine l'élargissement de la durée de mandat des échevins après deux ans.

Contrairement au projet B, le A oblige les conseillers municipaux à soumettre à un référendum les décisions importantes comme l'émission de bons du Trésor de plus de 250 000\$, les annexions, les expropriations d'envergure et les contrats de service public. Il va encore plus loin en réclamant l'autonomie complète de Montréal envers l'Assemblée législative, ce qui ouvrirait la porte à une refonte intégrale du système municipal québécois. Chose nouvelle, les deux projets fixent la date des élections municipales le premier lundi du mois d'avril.

Le projet de la Commission de la charte inclut aussi une clause de destitution lorsqu'un conseiller est soupçonné de corruption ou d'abus de confiance. Tout électeur peut déposer auprès du greffier une pétition de révocation dans laquelle sont affichés les noms et les adresses de 50 électeurs dont la moitié est tenue d'avoir des biens-fonds en sa possession. Cette pétition est automatiquement invalidée si moins de 10% des noms mentionnés ne sont pas des électeurs qui ont voté pour le conseiller soupçonné lors de l'élection municipale précédente. Si tout se conforme aux exigences, le greffier suspend les fonctions du conseiller le temps de chercher un candidat pour le remplacer. S'ensuit une élection partielle dans le district où le conseiller s'est présenté la dernière fois. S'il obtient autant de votes que lors de l'élection précédente, il conserve son siège. Même chose s'il reçoit le même nombre de vote que le candidat adverse. Pour être mis à la porte, le conseiller révoqué doit obtenir moins de votes que l'autre candidat **et** être au-dessous du pourcentage voté en sa faveur lors de l'élection précédente. Le projet A retire au greffier la responsabilité des élections et la confie à un bureau électoral indépendant.

Au lieu d'un gérant, le projet B crée un directeur des services qui joue le rôle d'intermédiaire entre le Comité exécutif et les chefs de service. Il peut soumettre des recommandations à l'exécutif sans pouvoir intervenir dans le déroulement d'un projet particulier. En revanche, le projet A concède de vastes pouvoirs exécutifs au gérant de la Ville. Mais le principe reste pourtant le même, soit de renforcer le pouvoir exécutif à l'égard du pouvoir

législatif. En outre, le projet du gérant, puisé à même les modes de gestion des grandes entreprises du secteur privé, fonctionne sur une base technocratique en confiant les rouages de l'administration à des « professionnels » de la gestion. Pour le maire, il faut plus d'une personne pour maîtriser l'exécutif d'une métropole :

Je suis contre le principe (du gérant). Il n'y a pas un homme qui soit capable de remplir cette position. Il serait tout aussi bien de confier à un seul homme la gérance d'un chemin de fer, d'une banque, d'une municipalité en même temps. Un seul homme ne peut pas tout connaître, l'hygiène, la loi, le génie civil, etc., tout à la fois³⁴.

Malgré leurs différences apparentes, les projets A et B partagent néanmoins des points de convergence en renouant avec le travail de la Commission administrative. Le projet de la Commission de la charte confie l'administration de la Ville à une seule personne, le gérant, tandis que celui du maire opte pour un Comité exécutif de cinq membres un peu comme la Commission administrative. Malgré cela, le système du Comité exécutif n'est pas complètement émancipé du pouvoir législatif puisqu'il est formé d'élus qui votent aux réunions du Conseil municipal. Il s'agit en fait d'une bulle administrative au sein de la sphère législative qui sert à consolider l'emprise des élus sur l'administration des affaires courantes. Mais le projet B prévoit des mécanismes de protection qui vont plus loin que ceux détenus par la Commission administrative. Par exemple, les rapports du Comité exécutif ne peuvent être amendés ou rejetés qu'avec un vote majoritaire des échevins présents. Cette mesure permet de contrebalancer la présence d'élus au sein de l'exécutif et empêche les membres du Comité exécutif d'orienter les décisions selon les intérêts de leurs quartiers respectifs.

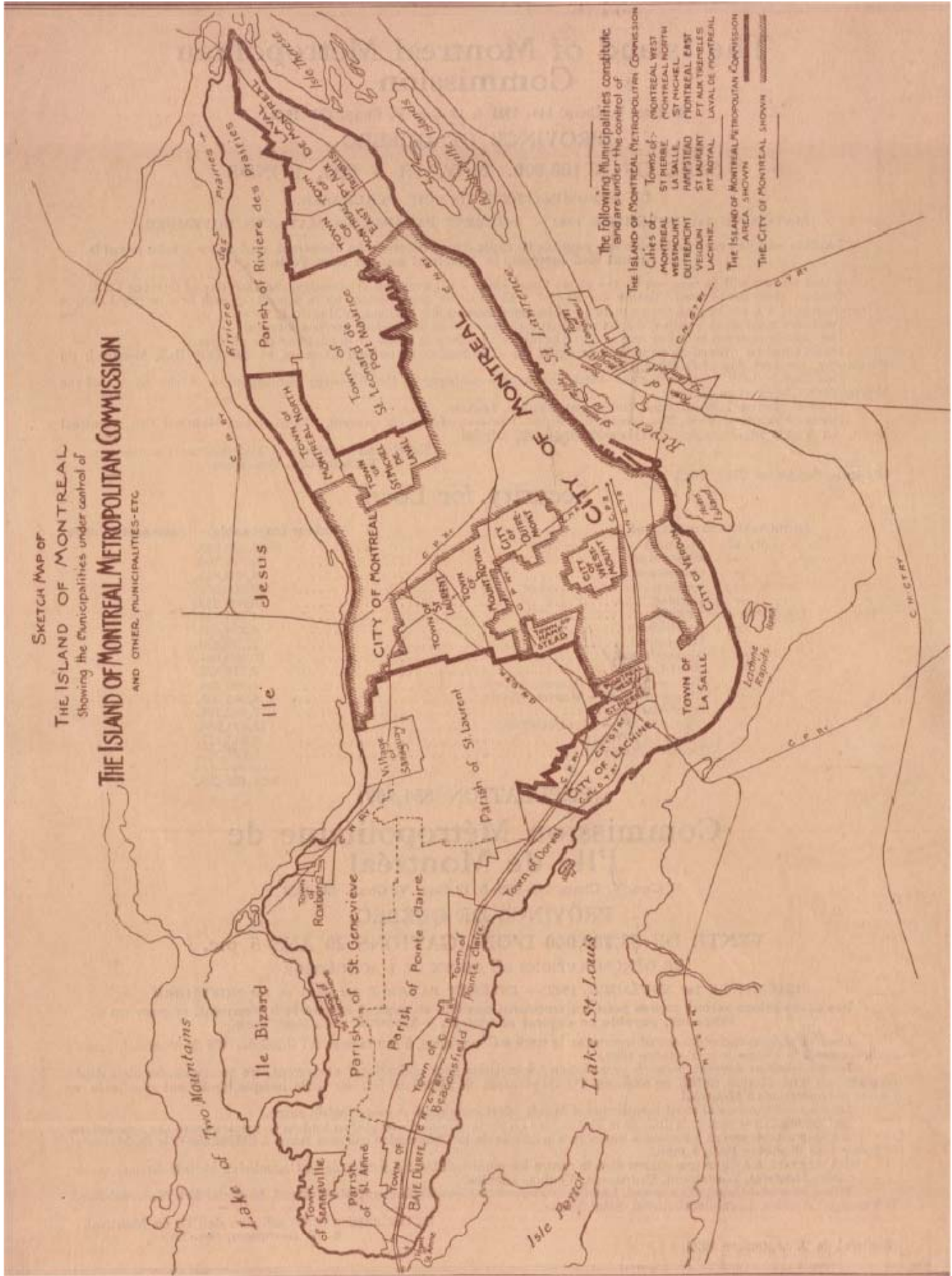
On retrouve chez les deux partis l'idée de créer une Commission métropolitaine formée de représentants des municipalités de l'île³⁵. Huit de ceux-ci reviennent à la Ville de Montréal dont sept sont choisis par le Conseil municipal et l'autre est confié au contrôleur. Quatre autres membres sont alloués aux villes d'Outremont, de Westmount, de Verdun et de Lachine. Ces municipalités sont les plus peuplées et les plus rapprochées de la Ville de Montréal. Les trois autres représentants sont désignés par les municipalités de l'ouest de l'île, de l'est et de celles qui sont situées ni dans l'un ou dans l'autre (carte 1).

³⁴ *Le Canada*, 1^{er} octobre 1920, p. 8.

³⁵ Statuts de la province de Québec, *Loi constituant la Commission métropolitaine de Montréal*, 1921, 11 Georges V, chapitre 140, section 3.

Carte 1

Municipalités comprises à l'intérieur de la Commission métropolitaine, 1921



Source: AVM, Sketch Map of The Island of Montreal Showing the Municipalities Under Control of the Island of Montreal Metropolitan Commission and Other municipalities-Etc, 1921.

Autre compétence, les annexions à Montréal ou entre les municipalités de banlieue doivent être soumises à un référendum auprès des propriétaires concernés³⁶. Une fois cette opération complétée, elles doivent être approuvées à majorité absolue des représentants de la Commission métropolitaine. La loi resserre aussi leurs finances en limitant les emprunts futurs qu'elles pourraient contracter³⁷. Les municipalités qui envisagent de démarrer de grands projets, mais qui n'ont pas le pouvoir d'emprunt nécessaire pour les mettre en chantier peuvent s'adresser à la Commission métropolitaine pour qu'elle contracte un emprunt en leur nom. Les emprunts sont ensuite émis sous la forme de bons par soumission auprès du Département provincial des Affaires municipales. En outre, les sommes empruntées sont soumises à un référendum dans les municipalités requérantes. Un examen approfondi de leur fonds d'amortissement est ensuite opéré. S'ils sont déficitaires, ils reviennent à la charge de la commission. Ce mode de contrôle financier réduit les possibilités d'« extravagance » dont ont fait preuve plusieurs municipalités de banlieue³⁸. Les avantages qu'il procure aux municipalités supplantent les inconvénients probables :

(...) des municipalités comme Outremont et Westmount se déclarent prêtes à se soumettre à l'autorité de Montréal. Il trouve que le nouveau système serait une amélioration sur la situation actuelle, vu que les obligations seraient garanties par une valeur de \$800,000,000 en propriétés, soit \$650,000,000 à Montréal, et le reste dans les autres municipalités. La garantie qu'offrira toute l'île sera plus sûre que la garantie individuelle de chaque municipalité³⁹.

Très larges, les pouvoirs de la Commission métropolitaine visent surtout à assurer une meilleure coopération entre la ville centre (Montréal) et les municipalités environnantes. Elle dresse annuellement des plans en vue de créer de grands boulevards traversant plusieurs municipalités⁴⁰. Pour ce faire, elle évalue les coûts possibles et surveille l'exécution des travaux avec l'aide du Département provincial des Affaires municipales. Ensuite, elle répartit la facture de construction proportionnellement à la valeur foncière des municipalités et à l'utilité qu'elles peuvent en retirer. La Commission détient aussi l'autorité de renégocier les contrats des

³⁶ *Ibid.*, section 12.

³⁷ *Ibid.*, section 15.

³⁸ Soulignons l'achat du Parc de Maisonneuve par la Ville du même nom entre 1910 et 1918, période où sa dette s'accéléra à un rythme effréné. Lorsqu'elle est annexée à Montréal en même temps que la création de la Commission administrative, sa dette est incorporée à celle de la métropole. Voir Paul-André Linteau. *Maisonneuve ou comment des promoteurs fabriquent une ville*, Montréal, Boréal, 1981, chapitre 8.

³⁹ *Le Devoir*, 22 décembre 1920, p. 5.

⁴⁰ *Loi constituant la Commission métropolitaine de Montréal*, *op. cit.*, section 10.

entreprises de services publics en vue de limiter leur expansion à l'extérieur de la ville centre et faciliter leur municipalisation éventuelle⁴¹.

Jusque-là, ces villes et villages s'étaient soit développés de manière isolée et indépendante, soit développés en symbiose avec la ville centre en s'annexant à elle. Le nouvel organisme métropolitain offre une solution tierce au développement interurbain en permettant aux municipalités de banlieues de conserver leur autonomie politique moyennant l'abandon de certains de leurs pouvoirs financiers à la Commission métropolitaine (et Montréal). Son fonctionnement repose sur une substitution des pouvoirs des municipalités de banlieue en faveur de la ville centre qui détient la majorité des voix. Au moment où elle entre en vigueur en 1921, seulement seize municipalités y participent⁴².

Les deux projets réaffirment l'existence des services municipaux fusionnés par la Commission administrative, à savoir les finances, la sûreté publique, le secrétariat, la santé et les travaux publics, de même que les mesures disciplinaires introduites. Ils jugent nécessaire de perpétuer la CSC, qui change de nom pour devenir la Commission du service municipal. Sa composition est également modifiée en intégrant les chefs de service et un représentant des employés choisi parmi eux. En fait, sous le régime B, le Comité exécutif semble avoir une certaine emprise sur les relations de travail en se réservant le droit de licencier les chefs de service sans l'accord du reste du Conseil municipal. Au niveau fiscal, les deux projets maintiennent la taxe foncière à un niveau maximal de 1,50\$ par 100\$. Le B ne change rien au mode de paiement de la taxe d'eau tandis que le A la remplace par une taxe locative. Du point de vue de la taxe d'améliorations locales, elle apparaît dans les deux projets de charte, mais le projet B l'étend à toutes les intersections de rue.

En résumé, les deux régimes de gouvernement qui sont proposés aux citoyens divergent plus qu'ils ne se ressemblent, car le projet de la Commission de la charte réinvente complètement la vie politique montréalaise en adoptant un mode de scrutin qui n'a toujours pas fait ses preuves dans les municipalités nord-américaines. Il confie également le pouvoir exécutif de la Ville entre les mains d'un gérant non élu. Dans l'espoir de ralentir la montée du projet de la Commission, le

⁴¹ *Ibid.*, section 11.

⁴² Montréal, Westmount, Outremont, Verdun, Lachine, Saint-Pierre, Lasalle, Hampstead, Saint-Laurent (ville), Mont-Royal, Montréal-Est, Montréal-Nord, Montréal-Ouest, Saint-Michel-de-Laval, Pointe-aux-Trembles et Laval de Montréal.

mairie présente une charte alternative plus conservatrice qui incorpore certains éléments de réformes sans pour autant bousculer les mœurs électorales et menacer l'emprise des élus sur l'administration.

4.2- Vers un référendum

4.2.1- *Les camps s'organisent*

Lorsqu'il rencontre secrètement le premier ministre, le maire obtient la tenue d'un référendum. Anticipé quatre mois plus tard, il offre aux partisans des deux projets de charte l'occasion de se mobiliser. Les « cédules » A et B en viennent à polariser l'opinion publique au point d'écarter les ébauches de projets rédigées séparément par les organisations citoyennes de la Ville : « Les partisans des deux projets qui seront soumis au peuple (...) font preuve de tant d'activité que le peuple se laisse entraîner dans ce tourbillon »⁴³.

C'est lorsque les groupes civiques s'engagent à prendre position que la campagne référendaire entame sa lancée. En mars 1921, le maire et les échevins mettent sur pied leur campagne référendaire dans le cadre d'une assemblée militante tenue dans une école primaire de Lorimier où se rassemblent plus de 500 personnes. Ils misent sur la peur du changement que suscitent la suppression des quartiers et la venue d'un gérant à la direction des affaires de la Ville. Selon l'échevin Lamarre, le projet A plongerait Montréal dans une ère de chaos et d'instabilité⁴⁴. Certes, les attaques des militants « béistes » reposent pour la plupart sur des hypothèses, mais elles retiennent aussi des lueurs de vérité. Ils ont raison de dire que la représentation proportionnelle est excessivement difficile à comprendre et à mettre en application dans une ville cosmopolite comme Montréal. Par exemple, lors de l'élection municipale de Calgary, en 1918, les scrutateurs se sont rendus jusqu'à 35 tours avant de confirmer l'élection du dernier candidat⁴⁵. Les trois villes canadiennes qui ont adopté ce mode de scrutin, Winnipeg, Calgary et Vancouver, songeraient à revenir à l'ancien système électoral⁴⁶. Selon le maire, ce mode de scrutin aurait la

⁴³ *La Patrie*, 14 mai 1921, p. 24.

⁴⁴ *Le Canada*, 23 mars 1921, p. 8.

⁴⁵ George V. Fergusson, « Proportional Representation in Calgary », *National Municipal Review*, volume 10, numéro 1 (janvier 1921), p. 2.

⁴⁶ *The Montreal Herald*, 24 mars 1921, p. 17.

mauvaise habitude d'effriter les consensus à l'Hôtel de Ville en portant au pouvoir des membres de groupes ethniques ou de classes sociales⁴⁷.

Un mois plus tard, c'est au tour de la Commission de la charte d'organiser la lutte. Elle forme pour l'occasion un comité de campagne avec un bureau de publicité, mais tarde à recueillir des bénévoles⁴⁸. Ironiquement, le comité siège au *Board of Trade* sous la présidence de Gustave Francq, un militant syndical. C'est la première fois que les milieux d'affaires et les travailleurs syndiqués collaborent si étroitement pour une cause commune. Environ 200 bénévoles parcourent la Ville une porte à la fois pour tendre aux citoyens une copie du projet A et prêcher sur ses bienfaits⁴⁹. Mais les militants du projet B ont déjà une bonne longueur d'avance.

Le maire Martin donne l'impression que le projet A est la continuité du mandat de la Commission administrative, ne manquant pas d'écorcher au passage certains de ses déboires comme l'expropriation de la rue Sherbrooke au profit de Montréal-Ouest, l'élévation outrancière des taxes et la grève des employés municipaux de décembre 1918. Il promet même de réduire la taxe foncière à 1\$ par 100\$ comme avant⁵⁰. Les commissaires de la charte n'ont aucun moyen de se défendre contre ce type d'arguments, car ils ne comptent pas se présenter aux élections municipales d'octobre. Leur mandat était de formuler les paramètres de la charte, non pas de juger de leur application éventuelle. Par conséquent, la campagne référendaire ne se déroule pas à armes égales puisque les échevins favorables au projet B ont la possibilité de faire des promesses électorales sans que les représentants de la Commission ne puissent surenchérir. Ces promesses se greffent à leur campagne de peur et viennent brouiller le débat sur le contenu des projets de charte. Elles se mélangent et en viennent à former un tout qui élève les attentes des citoyens à l'égard des partisans du projet A. Gardons à l'esprit que les échevins sont des politiciens. Ils connaissent les enjeux concrets des citoyens de leur quartier, savent ce qui est vendeur et ce qui ne l'est pas et soulèvent habilement les passions chez la foule.

Les deux camps s'attaquent mutuellement sur des périodes sombres de l'administration où ils ont été impliqués jusqu'à un certain degré. D'un côté, le camp A associe les échevins

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Le Canada*, 7 avril 1921, p. 8. Le comité est initié par cinq citoyens contrariés par l'avancée du projet B : G. Prieur, Mme A. Lyman, Mlle Bourque, Ucal-Henri Dandurand et F. W. Stewart.

⁴⁹ *The Montreal Herald*, 19 avril 1921, p. 12.

⁵⁰ *Le Canada*, 1^{er} avril 1921, p. 3.

francophones à l'ancien système des commissions échevinales élaboussé par l'Enquête Cannon. De l'autre, le camp B souligne les déboires du Bureau des commissaires durant ses premières années à l'Hôtel de Ville. Ils lient l'accroissement rapide de la dette à la mise sous tutelle. Rappelons que l'Association des citoyens, la Ligue du progrès civique et le *Board of Trade* s'étaient tous lancés activement dans la campagne électorale de 1910 en présentant des candidats. Ce sont eux qui contrôlaient l'administration jusqu'à l'arrivée des populistes en 1914 et qui se retrouvent maintenant à appuyer le projet A. Dans une publicité de propagande parue dans *Le Nationaliste*, le maire rafraîchit la mémoire des citoyens :

Le Comité des citoyens actuel, qui veut aujourd'hui vous doter d'un Conseil avec un GÉRANT, est composé des mêmes hommes qui, en 1910, ont réussi à vous imposer un système d'administration par deux corps, qui a été si néfaste et si désastreux pour nous, contribuables. EN GARDE!⁵¹.

Dans un éditorial paru dans *Le Monde ouvrier*, Gustave Francq fait ressortir les revendications des syndicats internationaux à travers le labeur de la Commission de la charte. Grâce à lui, les ouvriers seraient à même de contrôler les rouages de l'administration municipale :

Déclarer que cette charte est parfaite serait présomptueux, mais elle renferme dans les grandes lignes ce que le Conseil des Métiers et du Travail et le Parti Ouvrier réclament depuis des années (...) si nos législateurs l'adoptent elle nous donnera une administration honnête et progressive où toutes les classes de la société seront représentées⁵².

En éliminant la politique de quartier, le projet A, pense-t-on, assainirait grandement la gestion municipale en élargissant les horizons de ceux qui se présentent aux élections. Il réduirait les possibilités de construire des machines politiques à l'échelle des quartiers, lesquelles auraient empoisonné l'administration jusqu'à l'arrivée de la Commission administrative⁵³.

Plusieurs figures importantes manifestent leur appui au projet A dont le premier ministre du Québec Alexandre Taschereau, l'entrepreneur Zéphérin Hébert et le banquier Sir Andrew M. Allan⁵⁴. D'autres comme le sénateur J. P. Casgrain luttent activement pour une victoire écrasante du projet B. Sans surprise, la Ligue du progrès civique se rallie au projet de la Commission de la

⁵¹ *Le Nationaliste*, 15 mai 1921, p. 2.

⁵² *Le Monde ouvrier*, 22 janvier 1921, p. 1.

⁵³ *Le Monde ouvrier*, 7 mai 1921, p. 1.

⁵⁴ *The Montreal Herald*, 7 mai 1921, p. 6.

charte puisque Hormidas Laporte s’y implique depuis ses premiers balbutiements. La Chambre de commerce est divisée, car le projet d’administration qu’elle avait soumis au BRM en 1917 présente des aspects pouvant se rattacher au projet du maire. En effet, il maintenait la représentation par quartier et la qualification foncière et consacrait entre les mains des élus la pleine gestion des deniers publics. Elle tente en vain de remettre son modèle à l’avant-scène, mais la force d’attraction que suscitent les deux projets de charte est beaucoup trop grande et l’incite à prendre parti pour l’un d’eux. Par un vote à peine majoritaire, elle finit par appuyer le projet B⁵⁵. La Ligue des propriétaires est divisée elle aussi, mais par la langue. En outre, la section francophone soutien majoritairement le projet B alors que la section anglophone adhère au A. Par contre, la Ligue des locataires reste unanime dans son appui au projet A, de même que le *Board of Trade*. Mis à part les échevins Thomas O’Connell et W. J. Hushion, tous les autres qui supportent le projet B sont francophones⁵⁶. Trois conseillers anglophones se rangent dans le camp A : J. J. Creelman⁵⁷, H. L. Shaw et J. P. Dixon.

Un grand nombre de citoyens décide de favoriser un camp plutôt qu’un autre, à plus forte raison les éditorialistes des journaux. Ceux de langue anglaise (*The Montreal Daily Star*, *The Gazette*, *The Montreal Herald*) appuient tous sans exception le projet A du seul fait que leur communauté bénéficierait largement de l’entrée en vigueur de la représentation proportionnelle. Cela n’empêche pas certains journaux francophones comme *La Presse* et *Le Canada* d’appuyer ouvertement la Commission de la charte pour ces principes administratifs hors du commun. Chez le camp B, on observe le ralliement des quotidiens défendant les francophones, soit *Le Devoir*, *Le Nationaliste* et *La Patrie*.

À un jour du scrutin, les partisans du projet B suggèrent qu’une victoire du camp A provoquerait la « déchéance » des francophones dans l’appareil municipal⁵⁸. Un éditorialiste du *Nationaliste* enchaîne dans le même sens : « Dans une ville cosmopolite comme Montréal, la représentation proportionnelle diminuera la part d’influence des Canadiens français et laissera l’administration municipale à la haute finance anglaise »⁵⁹. Employé par le passé, l’argument

⁵⁵ *Le Canada*, 30 mars 1921, p. 3.

⁵⁶ *Le Canada*, 23 mars 1921, p. 8.

⁵⁷ En 1919, il proposait de dissoudre le Conseil municipal et de perpétuer le mandat de la Commission administrative.

⁵⁸ *Le Canada*, 16 mai 1921, p. 3.

⁵⁹ *Le Nationaliste*, 8 mai 1921, p. 1.

ethnique percute sérieusement l'électorat francophone qui jusque-là, sympathisait avec le projet A conçu en grande partie par les représentants du CMTM à la Commission de la charte. Après tout, les partisans du projet B sont presque tous francophones tandis que le camp A est composé des deux groupes ethniques. Cette stratégie fut notamment utilisée par les populistes de Médéric Martin lors de l'élection municipale de 1914 contre les réformistes (surtout anglophones) de l'Association des citoyens. Le 16 mai 1921, les Montréalais sont appelés à se prononcer sur deux questions⁶⁰ :

- 1 Êtes-vous en faveur du gouvernement de la Cité par un conseil de quinze conseillers élus dans trois districts électoraux, à cinq par district électoral, pour quatre ans, par scrutin proportionnel, le maire étant élu par le conseil, et un gérant ayant charge d'administration sous le contrôle de la majorité absolue du conseil?
- 2 Êtes-vous en faveur du gouvernement de la Cité par un conseil de trente-cinq échevins élus dans trente-cinq quartiers, pour deux ans, et d'un maire élu par le peuple pour le même terme, avec comité exécutif de cinq échevins et un directeur des services nommé par le conseil?

4.2.2- *Le résultat*

Le projet B remporte la victoire avec une avance de 16 594 voix (tableau 7). À première vue, les quartiers francophones ont tous opté pour le projet B avec des majorités significatives, preuve que l'argument ethnique fut concluant. Seuls les quartiers Notre-Dame-de-Grâce, Saint-André et Saint-Georges, tous des quartiers détenant une forte population anglophone, ont voté massivement pour le projet de la Commission de la charte. Au total, seulement 38% des électeurs ont voté pour le projet A contre 62% pour le projet B. Notons par contre que le taux de participation fut significatif (47%). Déçu par le résultat du scrutin, Hormidas Laporte attribue la défaite de son camp à la campagne de désinformation des partisans du projet B :

Lorsque nous avons préparé notre projet, nous savions qu'il ne serait pas populaire, mais nous croyions qu'il doterait Montréal d'une administration solide, d'une administration qui mettrait au rancart le double mandat. On n'a pas voulu cette réforme (...) Notre projet demeure, à l'exception de la représentation, du retour à l'ancien système des quartiers, de la plaie du patronage (...) Il est évident que ceux qui ne voulaient plus du régime actuel ont fait la lutte au projet A. Ils veulent retourner à l'ancien système des quartiers. Ils ont

⁶⁰ *The Montreal Herald*, 7 mai 1921, p. 6.

porté cette lutte sur le terrain de la religion et de la race. Leur campagne a été une campagne de préjugés (...) Notre insuccès est en grande partie dû à cette politique⁶¹.

Tableau 7

Résultats du référendum sur le nouveau régime administratif, 16 mai 1921

Quartiers	Électeurs inscrits	Projet A	Projet B
Ahuntsic-Bordeaux	8448	1087	2193
DeLorimier	6566	967	2033
Hochelaga	9081	1246	3393
Lafontaine	5606	646	1856
Laurier	13700	3141	3020
Mercier-Maisonneuve	9599	1188	2844
Notre-Dame-de-Grâce	7111	2654	773
Papineau	9052	506	2126
Saint-André	4253	2287	197
Sainte-Anne	4504	893	1441
Saint-Denis	12319	1528	4657
Saint-Gabriel	8062	1791	2497
Saint-Georges	4483	2529	194
Saint-Henri	7619	759	3572
Saint-Jacques	4201	462	1268
Saint-Jean-Baptiste	8752	778	3101
Saint-Joseph	6099	974	2137
Saint-Laurent	5260	1644	902
Saint-Louis	5806	435	1909
Sainte-Marie	6130	435	2431
TOTAL	146651	25950	42544

Source : *La Patrie*, 17 mai 1921, p. 1.

Il accuse le gouvernement provincial de malveillance après avoir modifié à la dernière minute la loi créant la Commission de la charte de manière à soumettre à un référendum deux projets de charte au lieu d'un seul comme il était convenu au départ⁶².

⁶¹ *La Patrie*, 17 mai 1921, p. 1.

⁶² *Ibid.*

La victoire référendaire est confirmée lors de l'élection municipale d'octobre 1921. Des 20 échevins portés au pouvoir en 1918, 14 sont élus avec de fortes majorités, dont huit, par acclamation. Deux candidats sont défaits alors que trois autres ne se sont pas représentés. C'est l'échevin Brodeur qui occupera pour la première fois la présidence du Comité exécutif jusqu'à son décès, en 1927. Durant la même période, il sera aussi aux commandes de la Commission métropolitaine. Le 31 octobre 1921, la Commission administrative met un terme à une période mouvementée de l'histoire politique de la Ville en cédant sa place au Comité exécutif fraîchement constitué.

Conclusion

L'année avant le départ de la Commission administrative, le gouvernement provincial permet aux Montréalais de participer à la rédaction de leur charte municipale en nommant une commission spéciale composée des principales associations civiques. La participation de ces associations témoigne de l'importance qu'occupent les institutions démocratiques dans le paysage politique de Montréal. Cependant, à peine le projet de la commission déposé, le public apprend que le maire et quelques échevins récalcitrants en avaient soumis un autre en cachette au gouvernement. Suite à une lutte référendaire serrée, le régime du Comité exécutif sort victorieux et succède à près de quatre années de tutelle. Les deux modèles de gouvernement tendent à préserver les réformes de la Commission administrative, plus précisément l'harmonisation des revenus et des dépenses, la fusion des services municipaux et l'élaboration de règles disciplinaires pour tous les employés. Cependant, le projet de la Commission de la charte accorde de vastes pouvoirs à un gérant alors que celui du maire redonne l'autorité administrative aux élus municipaux grâce à la création d'un Comité exécutif. La thèse d'Harold Kaplan voulant que la charte de 1921 soit un compromis entre des valeurs conservatrices et des poussées réformistes nous apparaît donc juste. Encore en vigueur de nos jours à Montréal, ce système poursuit les réformes administratives introduites par la Commission administrative et ramène les élus à l'avant-scène de la gestion de la Ville.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Le but premier de ce mémoire était d'étudier les réformes structurelles, fiscales et urbaines introduites par la Commission administrative qui est imposée à la Ville de Montréal de 1918 à 1921. Nous avons d'abord expliqué que les historiens et les politologues ne se sont guère intéressés à cette période de l'histoire administrative de la Ville. Les historiens du mouvement progressiste arrêtent généralement leurs études à la montée des réformistes montréalais portés au pouvoir en 1910 alors que les politologues font du régime municipal instauré en 1921 le début de leurs travaux.

Au premier chapitre, nous avons vu que la mise sous tutelle provient de deux facteurs communs, soit l'endettement systématique et les conflits d'autorité entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. À partir des années 1910, la Ville de Montréal traverse une période de croissance urbaine sans précédent qui gonfle la demande en nouvelles infrastructures. De plus, la ville quadruple sa superficie en annexant plusieurs municipalités limitrophes, ce qui alourdit considérablement son poids financier. En 1917, la Ville recueille les services du Bureau de recherches municipales de New York qui lui propose un système administratif dirigé par un gérant embauché par le Conseil municipal. Mais le rapport est déposé dans une conjoncture défavorable qui vient accélérer la décision du gouvernement provincial d'imposer une tutelle. L'élément déclencheur est certainement le refus des marchés financiers de prêter à nouveau de l'argent à la métropole au début de l'année 1918.

Certes, la tutelle de Montréal suscite un malaise collectif puisqu'elle retire aux citoyens leur voix dans le processus démocratique municipal. Toutefois, les élus conservent une mince partie de leur autorité dans la mesure où ils peuvent refuser un règlement conçu par les administrateurs moyennant un vote aux trois quarts. C'est ce qu'ils font lorsqu'ils réduisent l'élévation de la taxe foncière de 1,45\$ à 1,35\$ ou qu'ils écartent le règlement sur les baux de location. Ces épisodes suggèrent que les administrateurs travaillent de concert avec le Conseil municipal pour rehausser la crédibilité de leurs décisions auprès de la population. Il nous apparaît clair que la Commission administrative ne devait pas agir seule malgré la familiarité relative de

ses membres avec la scène politique municipale. Après tout, les élus connaissent les enjeux de leurs quartiers respectifs.

Plus qu'un intermède d'austérité, le passage de la Commission administrative à l'Hôtel de Ville est l'histoire de l'implantation d'un modèle particulier de gestion reposant sur les théories du taylorisme et du fordisme mises en œuvre dans les grandes entreprises aux États-Unis. Il s'agit d'une période où le mouvement réformiste reprend de la vigueur dans un contexte politique différent. Si on met sous silence l'enjeu démocratique, les administrateurs parviennent à accélérer le processus de bureaucratisation de l'administration qui s'opérait depuis la fin du XIX^e siècle. Ils légitiment la mise en place de méthodes de gestion scientifique dans l'appareil administratif montréalais. Grâce à ses pouvoirs très larges, la Commission administrative peut réformer l'organisation des services avec plus d'efficacité.

Durant leur mandat, les commissaires veulent remodeler les structures internes de la Ville selon une « base d'affaire » où la rationalisation, la standardisation, la quantification et la discipline sont des principes qui les guident. Rappelons que l'organisation de la Ville a peu changé depuis la fin du XIX^e siècle, en particulier au niveau de la fragmentation des départements municipaux et du système fiscal.

Dans le deuxième chapitre, nous avons vu que la Commission administrative prescrit d'abord une rigueur budgétaire en licenciant le personnel jugé en trop, puis en fusionnant les services municipaux en cinq ensembles: finances, santé, travaux publics, sûreté publique et secrétariat. Par la suite, ils édifient une architecture de règles à l'endroit des employés municipaux dans l'espoir de surveiller de près l'efficacité du personnel. Finalement, ils créent une Commission du Service civil afin d'ériger un système d'embauche et de promotion fondé sur la compétence et le mérite au lieu du patronage et de l'arbitraire des chefs de service. Cette commission est le premier département des ressources humaines dirigé par des fonctionnaires municipaux, un principe tiré à même le fonctionnement des villes américaines dirigées par des réformistes. Ses activités permettraient, croit-on, d'amenuiser l'influence des élus sur les relations de travail.

Cependant, le mandat de la Commission administrative était principalement lié au redressement des finances de la Ville. Les administrateurs élaborent pour l'occasion une stratégie

fiscale sans précédent qui vise à briser la dépendance aux emprunts. Ils grattent d'abord les fonds de tiroirs à la recherche de revenus d'appoint, puis demandent un effort supplémentaire aux contribuables: élévation de la taxe foncière de 35%, surtaxe sur les compagnies de services publics, double imposition pour les citoyens de Maisonneuve, taxe pour les célibataires, réduction des exemptions de taxes, remise à neuf du programme des taxes d'améliorations locales. Ces réformes permettent à la Ville de rééquilibrer son budget après seulement un an.

Nous avons démontré dans le troisième chapitre que la Commission administrative cherche à déployer une vision urbaine novatrice en offrant des solutions à quatre enjeux d'urbanisme du moment, soit le partage de la route entre les véhicules motorisés et les autres usagers, les heures d'ouverture des commerces, le rôle de l'État dans le développement immobilier et la construction d'édifices à grande affluence. Ces interventions de la part des commissaires (et des échevins) entraînent une redéfinition des règles d'urbanisme et de la façon dont sont élaborés les règlements. Selon nous, le passage de la Commission administrative soulève le problème de la répartition des compétences entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif comme ce fut le cas lors de la refonte du régime municipal à Montréal en 1910. Aujourd'hui, l'exécutif s'exprime par l'entremise du Comité exécutif et détient des pouvoirs s'apparentant à ceux de la Commission administrative.

Le départ des administrateurs s'est opéré dans des circonstances particulières que nous avons illustrées dans le quatrième chapitre. Un an avant la révocation de la Commission administrative, le gouvernement provincial crée une commission spéciale pour assurer la transition. Cette commission donne l'opportunité à des associations de citoyens de s'entendre sur un nouveau régime municipal qui en fin de compte rejoint celui proposé par les experts new-yorkais en 1917: système du gérant, scrutin proportionnel, autonomie de la Ville, diminution des pouvoirs du Conseil municipal, etc.

Toutefois, l'enthousiasme de ces associations s'émousse lorsque le maire Médéric Martin dépose à son tour un projet de charte auprès du gouvernement provincial, en plus d'obtenir du premier ministre la tenue d'un référendum. Ce projet concentre les pouvoirs administratifs entre les mains d'un Comité exécutif de cinq membres formé d'échevins. En dépit des divergences fondamentales entre les partisans des deux projets, tous s'entendent sur la nécessité de conserver les réformes effectuées par la Commission administrative. Plus spécifiquement, les deux modèles

de charte proposent de créer une Commission métropolitaine à l'image de celle aménagée à Boston en 1911. Son but est de gérer les emprunts et les travaux municipaux à l'échelle insulaire. Après une chaude lutte étalée sur trois mois, le maire gagne son pari et remporte le référendum avec une majorité incontestable. La fin de la Commission et la formulation de la nouvelle charte municipale en 1921 précipitent à notre avis l'établissement d'un régime plus démocratique et plus représentatif des intérêts des contribuables.

L'étude de la première tutelle de la Ville aura permis de combler un vide historiographique dans l'histoire municipale de Montréal. Elle révèle la cohabitation difficile entre les forces désirant bureaucratiser l'administration en la dépolitisant et celles qui veulent la démocratiser en redonnant plus d'autorité aux élus. Certes, la venue de la Commission administrative ternit la vie démocratique à Montréal, mais elle fut une période transitoire durant laquelle s'effrite un système municipal soumis à des tensions politiques récurrentes. Elle permet cependant d'aménager un autre système qui redonne plus de pouvoirs aux élus municipaux grâce au Comité exécutif. L'étude de la Commission administrative que nous avons tracée est d'autant plus utile à l'histoire de la Ville que les réformes qu'elle met de l'avant sont encore de nos jours à la base de la structure administrative de la Ville. Ces réformes constituent une étape cruciale dans la modernisation des structures municipales à Montréal et permettent du même coup à notre étude d'enrichir l'histoire administrative de Ville. Reste maintenant à étudier une autre période à l'historiographie tout aussi révélatrice, soit la deuxième tutelle de la Ville de Montréal en 1940.

BIBLIOGRAPHIE

Sources manuscrites

Procès-verbaux

Commission administrative, 1918-1921

Documents divers

Dossiers collectifs, fonctionnaires municipaux, 1910-1925

Dossiers divers de la Commission administrative, 1918-1921

Index

Rapports et dossiers de résolution du Conseil municipal et du Comité exécutif, 2^e série (1910-1914); 3^e série (1914-1921) (passim)

Rapports annuels

Avocat de la cité, 1910-1918

Bureau des estimateurs, 1912-1921

Département de la police, 1910-1921

Greffier, 1910-1921

Contrôleur et Auditeur, 1880-1930

Trésorier, 1880-1930

Rapports d'enquête et mémoires

Décision du bureau chargé de l'arbitrage relativement aux Salaires et Conditions de travail en rapport avec certains Employés du Département de la Police de Montréal et la Corporation de la Ville de Montréal.

Minutes de la Commission d'enquête provinciale concernant la grève de l'aqueduc, 1920.

Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'administration de la Ville de Montréal, présidée par l'honorable juge Lawrence Cannon, 1909.

Rapport du Bureau de recherches municipales de New York (version abrégée bilingue), 1918.

Classification des fonctionnaires. Attributions et salaires. Expertise par Arthur Young & Company, 1920.

Sources imprimées

Manuscrits

ASSELIN, Olivar. *Le problème municipal. La leçon que Montréal doit tirer de l'expérience des États-Unis*, conférence prononcée devant la Ligue du Progrès civique, Montréal, 1909.

Documents officiels (Statuts de la Province de Québec)

Charte de la Cité de Montréal, 62 Victoria, chapitre 58, 1899.

Amendement à la Charte de la Cité de Montréal, 1 George V, chapitre 48, 1910.

Loi amendant la Charte de la Cité de Montréal, 8 George V, chapitre 84, 1918.

Loi amendant la Charte de la Cité de Montréal, 9 George V, chapitre 90, 1919.

Loi amendant la Charte de la Cité de Montréal, 10 George V, chapitre 86, 1920.

Loi amendant la Charte de la Cité de Montréal, 11 George V, chapitre 111 et 112, 1921.

Journaux

Canadian Municipal Journal, 1908-1921

Gazette officielle du Québec, 1917-1921 (passim)

La Patrie, 1918-1921

Le Canada, 1918-1921

Le Devoir, 1918-1921

Le Monde ouvrier, 1918-1921

National Municipal Review, 1913-1921

The Montreal Daily Star, 1918-1921

The Montreal Herald, 1918-1921

The Montreal Gazette, 1918-1921

Monographies

ARMSTRONG, Christopher et H.V. NELLES. *Monopoly's Moment: The Organization and Regulation of Canadian Utilities, 1830-1930*, Philadelphia, Temple University Press, 1983.

ARTIBISE Allan F.J. et Gilbert A. STELTER, dir. *The Usable Urban Past. Planning and Politics in the Modern Canadian City*, Toronto, MacMillan Co. of Canada Ltd., 1979, p. 73-111.

BIOGRAPHICAL SOCIETY OF CANADA. *Prominent People of the Province of Quebec, 1923-1924*, Montréal, sans date, aucune pagination.

BOURASSA, Guy, « Les élites politiques de Montréal: de l'aristocratie à la démocratie », dans Richard DESROSIERS, dir. *Le personnel politique québécois*, Montréal, Boréal Express, 1972, p. 117-142.

CROZIER, Michel. *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1964.

DAGENAIS, Michèle. *Des pouvoirs et des hommes. L'administration municipale de Montréal, 1900-1950*, Montréal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2000.

DAGENAIS, Michèle. *La démocratie à Montréal de 1830 à nos jours*, Ville de Montréal, Division de la gestion de documents et des archives, 1992.

FOUGÈRES, DANY, dir. *Histoire de Montréal et de sa région*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2012.

FRANKEL, S. J. et R. C. Pratt. *Municipal Labour Relations in Canada. A Study of Some Problems Arising from Collective Bargaining between Municipalities and Municipal Trade Unions*, Montréal, The Canadian Federation of Mayors and Municipalities/The Industrial Relations Center, Université McGill, 1954.

GAUMER, Benoît et al. *Histoire du Service de santé de la Ville de Montréal, 1867-1975*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2002.

GOW, James I. *Histoire de l'administration publique québécoise, 1867-1970*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1986.

HABER, Samuel. *Efficiency and Uplift. Scientific Management in the Progressive Era, 1890-1920*, Chicago, University of Chicago Press, 1964.

HÉTU, Luc. *Une ville sous tutelle. Brève histoire de l'administration de Montréal*, Montréal, Liber, 2009.

HODGETTS, J. E. et al. *Histoire d'une institution. La Commission de la fonction publique du Canada, 1908-1967*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1975.

HUET, Armel et al. *Urbanisation capitaliste et pouvoir local*, Paris, Jean-Pierre Delarge éditeur, 1977.

KAPLAN, H. *Reform Planning and City Politics. Montreal, Winnipeg, Toronto*, Toronto, University of Toronto Press, 1982.

LAMOTHE, Cléophas J. *Histoire de la Corporation de la Cité de Montréal depuis son origine jusqu'à nos jours*, Montréal, La Violette & Massé éd., 1903.

LINTEAU, Paul-André. *Histoire de Montréal depuis la Confédération*, Montréal, Boréal, 1992.

LINTEAU, Paul-André et al. *Histoire du Québec contemporain. Tome I : De la Confédération à la crise (1867-1929)*, Montréal, Boréal, 1989.

LINTEAU, Paul-André. *Maison neuve ou comment des promoteurs fabriquent une ville, 1883-1918*, Montréal, Boréal Express, 1981.

LOCKE, George H. *Builders of the Canadian Commonwealth*, Toronto, The Ryerson Press, 1922.

LOJKINE, Jean. *Le marxisme, l'État et la question urbaine*, Paris, Presses universitaires de France, 1977.

MOHL, R.A. *The New City. Urban America in the Industrial Age*, Illinois, Herlan Davidson, 1985.

RIOUX, Lucide, *Early Motoring in New Brunswick, 1905-1914*, Fredericton, Louis Rioux, 2003.

ROUILLARD, Jacques. *Histoire du syndicalisme québécois des origines à nos jours*, Montréal, Boréal, 2004.

RUMILLY, Robert. *Histoire de la Province de Québec. Tome 14 : Sir Lomer Gouin*, Montréal, Éditions Bernard Valiquette, 1953.

RUMILLY, Robert. *Histoire de Montréal*, tome 3, Montréal, Fides, 1972.

SCHIESL, Martin J. *The Politics of Efficiency. Municipal Administration and Reform in America, 1800-1920*, Berkeley, University of California Press, 1977.

SIMARD, Carolle. *L'administration contre les femmes. La reproduction des différences sexuelles dans la fonction publique canadienne*, Montréal, Boréal Express, 1983.

STELTER, Gilbert A. et Alan F. J, ARTIBISE, dirs. *Power and Place. Canadian Development in the North American Context*, Vancouver, University of British Columbia, 1986.

TABB, William K. et Larry SAWERS, dirs. *Marxism and the Metropolis*, New York, Oxford University Press, 1978.

WACHS, Martin et Margaret Crawford. *The Car and the City. The Automobile, the Built Environment, and Daily Urban Life*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1992.

WEAVER, John C. *Shaping the Canadian City : Essays on Urban Politics and Policy, 1890-1920*, S. I., The Institute of Public Administration of Canada, 1979.

WEAVER, John C., « Tomorrow's Metropolis Revisited : A Critical Assessment of Urban Reform in Canada », dans Gilbert A. Stelter et Alan F. J. Artibise, dirs. *The Canadian City : Essays in Urban and Social History*, Ottawa, Carleton University Press, 1984, p. 456-477.

WILLIAMS, Oliver P., *Metropolitan Political Analysis. A Social Access Approach*, New York, The Free Press, 1971.

ZUNZ, Olivier. *Making America Corporate, 1870-1920*, Chicago, University of Chicago Press, 1990.

Articles de périodiques

BOURASSA, Guy, « La connaissance politique de Montréal: bilan et perspectives », *Recherches sociographiques*, volume 6, numéro 2 (mai-août 1965), p. 163-179.

BRACE, Catherine, « Public Works in the Canadian City : The Provision of Sewers in Toronto, 1870-1913 », *Revue d'histoire urbaine/Urban History Review*, volume 23, numéro 2 (mars 1995), p. 33-43.

BUISSIÈRE, Yves, « L'automobile et l'expansion des banlieues », *Urban History Review/Revue d'histoire urbaine*, volume. 18, numéro. 2 (1989), p. 159-165.

COLLIN, Jean-Pierre, « La cité sur mesure: spécialisation sociale de l'espace et autonomie municipale dans la banlieue montréalaise, 1875-1920 », *Revue d'histoire urbaine/Urban History Review*, volume 13, numéro 1 (juin 1984), p. 19-34.

COLLIN, Jean-Pierre, « Les stratégies fiscales municipales et la gestion de l'agglomération urbaine : le cas de la Ville de Montréal entre 1910 et 1965 », *Urban History Review/Revue d'histoire urbaine*, volume 23, numéro 1 (1994), p. 19-31.

DAGENAIS, Michèle, « Discipliner les fonctionnaires de l'administration municipale de Montréal dans les premières décennies du XX^e siècle: en théorie... et en pratique », *Revue de la Société historique du Canada/Journal of the Canadian Historical Association*, volume 2 (1991), p. 71-90.

DAGENAIS, Michèle, « Dynamique d'une bureaucratie. L'administration municipale de Montréal et ses fonctionnaires, 1900-1945 » (soutenance de thèse), *Bulletin du RCHTQ*, volume 19, numéro 2 (été 1993), p. 9-12.

DENNIS, Richard, « Private Landlords and Redevelopment : The Ward in Toronto, 1890-1920 », *Revue d'histoire urbaine/Urban History Review*, volume 24, numéro 1 (octobre 1995), p. 21-35.

FAUGIER, Étienne, « Automobile, transports urbains et mutations: l'automobilisation urbaine de Québec, 1919-1939 », *Urban History Review/Revue d'histoire urbaine*, volume 38, numéro 1 (2009), p. 26-37.

GAUDRY, William, « Le Conseil des métiers et du travail de Montréal et le transport en commun, 1899-1930 », *Bulletin du RCHTQ*, volume 38, numéro 2 (automne 2012), p. 4-27.

GERMAIN, Annick, « L'émergence d'une scène politique : mouvement ouvrier et mouvements de réforme urbaine à Montréal au tournant du siècle – Essai d'interprétation », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, volume 38, numéro 2 (1983), p. 185-199.

GRANT, Jill L. et al., « Early Town Planning Legislation in Nova Scotia : The Roles of Local Reformers and International Experts », *Revue d'histoire urbaine/Urban History Review*, volume 40, numéro 2 (printemps 2012), p. 3-14.

HUPPÉ, Isabelle, « Les premiers immeubles d'appartements de Montréal, 1880-1914 », *Urban History Review/Revue d'histoire urbaine*, volume 39, numéro 2 (2011), p. 43.

KOHRNAUSER, Marjorie, « Taxing Bachelors in America », 1898-1939», *History of Tax Law Conference* (6^e édition), 2012, p. 1-2.

LEVINE, Gregory J., « Criticizing the Assessment : Views of the Property Evaluation Process in Montreal (1870-1920) and their Implications for Historical Geography », *Géographe canadien/Canadian Geographer*, volume 28, numéro 3 (1984), p. 276-284.

LEVINE, Gregory J., « Tax Exemptions in Montreal and Toronto, 1870 to 1920 », *Cahiers de géographie du Québec*, volume 35, numéro 94 (avril 1991), p. 117-134.

LINTEAU, Paul-André, « Canadian Suburbanization in a North American Context : Does the Border Make a Difference? », *Journal of Urban History*, volume 13, numéro 3 (mai 1987), p. 252-274.

LINTEAU, Paul-André, « Le personnel politique de Montréal, 1880-1914 : évolution d'une élite municipale », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, volume 52, numéro 2 (1998), p. 189-215.

LOWE, Graham S., « The Rise of Modern Management in Canada », *Canadian Dimension*, volume 14, numéro 3 (décembre 1979), p. 32-38.

MORLEY, Primo, « The Political Career of Mederic Martin, 1905-1928 », *The Register*, volume 3, numéro 1 (mars 1982), p. 63-82.

POITRAS, Claire, « Tertiariation et transformation de l'espace urbain: la rue McGill à Montréal, 1842-1934 », *Urban History Review/Revue d'histoire urbaine*, volume 31, numéro 2 (2003), p. 3-17.

RASMUSSEN, Ken, « Administrative Reform and the Quest for Bureaucratic Autonomy, 1867-1919 », *Journal of Canadian Studies/Revue d'histoire canadiennes*, volume 29, numéro 3 (1994), p. 45-62.

Mémoires et thèses

ALLAIN, Charles J. *The Impact of the Automobile on the Government of New Brunswick, 1897-1932*, mémoire de maîtrise (histoire), Université du Nouveau-Brunswick, 1987.

COLLIN, Jean-Pierre, *Pouvoir municipal et enjeux politiques locaux dans la paroisse de Montréal de 1871 à 1921: étude de la formation des banlieues, de l'incorporation de nouvelles municipalités et de leur activité réglementaire*, thèse de maîtrise (science politique), Université du Québec à Montréal, 1983.

GAGNON-LACASSE, Francine. *Évolution des institutions politiques de la Ville de Montréal (1921-1965)*, mémoire de maîtrise (sciences politiques), Université de Montréal, 1969.

GAUVIN, Michel. *The Municipal Reform Movement in Montreal, 1886-1914*, mémoire de maîtrise (histoire), Université d'Ottawa, 1972.

GIROUX, Éric. *Les policiers à Montréal : travail et portrait socio-culturel, 1865-1924*, mémoire de maîtrise (histoire), Université du Québec à Montréal, 1996.

NAGANT, Francine. *La politique municipale à Montréal de 1910 à 1914 : l'échec des réformistes et le triomphe de Médéric Martin*, mémoire de maîtrise. (histoire), Université de Montréal, 1983.

Sites internet

Site internet de la Ville de Montréal, « Taxes d'améliorations locales », <http://ville.montreal.qc.ca> (consulté le 2 septembre 2013).