

# L'évolution de la législation relative au système électoral scolaire québécois (1829–1989)

*Jean-Pierre Proulx*

En 1829, les Québécois élaient pour la première fois, dans les paroisses et townships du Bas-Canada, des personnes chargées localement de l'organisation et de l'administration des écoles publiques. Conformément à la tradition, on les appela syndics. À partir de 1841, le Parlement du Canada uni les désigna sous le nom de commissaires d'écoles. C'est le titre qu'ils ont conservé jusqu'à ce jour.

L'objet de cet article est de retracer l'évolution du système électoral scolaire du Québec depuis sa naissance jusqu'à l'adoption, en 1989, de la première loi organique en la matière.<sup>1</sup> Il s'inscrit dans le cadre d'une recherche plus globale sur la démocratie scolaire dont l'idée a surgi à partir du constat d'un fait problématique très connu: la très faible participation des citoyens aux élections scolaires, aussi bien en ce qui concerne les candidatures que le scrutin lui-même. Les travaux que nous avons amorcés (Proulx, 1997) autour du thème de la démocratie scolaire se sont vite butés à une première difficulté: la littérature sur le système électoral scolaire du Québec, et particulièrement sur son évolution, est très limitée. Or le problème de l'absence de participation des citoyens aux élections scolaires paraissait lié, en partie du moins, aux déficiences des mécanismes électoraux eux-mêmes. Ce constat, largement repris par les médias après chaque élection, nous a incité à remonter aux origines de la création des commissions scolaires en 1829.<sup>2</sup> Dès lors, il est vite apparu que l'examen de l'évolution de ces mécanismes constituait une étape préliminaire incontournable à toute analyse proprement sociopolitique: il fallait d'abord comprendre la morphologie du système électoral et son évolution pour permettre de poursuivre ensuite des recherches plus approfondies sur ce type bien particulier de démocratie qu'est la démocratie scolaire. C'est pourquoi la présente étude revêt avant tout un caractère descriptif.

Néanmoins, une question spécifique nous habitait: celle de la genèse du système électoral scolaire. Comment, dans quelles circonstances, et, le cas échéant, pourquoi est-il né? Les institutions sociales ne naissent pas spontanément. Avant d'apparaître, elles incubent, elles mûrissent. Mettre au jour la genèse d'un fait social, c'est peut-être dégager un sens premier, originel, qui va perdurer ou se modifier, voire se perdre, mais qui, dans tous les cas, doit être mis en lumière pour ne pas, précisément, perdre le fil de l'histoire. C'est pourquoi nous avons consacré à ce problème de la genèse du système électoral scolaire quelques recherches particulières.

Cela dit, l'approche descriptive s'avère féconde dans la mesure où elle permet, on le verra, de soulever de nouvelles questions de recherche. En effet, le système électoral scolaire qui tire son existence de la loi, donc de normes juri-

diques, est lui-même le reflet des valeurs et des dynamiques sociales dominantes selon les époques données. Sa reconstitution historique permet donc, au-delà des simples dispositions juridiques, de faire apparaître les contours généraux d'un certain édifice social, culturel, politique, voire économique, que des recherches subséquentes permettront d'analyser et de comprendre. Mais à tous le moins, les matériaux de base auront été amassés.

Le cadre conceptuel de notre analyse est emprunté au droit électoral. Les éléments du système sont regroupés sous trois grandes catégories dont l'articulation logique tombe sous le sens: les électeurs, les candidats et le processus électoral proprement dit. Sous la catégorie des électeurs, nous prendrons en compte deux sous-éléments: la qualité d'électeur et la circonscription territoriale où il exerce son droit de vote. Sous celle des candidats, il sera question des critères d'éligibilité, des dépenses électorales et de la durée du mandat. Sous celle du processus enfin, on verra comment s'organisent le rassemblement électoral et le scrutin proprement dit.

Les sources de cette étude sont constituées des lois, plus d'une soixantaine, adoptées depuis 1829 jusqu'à 1989 et applicables au Québec sous les trois régimes constitutionnels qu'il a connus depuis l'époque du Bas-Canada. Il s'agit donc avant tout d'une histoire législative du système électoral scolaire.

La démocratie scolaire ne peut pas, par ailleurs, être étudiée isolément de la démocratie parlementaire québécoise qui voit le jour, à compter de 1792, dans le sillage de l'Acte constitutionnel de 1791 (Bernard et Laforte, 1969; Garner, 1969; Laforte, 1968). Toutefois, si elle s'en inspire à certains égards, elle n'est pas pour autant la pure réplique à l'échelle locale de ce qui se passe au plan provincial. En effet, l'éducation apparaît au départ comme une question d'intérêt avant tout local, comme le montrent les intentions déclarées de Lord Durham et de son secrétaire Buller, dans leurs rapports respectifs de 1838 (Dufour, 1996, 98). De fait, le cadre législatif de la première moitié du dix-neuvième siècle n'accorde à l'État central, outre la responsabilité du financement, qu'un pouvoir de contrôle ou de surveillance, contrôle qui s'exerce à travers le Surintendant de l'instruction publique. Sur le fond, c'est la communauté locale qui décide. Le système électoral scolaire marque en fait les balbutiements de la démocratie locale au Bas-Canada. Aussi convient-il d'en évoquer la genèse.

#### GENÈSE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

La démocratie locale au Canada semble née dans le cadre de la paroisse ecclésiastique. Dès 1645, les habitants de Québec réunis en assemblée élisent en effet les premiers marguilliers de la première paroisse de Nouvelle-France (Robert, 1980). Mais apparemment, l'élection par "tout le peuple" soulève "plusieurs difficultés et inconvénients" si bien qu'en 1660, Mgr de Laval préfère confier dorénavant l'élection à un corps restreint formé des marguilliers en charge et des anciens "qui pour ce sujet seront avertis de se trouver à l'assemblée, où à la

pluralité des voix et par suffrage secret on élira un nouveau marguillier” (Têtu et Gagnon, 1887, vol. 1, 29).

Le mode d'élection imposé à Québec en 1660 par Mgr de Laval constitue vers 1830 la “coutume établie” dans la très grande majorité des paroisses.<sup>3</sup> Il en va autrement cependant pour la construction des églises et des presbytères. Dans ce cas, l'ensemble des paroissiens sont appelés à élire les “syndics” chargés des décisions à cet égard et, en particulier, de la répartition des frais entre les habitants. Cependant, l'autorité civile autorise préalablement la tenue de telles assemblées ou homologue après coup leur décision (Lemieux, 1989, 162; Pouliot, 1936, 162). En 1791, le gouverneur Dorchester émet une ordonnance qui, prend-il soin de préciser, sanctionne les usages du Régime français. Le choix des syndics, décrète-il, repose sur la volonté d’“une Majorité des Habitans résidens dans, ou aiant des Terres dans la paroisse” (Taché, 1917, 260).

La Nouvelle-France a reproduit en fait les usages de la métropole. Dans les communautés rurales françaises, l'assemblée générale des paroissiens se réunit au besoin pour délibérer des affaires à incidence pécuniaire: la construction et la réparation de l'église, du presbytère, du cimetière, mais aussi l'assistance aux pauvres et même la désignation d'un maître pour l'instruction des enfants (Timbal et Castoldo, 1985, 410).

Dans la société civile cependant, il n'existe pas, sous le Régime français, de structures “démocratiques” locales. Il en va de même aussi en France dans les communautés rurales qui ne possèdent aucune autonomie administrative. Mais les assemblées de paroissiens en viennent progressivement à “s'occuper des intérêts collectifs purement profanes du village: bois et pâturages communaux, dont le seigneur a cédé la propriété ou au moins abandonné la jouissance; entretien des rues du village et des chemins ruraux” (Timbal et Castoldo, 1985, 410). Pour appliquer les décisions prises dans ces assemblées, qui n'ont toutefois pas de reconnaissance juridique, celles-ci élisent des syndics. “Ces procureurs ou syndics,<sup>4</sup> d'abord temporaires et spéciaux, deviennent permanents et généraux et, au début du XVI<sup>e</sup> siècle, on en trouve à peu près partout, élus par l'assemblée pour un ou deux ans” (Timbal et Castoldo, 1985, 411). La coutume est si bien établie qu'au milieu du dix-septième siècle, les communautés rurales, tout comme celles des villes, sont soumises à la tutelle de l'intendant.

En Nouvelle-France, au dix-septième siècle, les habitants de Québec, Trois-Rivières et Montréal élisent aussi occasionnellement des syndics pour régler des affaires communes. Mais la pratique est rapidement réprimée par la métropole qui, visiblement, ne souhaitent pas voir le pouvoir contesté (Lanctôt, 1971, 137).

Sous le Régime anglais, mais seulement à compter de 1797, la seule prérogative des communautés locales (outre celle dont elles jouissent selon la coutume ecclésiastique) sera de choisir une personne “pour remplir l'office de sous-voyer des chemins et ponts.” Ces sous-voyers viennent dorénavant épauler localement le voyer, cet officier central de l'État chargé des voies publiques. C'est une charge que l'on connaissait déjà depuis 1667 sous le régime français

(Roy, 1923). L'élection de ce sous-voyer se fait lors d'une assemblée publique des personnes tenant feu et lieu dans la paroisse, seigneurie ou township, convoquée et présidée par le capitaine ou le plus ancien officier de milice.<sup>5</sup> Une loi analogue est adoptée en 1829 décrétant l'élection, par la même procédure, d'un "inspecteur de clôtures et fossés."<sup>6</sup>

Il faut cependant attendre, en 1831, l'incorporation civile de Montréal et de Québec pour que les habitants puissent y choisir leur maire et leurs conseillers municipaux<sup>7</sup> et, 1840, pour voir surgir ailleurs l'embryon d'un système municipal sur le reste du territoire du Bas-Canada.<sup>8</sup> La même année, à la veille de la création des districts municipaux, le Conseil spécial (la constitution a été suspendue) consolide les institutions locales d'ailleurs en les élargissant. Il adopte une *Ordonnance pour pourvoir à, et régler l'Élection et la nomination de certains Officiers, dans les différentes Paroisses et Townships de cette province, et pour faire d'autres dispositions concernant les intérêts locaux des Habitants de ces divisions de la Province*.<sup>9</sup> Cette loi revêt une double importance: c'est la première loi spécifique relative aux élections locales et c'est à elle qu'on se référera en 1841 pour l'élection des premiers commissaires d'école.

Qu'en est-il par ailleurs en matière scolaire? L'État, c'est connu, légifère pour la première fois dans ce domaine en 1801: la loi dite de l'Institution royale permet la construction d'écoles subventionnées dans les paroisses et les townships. Elle confie d'abord au gouverneur le soin de "nommer et appointer" les commissaires de comté chargés d'"ériger localement les maisons d'école." Pour le reste, elle s'appuie sur la structure paroissiale et la procédure s'inspire explicitement de l'ordonnance précitée du 30 avril 1791 concernant la construction des églises. D'abord, la décision d'ériger l'école repose entièrement sur la volonté d'"une majorité des Habitants de telle Paroisse ou Township" qui la manifestent par une pétition au gouverneur.<sup>10</sup> Ensuite, les commissaires de comté, après avoir choisi le terrain, nomment les marguilliers de la paroisse "pour être Syndics de l'érection" de ces écoles et pour faire la répartition des sommes à payer par les habitants "de la même manière qu'il est maintenant pourvu pour l'érection des Églises et Presbitères." L'ordonnance de 1791 oblige en effet les syndics à voir leur élection confirmée par le gouverneur et à lui faire approuver le coût de la construction de l'école et le plan de répartition des cotisations. En somme, la décision même d'ériger une école revêt un certain caractère démocratique car elle repose entièrement sur la volonté clairement exprimée d'une majorité de la population locale. La gestion de la construction l'est moins car elle dépend des marguilliers qui doivent leur charge au système de cooptation par les marguilliers en exercice et les anciens. Mais la démocratie s'arrête là car le reste, en particulier l'embauche des maîtres, constitue une prérogative du gouverneur.

Quant à la loi dite des écoles de fabrique de 1824, elle s'en remet, pour l'acquisition et la gestion des écoles, au corps des marguilliers déjà constitué et élus comme l'on sait, tout en les obligeant à rendre des comptes annuellement "à une Assemblée des Propriétaires résidents de terres habitées dans la Paroisse."<sup>11</sup>

Mais en 1829, le Bas-Canada instaure une véritable démocratie scolaire locale en adoptant une loi "pour encourager l'Éducation élémentaire." Elle oblige chaque communauté à élire des syndics pour "le contrôle, la direction, la régie, le maniement et l'administration exclusive des affaires des écoles qui seront établies en vertu de cet Acte."<sup>12</sup> L'idée de confier l'éducation à des élus locaux est très probablement d'origine américaine. Le premier Surintendant de l'instruction publique, Jean-Baptiste Meilleur, affirmera en effet en 1846 que le régime de commissions scolaires dont vient se doter le Canada uni entre 1841 et 1845 s'inspire directement de la législation de l'État de New-York.<sup>13</sup> En 1812, en effet, cet État adopte une loi sur les *Common Schools*. Les habitants de chaque ville doivent, en même temps qu'ils se réunissent annuellement pour élire leurs maires et leurs conseillers, élire aussi trois "*commissioners to superintend and manage the concerns of the schools within said towns respectively.*" Ils élisent en outre six *inspectors* chargés d'examiner les qualifications des enseignants. Les *commissioners* doivent de plus diviser le territoire de leur ville en "*districts*" au sein desquels les citoyens doivent élire trois "*trustees to manage the concerns of such district,*"<sup>14</sup> en particulier la construction de l'école. Arthur Buller, le secrétaire de Lord Durham chargé d'enquêter sur l'éducation, propose d'ailleurs, dans son rapport de 1838, un système qui, visiblement, est le calque de la loi de l'État voisin de New York (cité par Dufour, 1996, 98).<sup>15</sup> Par ailleurs, dans le Haut-Canada, peuplé à l'origine par des Loyalistes, les habitants de toute "ville, canton, village ou place" peuvent, dès 1816, élire leurs *school trustees* pour l'embauche des maîtres d'école et pour établir des règles relatives "au bon gouvernement des écoles communes."<sup>16</sup>

C'est dans ce contexte qu'en 1829, l'assemblée législative du Bas-Canada crée le premier système scolaire démocratique dont nous retracerons maintenant l'évolution, tant en ce qui a trait aux électeurs, aux candidats qu'aux processus électoraux proprement dits.

## LES ÉLECTEURS

Les électeurs forment évidemment le premier élément de tout système électoral démocratique. Voyons depuis 1829 à qui on a reconnu la qualité d'électeur et comment on a défini ou délimité la circonscription à l'intérieur de laquelle est constitué le corps électoral.

### *La qualité d'électeur*

La qualité d'électeur a été successivement reconnue aux tenanciers, limitée aux contribuables, élargie aux parents avant d'être généralisée à l'ensemble des citoyens.

### Le droit de vote aux tenanciers (1829–82)

Au printemps de 1829, une loi du Bas-Canada appelle pour la première fois les "tenanciers," c'est-à-dire, ceux qui possèdent en propre une terre ou un immeuble, à se réunir pour élire des syndics d'écoles dans leur paroisse, seigneurie

ou township. Le pouvoir de voter est donc attaché à la propriété foncière. Les exclus sont les locataires ou les fermiers.<sup>17</sup> Trois ans plus tard, le droit d'élire les syndics est conféré aux "chefs de Familles de chaque arrondissement d'écoles, qualifiés pour voter à l'Élection de Membres pour servir l'Assemblée." Toutefois, la loi ne précise pas la nature des qualités exigées.<sup>18</sup>

Le régime des écoles ne survit toutefois pas aux événements de 1837–38. En 1841, le parlement du Canada uni instaure le régime des commissaires d'école.<sup>19</sup> Le système électoral est alors emprunté tout entier à la *Loi pour l'élection des officiers de Township ou de Paroisse* adoptée l'année précédente.<sup>20</sup> Celle-ci prévoit, en dehors des villes de Montréal et de Québec,<sup>21</sup> la tenue d'une assemblée de tous les "habitants tenant maison" de la paroisse ou du township. Le droit de vote est cependant réservé à ceux qui y sont propriétaires de "terres et biens-fonds" pour une valeur d'au moins quarante chelins sterling ou qui sont locataires depuis au moins trois ans de terres et biens-fonds, au prix annuel d'au moins cinq livres. C'est le *cons* électoral.<sup>22</sup> En outre, les électeurs doivent avoir résidé dans la paroisse ou le township pendant une année précédant l'élection. Enfin, le droit de vote est réservé aux hommes, âgés de 21 ans et plus, sujets de sa majesté.

À compter de 1845, sont convoqués à l'assemblée annuelle "tous les propriétaires de bien-fonds et habitants tenant feu et lieu" du township ou de la paroisse.<sup>23</sup> L'année suivante on précise qu'il s'agit des propriétaires et habitants de "chaque municipalité."<sup>24</sup> Après l'échec des "districts municipaux" de 1840, on vient d'instaurer le système municipal partout sur le territoire.<sup>25</sup> Le changement est d'importance puisque la communauté locale se détache, au plan civil, de l'institution paroissiale à laquelle elle est largement identifiée depuis les origines, du moins dans les seigneuries du Bas-Canada. S'il doit y avoir élection, précise la loi, pourront y participer "les personnes dûment qualifiées pour y voter," et malgré une certaine ambiguïté du texte, tout porte à croire qu'il s'agit des qualifications que l'on vient d'établir pour les élections municipales: pour voter, il faut être un homme, âgé de 21 ans, sujet britannique, propriétaire ou locataire d'une propriété de quelque valeur et avoir résidé dans la paroisse pendant un an et, le cas échéant, avoir payé ses "contributions."<sup>26</sup> En 1849, le législateur précise cette fois dans la loi scolaire que toute personne devra "avoir acquitté auparavant toute contribution alors due et payable par elle pour les fins des écoles."<sup>27</sup> À quelques détails près, ces critères vont perdurer jusqu'en 1899, année de la re-fonte de la *Loi sur l'instruction publique*.

#### Le droit de vote aux contribuables (1882–1961)

En 1882, un changement significatif se produit. L'appartenance des tenanciers à la communauté locale passe au second plan au profit de leur seule qualité de contribuable. Il n'est plus nécessaire, en effet, de tenir feu et lieu dans une municipalité pour participer à l'assemblée d'élection. Il suffit d'y payer des taxes

foncières.<sup>28</sup> On peut donc dorénavant voter dans chaque municipalité où on possède un bien.<sup>29</sup>

Depuis 1845, la qualité d'électeur était déterminée par le code municipal. La spécificité du monde scolaire, en cette matière, n'est reconnue qu'en 1888, année où la *Loi sur l'instruction publique* régit dorénavant elle-même cette question. Non sans quelque ambiguïté du reste: la loi parle des "personnes habiles à voter," sans préciser explicitement les qualités requises.<sup>30</sup> La refonte complète de la *Loi de l'instruction publique* de 1899 clarifie les choses en définissant, par un titre particulier, les "qualités requises pour être électeurs":

Pour avoir droit de voter aux élections des commissaires ou des syndics d'écoles, il faut être propriétaire de biens-fonds, ou être propriétaire seulement d'un bâtiment construit sur un lot de terre appartenant à autrui, être inscrit comme tel au rôle d'évaluation, et avoir acquitté toutes ses contributions scolaires.<sup>31</sup>

En 1935, précise-t-on, le biens-fonds ou le bâtiment possédé doit être estimé à au moins 50\$ pour les propriétaires résidants et à au moins 250\$ pour ceux qui restent à l'extérieur du territoire de la commission scolaire. Cette disposition montre bien l'importance que l'on accorde aux intérêts économiques des propriétaires. Cette même logique favorise d'ailleurs la reconnaissance du droit de vote des femmes.<sup>32</sup> En 1892, "les filles majeures et les veuves" se voient en effet reconnaître le droit de vote dans la mesure où "elles possèdent les autres qualités exigées par la loi,"<sup>33</sup> donc si elles sont contribuables. Cependant, il se trouve aussi des hommes qui marient des veuves, sans être propriétaires eux-mêmes. L'épouse peut alors voter, mais pas le mari. Aussi, en 1907, accorde-t-on le droit de vote au "mari de propriétaire!"<sup>34</sup> Les femmes obtiennent le droit de vote en 1942, sans égard à leur situation matrimoniale, conditionnellement, néanmoins, à ce qu'elles soient contribuables.<sup>35</sup>

Dernier détail intéressant: à l'origine, l'assemblée annuelle n'est pas réservée qu'aux seuls électeurs. Depuis 1845, en effet, "tous les propriétaires de biens-fonds et habitants tenant feu et lieu" y sont en effet convoqués même si tous, parmi eux, n'ont pas droit de vote. Mais à partir de 1882, l'assemblée est dorénavant réservée aux "propriétaires de biens fonds payant cotisations annuelles."

#### Le droit de vote aux parents (1961-71)

L'année 1961 marque, à bien des égards, des changements dans le système scolaire. Le ministre de la Jeunesse, M. Paul Gérin-Lajoie fait adopter une série de lois sur l'éducation connue sous l'appellation quelque peu pompeuse de Grande charte de l'éducation (Gérin-Lajoie, 1989). L'une d'entre elles marque une rupture avec le fondement traditionnel du droit de vote: la propriété. Dorénavant, l'intérêt des parents est aussi pris en compte. Certes, les contribuables conservent le droit de vote, mais pour voter, on pourra donc aussi "être le père, la mère ou le tuteur d'un enfant âgé de moins de dix-huit ans,"<sup>36</sup> même si on ne paie pas de taxe. On fait cependant obligation à tous les électeurs, parents ou contribuables, d'être domiciliés dans la municipalité depuis six mois, retranchant

ainsi le droit de vote aux contribuables habitant une autre municipalité, accordé en 1882.<sup>37</sup>

La loi de 1961 apporte une autre innovation importante. Elle oblige les commissions scolaires à confectionner “la liste des électeurs.” Jusque là, la vérification de la qualité des électeurs se faisait séance tenante au moment de l’assemblée électorale, le rôle d’évaluation tenant lieu d’outil de contrôle. Dorénavant, la chose n’est plus possible puisque des parents non contribuables ont droit de vote. On utilisera donc à la fois le rôle d’évaluation et le “cahier du recensement” que chaque commission scolaire doit confectionner annuellement.<sup>38</sup>

#### Le droit de vote aux citoyens (1971–1988)

Traditionnellement, le droit de vote avait reposé sur la propriété foncière, puis, tardivement, sur la condition parentale. En 1971, la loi instaure le suffrage universel sur le fondement de la seule citoyenneté.<sup>39</sup> Le changement le plus important survient cependant un an plus tard: les citoyens de Montréal et de Québec se voient pour la première fois reconnaître le droit de vote aux élections scolaires.<sup>40</sup> À Montréal, les commissaires, tant à la commission scolaire catholique que protestante, avaient, depuis 1846, toujours été nommés, d’abord par le conseil municipal de Montréal puis, plus tard, par le gouvernement du Québec et, dans le cas des catholiques, par l’archevêque de Montréal.<sup>41</sup>

À compter de 1966, une transformation majeure est en effet survenue dans le système scolaire: le financement de l’école publique est dorénavant très largement assuré par l’État et donc à partir des impôts de l’ensemble des citoyens. Toutefois, le statut de propriétaire l’emporte à nouveau pour un temps car la loi redonne le droit de vote (retiré en 1961) aux propriétaires d’un bien-fonds ou d’un bâtiment, même domiciliés à l’extérieur de la commission.<sup>42</sup> Il faut attendre la loi de 1989 pour revenir au vote unique: l’électeur vote là où il a son domicile; si ce dernier est situé dans plus d’une commission scolaire, catholique ou protestante (ou éventuellement, francophone ou anglophone), il vote là où sont inscrits ses enfants, et s’il n’en a pas, dans celle qu’il préfère ou encore dans celle où il a choisi de payer ses taxes.<sup>43</sup>

#### *La circonscription électorale*

Les électeurs exercent leur droit de vote à l’intérieur d’une circonscription territoriale précise dont la définition a beaucoup évolué au cours de la période étudiée.

#### La paroisse, la seigneurie, le township (1829–46).

Au moment où les tenanciers élisent leurs premiers syndics d’école, à l’été de 1829, ils habitent les paroisses des seigneuries ou des townships. Il n’existe pas encore de système municipal. Ces divisions vont donc servir en même temps de



circonscriptions électorales.<sup>44</sup> Puis, de 1832 à 1836, soit jusqu'à l'extinction de la "loi des syndics d'écoles," l'unité territoriale change: les électeurs sont regroupés au sein des "arrondissements d'écoles" dont les limites sont déterminées par les "visiteurs d'écoles de comté,"<sup>45</sup> mais le nombre, fixé par la loi. Ainsi, la loi de 1832 énumère précisément le nombre d'arrondissements par comté.<sup>46</sup> On ne connaît pas les délimitations précises de chacun de ces arrondissements, mais on sait, par les procès-verbaux d'assemblées électorales qu'ils recouvraient en pratique les divisions paroissiales ou des townships, plus souvent qu'ils constituaient des subdivisions de ces mêmes territoires.<sup>47</sup>

Après l'intermède des années 1836 à 1841, on revient à la paroisse ou au township. Cependant, entre 1841 et 1845, s'y superposent, dans l'ancien Bas-Canada, 42 "districts" municipaux où siègent des représentants délégués par les commissaires élus dans les paroisses et townships que regroupent les 42 distincts.<sup>48</sup> Ces représentants sont chargés de la répartition des allocations entre les paroisses et townships. L'arrondissement demeure, mais à des fins pédagogiques seulement: l'école est érigée au milieu.

#### La municipalité scolaire (1846–1988)

En 1845, le législateur modifie le régime municipal au Bas-Canada.<sup>49</sup> Pour une large part, du moins dans les seigneuries, les limites municipales coïncident avec les limites des paroisses, elles-mêmes souvent formées sur celles des seigneuries (Courville, 1988). Les municipalités scolaires naissent, en 1846, dans ces mêmes frontières municipales.<sup>50</sup> Il n'y a, pour fin électorale, qu'une seule circonscription: la municipalité scolaire.

Il faut attendre plus de 100 ans, soit en 1951, pour voir apparaître le découpage des municipalités scolaires en "sièges" électoraux, mais seulement dans celles "dont le territoire comprend en totalité ou en partie, celui d'une municipalité de cité ou de ville." On la divisera ainsi "en autant de sièges qu'il y a de commissaires ou de syndics à élire,"<sup>51</sup> soit généralement cinq. Chaque électeur contribuable aura alors un droit de vote pour chacun des sièges où il compte une propriété. Toutefois, ce découpage relève de la discrétion de la commission scolaire.<sup>52</sup> Dix ans plus tard, en 1960, les commissions scolaires rurales sont autorisées, non pas, comme en ville, à diviser leur territoire en sièges, mais à "désigner" des sièges: les électeurs continuent d'être tous rattachés à la municipalité scolaire, mais peuvent voter autant de fois qu'il y a de sièges (autrement dit, de postes) à pourvoir. Comme dans les villes, les commissaires peuvent revenir à la représentation générale pour l'ensemble du territoire.<sup>53</sup>

Mais le vocabulaire est ambigu. L'année suivante, en juin 1961, au moment où le législateur accorde le droit de vote aux parents, il clarifie les choses: ce que l'on appelait "siège" dans les villes et cités devient un "quartier" (ce que c'était du reste) et la représentation par "siège" s'applique ailleurs dans les municipalités

rurales.<sup>54</sup> Mais en 1965, toute municipalité scolaire peut dorénavant, sans toutefois y être obligée, diviser son territoire en quartiers scolaires.<sup>55</sup>

La représentation par quartier s'impose comme système unique et généralisé six ans plus tard, en 1971, au moment du regroupement des commissions scolaires. Les municipalités scolaires s'agrandissent puisque l'on passe de quelque 1 700 commissions scolaires à environ 250. La coïncidence originelle entre les territoires des municipalités civiles et celles des municipalités scolaires conservée en bien des endroits disparaît presque partout. La division par quartier s'impose alors. La détermination du nombre de quartiers dépend du nombre d'enfants sous la compétence de la commission et va de neuf, là où l'on dénombre moins de 2 000 enfants, à dix-huit, là où on l'en compte plus de 6 000.<sup>56</sup>

## LES CANDIDATS

Les qualités exigées des candidats à l'élection scolaire, leur nombre, les modes de désignation ou de nomination, les empêchements,<sup>57</sup> la durée du mandat sollicité ont varié de façon significative depuis 1829.

### *Les critères d'éligibilité*

On distingue sommairement trois périodes dans l'évolution des critères d'éligibilité au poste de commissaire. La première est marquée par les tâtonnements, la seconde, par un resserrement des critères, la troisième, au contraire, par leur élargissement.

Au départ, en 1829, à l'époque de l'école des syndics, les candidats se recrutent parmi les "personnes propres et convenables" au sein des "francs-tenanciers" de la paroisse ou du townshi<sup>58</sup> Il faut donc être propriétaire. Mais dès l'année suivante, on fera une exception. L'assemblée législative décide en effet que "tout Recteur, Curé et Ministre résidant et desservant aucune Paroisse, Seigneurie ou Township sera éligible comme Syndic [ . . . ] sans qu'il soit propriétaire foncier."<sup>59</sup> À compter de 1832 jusqu'en 1836, les chefs de famille devront élire les "personnes les plus propres et plus convenables"; la loi n'en dit pas plus.<sup>60</sup>

En 1841, les critères d'éligibilité sont précisés par renvoi à l'Ordonnance de 1840 sur l'élection des officiers locaux: pour être commissaire, il faudra être un homme, âgé de 21 ans et sujet de sa majesté. Mais sont exclus, les ministres du culte, les juges et greffiers de justice, les officiers militaires.<sup>61</sup> La nouvelle loi de 1845 se contente d'affirmer que les électeurs "dûment qualifiés pour y voter éliront autant de commissaires d'école qu'il y aura d'arrondissements d'école."<sup>62</sup> La loi n'est pas plus précise. L'assemblée, on l'a dit, est formée des "propriétaires de biens-fonds et habitants tenant feu et lieu." Sans doute, suffisait-il de posséder ces mêmes qualités pour être éligibles.

La loi de 1846 demeure muette sur les conditions d'éligibilité des candidats.<sup>63</sup> Trois ans plus tard, la loi décrète pourtant que toute personne "résidant" dans la municipalité scolaire est éligible "bien que non qualifiée sous le rapport de la propriété." En cela, le droit électoral scolaire précède le droit provincial.<sup>64</sup> Les ministres du clergé bénéficient d'un autre privilège: non seulement peuvent-ils ne pas avoir de propriété dans la municipalité, mais ils peuvent ne pas y résider; il suffit qu'ils la desservent.<sup>65</sup> Ils conserveront ce privilège particulier jusqu'en 1971, année de l'instauration du suffrage universel. Le parlement confirme en 1888 que "tout voteur," quoique non qualifié sous le rapport de la propriété, peut être élu. Le candidat doit résider dans la municipalité scolaire, mais pas nécessairement y être contribuable, ni propriétaire. Il lui faut cependant, être un homme, âgé de 21 ans et sujet britannique.<sup>66</sup>

Au tournant du siècle, le législateur révisé globalement la *Loi de l'instruction publique*. Il resserre alors les conditions d'éligibilité. Dorénavant, il faut, pour être éligible, à nouveau être propriétaire contribuable, comme avant 1849. On redit qu'il faut être un homme. C'est dire que les veuves et les filles majeures qualifiées pour voter depuis 1892 n'ont pas le droit de se porter candidates. Enfin, dernière restriction tout à fait nouvelle et particulièrement significative: il faut dorénavant savoir lire et écrire.<sup>67</sup> Sauf erreur, c'est là une exigence propre au droit électoral scolaire.

Détail piquant: en 1909, la femme propriétaire privée du droit d'être élue commissaire, a la consolation de savoir que son mari devient éligible même s'il ne possède rien lui-même!<sup>68</sup> Les femmes obtiendront en 1942 le droit de se porter candidates, mais toujours à la condition d'être propriétaires.<sup>69</sup> Et même si les parents obtiennent le droit de vote en 1961, il ne leur sera pas permis, à ce seul titre, de se porter candidats. Ils devront être en même temps des contribuables.

Il faut attendre 1971 pour que tout citoyen majeur devienne éligible, sous la seule réserve d'être domicilié dans la municipalité scolaire depuis au moins six mois.<sup>70</sup> Depuis 1989, les qualités pour être éligible au poste de commissaire sont les suivantes: avoir 18 ans, être citoyen canadien, être domicilié au Québec depuis six mois, n'être pas en curatelle, n'être pas privé judiciairement de ses droits électoraux, et avoir son domicile sur le territoire de la commission scolaire depuis six mois à la date du scrutin.<sup>71</sup>

### *La mise en candidature*

Le législateur ne s'est intéressé aux procédures de mise en candidature qu'avec la période confédérale.<sup>72</sup> En effet, en 1878, la *Loi sur l'instruction publique* applique, par la technique du renvoi, l'article 308 du Code municipal. Il prévoit que "[le] président, après avoir ouvert l'assemblée requiert les électeurs présents de proposer les personnes qu'ils veulent choisir comme conseillers locaux." Il peut alors "mettre en nomination" les personnes présentes proposées, par écrit ou de vive voix, par aux moins deux électeurs.<sup>73</sup> À compter de 1914, dans les commis-

sions scolaires dont le territoire recouvre celui d'une municipalité où le maire et les conseillers sont élus au scrutin secret, on procède aussi au scrutin secret pour les élections scolaires. On tient d'abord l'assemblée de mise en candidature et on procède, si nécessaire, au scrutin secret dix jours plus tard.<sup>74</sup> En 1961, cette assemblée de mise en candidature est abolie. Les personnes désireuses d'appuyer un candidat doivent se présenter au lieu, à la date et à l'heure fixée pour remplir le bulletin de candidature: chaque candidat doit recevoir l'appui de deux électeurs.<sup>75</sup> Puis, en 1973, les exigences s'alourdissent: un candidat doit être appuyé par vingt électeurs.<sup>76</sup> Le bulletin de candidature précise du coup que le candidat doit accepter par écrit sa mise en candidature. On exige aussi un dépôt de 50\$.<sup>77</sup> Il faut cependant attendre 1986 pour que l'initiative de faire acte de candidature revienne à l'intéressé lui-même. Il devra alors être appuyé par 10 électeurs du quartier où il se présente.<sup>78</sup> La loi de 1989 reconduit cette procédure et prévoit en outre des procédures d'identification plus rigoureuses. En revanche, elle supprime l'obligation d'un dépôt.<sup>79</sup>

Par ailleurs, on ne saurait dire avec certitude, la loi n'en parlant pas, si, à l'origine, un citoyen mis en nomination pouvait déclinier celle-ci ou se désister avant le vote. Il y a tout lieu de le croire car dans les municipalités scolaires où le scrutin est secret, la loi prévoit, en 1922, la marche à suivre en cas de désistement du candidat entre l'assemblée de mise en candidature et le vote, dix jours plus tard.<sup>80</sup> À compter de 1961, le désistement est clairement autorisé.<sup>81</sup> En revanche et jusqu'en cette même année, la loi fait obligation, sous peine d'amende, aux candidats d'accepter et de remplir leurs fonctions s'ils sont élus.<sup>82</sup>

La loi de 1989 apporte enfin une importante innovation, une première en fait, dans le monde scolaire. Elle permet en effet aux candidats de se regrouper en "équipes" qui pourront ensuite être "reconnues par le président d'élection" dans la mesure où ils se présentent dans au moins le tiers des circonscriptions.<sup>83</sup>

Cette même loi rend possible le financement, à même les fonds publics, des dépenses électorales des candidats. La loi le permettait depuis 1975 pour les élections provinciales et depuis 1978 pour les élections municipales.<sup>84</sup> Le monde scolaire emboîte le pas en 1989. Pour bénéficier d'un remboursement, le candidat doit avoir obtenu 20% du vote (ou avoir été élu par acclamation).<sup>85</sup>

En ce qui concerne enfin la durée du mandat, les premiers syndics de 1829 sont élus pour un an seulement.<sup>86</sup> En 1832, la loi allonge le mandat à deux ans.<sup>87</sup> En 1841, au moment de l'élection des premiers commissaires, on revient au mandat d'un an,<sup>88</sup> mais pour le fixer à trois ans quatre ans plus tard. Cependant, on instaure le système de rotation: le tiers des commissaires sont chaque année remplacés.<sup>89</sup> Ce système demeurera en vigueur jusqu'en 1986. Dorénavant, l'élection a lieu à tous les trois ans.<sup>90</sup> Sur l'île de Montréal toutefois, le triennat est instauré dès 1972.<sup>91</sup> La loi de 1989 fixe les mandats à quatre ans pour l'ensemble du Québec.<sup>92</sup>

## LE PROCESSUS ÉLECTORAL

Une élection compte deux moments essentiels: le rassemblement électoral puis le scrutin.

### *Le rassemblement électoral*

Le rassemblement électoral a connu depuis 1829 deux formules: l'assemblée d'élection et le bureau de votation. Pendant une longue période, les deux formules ont coexisté.

### L'assemblée électoral

À compter de 1829, le principal officiel de milice convoque annuellement les électeurs à une assemblée électoral "par avis affiché à la porte de l'église, ou dans d'autres places les plus publiques et les plus fréquentées."<sup>93</sup> Le jour de l'assemblée est fixé au second lundi de juin pour passer au premier lundi de juillet en 1845.<sup>94</sup> Il y restera pour plus d'un siècle.

À compter de 1832, l'officier de milice est progressivement supplanté par un juge de paix<sup>95</sup> dans la tâche de convoquer et de présider l'assemblée, puis, avec l'instauration juridique des commissions scolaires, par "un des plus anciens commissaires en exercice, pourvu qu'il ne soit pas ministre du culte religieux."<sup>96</sup> En 1870, les responsabilités sont scindées: dorénavant, le secrétaire-trésorier convoque l'assemblée d'élection et le président de la commission scolaire la préside ou, à défaut, un autre commissaire désigné par l'assemblée ou tout autre personne sachant lire et écrire.<sup>97</sup> En 1899, la présidence est confiée à un contribuable sachant lire et écrire, ou à un commissaire qui n'a pas terminé son mandat.<sup>98</sup> En 1961, la présidence des élections est pour ainsi dire dépolitisée: elle passe à un fonctionnaire, le secrétaire-trésorier<sup>99</sup> puis, en 1971, lorsque cette fonction se transforme en celle de directeur général, à ce dernier.<sup>100</sup> La loi de 1989 fait toujours de lui le président d'élection, mais il peut toujours se désister avec l'autorisation de la commission scolaire "qui nomme alors une autre personne pour le remplacer" (art. 22).

La durée de l'assemblée va par ailleurs varier. Entre 1841 et 1878, elle peut s'étendre sur deux avant-midi et deux après-midi.<sup>101</sup> Puis, en 1878, elle est ramenée à une seule journée.<sup>102</sup> Ce système d'assemblée perdurera jusqu'en 1961, du moins en milieu rural. Mais le terme "assemblée" est ici trompeur. Il désigne en fait la période de temps pendant laquelle se déroulent et la mise en candidature et le vote lui-même.

### Le bureau de votation

L'année 1914 apporte une innovation importante en milieu urbain. Dans les municipalités scolaires dont le territoire est situé en tout ou en partie dans les

municipalités civiles<sup>103</sup> où le maire est élu au scrutin secret, l'élection scolaire se fait dorénavant non plus en assemblée, mais dans un bureau ou plusieurs bureaux de votation.<sup>104</sup> Seule la mise en candidature, comme on l'a vu, continuera de se faire en assemblée jusqu'en 1961.

En 1922, on revient à l'assemblée des électeurs, mais uniquement pour la mise en nomination des candidats. On peut ouvrir un bureau de votation, une semaine plus tard, si un poste est contesté.<sup>105</sup> Ce système perdure jusqu'en 1961, année où les parents obtiennent le droit de vote. Dès lors, l'assemblée électorale est partout remplacée, en milieu rural comme urbain, par le système du bureau de votation. Lorsqu'elle est nécessaire, l'élection a lieu, "le jour fixé," de neuf heures du matin à sept heures du soir.<sup>106</sup>

### *Le scrutin*

Les lois les plus anciennes sont fort peu précises quant aux mécanismes du scrutin lui-même. La loi de 1829 édicte sans plus que les cinq syndics sont élus "par une majorité de votes à la dite assemblée."<sup>107</sup> En 1846, le législateur décrète que si l'élection est contestée "trois électeurs présents auront droit de demander un poll."<sup>108</sup> Il renvoie, pour la procédure, aux règles édictées pour l'élection des conseillers municipaux<sup>109</sup> lesquelles reprennent les règles en vigueur au plan provincial depuis 1800 (Laforte, 1968, 54-55). Le président de l'élection inscrit simplement dans un registre le nom de l'électeur sous celui du candidat retenu. Le président fait le décompte des voix et déclare élue la personne ayant obtenu la majorité de ces voix. En cas d'égalité, il tranche.<sup>110</sup>

En 1861, on se fait plus expéditif: s'il se passe une heure sans qu'une voix ne soit enregistrée, le président doit clore le scrutin, à moins que quelqu'un n'ait été empêché d'approcher du bureau par violence.<sup>111</sup> À compter de 1878, l'élection se personnalise. Jusque là, étaient déclarés élus les candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix. Dorénavant, il est loisible aux électeurs de proposer un candidat pour l'opposer à un autre. En effet, "si parmi les candidats mis en nomination, il s'en trouve quelques-uns contre lesquels il n'y a pas d'opposant, le président proclame ces candidats élus et la votation n'a lieu que pour les autres candidats." Mais pas nécessairement: on passe au scrutin uniquement "sur la demande de cinq électeurs présents." Sinon "le président proclame élus conseillers [en l'occurrence, ici les commissaires ou les syndics] les candidats qui, dans son opinion, ont la majorité des électeurs présents." On le délivre de cette délicate tâche en 1899!<sup>112</sup>

Pour l'essentiel, le système du vote par enregistrement perdurera jusqu'en 1950, du moins en milieu rural. Dans les villes, on a recours, depuis 1914, au scrutin secret dans l'isoloir dans la forme que l'on connaît encore.<sup>113</sup> Les commissions scolaires des milieux ruraux pourront aussi, en 1928, procéder par scrutin secret, mais elles devront en décider six mois avant l'élection.<sup>114</sup> Puis, en 1950, la règle habituelle devient le vote secret "dans toutes les municipalités

scolaires” et l’exception, le vote à main levée. Il faut, pour y recourir, adopter une résolution à cet effet trente jours avant le scrutin.<sup>115</sup> Ce n’est qu’en 1961, au moment où les parents deviennent eux aussi électeurs que le vote secret s’impose comme la règle unique.<sup>116</sup> Elle est, du reste, toujours en vigueur.

## SYNTHÈSE ET CONCLUSION

Il convient d’abord de nous résumer. En 1829, l’Assemblée législative du Bas-Canada confie aux communautés locales la responsabilité de se doter d’écoles primaires. Pour les construire et les régir, elles doivent élire des syndics en une manière qui s’inspire des anciens usages ecclésiastiques pour l’élection des syndics chargés de la construction des églises, puis, progressivement, des affaires civiles d’intérêt local. Mais les événements de 1836–7 font avorter les écoles de syndics. Rétabli en 1841 dans le creuset des institutions municipales, le système scolaire naissant s’en détache dès 1846. Il en conserve toutefois, pour l’essentiel, les mécanismes électoraux empruntés en partie aux institutions provinciales, en particulier le cens et la technique de l’enregistrement nominal des voix, dite du “poll.” Le milieu scolaire s’en distingue cependant à certains égards: ainsi, il permettra très tôt aux non-propriétaires de se faire élire. À la fin du siècle dernier, il imposera aux candidats de savoir lire et écrire.

En ce qui a trait aux électeurs, le droit de vote est lié, pendant plus d’un siècle, à la propriété foncière. Ce critère l’emporte même sur l’appartenance à la communauté locale puisque le même individu peut, à compter de 1882, voter partout où il est possesseur d’un immeuble. Il faut attendre 1961 pour observer un premier changement significatif quand les parents obtiennent le même droit du fait de leur seule qualité de parents. Le suffrage universel n’est instauré qu’en 1971 et est étendu en 1973 aux citoyens de Montréal et de Québec en même temps qu’ils obtiennent le droit de vote lui-même.

Pour ce qui est des candidats, les exigences évoluent aussi largement: après le flottement des débuts, le législateur lève l’obligation de la propriété foncière: tout résident majeur et sujet britannique peut se porter candidat. Mais, à la fin du siècle dernier, les exigences se resserrent: il faut être propriétaire contribuable et savoir lire et écrire. Les femmes doivent pour leur part attendre jusqu’en 1942. Ce n’est qu’en 1971 que tout citoyen peut se porter candidat.

Par ailleurs, la circonscription électorale demeure très longtemps la municipalité scolaire tout entière. Ce n’est qu’en 1951, dans les municipalités et villes, et à compter de 1965, en milieu rural que l’on procède, si on le veut, à un découpage territorial en “sièges.” Le système de quartiers électoraux ne se généralise qu’en 1971 à la faveur d’un remaniement de la carte scolaire qui réduit le nombre des commissions scolaires de 1800 à quelque 250, élargissant du coup les territoires des municipalités scolaires.

Quant au processus électoral lui-même, il se déroule en assemblée sauf, à partir de 1914, où, dans les cités et villes, le vote a lieu dans des bureaux de

votation. Ce système se généralise en 1961. Le scrutin lui-même procède, dès l'origine, par vote public et enregistré de chacun des électeurs. En milieu urbain, le vote secret devient la règle en 1914 et possible en 1928 en milieu rural. Le suffrage secret généralisé date de 1961.

Quel sens peut-on par ailleurs dégager de cette évolution? Étant donné la nature essentiellement juridique de la principale source utilisée pour cette étude, la prudence s'impose. À la lumière des matériaux dont nous disposons pour l'heure, nous proposons plutôt un essai d'interprétation.

### L'instruction, une affaire locale

La genèse du système électoral nous a d'abord confirmé un fait central: au départ, l'instruction est avant toute chose une affaire essentiellement locale. En cela, notre étude rejoint celle de Dufour (1996). L'instruction est, sous ce rapport, comme l'assistance aux pauvres, la construction des églises et, plus prosaïquement, l'entretien des routes. En 1829, le législateur confie la gestion de l'instruction à des syndics élus par une assemblée tenue dans le cadre coutumier de la paroisse (et des townships en dehors des seigneuries), comme on le fait depuis trente ans pour les responsables des chemins et des ponts et comme on le fait aussi, cette même année, pour les inspecteurs des clôtures et des fossés. Mais c'est aussi sur la structure paroissiale qu'avait compté l'Institution royale en 1801 pour la construction des écoles. Vue dans cette perspective, la Loi sur les écoles de fabrique de 1824 n'est pas le pur résultat d'une lutte cléricale. Elle s'inscrit dans la longue tradition. Bref, en 1829, l'élection des premiers syndics d'école s'est faite selon les usages en vigueur par et au sein de la seule institution locale que l'on connaissait alors: l'assemblée "profane" des paroissiens qui constituait comme le double de l'assemblée paroissiale religieuse. L'Assemblée législative du Bas-Canada paraît avoir simplement à cet égard donné une forme juridique aux usages préexistants nés dans le creuset de la paroisse ecclésiastique. Mais contrairement à ce qui s'est passé dans les communautés rurales de France, la Nouvelle-France n'avait pas vraiment connu l'assemblée paroissiale profane. Ce dédoublement se produira sous le Régime anglais et dans le contexte du libéralisme naissant. On peut mieux comprendre dès lors le tiraillement avec l'Église qui voudra conserver l'instruction dans le giron paroissial.

### Les élections scolaires, une institution d'abord rurale

Une seconde conclusion de cette étude, mais qui n'est pas manifeste au premier abord, est que le système électoral scolaire est avant tout une institution créée pour le milieu rural. Dès les origines, en effet, les citoyens de Montréal et Québec n'élisent pas leurs commissaires. La Loi des écoles de syndics de 1829 ne paraît pas s'y appliquer. Montréal, c'est sûr, ne comptera pas de telles écoles (Dufour, 1988). Nous ne connaissons pas la raison exacte de cette exclusion,



mais deux hypothèses d'explication viennent à l'esprit. D'abord, les deux villes possèdent déjà un certain nombre d'institutions d'enseignement (Dufour, 1988); aussi, la fin visée par la loi, soit "encourager l'Éducation élémentaire" y aurait eu moins sa raison d'être. En second lieu, on s'apprêtait à ériger ces deux villes en municipalité. On le fera du reste en 1831. Peut-être avait-on l'intention de leur confier la gestion de l'instruction publique sur le modèle connu de l'État de New-York, car c'est bel et bien ce que l'on fera en 1841.

Mais le plus étonnant est que Montréal et Québec n'aient pas eu le droit de choisir leurs commissaires d'écoles avant 1973. Cette situation tire vraisemblablement son origine dans le fait qu'en 1841, l'on a voulu confier la gestion administrative des écoles communes au conseil municipal, et la gestion pédagogique à un bureau d'examineur. Or l'instauration de ce régime a donné lieu à des négociations ardues avec l'épiscopat du temps. Les évêques de Montréal, Québec (et Kingston) craignent en effet de voir ces écoles contrôlées par un "Gouverneur constitutionnellement protestant" et mènent alors une dure lutte au projet de loi qui instaure ces écoles (Majerus, 1971; Proulx et Woehrling, 1997). Car la hiérarchie estime fermement que l'éducation est la prérogative de l'Église. Un compromis politique permet finalement aux deux évêques de garantir leur contrôle pédagogique et moral sur l'éducation grâce aux nominations ecclésiastiques qu'ils sont invités à proposer pour le Bureau des examinateurs. Le conseil municipal, de son côté, conserve la gestion administrative des écoles. Au fil des années et des modifications législatives, le législateur ne remettra plus en question le contrôle direct de l'Église sur la gestion des écoles de Montréal et de Québec. En 1905, un projet de loi proposera bien de faire élire les commissaires de Montréal par les contribuables, comme en milieu rural, mais il se butera à l'opposition fatale de l'archevêque de Montréal, Mgr Bruchési (Heap, 1986, 253-76). Jusqu'en 1919, le président de la Commission des écoles catholique de Montréal sera toujours un clerc (Gagnon, 1996).

Hors de ces deux villes, par ailleurs, l'Église a néanmoins pu s'accommoder d'un système électoral. On peut, pour expliquer cela, envisager deux raisons: d'une part, jusqu'en 1970 la municipalité scolaire était, au plan social, fortement arrimée aux communautés paroissiales, d'autre part, elle pouvait s'assurer en pratique d'un certain contrôle ecclésiastique direct en y faisant élire au besoin les curés, d'autant qu'ils savaient lire et écrire. Dès l'origine, sous la pression des évêques, la loi a conféré aux ministres du culte le privilège d'être élus commissaires même s'ils n'étaient pas propriétaires dans la municipalité scolaire, n'y même qu'ils y résidaient. Il suffisait qu'ils la desservent. Les évêques de Québec et de Montréal ont rapidement pressé les curés de se faire élire (Majerus, 1971, Têtu et Gagnon, 1888, 407-8; Proulx et Woehrling, 1997). En 1888, le secrétaire de la Province déclarait à l'Assemblée législative: "On sait que dans chaque paroisse, le curé fait partie de la commission scolaire, or quand il y a changement de curé, il faut attendre pendant deux mois pour que la commission scolaire soit au complet, car le curé en est généralement le président."<sup>117</sup>

## La démocratie scolaire, une valeur contemporaine

Que l'on ait pu maintenir pendant 144 ans cette distinction entre Montréal et Québec et le reste de la province est en même temps révélateur. Elle permet de constater que la valorisation de la démocratie scolaire est une affaire contemporaine. Car comment expliquer autrement que l'opinion publique montréalaise et québécoise se soit, malgré quelques soubresauts sans lendemain, accommodée si longtemps d'être privée du droit d'élire les commissaires? Gérard Filion (1960) qui témoigne de son expérience de commissaire à Saint-Bruno, n'évoque même pas la situation de Montréal qu'il connaît pour y diriger *Le Devoir*. Pourtant, il ne doute pas qu'il faille changer le régime électoral qu'il connaît bien, non pas, écrit-il pourtant, qu'il faille "remettre le sort des écoles entre les mains de ceux qui ne paient pas de taxes foncières" (13). Il propose plutôt que deux des cinq commissaires soient élus "par les pères de familles."

L'évolution même de certains mécanismes électoraux fournissent des indices du peu d'intérêt que les citoyens portent aux élections scolaires. Ainsi, si, à l'origine, l'assemblée électorale peut durer deux jours, en 1878, elle est ramenée à une journée. Qui plus est, en 1861, on décide qui si une heure après l'ouverture de l'assemblée, personne n'est venu voter, le président clôt le scrutin. Sans doute, les présidents avaient-ils souvent attendu en vain les voteurs!

Deux témoignages significatifs du début de la Révolution tranquille donnent à penser que la participation électorale scolaire n'est guère valorisée et qu'en fait le système tourne à vide. Élu par acclamation en 1947 à la commission scolaire de Saint-Bruno, Gérard Filion écrit en 1960: "Mon élection était conforme à la pratique suivie dans neuf cas sur dix; car peu de gens acceptent de bonne grâce de s'occuper gratuitement de l'administration des écoles" (12 Bref, il n'y avait pas d'élections, parce qu'il n'y avait pas de candidats. C'est encore le cas dans les deux tiers des circonscription (Proulx, 1997). Quelques années plus tard, la Commission Parent (1966) suggère de faire élire les commissaires par un collège électoral de parents d'élèves "à cause du peu d'intérêt que ces élections ont suscité jusqu'ici" et de façon à éviter "l'organisation lourde et inutilement coûteuse d'élections dans l'ensemble de la population" (vol. 4, 161).

En réalité, l'élection des commissaires d'école ne paraît pas constituer un processus politique marqué par la délibération et l'affrontement. Du reste, l'idéologie dominante considère l'éducation comme se situant hors du champ de la politique (Heap, 1986; Proulx, 1997). Cette idéologie justifie d'ailleurs la place du clergé dans la gouverne de l'éducation. Dans cette perspective, le système électoral n'est pas le reflet des valeurs démocratiques car celles-ci lui sont étrangères. On peut même totalement s'en passer dans les deux grandes villes du Québec. L'élection apparaît d'avantage comme une technique de nomination qui reflète, au besoin, les intérêts des contribuables.

## La primauté du contribuable sur le citoyen

L'évolution des critères du droit de vote témoigne par ailleurs de changements significatifs dans la conception de la démocratie scolaire. À l'origine, on l'a vu, la gestion de l'éducation est, en milieu rural, l'affaire de la communauté locale: certes, le droit de vote est-il lié à la propriété du sol. Mais il faut aussi tenir "feu et lieu" dans la paroisse ou le township et même y avoir pris racine depuis au moins un an. L'année 1882 marque à cet égard une rupture importante: dorénavant, seul compte le critère de la propriété foncière et l'on admettra dès lors, le vote plural. C'est cette même logique qui, apparemment, fait admettre, dix ans plus tard, le vote des femmes propriétaires, veuves ou célibataires.

Faute d'un inventaire plus approfondi des sources, la raison de ce changement demeure difficile à interpréter. Peut-être le législateur a-t-il voulu harmoniser le régime applicable aux élections locales avec celui en vigueur au plan provincial depuis longtemps. Mais l'explication demeure insatisfaisante car, à ce niveau, le vote plural a été aboli en 1912 alors qu'il a perduré jusqu'en 1961 au plan scolaire. On sait tout de même que le lien entre le droit de vote et la propriété remonte aux origines du système parlementaire britannique avant que ce lien se voit justifié par l'idéologie bourgeoise du siècle dernier (Bernard et Laforte, 1969; Garner, 1969), la propriété foncière a d'abord servi à permettre le contrôle parlementaire par l'aristocratie à l'encontre de cette même bourgeoisie (Delderfield, 1995, 113). En somme, ce qui paraît justifier le vote n'est pas d'abord l'intérêt que chacun pourrait trouver dans l'éducation, comme le propose une vision moderne de l'éducation, mais l'intérêt économique que les contribuables trouvent à voir correctement administrer leurs taxes partout où ils doivent en payer.

Aussi, l'octroi du droit de vote, en 1961 aux parents d'enfants d'âge scolaire apparaît-il comme un changement plus radical encore puisqu'il rompt avec une vision strictement économiste de l'élection. Le discours officiel avait pourtant beaucoup insisté sur la responsabilité des parents (surtout des femmes!) en matière d'éducation, sans pour autant jamais leur en confier la gestion (Heap, 1986). Certes, pour un court laps de temps, entre 1832 et 1834, l'élection des syndicats d'école se fait même par les "chefs de famille." En milieu rural du reste, la majorité des chefs de familles sont probablement propriétaires et cette situation fait dire que les parents, du moins les pères de famille, contrôlent l'éducation (Filion, 1960, 13; Gérin-Lajoie, 1963, 104). Mais avec l'urbanisation de ce siècle, cela est de moins en moins vrai: bien des pères de familles sont locataires.

L'octroi du droit de vote aux parents tient sans doute à une double influence: d'une part, après la Guerre, naît au Québec un mouvement en faveur de la participation des parents à la vie de l'école (Laplante, 1961); d'autre part, la *Déclaration universelle des droits de l'homme* de 1948 proclame le droit de tous à l'éducation et précise que "les parents ont, par priorité, le droit de choisir le genre d'éducation à donner à leurs enfants" (Morel, 1991). Cette déclaration correspond au

surplus à la philosophie catholique de l'éducation qui fait des parents les premiers responsables de l'éducation de leurs enfants. La Commission Parent s'appuiera sur ce mouvement en 1966 pour recommander que les parents élisent les commissaires puisqu'ils sont les "premiers intéressés à l'éducation" (Commission Parent, 1966, 161).

Quant au suffrage universel, son instauration en 1971 (à l'encontre pourtant de la recommandation du Rapport Parent), survient dans la foulée du mouvement de démocratisation de l'éducation amorcée au début des années 1960. Ce terme s'applique à plusieurs réalités: d'abord à sa prise en charge par l'État et ses représentants élus et donc, au premier chef, par un ministre de l'Éducation; ensuite, et tout autant, à l'accessibilité à l'école et en pleine égalité, de tous les enfants; enfin, au fait, dont on prend nouvellement conscience par le long débat du début des années 1960, que l'éducation concerne tout le monde. Gérin-Lajoie (1963) écrit à cet égard à l'issue de sa tournée sur le "bill 60" pour promouvoir la création du ministère de l'Éducation: "Le public s'est rendu compte que l'éducation lui appartenait comme le reste de la chose publique" (112). Il n'est donc pas étonnant que ce courant de démocratisation ait entraîné, au début des années 1970, l'instauration du suffrage universel. Réserver le droit de vote aux seuls contribuables et parents, à l'exclusion des autres, se justifiait très difficilement. Enfin, le monde municipal connaît aussi, pendant la même période, un mouvement de renouveau démocratique (Baccigalupo, 1984; Quesnel, 1986) et c'est en 1968 que l'on instaure partout aussi le suffrage universel.<sup>118</sup>

L'élection scolaire au suffrage universel survient enfin en même temps que la révision très importante de la carte scolaire, déjà amorcée avec la régionalisation du début des années 1960 par Paul Gérin-Lajoie. Elle réduit le nombre de commissions scolaires de quelque 1 700 à 250. Jusque là, la commission scolaire recouvrait largement la communauté locale. À partir de 1970, elle commence à s'en éloigner progressivement puisque depuis juillet 1998, on ne compte plus que 80 commissions scolaires pour l'ensemble du Québec. La communauté locale, c'est dorénavant celle qui se forme autour de chaque école et qui devra assurer elle-même sa vie pédagogique.<sup>119</sup> Ce déplacement du pouvoir vers l'école est susceptible de modifier à nouveau la dynamique électorale au niveau de la commission scolaire.

Il faudra enfin, pour mieux éclairer les questions soulevées dans cette étude, descendre maintenant sur le terrain même de l'action politique. D'abord, le terrain parlementaire et celui de l'opinion publique, en particulier à travers les journaux: on y trouvera sans nul doute des traces des débats qui ont passablement marqué les changements législatifs les plus significatifs. Ainsi, comment expliquer qu'en 1882, le statut de propriétaire contribuable redevient prédominant au point de l'emporter sur celui de membre de la communauté locale alors que le vote plural a disparu depuis 1875 au plan provincial? Quels facteurs et quels acteurs ont poussé le législateur, en 1899, à restreindre le droit d'être élues aux seules personnes sachant lire et écrire? Jusqu'en 1961, la technique du vote

nominal public et enregistré prédomine du moins en milieu rural. Le vote secret ne se généralise qu'en 1961. Quelle valeur symbolique attribue-t-on à l'un et l'autre de ces modes de scrutin?

L'autre terrain à explorer, le plus important à notre avis, c'est celui de la dynamique électorale vécue au sein même des communautés locales. À cet égard, les prescriptions légales sur l'enregistrement du vote (le "poll") sont susceptibles de fournir des données précieuses pour l'étude à la fois sociale et politique de la participation électorale puisque l'on devait y écrire à la fois le nom et la qualité des électeurs. Il faut espérer que les archives des commissions scolaires ont conservé ces registres. Les journaux, tout comme la correspondance du Surintendant de l'Instruction publique, devraient constituer des sources intéressantes à cet égard.

Notre étude jette pour l'heure un premier éclairage sur la question qui l'a fait surgir: le peu de participation des citoyens aux élections scolaires. Ce type d'élection, à l'évidence, est entré tardivement dans la culture politique des citoyens en tant que valeur sociale. En témoigne ce fait brutal: l'absence même de système électoral à Montréal et Québec pendant 144 ans! Bref, la participation électorale généralisée a, en matière scolaire, vingt-cinq ans à peine. C'est peu pour modeler une culture politique.

#### NOTES

- <sup>1</sup> *Loi sur les élections scolaires*, L.Q. 1989, c. 36 (dorénavant: Loi de 1989).
- <sup>2</sup> Nous avons entrepris un relevé systématique des sources notariales conservées aux Archives nationales du Québec à Montréal sur les assemblées tenues en 1829 et 1835 au Bas-Canada pour l'élection des premiers syndics d'écoles de la grande région de Montréal. Cette étude est en cours.
- <sup>3</sup> Mgr Panet écrit aux curés: "Je désirerais connaître, dans le plus court délai, quelle est la coutume établie, dans votre paroisse, pour l'élection des Marguilliers, si vous convoquez à cette [sic] effet une assemblée générale des paroissiens, ou seulement des anciens et nouveaux marguilliers, si enfin vous admettez avec ceux-ci les notables de la paroisse": "Circulaire à messieurs les curés du diocèse" 7 août 1830 (l'Étu et Gagnon, 1888, vol. 3, 284). Cette circulaire est publiée dans le cadre du débat d'un projet de loi controversé visant à permettre aux "notables" de voter pour l'élection des marguilliers (Lemieux, 1989, 155-60).
- <sup>4</sup> Furetière (1690) définit ainsi le mot syndic: "Officier qui est chargé des affaires d'une ville, d'une Communauté."
- <sup>5</sup> *Acte pour faire réparer et changer les chemins et ponts dans cette Province, et pour d'autres effets*, S.B.C. 1796, 6 Geo. III, c. 9, art. 25.
- <sup>6</sup> *Acte pour remédier plus efficacement à divers abus préjudiciables à l'amélioration de l'Agriculture dans cette Province*, S.B.C. 1829, 9 Geo. IV, c. 37, art. 249. Nous avons relevé dans les greffes des notaires de la grande région de Montréal un certain nombre de procès-verbaux de ces élections. Les élus sont généralement désignés sous le nom de syndics. Voir aussi: *Acte pour révoquer un certain Acte y mentionné et pour remédier plus efficacement à divers abus préjudiciables à l'amélioration de l'Agriculture dans cette Province*, S.B.C. 1836, 6 Gui. IV, c. 56, art. 21 et 22.
- <sup>7</sup> S.B.C. 1831, Vict. c. 52 et 54.

- <sup>8</sup> *Ordonnance qui pourvoit au meilleur Gouvernement de cette province, en établissant des autorités locales et municipales en icelle*. S.C. 1840 (6e session), 4 Vict., c. 4.
- <sup>9</sup> S.C. 1840, 4 Vict. (6e session), c. 3. (dorénavant: Ordonnance de 1840). Il s'agit des sous-voyers des grands chemins et ponts, des inspecteurs de clôtures et fossés, des gardiens des enclos publics, des "collecteurs" des cotisations imposées par la loi, et du "surintendant des pauvres" (art. 10).
- <sup>10</sup> *Acte pour l'Établissement d'Écoles gratuites, et l'Avancement des Sciences dans cette province*, S.B.C. 1801, 41 Geo. III, c. 17, art. 5.
- <sup>11</sup> *Acte pour faciliter l'Établissement, et la Dotation d'Écoles Élémentaires dans les Paroisses de cette province*, S.B.C. 1824, 4 Geo. IV, c. 31, art. 7.
- <sup>12</sup> *Acte pour encourager l'Éducation élémentaire*, S.B.C. 1829, 9 Geo. IV, c. 17, art. 4 (dorénavant: Loi de 1829).
- <sup>13</sup> J.-B. Meilleur (1846) écrit: "Cette loi était, à peu de chose près, semblable à celle qui vient d'être donnée aux habitants du Bas-Canada [...]"
- <sup>14</sup> *An act for the establishment of Common Schools*, Laws of New York, 35th Session, 1812, c. 242, art. 6 et 8.
- <sup>15</sup> Dans Lucas, *Lord Durham's Report on the Affairs of British North America*, cité par Dufour (1996, 98).
- <sup>16</sup> *An act granting to his majesty a sum of money, to be applied to the use of common schools throughout this province, and to provide for the regulations of said common schools*, S.C.H. 1816, 56 Geo III, c.36, art. 2 et 3.
- <sup>17</sup> Le fermier ici n'est pas un cultivateur, mais celui qui exploite une terre "à ferme," c'est-à-dire par un contrat de louage.
- <sup>18</sup> *Acte pour rappeler certains Actes y mentionnés, et pour encourager les Ecoles Élémentaires dans les Campagnes de cette Province*, S.B.C. 1832, 2 Gui. IV, c. 26, art. 4 (dorénavant: Loi de 1832).
- <sup>19</sup> *Acte pour abroger certains Actes y mentionnés, et pourvoir plus amplement à l'établissement et au maintien des Ecoles Publiques en cette province*, S.C. 1841, 4&5 Vict. c. 18 (dorénavant: Loi de 1841).
- <sup>20</sup> Il s'agit de l'Ordonnance de 1840, précitée, note 9.
- <sup>21</sup> Les commissaires des villes de Montréal et de Québec sont nommés et non pas élus en vertu d'un régime particulier qui perdurera jusqu'en 1973.
- <sup>22</sup> La mesure reproduit ici les dispositions de la loi électorale relative aux élections provinciales (Laforte, 1968, 24).
- <sup>23</sup> *Acte pour pourvoir d'une manière plus efficace à l'Instruction Élémentaire dans le Bas-Canada*, S.C. 1845, 8 Vict., c. 41 (dorénavant: Loi scolaire de 1845). L'expression: "les propriétaires de bien-fonds et habitants tenant feu et lieu" soulève une difficulté d'interprétation. Propriétaires et habitants forment-ils une seule ou deux catégories de personnes? Nous pensons qu'il s'agit de deux catégories de personnes en nous référant à la loi sur les municipalités. Celle-ci stipule que celui qui tient à ferme ou à loyer une propriété d'une valeur d'au moins cinq livres a aussi le droit de vote. La loi reprend à cet égard les éléments de l'article 3 de l'Ordonnance de 1840 (précitée, note 9). En somme, le mot "habitants" a une portée restreinte: il ne désigne que ceux qui sont locataires d'une propriété.
- <sup>24</sup> *Acte pour abroger certaines dispositions y mentionnées, et pour pourvoir d'une manière plus efficace à l'Instruction Élémentaire dans le Bas-Canada*, S.C. 1846, 9 Vict. c. 27, art. 4 (dorénavant: Loi de 1846).
- <sup>25</sup> *Acte pour abroger certaines Ordonnances y mentionnées, et faire des meilleures dispositions pour l'établissement d'Autorités Locales et Municipales dans le Bas-Canada*, S.C. 1845, 8 Vict. c. 40 (dorénavant: Loi sur les municipalités de 1845).

- <sup>26</sup> Ibid., art. 9. Il s'agit des mêmes exigences que dans l'Ordonnance de 1840, précitée, note 9. La Loi de 1846 précise que le scrutin sera "tenu suivant les règles établies dans un tel acte qui sera alors en force pour l'élection de conseillers municipaux" (précitée, note 24, art. 6). On peut penser que les règles pour la qualification des électeurs étaient puisées là aussi.
- <sup>27</sup> *Acte pour amender la loi des écoles du Bas-Canada*, S.C. 1849, 12 Vict. c. 50, art. 9. L'Ordonnance de 1840 (précitée, note 9) de même que la Loi sur les municipalités de 1845 (précitée, note 25, art. 9) comptaient une disposition faisant du paiement des taxes locales une condition pour voter.
- <sup>28</sup> *Acte pour permettre aux commissaires et aux syndics d'école dans cette province, à faire remise dans certains cas, des taxes d'écoles et pour d'autres fins*, S.Q. 1882, 45 Vict. c. 29 art. 34.
- <sup>29</sup> On reprend au plan local le système provincial. Il était possible, à l'élection provinciale, de voter dans plusieurs comtés selon ses propriétés (Laforte, 1968, 43).
- <sup>30</sup> *Acte pour amender les lois de l'instruction publique*, S.Q. 1888, 51-2 Vict. c. 36, art. 41, 80 (dorénavant: Loi de 1888).
- <sup>31</sup> *Loi de l'Instruction publique*, S.Q. 1899, 62 Vict., c. 28, art. 148 (dorénavant: Loi de 1899). On réaffirme en 1904 l'obligation d'être majeur pour voter. Voir: S.Q. 1904, 4. Ed. VII, c. 18, art. 5. En 1943, on précise qu'il faut être "sujet britannique" (*Loi modifiant la Loi de l'instruction publique*, S.Q. 1943, 7 Geo. VI, c. 14, art. 1) puis en 1950, on remplace "sujet britannique" par "citoyen canadien" (*Loi modifiant la Loi de l'instruction publique*, S.Q. 1950, 14 Geo. VI, c. 18, art.5).
- <sup>32</sup> Sur la scène provinciale, une loi de 1834 avait, en pratique, restreint le droit de vote aux femmes mariées en séparation de biens et répondant aux exigences du cens électoral. Elles le perdirent définitivement en 1849 pour ne retrouver qu'en 1940. Voir: Laforte, 1968, 84 et 109.
- <sup>33</sup> *Loi accordant le droit de vote aux filles majeures et aux veuves en matières municipales et scolaires*, S.Q. 1892, 55-6 Vict., c. 35, art. 1.
- <sup>34</sup> *Loi amendant la loi de l'Instruction publique*, S.Q. 1907, 7 Édouard VII, c. 21, art. 1.
- <sup>35</sup> *Loi modifiant la Loi de l'instruction publique*, S.Q. 1942, 6 Geo. VI, c. 20, art. 5.
- <sup>36</sup> *Loi conférant aux parents le droit de vote aux élections scolaires*, S.Q. 1961, 9-10 ÉL. II, c. 30, art. 12. (Dorénavant: Loi de 1961.)
- <sup>37</sup> Au plan provincial, le vote dit "plural" permettant à une même personne de voter dans plus d'une circonscription, a été définitivement aboli en 1912 (Bernard et Laforte, 1969).
- <sup>38</sup> Ibid., art. 13 & 3a. Sur la scène provinciale, la liste électorale est instaurée en 1853. Sa confection est confiée au secrétaire-trésorier de chaque municipalité à partir du rôle d'évaluation, ce qui est logique puisque le droit de vote est lié à la propriété foncière (Laforte, 1968, 130).
- <sup>39</sup> *Loi concernant le regroupement et la gestion des commissions scolaires*, L.Q. 1971, c. 67, art. 27 (dorénavant: Loi de 1971). Au plan provincial, le suffrage universel masculin fut acquis en 1936 et le suffrage universel féminin en 1940 (Bernard et Laforte, 1969, 120 et 127).
- <sup>40</sup> *Loi pour favoriser le développement scolaire dans l'Île de Montréal*, L.Q. 1972, c. 60.
- <sup>41</sup> *Loi amendant les dispositions spéciales relatives aux écoles publiques de la cité de Montréal*, S.Q. 1894, 57 Vict., c. 24.
- <sup>42</sup> Loi de 1971, précitée, note 39, art. 27.
- <sup>43</sup> Loi de 1989, précitée, note 1, art. 14, 15, 16.
- <sup>44</sup> Loi de 1829, précitée, note 12, art. 4.
- <sup>45</sup> Voir: Loi de 1832, précitée, note 18, art. 4.
- <sup>46</sup> Ibid., Le comté de Bonaventure, par exemple, compte 22 arrondissements, celui de Gaspé, 14, Rimouski, 33, etc.

- <sup>47</sup> Ainsi la paroisse de Sorel compte 10 arrondissements en 1834 dans lesquels se tiennent autant d'élections; ANQM, gr. Crebasfa, 13 octobre 1834, minutes nos 343, 344, 345, 346, 347, 348.
- <sup>48</sup> Loi de 1841, précitée, note 19, art. 7.
- <sup>49</sup> Loi sur les municipalités de 1845, précitée, note 25.
- <sup>50</sup> Il faut distinguer la "corporation des commissaires," appelée plus tard "commission scolaire," de la "municipalité scolaire." La première désigne la corporation civile tandis que la seconde se rapporte au territoire sur laquelle la corporation exerce sa compétence. L'expression "corporation de commissaires d'écoles" apparaît pour la première fois dans la Loi scolaire de 1845 (précitée, note 23, art. 22). Elle précise que "les commissaires d'école dans chaque paroisse ou township formeront une corporation sous le titre de *Les commissaires d'écoles de la paroisse (township ou municipalité) de [...]*" La Loi de 1846 (précitée, note 24) reconduit la même formule à l'art. 23. Quant à l'expression "commission scolaire," qui est sans doute d'usage courant depuis un certain temps, elle apparaît pour la première fois dans la Loi de 1899 (précitée, note 31), comme synonyme de "corporation scolaire," art. 4.
- <sup>51</sup> Le mot "syndics" a ici une acception bien précise. Il désigne les citoyens élus pour représenter les membres d'une minorité dissidente, protestante ou catholique selon le cas, en vertu du régime établi en 1841: "lorsque dans aucune Paroisse ou Township les réglemens ou arrangemens fait par les Commissaires des Écoles Publicques pour la régie d'une École quelconque, ne conviendront pas une nombre quelconque des Habitans, professant une croyance Religieuse différente de celle de la majorité des Habitans de telle Paroisse ou Township, il sera loisible aux dits Habitans dissidans collectivement, de signifier leur dissentiment par écrit au Greffier du Conseil de District, avec aussi le nom ou le noms d'un ou de plusieurs Syndics choisis par eux pour les fins de cet Acte" (Loi de 1841, précitée, note 19, art. 11). Le régime de la dissidence a été aboli à compter du premier janvier 1998 par suite de la modification constitutionnelle de décembre 1997 abrogeant pour le Québec, les alinéas 1 à 4 de l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.
- <sup>52</sup> *Loi modifiant la Loi de l'Instruction publique*, S.Q. 1951, 14-15 Geo. VI, c. 57, art. 5.
- <sup>53</sup> *Loi modifiant la Loi de l'Instruction publique*, S.Q. 1960, 8-9 ÉL. II, c. 9, art. 20.
- <sup>54</sup> Loi de 1961, précitée, note 36, art. 13.
- <sup>55</sup> *Loi modifiant la Loi de l'Instruction publique*, S.Q. 1965, 13-14 ÉL. II, c. 67, art. 4.
- <sup>56</sup> Loi de 1971, précitée, note 39, art. 18. Mais, rappelons-le, l'électeur contribuable garde le privilège de voter dans chaque quartier où il possède une propriété y compris dans une autre commission scolaire.
- <sup>57</sup> Certaines conditions spécifiques empêchent par ailleurs de se porter candidats. Elles visent visiblement à éviter les conflits d'intérêt. Les interdictions touchent: les maîtres d'école (Loi de 1832, précitée, note 18, art. 3) le conjoint d'un ou d'une commissaire (*Loi modifiant la Loi de l'Instruction publique*, S.Q. 1945, 6 Geo. VI, c. 26, art. 3), les aubergistes et les hôteliers, les criminels punis de deux ans d'emprisonnement (*Loi modifiant la Loi de l'Instruction publique*, S.Q. 1960, 8-9 ÉL. II, c. 9, art. 14), le conjoint d'un membre du comité de parents élu au conseil des commissaires (*Loi modifiant la Loi de l'Instruction publique*, L.Q. 1979, c. 28, art. 8); les députés à l'Assemblée législative québécoise et à la Chambre des communes, les juges des tribunaux judiciaires, l'employé de la commission scolaire, une personne qui s'est vue imposer une peine d'emprisonnement pour la durée de la peine (Loi de 1989, précitée, note 1, art. 21). Mais en 1987, le législateur supprime l'interdiction faite en 1945 au conjoint d'un ou d'une commissaire d'être lui-même élu (*Loi modifiant la Loi sur l'Instruction publique en matière d'élections scolaires*, L.Q. 1987, c.7, art. 6).



- <sup>58</sup> Loi de 1829, précitée, note 12, art. 4.
- <sup>59</sup> *Acte pour amender un Acte passé dans la neuvième année du Règne de sa Majesté, à l'égard de l'Éducation Élémentaire, et pour pourvoir ultérieurement à l'Instruction de la Jeunesse*, S.B.C. 1830, 9-10 Geo. IV, art. 1.
- <sup>60</sup> Loi de 1832, précitée, note 18, art. 3.
- <sup>61</sup> Ordonnance de 1840, précitée, note 9, art. 5 et 6.
- <sup>62</sup> Loi scolaire de 1845, précitée, note 23, art. 4 et 5. Les italiques sont de nous.
- <sup>63</sup> La Loi de 1846, précitée, note 24, art. 6, renvoie néanmoins à la Loi sur les municipalités de 1845, concernant le déroulement du scrutin. Peut-être se référerait-on à cette même loi en ce qui touche les exigences relatives à la candidature; précitée, note 25.
- <sup>64</sup> Au plan provincial, la loi impose pour la première fois un cens de 500 livres sterling aux candidats (Laforte, 1968, 119). Le cens d'éligibilité disparaît en 1882 au provincial (idem, 162).
- <sup>65</sup> *Acte pour amender la loi des écoles du Bas-Canada*, S.C. 1849, 12 Vict. c. 50, art. 6.
- <sup>66</sup> Loi de 1888, précitée, note 30, art. 43. Sans doute, malgré les ambiguïtés des textes, était-ce ainsi depuis 1849.
- <sup>67</sup> Loi de 1899, précitée, note 35, art. 145 et 154.
- <sup>68</sup> *Loi amendant la loi de l'Instruction publique concernant les commissaires et les syndics d'école*, S.Q. 1909, 9 E. VII, c. 34, art. 1.
- <sup>69</sup> *Loi modifiant la Loi de l'Instruction publique*, S.Q. 1942, 6 Geo. VI, c. 20, art. 4.
- <sup>70</sup> Loi de 1971, précitée, note 39, art. 25.
- <sup>71</sup> Loi de 1989, précitée, note 1, art. 20 et 12.
- <sup>72</sup> C'est aussi le cas, au plan provincial jusqu'en 1875, année où est introduit le scrutin secret. Jusque là, le candidat annonce officiellement sa candidature en se présentant devant l'Assemblée des électeurs (Laforte, 1968, 31 et 160).
- <sup>73</sup> *Acte pour amender de nouveau les lois de l'Instruction publique en cette province*, S.Q. 1878, 41 Vict., c. 6, art. 13 (dorénavant: Loi de 1878). Il renvoie à: *Code Municipal de la Province de Québec*, S.Q. 1870, 34 Vict., c. 68. En 1888, le législateur incorpore cette fois directement ces dispositions du code municipal dans la *Loi de l'Instruction publique*. Loi de 1888, précitée, note 30, art. 41.
- <sup>74</sup> *Loi amendant la loi de l'Instruction publique au sujet de la votation au scrutin secret dans certaines municipalités scolaires*, S.Q. 1914, 4 Geo. V, c. 24, art. 1. (Dorénavant: Loi de 1914.)
- <sup>75</sup> Loi de 1961, précitée, note 36, section 8:4a.
- <sup>76</sup> Une exigence de ce type existe depuis 1875 au plan provincial (Laforte, 1968, 160).
- <sup>77</sup> *Loi modifiant à nouveau la Loi de l'Instruction publique*, L.Q. 1973, c. 42, art. 1.
- <sup>78</sup> *Loi modifiant la Loi sur l'Instruction publique*, L.Q. 1986, c. 10, art. 18 (dorénavant: Loi de 1986).
- <sup>79</sup> Loi de 1989, précitée, note 1, art. 62, 71, 72.
- <sup>80</sup> *Loi amendant la loi concernant l'Instruction publique au sujet de la votation au scrutin secret dans certaines municipalités scolaires*, S.Q. 1922, 13 Geo. V, c. 41, art. 1. (Dorénavant: Loi de 1922.)
- <sup>81</sup> Loi de 1961, précitée, note 36, art. 13.
- <sup>82</sup> Idem, art. 24. C'est du reste la règle dans tous les types d'élections locales. La toute première loi de 1796 sur la nomination des officiers pour les chemins et les ponts prescrit cette obligation: précitée, note 13, art. 25. On la retrouve ensuite dans toutes les lois sur les écoles. Elle apparaît encore en 1839 en droit fabriquier pour l'élection des syndics chargés de la construction des églises. Voir: *Ordonnance concernant l'érection des Paroisses, et la Construction et réparation des Eglises, Presbytères et Cimetières*, S.B.C., 1839, 2 Vict., c. 29, art. 11. La loi sur les écoles communes de l'État de New-York de 1812 fait de même.

- <sup>83</sup> Loi de 1989, précitée, note 1, art. 63 et 64. La loi reconnaît en droit une pratique amorcée depuis 1973 sur l'Île de Montréal. Peu d'équipes voient le jour cependant (Beaulieu, 1995).
- <sup>84</sup> L.Q., 1975, c. 9 et L.Q., 1978, c. 63f.
- <sup>85</sup> Loi de 1989, précitée, note 1, art. 207 à 209.
- <sup>86</sup> Loi de 1829, précitée, note 12, art. 4.
- <sup>87</sup> Loi de 1832, précitée, note 18, art. 3.
- <sup>88</sup> Loi de 1841, précitée, note 19, art. 6.
- <sup>89</sup> Loi scolaire de 1845, précitée, note 23, art. 6.
- <sup>90</sup> Loi de 1986, précitée, note 78, art. 21.
- <sup>91</sup> *Loi pour favoriser le développement scolaire sur l'Île de Montréal*, L.Q. 1972, c. 68.
- <sup>92</sup> Loi de 1989, précitée, note 1, art. 2.
- <sup>93</sup> Loi de 1829, précitée, note 12, art. 4.
- <sup>94</sup> Loi scolaire de 1845, précitée, note 23, art. 4.
- <sup>95</sup> Loi de 1832, précitée, note 18, art. 4.
- <sup>96</sup> Loi de 1846, précitée, note 24, art. 4.
- <sup>97</sup> *Acte pour amender et étendre les lois concernant l'Éducation en cette province*, S.Q. 1870, 34 Vict., c. 12, art. 8. L'obligation de savoir lire et écrire pour être élu, rappelons-le, n'apparaît comme condition même d'éligibilité que trente ans plus tard, en 1899.
- <sup>98</sup> Loi de 1899, précitée, note 31, art. 153.
- <sup>99</sup> Loi de 1961, précitée, note 36, art. 13.
- <sup>100</sup> Loi de 1971, précitée, note 39, art. 44.
- <sup>101</sup> Ordonnance de 1840, précitée, note 9, art. 21; Loi de 1846, précitée, note 24, art. 4.
- <sup>102</sup> Loi de 1878, précitée, note 73, art. 28. Jusqu'à l'instauration du scrutin secret en 1875, l'élection provinciale se déroule aussi au cours d'une assemblée publique, ou du moins commence-t-elle ainsi car si un "poll" est demandé par des électeurs, le scrutin a lieu ensuite dans chaque paroisse (Laforte, 1968, 58–61).
- <sup>103</sup> Rappelons que sont exclues les villes de Montréal et Québec où les commissaires sont toujours nommés.
- <sup>104</sup> Loi de 1914, précitée, note 74, art. 1.
- <sup>105</sup> Loi de 1922, précitée, note 80, art. 1.
- <sup>106</sup> Loi de 1961, précitée, note 36, section 84, art. 153.
- <sup>107</sup> Loi de 1829, précitée, note 12, art. 14. La loi de 1832 est muette à cet égard. La loi de 1841, précitée, note 19, s'en remet à l'Ordonnance de 1840, précitée, note 9, qui, à son tour, ne dit rien sur le sujet.
- <sup>108</sup> Le mot "poll" désigne le scrutin, soit l'acte de voter et le dépouillement du vote.
- <sup>109</sup> Loi de 1846, précitée, note 24, art. 6.
- <sup>110</sup> Loi sur les municipalités de 1845, précitée, note 25, art. 6. Le mécanisme du "poll" est institué dès la création des districts municipaux en 1840. Voir: *Ordonnance qui pourvoit au meilleur Gouvernement de cette Province, en établissant des autorités locales et municipales en icelle*, S.B.C., 1840, 4 Vict. (6<sup>e</sup> session), art. 7. Ce mécanisme n'est toutefois appliqué aux élections scolaires qu'en 1846.
- <sup>111</sup> *Acte concernant les Municipalités et les Chemins dans le Bas-Canada*, S.C. 1860, 23 Vict., c. 61, art. 33.11.
- <sup>112</sup> Loi de 1878, précitée, note 73, art. 29. Quelques changements de détails sont apportés par la Loi de 1888, précitée, note 30, art. 41 et la Loi de 1899, précitée, note 31, art. 161. L'enregistrement des votes, précise la loi de 1888 se fait dans l'ordre où ils sont donnés, le président inscrivant dans un livre prévu à cette fin, "les noms et qualités" de chacun des électeurs. Il y aurait là une source archivistique intéressante pour l'examen concret de

- la démocratie électorale scolaire.
- <sup>113</sup> Loi de 1914, précitée, note 74, art. 1: la loi prévoit la publication, au moins six jours avant le vote, de la liste des candidats, l'ouverture de bureaux de scrutin, l'impression de bulletins, l'usage de boîtes de scrutin munies de serrure et de clef, de bulletins de vote munis de talons détachables portant les noms des candidats par ordre alphabétique et indiquant leur profession, l'usage d'isoloirs. Elle édicte des règles pour la manipulation des bulletins et leur dépouillement. Voir aussi: *Loi des cités et villes*, S.Q. 1909, art. 5414 à 5424 et 5426 à 5546. En 1922, ces dispositions sont incorporées directement à la *Loi sur l'instruction publique*. On y ajoute des précisions touchant le dépouillement du scrutin et la proclamation des résultats. Voir: Loi de 1922, précitée, note 80, art. 1 (2268u. et ss.).
- <sup>114</sup> *Loi modifiant la Loi de l'instruction publique*, S.Q. 1928, 18 Geo. V, c. 44, art. 2.
- <sup>115</sup> *Loi modifiant la Loi de l'instruction publique*, S.Q. 1950, 14 Geo. 6, c.18, art. 10.
- <sup>116</sup> Loi de 1961, précitée, note 36, art. 152.
- <sup>117</sup> *Débats de la législature de la Province de Québec*, 1889, 11ième volume, 1005. La vérification empirique de la place des curés et des ministres dans les commissions scolaires reste évidemment à faire. Leur présence en tout cas ne paraît pas avoir été marginale. Filion (1960) raconte qu'il a remplacé le curé de Saint-Bruno à la présidence de la commission scolaire.
- <sup>118</sup> *Loi modifiant de nouveau la Loi des cités et villes*, L.Q. 1968, c. 55, a.42. On y maintient malgré tout le droit de vote des corporations, sociétés et associations.
- <sup>119</sup> L'Assemblée nationale du Québec a adopté à la fin de décembre 1997 la loi 180 qui modifie la *Loi sur l'instruction publique*. Cette loi confie à un conseil d'établissement la plupart des fonctions relatives à la gestion et à la prestation des services éducatifs qui relevaient à ce jour de la commission scolaire. Celle-ci conserve les fonctions d'organisation administrative et matérielle ainsi qu'un pouvoir de surveillance sur les écoles.

## RÉFÉRENCES

- Baccigalupo, A. (1984). *Les administrations municipales québécoises. Des origines à nos jours. Anthologie administrative, tome 2: L'environnement municipal*. Montréal: Les Éditions Agence d'Arc.
- Beaulieu, R. (1995). *Commission d'enquête sur les élections scolaires du 20 novembre 1994. Rapport*, Cour du Québec, Québec, 30 novembre.
- Bernard, A. et Laforte, D. (1969). *La législation électorale au Québec. 1790-1967*. Montréal: Éditions Sainte-Marie.
- Commission Parent (1966). *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec*. Gouvernement du Québec, t. 4. (édition de poche).
- Courville, S. (dir.). (1988). *Paroisses et municipalités de la région de Montréal au XIXe siècle (1825-1861), Répertoire documentaire et cartographique*. Québec: Les Presses de l'Université Laval.
- Delderfield, E. R. (1995). *Kings and Queens of England and Great Britain*. Exeter: David & Charles.
- Dufour, A. (1988). Diversité institutionnelle et fréquentation scolaire dans l'Île de Montréal en 1925 et 1835. *Revue d'histoire de l'Amérique française*, 41, 507-35.
- Dufour, A. (1996). *Tous à l'école. État, Communautés rurales et scolarisation au Québec de 1826 à 1859*. Ville LaSalle: Hurtibise HMF.

- Filion, G. (1960). *Les confidences d'un commissaire d'écoles*. Montréal: Les Éditions de l'Homme.
- Furetière, A. (1690). *Le dictionnaire universel*. Lahaye [pour l'édition de 1690]; Paris: S.N.L.-Le Robert [pour l'édition de 1978].
- Gagnon, R. (1996). *Histoire de la Commission des écoles catholiques de Montréal*. Montréal: Boréal.
- Garner, J. (1969). *The Franchise and Politics in British North America, 1755-1867*. [Ottawa], Toronto: University Press.
- Gérin-Lajoie, (1963). *Pourquoi le Bill 60*. Montréal: Les Éditions du Jour.
- Gérin-Lajoie, (1989). *Combats d'un révolutionnaire tranquille, Propos et confidences*. Montréal: CEC.
- Heap, R. (1986). *L'Église, l'État et l'enseignement primaire public catholique au Québec, 1897-1920*. Thèse de doctorat non publié, Université de Montréal, Montréal, Québec.
- Laforte, D. (1968). *Le système électoral du Québec de 1790 à 1895*. Thèse de maîtrise non publiée, Université de Montréal, Montréal, Québec.
- Laclôt, G. (1971). *L'administration de la Nouvelle-France*. Montréal: éd. du Jour.
- Laplante, A. (1961). *Les associations parents-maîtres*. Montréal: Fides.
- Lemieux, L. (1989). Dans N. Voisine (dir.), *Histoire du catholicisme québécois, Les XVIIIe et XIXe siècles, tome 1. Les années difficiles (1760-1839)*. [Montmagny]: Boréal.
- Majerus, Y. (1971). *L'éducation dans le diocèse de Montréal d'après la correspondance des deux premiers évêques, Mgr J.-J. Lartigue et Mgr I. Bourget de 1820 à 1867*. Thèse de doctorat non publié, Université McGill, Montréal.
- Majerus, Y. (1984). Cited on 36
- Meilleur, J.-B. (1846). *Rapport, Bureau de l'éducation pour le Bas-Canada*, 15 avril 1846 (appendice P du Journal de l'assemblée du 24 avril, 1846, 9 Vit.).
- Morel, A. (1991). *Code des droits et libertés / textes réunis par André Morel*. Montréal: Éd. Thémis.
- Pouliot, J. F. (1936). *Traité de droit fabriquier et paroissial*. Montréal: Wilson & Lafleur.
- Proulx, J. (1997). Le système électoral scolaire. Place à la démocratie des usagers. *Politique et sociétés*, 16(2), 145-73.
- Proulx, J. et Woehrling, J. (1997). La restructuration du système scolaire québécois et la modification de l'article 93 de la Loi constitutionnelle de 1867. *Revue juridique Thémis*, 31, 399-510.
- Quesnel, L. (1986). La démocratie municipale au Québec. *Politique*, no. 9, 61-98.
- Robert, N. (1980). *La fabrique de la paroisse Notre-Dame de Québec, de 1645 à 1681: contribution à l'histoire institutionnelle et sociale du XVIIe siècle*. Mémoire de maîtrise non publiée, Université de Montréal, Montréal, Québec.
- Roy, P.G. (1923). *Inventaire des procès-verbaux des grands voyers conservés aux archives de la Province de Québec*. Beauceville: Archives de la Province de Québec, L'Éclairer Limitée. vol. premier.
- Taché, J. de L. (1917). Acte ou Ordonnance qui concerne la construction et la réparation des Eglises, Presbiteres, et Cimetieres, 30 avril 1791, dans *Ordonnances édictées pour la province de Québec par le Gouverneur et le Conseil de celle-ci, de 1768 à 1791*. Ottawa: Imprimeur de sa Très Excellente Majesté le Roi.
- Têtu, H. et Gagnon, C. O. (1887 et 1888). *Mandements, lettres pastorales et circulaires des évêques de Québec*. Québec: Imprimerie générale A. Côté et Cie, vol. 1.
- Timbal, P.-C. et Castoldo, A. (1985). *Histoire des institutions et faits sociaux* (7e éd.). Paris: Dalloz.