
**POUR UNE COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE
MONTRÉAL PLUS REPRÉSENTATIVE**

**RECOMMANDATIONS À LA MINISTRE
DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS**

15 mars 2005

POUR UNE COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL PLUS REPRÉSENTATIVE

La Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), qui assure la planification et la coordination en matière d'aménagement du territoire et de développement économique et social, joue un rôle essentiel dans la gouvernance métropolitaine. Cette nouvelle instance, créée en 2000, est un élément distinctif et fort valable de l'expérience montréalaise de réorganisation territoriale. En regard de Toronto, avec laquelle la métropole montréalaise est souvent comparée, Montréal est en fait plus fragmentée, pour une population moins importante¹. De ce fait, la CMM apporte une contribution qui n'a pas d'équivalent à Toronto.

Malgré le caractère récent de cette institution, le comité de transition de l'agglomération de Montréal reconnaît en la Communauté métropolitaine de Montréal un élément catalyseur important quant au développement d'un esprit régional vigoureux, capable de transcender les divergences et de compenser le polycentrisme politique de l'agglomération. Afin d'assurer le succès de la CMM, le comité de transition estime toutefois qu'il importe de susciter l'adhésion de toutes les parties de l'agglomération à cette instance, et à cette fin, suggère de revoir la composition du conseil de la Communauté métropolitaine de Montréal.

À la suite des référendums municipaux tenus le 20 juin dernier, les résidents de quinze anciennes municipalités de l'île de Montréal et de quatre municipalités de la Rive Sud de Montréal ont choisi de se reconstituer et retrouveront le 1^{er} janvier 2006 leur autonomie à l'égard des services de proximité. Il est nécessaire de déterminer comment s'effectuera leur représentation au sein de la CMM.

La Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités (2003.ch.14) est muette sur la représentation des municipalités reconstituées au sein de la Communauté métropolitaine de Montréal. Bien que l'article 172 réitère le fait que le territoire de toute municipalité reconstituée demeure compris dans celui de toute MRC ou communauté métropolitaine, rien n'est dit sur les modalités de leur représentation. Cette omission est compréhensible car la composition de la CMM vise à assurer un équilibre fragile entre les diverses composantes et qu'il n'aurait pas été approprié de préjuger des résultats des référendums.

Le présent document propose quelques recommandations visant à assurer une bonne représentativité sans toutefois compromettre le bon fonctionnement et la viabilité de cette jeune institution qu'est la Communauté métropolitaine de Montréal.

LA COMPOSITION DU CONSEIL DE LA CMM

Constituée à l'origine par une centaine de municipalités locales, la CMM est actuellement composée de 63 municipalités locales, dont les villes de Montréal, Longueuil et Laval. Au terme du processus de reconstitution de certaines municipalités, le nombre de municipalités locales situées à l'intérieur du territoire de la CMM sera de 82.

¹ Selon les données du recensement de 2001, près de 5 millions de personnes réparties dans 25 municipalités composaient la région du Grand Toronto alors que la région métropolitaine de recensement de Montréal comptait moins de 3,5 millions de personnes réparties dans une centaine de municipalités (63 en 2002 et 82 en 2005).

La composition du conseil de la CMM, après avoir fait l'objet de nombreuses délibérations par les six maires qui composaient le comité aviseur formé au printemps 2000 par le gouvernement du Québec, avait été fixée à 28 membres élus indirectement. Ce nombre a été maintenu après les regroupements de 2002.

Actuellement, la composition de ce conseil se présente ainsi :

- Le maire de la Ville de Montréal et 13 élus désignés par le conseil de cette ville (14) ;
- Le maire de la Ville de Laval et 2 élus désignés par le conseil de cette ville (3) ;
- Le maire de la Ville de Longueuil et 2 élus désignés par le conseil de cette ville (3) ;
- Quatre maires désignés parmi ceux des municipalités de la couronne Nord (4) ;
- Quatre maires désignés parmi ceux des municipalités de la couronne Sud²(4).

Bien que non spécifiquement définie dans sa loi constitutive, en pratique, la répartition du nombre de sièges au conseil de la Communauté métropolitaine de Montréal correspond au poids démographique des différents territoires constituant l'ensemble de la Communauté métropolitaine de Montréal. La composition du conseil en 2000 lors de la création de la Communauté métropolitaine de Montréal était légèrement différente de celle qui prévaut aujourd'hui, reflétant l'organisation municipale alors en vigueur. Le tableau 1 rend compte de cette évolution et du fait que la composition actuelle correspond à un ratio habitants élus plus équilibré qu'en 2001.

TABLEAU 1
RÉPARTITION DE LA POPULATION DANS L'AGGLOMÉRATION MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL ET
RÉPARTITION DES SIÈGES À LA CMM (2001 ET 2004)

	2001			2002-2004		
	pop. ³	n. d'élus	ha/élus	pop.	n. d'élus	ha/élus
Ville Montréal	31 %	7	150 000	54 %	14	130 000
Reste Île de Mtl	23 %	7	110 000	-	-	-
Ville Laval	10 %	3	115 000	10 %	3	115 000
Ville Longueuil	4 %	1	133 000	11 %	3	125 000
Rive Sud (MRC Champlain – sauf Longueuil)	7 %	-	125 000	-	-	-
Couronne Sud	12 %	6	100 000	12 %	4	100 000
Couronne Nord	13 %	4	110 000	13 %	4	110 000
Total	100 %	28	120 000	100 %	28	120 000

Afin d'assurer une certaine continuité à la CMM et d'éviter les disparités de représentation, nous sommes d'avis qu'il est impératif de revoir la répartition des sièges au conseil en prévision de la création des 19 municipalités de la Rive Sud et de l'île de Montréal qui ont choisi de se reconstituer selon les modalités de la Loi 9.

À cet égard, nous croyons opportun de réitérer le fait que l'expérience d'autres grands centres urbains en Amérique du Nord démontre clairement que la cohérence dans l'action à l'échelle métropolitaine exige l'adhésion des diverses parties; cet objectif ne peut être atteint que par la mise en œuvre de mécanismes

² Les 8 maires des couronnes sont chacun désignés par les MRC ou regroupement de MRC concernées.

³ La proportion de la population repose sur les données statistiques du recensement de 2001 et ne tient pas compte des variations démographiques autre que celles imputables au découpage territorial.

qui favorisent la participation aux décisions. Dans le cas de la CMM qui a le mandat d'établir les lignes directrices et un cadre réglementaire sur des enjeux d'importance stratégique pour la région métropolitaine et qui possède le pouvoir de lever des quotes-parts dans les municipalités localisées sur son territoire, une juste représentation constitue une condition sine qua non de son succès.

La nouvelle répartition de la population à travers la région métropolitaine se présente comme suit :

TABLEAU 2
NOUVELLE RÉPARTITION DE LA POPULATION EN 2005 (*)

	Population	Population en %
Ville Montréal	1 605 557	47
Reste agglomération de Montréal	232 917	7
Ville Laval	354 773	10
Ville Longueuil (*)	235 215	7
Reste agglomération de Longueuil (**)	151 014	4
Couronne Sud	397 183	12
Couronne Nord	459 848	13
Total	3 436 143	100

(*) Source CMM

(**) Approx. : Lemoyne = 5 500 habitants (chiffre à déduire de l'arrondissement St-Lambert/Lemoyne)

La composition du Conseil proposée par le Comité de transition de l'agglomération de Montréal vise à maintenir une juste correspondance entre la population et le nombre de membres issus des diverses composantes de la région métropolitaine tout en faisant en sorte que la Ville de Montréal ne puisse être placée en position minoritaire. L'ajout de trois (3) membres permet de mieux atteindre ces objectifs. Le Tableau 3 illustre la répartition des sièges recommandée au Conseil de la CMM.

TABLEAU 3
RÉPARTITION DES SIÈGES AU CONSEIL DE LA CMM

	Population en %	Nombre d'élus recommandé	Répartition en %	Ratio ha/élu projeté
Ville Montréal	47	15	48	107 037
Reste agglomération de Montréal	7	2	6,5	116 460
Ville Laval	10	3	9,7	118 258
Ville Longueuil	7	2	6,5	117 607
Reste agglomération de Longueuil	4	1	3,2	151 014
Couronne Sud	12	4	13	99 296
Couronne Nord	13	4	13	114 962
Total	100	31	99,9	110 839

Plusieurs observations se dégagent de ce tableau.

- Le nombre d'élus représentant la Ville de Montréal augmente à 15 même si sa population déclinera suite à la reconstitution des 15 municipalités. Cependant, ce nombre correspond plus fidèlement à son poids démographique au sein de la région.

- L'Île de Montréal comptera 17 membres sur 31. Traditionnellement, on a cherché à conserver un ratio 50-50 entre l'Île de Montréal et le reste de la région. Ici encore, cette modification reflète mieux son poids démographique et permet d'inclure 2 membres qui représentent les nouvelles municipalités de Montréal et non la ville elle-même.
- Le secteur Sud du territoire de la CMM est actuellement composé de la Ville de Longueuil (3 représentants) et de la Couronne Sud (4 représentants). Au terme de la reconstitution de municipalités, le secteur Sud devra redistribuer ses 7 sièges au conseil de la CMM en fonction du principe de représentation proportionnelle à la population.

Dans le secteur Sud, la répartition des membres au conseil de la CMM n'avait pas été modifiée lors des regroupements de 2002 pour tenir compte des écarts importants qui découlaient de certains redécoupages de territoires de MRC. Dans les faits, la création de la Ville de Longueuil aurait dû alors amener des réaménagements de collèges électoraux, car les villes de Boucherville et Saint-Bruno, chacune étant la plus importante de sa MRC en nombre d'habitants, étaient soustraites respectivement des MRC Lajemmerais et Vallée-du-Richelieu mais cela a été remis à plus tard.⁽⁴⁾

- La Ville de Longueuil passera de 3 représentants à 2, reflétant une diminution importante de sa population (380 000 à 235 000).
- Les municipalités de Boucherville, Brossard, Saint-Bruno et Saint-Lambert désigneront un membre. Ce regroupement distinct de celui qui prévalait avant le regroupement de 2002 reflète simplement le fait que ces quatre villes font désormais partie de l'agglomération de Longueuil.
- On constate des écarts importants par rapport à la moyenne entre la population que représentera un membre de la CMM s'il provient du reste de l'agglomération de Longueuil ou de la Couronne Sud. Ces écarts sont plus élevés que nous aurions souhaité mais c'est la meilleure solution dans les circonstances. De fait, lorsque ces deux composantes sont considérées ensemble – ce qui était le cas avant 2002 – la population par représentant est de 109 639, un écart de 1,1 % seulement avec la moyenne au niveau de la CMM.

PRÉSERVER LES ÉQUILIBRES ET LA CAPACITÉ D'AGIR

La composition du Conseil proposée fait en sorte que la Ville de Montréal perd sa capacité d'imposer sa position en utilisant le droit de vote prépondérant du maire de Montréal et président du Conseil dans les cas où il y a égalité des voix. L'expérience des dernières années montre que les décisions du Conseil de la CMM se prennent par consensus et que le maire de la Ville de Montréal n'a jamais exercé son vote prépondérant jusqu'à présent. Même si elle n'a pas été utilisée, on aurait tort de minimiser l'influence de cette disposition sur le bon fonctionnement de la CMM. C'est pourquoi le Comité de transition recommande que la Ville de Montréal ne puisse être mise en minorité en prévoyant que le maire de Montréal puisse exercer son vote prépondérant en tout temps et non seulement lorsqu'il y a égalité des voix.

La loi constitutive de la CMM prévoit que les décisions importantes du conseil doivent être prises à la majorité des 2/3 des voix exprimées. C'est le cas notamment en ce qui concerne :

⁽⁴⁾ D'ailleurs, une disposition de la loi constitutive de la CMM l'oblige à faire rapport, au plus tard cinq ans après sa création, pour proposer diverses modifications à sa loi constitutive. Suite à la création de l'agglomération de Longueuil, la question de la délimitation des MRC de la Rive Sud du territoire de la CMM s'impose.

- La désignation des membres du comité exécutif de la Communauté qui ne sont pas nommés d'office ;
- La décision de déléguer ou de retirer au Comité exécutif la compétence à l'égard d'un acte ;
- La conclusion d'ententes de service avec une municipalité ;
- L'adoption du schéma métropolitain d'aménagement et de développement ;
- L'acquisition ou la construction d'équipements ou d'infrastructures métropolitains ;
- Le soutien financier à des événements métropolitains ;
- La désignation d'un équipement qui appartient à une municipalité comme ayant un caractère métropolitain ;
- L'adoption du budget, la répartition des dépenses, le partage de la croissance de l'assiette fiscale ;
- La création d'un fonds de soutien aux projets de développement ;
- La décision d'acquérir par voie d'expropriation ;
- La décision d'accepter la délégation par le gouvernement ou un de ses ministres ou organismes un pouvoir non discrétionnaire.

Ces dispositions actuelles signifient, qu'en pratique, une volonté commune d'agir de la part des représentants des villes de Laval, de Longueuil et de Montréal ne peut être empêchée par une coalition des membres représentant les couronnes Nord et Sud (20 membres sur 28). Nous croyons que l'équilibre actuel devrait être préservé. Il suffirait simplement de prévoir qu'au lieu du minimum de 2/3 des voix que la majorité exprimée pour ces décisions importantes soit de 60 % ou 19 membres.

Ces dispositions actuelles de la loi indiquent bien que la CMM doit refléter le consensus des principales composantes de la région dans ses décisions. Cela milite fortement en faveur de nos propositions qui visent à ajuster la représentation au Conseil en fonction de la nouvelle réalité. Enfin, la Ville de Montréal reste en mesure d'empêcher l'adoption d'une décision si ses intérêts étaient compromis, et elle est la seule à pouvoir exercer un veto effectif.

LA COMPOSITION DU COMITÉ EXÉCUTIF DE LA CMM

L'Article 34 de la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal prévoit que le comité exécutif est formé de 8 membres. Fait à noter, les maires des trois villes principales sont nommés d'office puisque font partie du comité exécutif :

- le président de la communauté (i.e. le maire de la Ville de Montréal) (1) ;
- le maire de la Ville de Laval et le maire de la Ville de Longueuil (2) ;

- trois personnes désignées par le conseil de la Communauté parmi les treize élus de Montréal siégeant au conseil de la Communauté (3) ;
- une personne désignée par le conseil de la Communauté parmi les maires de la couronne nord siégeant au conseil de la Communauté (1) ;
- une personne désignée par le conseil de la Communauté parmi les maires de la couronne sud siégeant au conseil de la Communauté (1).

Tout comme la composition du conseil, celle du comité exécutif a évolué depuis la création de la Communauté métropolitaine de Montréal, essentiellement pour s'adapter à la nouvelle répartition de la population suite aux réorganisations territoriales de 2002. Le ratio de représentation de chaque membre du comité exécutif est d'un élu pour un peu moins de 430 000 habitants. Le tableau 3 retrace cette évolution.

TABLEAU 3
RÉPARTITION DE LA POPULATION ET COMPOSITION DU COMITÉ EXÉCUTIF DE LA
COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL DEPUIS 2001

	2001		2002-2004	
	Popul.	Membres c.é	Popul.	Membres c.é
V.Montréal	31 %	2	54 %	4
Reste Île Mtl	23 %	2	-	-
Ville Laval	10 %	1	10 %	1
Ville de Longueuil	4 %	1	11 %	1
Rive Sud ⁽⁵⁾	7 %	0	-	0
Couronne Sud	12 %	1	12 %	1
Couronne Nord	13 %	1	13 %	1
Total	100 %	8	100 %	8

Alors qu'une nouvelle composition du conseil tenant compte de la répartition de la population en 2005 constitue à notre avis le premier critère à considérer, d'autres considérations doivent être prises en compte dans la composition du comité exécutif de la CMM.

Il importe de souligner que les champs de compétence de la CMM correspondent étroitement à ceux alloués au niveau des agglomérations. Il en est ainsi, par exemple, pour les questions liées à l'aménagement du territoire, au transport en commun, à l'alimentation en eau et à l'assainissement des eaux usées, au réseau routier artériel, au développement économique, au logement social et au Conseil des arts. Il ne s'agit pas ici de duplication mais d'une complémentarité étroite. Cela suggère que le maire des villes centrales doit continuer à occuper d'office un siège au Comité exécutif de la CMM.

Nous proposons donc de conserver la composition actuelle du comité exécutif de la Communauté métropolitaine de Montréal. De cette façon, les villes centrales de Montréal, Laval et Longueuil pourront continuer d'exercer, en collégialité avec les principales composantes de la région, leur leadership sur les matières qui relèvent des compétences d'agglomération, de promouvoir le développement de la région et à favoriser l'éclosion d'une véritable communauté civique métropolitaine.

Par conséquent, la solution proposée par le Comité de transition concernant la composition du comité exécutif de la CMM consiste :

⁽⁵⁾ Les populations de la Rive Sud et des couronnes Nord et Sud sont des approximations. La Rive Sud correspond au territoire de l'ex-MRC Champlain, sauf Longueuil.

- 1) À maintenir les trois membres d'office, soient les maires de Montréal, de Laval et de Longueuil (3) ;
- 2) La désignation par le conseil de la CMM parmi les membres du Conseil de trois autres membres représentant l'agglomération de Montréal (3) ;
- 3) Les modes actuels de désignation des maires des couronnes nord et sud (2).

Notre proposition maintient essentiellement l'équilibre actuel et reconnaît aux villes centrales de la région de Montréal leur rôle moteur tout en permettant aux autres composantes qui participent également de façon active au développement économique de la région d'avoir voix au chapitre. Ainsi, le mécanisme proposé permet aux membres du conseil de la CMM de désigner jusqu'à deux membres provenant de municipalités reconstituées de l'agglomération de Montréal si tel était le souhait de 60 % de ses membres.

CONCLUSION

Le succès de la région métropolitaine de Montréal exige une cohérence dans les politiques publiques structurantes pour la région. Celle-ci ne peut émerger que d'une adhésion largement partagée, ce qui implique nécessairement une participation équitable et représentative des populations concernées. Par ailleurs, l'absence de représentants élus provenant des municipalités reconstituées causerait un préjudice aux résidents de ces entités puisque le territoire de ces municipalités est compris dans celui de la Communauté métropolitaine de Montréal. En effet, les dépenses de la Communauté métropolitaine de Montréal sont à la charge de toutes les municipalités qui se trouvent sur son territoire et elles sont réparties entre celles-ci en proportion de leur potentiel fiscal respectif (art. 177 de la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal).

C'est pourquoi, le Comité de transition de l'agglomération de Montréal recommande à la ministre des Affaires municipales et des Régions de revoir les articles relatifs à la composition du conseil et du comité exécutif de la Communauté métropolitaine de Montréal de façon à prendre en compte les changements inhérents à la réorganisation du territoire suite à la reconstitution de 19 municipalités de la région.

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

- Concernant la composition du conseil de la CMM:
 - En plus du maire, prévoir que le Conseil de la Ville de Montréal peut désigner 14 conseillers de ville au Conseil de la CMM ;
 - Revoir le mode de désignation prévu à l'article 4 de façon à accorder deux sièges aux municipalités de l'île de Montréal ayant choisi de se reconstituer et un siège aux municipalités de l'agglomération de Longueuil qui seront reconstituées ;
 - Revoir le mode de désignation prévu aux paragraphes 3^o de l'article 4 afin de limiter à une personne le nombre que le conseil de la Ville de Longueuil peut désigner parmi ses membres (en plus du maire) ;
 - Augmenter le nombre de membres du Conseil de la CMM à 31.
- Concernant le vote prépondérant du maire de Montréal :
 - Modifier l'article 30 afin de prévoir que le maire de Montréal puisse exercer son vote prépondérant en tout temps.

- Concernant les majorités qualifiées :
 - Modifier les articles 17, 35, 49, 101, 121, 122, 123, 139, 157, 157.1, 161, 169, 177, 180, 181 et 185 afin de prévoir que la décision de la communauté devra être adoptée à la majorité de 60 % des voix exprimées.
- Concernant la composition du comité exécutif de la CMM :
 - Conserver les trois nominations d'office, soit celle des maires de Montréal, de Laval et de Longueuil (3) ;
 - Prévoir la désignation par le conseil de la Communauté de trois autres membres (3) parmi les membres représentant les municipalités de l'agglomération de Montréal ;
 - Conserver les modes actuels de désignation des maires des couronnes nord et sud (2).