

**REGROUPEMENTS MUNICIPAUX DANS LA RÉGION
MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL**

RECOMMANDATIONS DU MANDATAIRE

Montréal, le 11 octobre 2000

Montréal, le 11 octobre 2000

Madame Louise Harel
Ministre d'État aux Affaires municipales
et à la Métropole
20, rue P.-O. Chauveau
Secteur B, 3^e étage
Québec (Québec) G1R 4J3

Madame la Ministre d'État,

J'ai le plaisir de vous transmettre mes recommandations, à titre de mandataire gouvernemental, sur les regroupements municipaux souhaitables dans la région métropolitaine de Montréal.

Ce rapport complète le mandat que vous m'avez confié en mars dernier et que je me suis efforcé de remplir au mieux de mes capacités.

Ces recommandations, bien qu'elles me soient propres, ont été élaborées en dialogue avec les élus municipaux concernés, leurs représentants et leurs adjoints. Je remercie tous ceux qui m'ont ainsi aidé dans mon mandat.

Enfin, je voudrais exprimer toute ma reconnaissance à mon adjoint, monsieur Pierre Prévost, dont l'intelligence et la connaissance du monde municipal ont été d'un apport indispensable.

Espérant que ces recommandations sauront vous aider dans la tâche immense et difficile qui est la vôtre. Je vous prie d'agréer, madame la Ministre d'État, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

(original signé par)
Louis Bernard
Mandataire gouvernemental

CONTEXTE

Le plan d'action gouvernemental sur la réorganisation municipale, rendu public au printemps 2000, prévoyait la nomination, dans chacune des trois principales régions métropolitaines, d'un comité d'élus assisté par un mandataire gouvernemental.

Ce comité se voyait confier divers mandats, dont celui d'évaluer et de faire des propositions à l'égard des possibles regroupements municipaux. À défaut, le mandataire devait faire ses propres recommandations de regroupements souhaitables.

Les diverses hypothèses de regroupements municipaux n'ayant pas été discutées comme telles au sein du comité des élus de la région métropolitaine de Montréal, celui-ci, ainsi qu'il le mentionnait dans son rapport final daté du 30 septembre, n'a pas été en mesure de faire des propositions à ce sujet, laissant ainsi au mandataire le soin de faire ses propres recommandations.

INTRODUCTION

La Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), créée par une loi de l'Assemblée nationale en juin dernier, est maintenant prête à commencer ses activités le 1^{er} janvier prochain, comme prévu. Déjà, les membres de son conseil ont été nommés par les instances habilitées à le faire, et la première réunion du conseil pourra vraisemblablement se tenir au cours du mois d'octobre. Ce qu'on pourrait appeler "le Grand Montréal" existe donc désormais au plan de la gouvernance métropolitaine.

De la performance économique de ce Grand Montréal dépend l'avenir de tout le Québec. Car, en ce début de 21^e siècle caractérisé par l'économie du savoir et la mondialisation des échanges, la présence d'une métropole dynamique, capable de rassembler les compétences et les savoir-faire, est une condition essentielle de succès. Le Québec ne pourra tenir sa place au Canada et dans le monde qu'en autant que le Grand Montréal saura concurrencer Toronto, Calgary, Vancouver, Philadelphie, Atlanta, Boston, sans parler des mégapoles que sont New-York, Londres, Paris et les autres. Nous devons faire aussi bien et même mieux que nos concurrents. Et nous devons mettre toutes les chances de notre côté.

Ce Grand Montréal d'aujourd'hui n'est plus constitué d'un centre et d'une périphérie, sur le modèle des métropoles d'il y a une ou deux générations. Au contraire, comme beaucoup de métropoles modernes, il s'agit d'une agglomération polycentrique où coexistent désormais trois grands pôles de développement: un *pôle central* constitué de l'île de Montréal, un *pôle nord* formé de l'île Jésus et de la Couronne nord, et un *pôle sud* comprenant l'ensemble de la Couronne sud. Ce polycentrisme se reflète d'ailleurs dans la composition du conseil de la CMM qui est formé de quatorze représentants de l'île de Montréal et de quatorze représentants provenant de l'extérieur de l'île, dont sept de la Couronne sud et sept autres de Laval et de la Couronne nord.

Chacun de ces pôles a ses propres forces et contribue à la performance de l'ensemble. Et, si on veut faciliter le développement du Grand Montréal, il importe que chaque pôle soit en mesure de se développer au maximum de ses capacités. Or, à l'heure actuelle, cela ne semble malheureusement pas être le cas.

C'est la composante nord de l'agglomération qui, au cours des dernières années, est celle qui a connu le meilleur rythme de développement. C'est également celle qui bénéficie de la présence d'une ville forte, la Ville de Laval, comprenant environ 350,000 habitants, présentement la deuxième ville en importance au Québec. Cette ville a vu le jour il y a trente-cinq ans, fruit du regroupement des quatorze municipalités de l'île Jésus, et occupe depuis ce jour la totalité de son territoire naturel.

Les deux autres pôles du Grand Montréal ne connaissent pas le même succès. En fait, l'île de Montréal, dans son ensemble, est en stagnation depuis une vingtaine d'années et la Couronne sud, qui a connu un développement rapide au cours des années '70 et '80, est présentement en situation de croissance lente.

Or, chacune de ces deux dernières composantes souffre d'une fragmentation politique qui, à mon avis, nuit à son développement, une part importante des efforts des uns se trouvant annulés par les efforts des autres, sans qu'une coordination d'ensemble puisse s'exercer sur des territoires naturels. Sans être le seul ou même le principal facteur explicatif du développement d'un milieu urbain, la gouvernance locale n'en est pas moins un élément essentiel de la bonne marche de l'ensemble. C'est pourquoi, dans le temps limité qui m'était imparti, j'ai choisi de donner priorité à ces deux composantes de l'agglomération dans la définition des regroupements municipaux souhaitables sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal.

1) L'ÎLE DE MONTRÉAL

La population de l'île de Montréal et des petites îles adjacentes atteint 1,8 million de personnes. C'est plus que celle de la majorité des provinces canadiennes. Il ne faut donc pas se surprendre que son organisation politique municipale ait un certain degré de complexité.

Depuis plus de trente ans déjà, l'organisation municipale sur l'île de Montréal comporte deux niveaux : celui de la Communauté urbaine de Montréal (CUM) et celui des 27 municipalités locales.¹

Les responsabilités actuelles de la CUM sont importantes. Elles incluent la police et le transport en commun, ainsi que l'évaluation foncière, l'épuration des eaux, l'inspection des aliments, le Conseil des Arts (CACUM), le contrôle des rejets dans l'air et dans l'eau, le taxi, le remorquage, le service d'appels d'urgence 9-1-1 et la coordination des mesures d'urgence. Pour l'année 2000, le budget de la CUM était de plus de 1,1 milliard de dollars, soit environ le tiers de l'ensemble des dépenses municipales nettes sur l'île de Montréal.

Par contre, la CUM n'est pas directement imputable aux contribuables et est dirigée, sur le principe de la délégation, par des élus locaux. Elle est financée par des quotes-parts en provenance des municipalités locales. Ce "déficit démocratique" rend difficile l'ajout de nouveaux pouvoirs à ceux que la CUM exerce déjà, et handicape lourdement le développement de ce palier d'administration municipale.

Or il m'apparaît souhaitable, si on veut dynamiser davantage le développement du *pôle central* du Grand Montréal, dans l'intérêt du plus grand nombre, de mettre en commun un certain nombre d'équipements, d'infrastructures et de services qui sont à la base du développement futur de l'île dans son ensemble, et de donner à cet ensemble une voix politique plus forte et plus unie.

Par ailleurs, je suis convaincu que la capacité de Montréal d'accueillir et, surtout, de retenir des entreprises et du personnel de haut calibre, tient pour beaucoup à la richesse et à la diversité des nombreux milieux de vie qu'on y retrouve. Ce foisonnement n'est pas le fruit du hasard. Il s'appuie souvent sur des entités locales distinctes qui, avec le temps, se sont donné une personnalité propre. La multiplicité des instances municipales, si elle a ses inconvénients, a aussi ses mérites qu'il faut chercher à conserver.

C'est pourquoi il est important, au moment où l'on veut renforcer l'unité d'action de l'île dans son ensemble, de préserver le lien entre les citoyens et leur environnement politique immédiat, de renforcer le sentiment d'appartenance à un milieu de vie et de favoriser le développement des diversités sociales et culturelles. En cette époque d'échanges mondiaux, la diversité, si elle s'exprime en harmonie dans un ensemble intégré, est un atout majeur à la disposition d'une grande métropole.

¹ Note : La municipalité de l'Île-Dorval, qui ne compte officiellement que deux habitants, n'est pas prise en compte comme une municipalité distincte pour les fins du présent rapport.

Les solutions proposées

Différentes avenues ont été proposées pour atteindre le résultat souhaité. D'une part, la Ville de Montréal, dans son projet "Une île, une ville", a proposé la création d'une ville unique qui remplacerait à la fois la CUM et les 27 municipalités existantes. D'autre part, l'Union des municipalités de banlieue sur l'île de Montréal (UMBM) a proposé de conserver les structures actuelles, tout en améliorant le fonctionnement de la CUM.

Après avoir approfondi ces deux avenues, notamment au sein d'un sous-comité formé à cet effet, j'ai moi-même proposé, à titre de mandataire, une piste de solution prévoyant la création d'une nouvelle ville à l'échelle de l'île et de 27 arrondissements formés à partir des villes de banlieue actuelles et des divisions administratives de la Ville de Montréal.

Cette proposition visait à réconcilier les deux approches. D'une part, elle poursuivait les objectifs qui font la valeur d'une ville unifiée : imputabilité démocratique directe, partage plus équitable du fardeau fiscal, unité d'action pour le développement économique et ressources accrues pour le développement social. D'autre part, elle cherchait à préserver les avantages liés à la présence d'instances politiques plus petites et plus proches des citoyens, permettant de maintenir une certaine diversité dans la fourniture des services de proximité et contribuant à préserver les racines culturelles et historiques des diverses communautés.

Cette proposition a eu pour effet de déclencher un processus de discussions qui a amené les parties à faire publiquement de nouvelles propositions beaucoup plus élaborées et, à plusieurs égards, plus proches l'une de l'autre.

Les recommandations que je fais maintenant à l'égard de la restructuration municipale dans l'île de Montréal s'inscrivent donc naturellement dans la continuité de cette démarche. Au cours des dernières semaines, j'ai discuté à maintes reprises avec tous les intéressés afin de pouvoir tenir compte, dans mes recommandations, des préoccupations essentielles de chacun. C'est ainsi que j'ai inclus dans le système que je propose des éléments qui en compliquent sans doute un peu le fonctionnement, mais qui ont le mérite de rendre possible le ralliement de toutes les parties. Il va de soi que si ce ralliement ne devait pas se matérialiser, certaines de mes recommandations perdraient une bonne partie de leur raison d'être.

Création d'une nouvelle ville

Je recommande donc la création d'une **nouvelle ville**, dont le territoire serait celui de la CUM. Cette ville serait dirigée par un maire et 64 conseillers élus au suffrage universel et serait éventuellement désignée sous le nom de Ville de Montréal. Je souligne que, malgré le nom qui serait donné à cette entité nouvelle, cette ville ne constituerait pas le prolongement de l'actuelle Ville de Montréal, mais serait juridiquement une ville nouvelle et distincte.

Je recommande que cette nouvelle ville soit créée par législation spéciale adoptée d'ici la fin de la présente année, de façon à ce qu'elle puisse entrer en opération le 1^{er} janvier 2002, après des élections tenues en novembre 2001. À cette fin, je recommande que la mise en place de la nouvelle ville soit confiée à un conseil de transition, sur le modèle décrit dans une prochaine section de ce rapport.

Création des arrondissements

Je recommande également la création, à l'intérieur du territoire de la nouvelle ville, de **27 arrondissements**.

Les actuelles municipalités de banlieue de la CUM (sauf les huit plus petites) formeraient 18 de ces arrondissements, en conservant leurs frontières actuelles. Les neuf autres résulteraient de la transformation de l'actuelle Ville de Montréal, suivant les frontières des présents districts administratifs.

Tous les arrondissements auraient le même statut de municipalités autonomes, les mêmes pouvoirs et les mêmes compétences, mais les arrondissements issus de la Ville de Montréal seraient assujettis à des modalités particulières, comme on le verra ci-après. L'arrondissement du Centre-Ville serait administré directement par la nouvelle ville.

Chaque arrondissement conserverait le même statut linguistique que sa municipalité d'origine.

Le conseil de la nouvelle ville

Je recommande que le maire de la nouvelle ville soit élu à la majorité des votes de l'ensemble des citoyens de la nouvelle ville.

Je recommande que les citoyens de chaque arrondissement élisent un nombre de conseillers (appelés "conseillers municipaux") au conseil de la nouvelle ville en proportion de la population de cet arrondissement selon la grille suivante :

de 13 000 à 45 000 h	1 conseiller
de 45 000 à 75 000 h	2 conseillers
de 75 000 h à 105 000 h	3 conseillers
de 105 000 à 130 000 h	4 conseillers
de 130 000 à 150 000 h	5 conseillers
plus de 150 000 h	6 conseillers

L'utilisation d'une telle grille ferait en sorte que 64 conseillers municipaux siègeraient au conseil de la nouvelle ville, dont 27 en provenance des arrondissements issus des villes

de banlieue (soit 1 conseiller par 28 245 citoyens, en moyenne) et 37 conseillers en provenance des arrondissements issus de la Ville de Montréal (représentant 1 conseiller par 27 622 citoyens, en moyenne). On trouvera à l'annexe 1 la répartition des conseillers municipaux suivant les arrondissements.

Le conseil d'arrondissement

Je recommande que le conseil d'arrondissement soit composé différemment selon qu'il s'agit d'arrondissements issus des actuelles villes de banlieue ou d'arrondissements issus de l'actuelle Ville de Montréal. Cette recommandation s'explique par les différences qui existent actuellement entre ces deux types d'arrondissements en termes d'histoire et de population, et elle vise à ce que la composition de ces conseils se rapproche le plus possible de la situation présente à laquelle ces différentes communautés sont habituées.

Dans les arrondissements issus des villes de banlieue, je recommande que le conseil d'arrondissement soit composé de sept personnes :

- le conseiller qui représente l'arrondissement au conseil de la nouvelle ville (ou le conseiller principal, si l'arrondissement élit plus d'un conseiller municipal en raison de sa population). Ce conseiller préside le conseil d'arrondissement et remplit le rôle de maire de l'arrondissement.
- six conseillers (appelés "conseillers d'arrondissement") élus dans les différents quartiers de l'arrondissement et qui ne siègent qu'au conseil d'arrondissement.

Je souligne, en passant, qu'en limitant à six le nombre des conseillers d'arrondissement, on diminuerait de beaucoup le nombre actuel d'élus municipaux sur l'île de Montréal, qui passerait d'environ 290 à environ 170, soit une diminution de plus de 40%.

Dans les arrondissements issus de l'actuelle Ville de Montréal, le conseil d'arrondissement serait composé uniquement des conseillers municipaux qui ont été élus au conseil de la nouvelle ville pour représenter cet arrondissement. Il s'agit, en effet, d'arrondissements beaucoup plus gros qui, à l'exception de l'arrondissement du Sud-Ouest, élaient 4, 5 ou 6 conseillers au conseil de la nouvelle ville, de sorte que ces conseillers seraient assez nombreux pour siéger aux deux niveaux sans qu'il soit nécessaire d'élire des conseillers d'arrondissement. Le conseiller municipal qui remplirait le rôle de maire de cet arrondissement serait désigné par le conseil d'arrondissement et, en cas d'impasse, par le maire de la nouvelle ville.

Un cas spécial

Parmi les 18 arrondissements issus des villes de banlieue, dix ont une population inférieure à 45 000 h et, en conséquence, n'éliraient qu'un seul conseiller municipal au conseil de la nouvelle ville. Ce conseiller siégerait également au conseil d'arrondissement où il remplirait les fonctions de maire d'arrondissement.

Par contre, six de ces arrondissements éliraient deux conseillers municipaux à la nouvelle ville, et deux arrondissements en éliraient trois. Je recommande donc que, dans ces huit cas seulement, on procède à l'élection des conseillers municipaux suivant un mode de scrutin spécial inspiré du scrutin de liste où l'électeur choisirait en bloc l'équipe de deux ou trois conseillers pour laquelle il veut voter. Le conseiller principal ou "tête de liste" qui aurait ainsi été élu remplirait les fonctions de maire de l'arrondissement. L'autre conseiller de l'équipe choisie (ou les deux autres) ne siégerait qu'au conseil de la nouvelle ville et non pas au conseil de l'arrondissement, lequel continuerait à ne compter que sept personnes. Ce système n'empêcherait pas la candidature de candidats indépendants.

Cette recommandation a pour but de faire en sorte que le conseiller remplissant le rôle de maire d'arrondissement soit élu par l'ensemble des électeurs de l'arrondissement, préservant ainsi le lien privilégié qui existe présentement entre les citoyens et le maire des villes actuelles¹.

Les élections

Les élections pour la désignation du maire de la nouvelle ville, des conseillers municipaux de la nouvelle ville et, le cas échéant, des conseillers d'arrondissement se tiendraient en même temps et de façon intégrée, à tous les quatre ans.

¹ Note: Le scrutin de liste n'est pas la seule façon de faire élire le conseiller-maire d'arrondissement par l'ensemble des électeurs de l'arrondissement. On pourrait, par exemple, recourir à un bulletin de vote distinct pour ce conseiller et un bulletin différent pour chacun des autres conseillers municipaux; ou encore, on pourrait recourir au vote multiple comme on peut le faire, en vertu du Code municipal, le conseiller recevant le plus de votes remplissant alors la fonction de maire d'arrondissement.

Les compétences de la nouvelle ville

La nouvelle ville aurait les pouvoirs que prévoit la Loi des cités et villes ou qui lui seraient conférés par sa propre charte (comme il convient à une ville de cette dimension). Elle exercerait les compétences actuelles de la CUM², laquelle serait abolie. Elle aurait également compétence dans les domaines suivants :

- Développement économique

Le développement économique comprend plusieurs types de développement, notamment le développement industriel, le développement touristique et le développement commercial. La nouvelle ville aurait une compétence générale en la matière.

Chaque type de développement, pour avoir le maximum d'impact, devrait faire appel à des partenariats différents entre la nouvelle ville, les arrondissements et les milieux d'affaires concernés.

Par exemple, le développement industriel pourrait s'appuyer sur cinq ou six corporations de développement économiques (CDE) desservant les différentes zones de développement industriel de l'île. Chaque CDE serait dirigée par des représentants élus de la nouvelle ville et des arrondissements concernés, de même que par des représentants des milieux d'affaires. Chaque corporation mettrait au service des entreprises une équipe de commissaires industriels dont le mandat serait d'assister les entreprises dans leur établissement et leur développement.

Il reviendrait à la nouvelle ville de voir à la mise en place d'un tel système et d'en coordonner le fonctionnement. Par son schéma d'aménagement, la nouvelle ville pourrait fixer la délimitation des zones industrielles et en déterminer la vocation. Il lui reviendrait également de procéder, soit directement, soit par l'entremise des arrondissements, à la création de tout nouveau parc industriel ou à l'agrandissement ou à la transformation des parcs existants.

² Note: les pouvoirs de la CUM sont les suivants: police; transport en commun; assainissement des eaux; évaluation foncière; inspection des aliments; 9-1-1; coordination des mesures d'urgence; contrôle des rejets dans l'air et dans l'eau; aménagement du territoire; bureau du taxi; conseil des arts; toute autre compétence déléguée par le gouvernement ou par une municipalité membre, ainsi que toute autre compétence locale (sur déclaration de compétence, avec l'accord des 2/3 des municipalités, y compris Montréal).

- Les grands parcs, équipements et événements

La nouvelle ville devrait avoir compétence sur :

- les grands parcs (ex : Parcs de la CUM, Mont-Royal, Parc des Îles, Angrignon, Maisonneuve)
- les grands équipements culturels, sportifs et scientifiques (ex : Jardin Botanique, Biodôme, Planétarium, Centre Claude Robillard)
- le soutien aux grands événements (ex : Festival de Jazz, Grand Prix de Formule 1, Franco-Folies, Festival des films du monde, Festival Juste pour rire, etc.)
- le bureau du cinéma de Montréal

- Voirie artérielle

Il reviendrait à la nouvelle ville de définir, par règlement, les voies de circulation devant constituer la voirie artérielle, dont elle assumerait la gestion et le financement.

Les travaux de construction et d'entretien de cette voirie artérielle pourraient cependant être confiés aux arrondissements en vertu d'ententes de services.

La nouvelle ville aurait également l'autorité pour mettre en place un plan d'harmonisation des voies et de synchronisation des feux de circulation.

- Production et distribution d'eau potable

À l'heure actuelle, la production d'eau potable est assurée par deux grandes usines appartenant à la Ville de Montréal et par une demi-douzaine d'usines plus petites appartenant à certaines villes de banlieue. Quant au coût de l'eau, il est réparti entre les utilisateurs d'une façon très différente d'une municipalité à l'autre. À Montréal, le coût de l'eau est intégré à la taxe foncière générale; ailleurs, ce coût fait parfois l'objet d'un tarif fixe ou d'une charge au compteur. Souvent, un système différent de celui appliqué aux utilisateurs résidentiels s'applique aux utilisateurs commerciaux ou industriels. L'unification d'un système aussi disparate peut difficilement se faire d'un seul coup.

Je recommande donc que la nouvelle ville ait compétence générale sur la production de l'eau potable et que les usines et équipements (réservoirs, stations de pompage, etc.) de la Ville de Montréal lui soient transférés dès le départ. La nouvelle ville aurait également l'autorité d'acquiescer les autres usines de production d'eau lorsqu'elle jugera opportun de le faire. La concentration de l'expertise liée à la production d'eau et à son assainissement serait de nature à créer une masse critique quant à la gestion de ces réseaux, et à permettre de mieux planifier à l'avenir les interventions de réfection ou de corrections (par exemple, pour modifier les débits).

La nouvelle ville continuerait de vendre l'eau, au coût, aux arrondissements qui s'alimentent actuellement au réseau de la Ville de Montréal. Quant à l'eau fournie aux arrondissements issus de l'actuelle Ville de Montréal, la nouvelle ville pourrait en récupérer le coût soit par une tarification, soit par un taux additionnel sur le compte de taxes des contribuables de ces arrondissements, comme à l'heure actuelle.

Cette façon de faire permettrait à la nouvelle ville d'exercer progressivement sa pleine juridiction sur la production d'eau potable en synchronisant ses interventions au niveau de la production, avec ses interventions au niveau de la distribution. On pourrait ainsi réaliser progressivement une centralisation de la production qui entraînerait nécessairement, à terme, une uniformisation des charges et de la manière de les percevoir.

- Infrastructures souterraines

La nouvelle ville devrait être responsable du réseau d'enfouissement des fils qui est présentement confié à la Commission des services électriques de la Ville de Montréal (CSEVM). Ce réseau pourrait alors être étendu à de nouveaux secteurs, selon le même mode de fonctionnement qu'actuellement.

Elle devrait également être responsable du réseau d'aqueduc et d'égoût. Il se peut cependant qu'en ce qui concerne la construction et l'entretien de ce réseau, il soit avantageux de laisser aux arrondissements certaines responsabilités sur le réseau local. À mon avis, cette dernière question, qui demande des analyses techniques, devrait faire l'objet d'une étude plus détaillée par le conseil de transition dont la création est recommandée ci-après.

- Sécurité incendie

Les services fournis par les pompiers sont, à maints égards, des services de proximité. Il y a donc un intérêt à ce que les pompiers relèvent des arrondissements, ce que je recommande.

Par contre, la planification du schéma de couverture des risques d'incendie et la coordination des services ne peut se faire qu'à l'échelle de la nouvelle ville et je recommande que celle-ci ait la compétence pour le faire. De plus, l'entraide entre les différents corps de pompier en cas de conflagration majeure doit être automatique et réglée à l'avance. À cet égard, la nouvelle ville devrait avoir l'autorité d'imposer, au besoin, une entente d'entraide adéquate entre les arrondissements, dans une perspective de sécurité publique et d'utilisation optimale des ressources.

- Logement social

Dans un souci de partage plus équitable du fardeau fiscal, le législateur a prévu que le financement du logement social serait désormais à la charge de la Communauté métropolitaine de Montréal. Toutefois, le développement et la gestion du logement social restent la responsabilité des municipalités locales, par l'entremise des offices municipaux d'habitation (OMH).

Il faut bien constater que, jusqu'à maintenant, plusieurs municipalités ont eu une certaine réticence à encourager le logement social sur leur territoire. Aussi, afin de favoriser une meilleure répartition du logement social, je recommande qu'à la fois la nouvelle ville et les arrondissements aient une juridiction concurrente sur le logement social. À cet égard, la nouvelle ville aurait l'obligation de constituer un fond de développement du logement social devant servir à soutenir financièrement les arrondissements afin que ceux-ci puissent développer leurs programmes dans ce domaine.

- La sécurité du revenu

L'administration de la sécurité du revenu et de certains services de main-d'œuvre fait l'objet d'une délégation administrative entre le Ministère de la Solidarité sociale et la Ville de Montréal. Cette délégation est un cas unique au Québec. Les employés assignés à ce service sont des employés de la Ville de Montréal, laquelle est compensée des coûts engendrés par cette fonction par le biais d'une entente de compensation financière.

Étant donné que cette entente particulière cadre mal avec la réorganisation proposée, je recommande d'y mettre fin et de laisser au Ministère de la Solidarité sociale et à Emploi-Québec la responsabilité de livrer ces services sur le territoire concerné, comme c'est le cas partout ailleurs au Québec. Les employés impliqués seraient intégrés à la fonction publique québécoise, suivant une procédure semblable à celle qui a été utilisée pour l'intégration des employés fédéraux des services de main-d'œuvre.

Les compétences des arrondissements

Les arrondissements auraient la responsabilité de ce qu'on pourrait appeler les services de proximité. Cela inclut:

- la révision du plan d'urbanisme de l'arrondissement, en conformité avec le schéma d'aménagement de la nouvelle ville et, le cas échéant, le plan d'urbanisme qu'elle se sera donné;
- le zonage local, y compris les dérogations mineures à la réglementation générale;
- l'émission des permis;
- l'octroi des dérogations à l'interdiction de convertir un immeuble en copropriété divise;
- les pompiers;
- la cueillette des déchets domestiques et des matières résiduelles;
- le stationnement et le plan de circulation dans le réseau routier local;
- l'entretien, la réfection, le nettoyage et l'éclairage du réseau routier local;
- le déneigement;
- les parcs locaux et les équipements locaux de sport, de loisirs ou de culture;
- la participation aux organismes de développement économique, dans le cadre de la planification adoptée par la nouvelle ville;
- toute autre activité de portée locale.

Dans l'exercice de leurs compétences, les arrondissements devraient évidemment respecter les pouvoirs conférés à la nouvelle ville, par exemple en matière d'aménagement, de voirie ou de développement économique. La nouvelle ville aurait également un pouvoir d'arbitrage lui permettant d'intervenir lorsqu'elle juge que l'intérêt général l'exige.

Enfin, tous les arrondissements seraient assujettis aux dispositions actuelles de la loi en ce qui concerne le recours aux référendums en matière de zonage et d'emprunt.

Le financement des arrondissements

Dans le système que je recommande, les arrondissements disposeraient de plusieurs sources de revenus pour financer leurs activités.

La plus grande partie de leurs budgets leur viendrait sous forme d'une dotation en provenance de la nouvelle ville. Cette dotation serait déterminée suivant une formule uniforme pour tous les arrondissements (X \$ par logement, par exemple). Je recommande d'ailleurs que cette dotation constitue la plus grande partie possible des revenus des arrondissements. Un tel mode de financement permettrait en effet à tous les arrondissements de profiter également des revenus provenant des immeubles commerciaux et industriels qui sont forcément concentrés à certains endroits mais dont la présence très souvent dépend de l'existence, à proximité, d'un grand marché. Le centre-ville et les grands espaces industriels et commerciaux devraient, à mon avis, profiter à tous les Montréalais, et même contribuer au financement de leurs services de proximité.

Certains arrondissements qui sont moins bien nantis que les autres, recevraient en plus de la nouvelle ville des paiements de péréquation pour compenser la faiblesse de leur base fiscale ou du revenu moyen de leurs citoyens. De plus, certains arrondissements qui perdent une partie importante de leurs revenus actuels perçus sur les immeubles commerciaux et industriels recevraient, pendant un certain nombre d'années, des paiements de transition dégressifs.

Les arrondissements pourraient évidemment imposer des tarifs pour les services rendus, comme la collecte des matières résiduelles, le déneigement, les loisirs, etc.

Et, enfin, chaque arrondissement aurait le pouvoir d'imposer une taxe foncière à taux uniforme sur l'ensemble des immeubles de son territoire afin de boucler son budget. **Cette marge de manœuvre fiscale est le corollaire nécessaire de l'autonomie dont doivent jouir les arrondissements.** Elle permettrait aux arrondissements de fixer eux-mêmes le niveau de services qu'ils décident d'offrir à leurs citoyens et d'en assumer directement le coût, ce qui encouragerait la bonne gestion des fonds publics.

Au niveau des pouvoirs financiers, les arrondissements auraient, il va sans dire, un pouvoir d'emprunt pour financer les immobilisations requises par leurs responsabilités. L'exercice de ce pouvoir pourrait, pour les emprunts importants, faire l'objet d'une entente de service avec la nouvelle ville.

Le compte de taxes

Je recommande que la nouvelle ville mette sur pied un système unifié de perception fiscale, de façon à faciliter la tâche des contribuables et à bénéficier d'économies administratives. Le compte de taxes de la nouvelle ville et celui de l'arrondissement concerné seraient cependant produits sur des formulaires séparés afin de bien identifier la provenance de la taxe. Mais les deux formulaires seraient envoyés en même temps, dans la même enveloppe, et seraient payables ensemble, suivant le nombre de versements fixés par la nouvelle ville après consultation des arrondissements. De cette façon, on pourra concilier les exigences de l'imputabilité démocratique et de la simplicité administrative.

De plus, afin d'offrir au contribuable un service auquel il est habitué, celui-ci pourrait continuer à payer ses taxes en se rendant dans les locaux de l'arrondissement, où il pourrait recevoir toutes les informations sur la taxation et, au besoin, l'aide requise.

Les relations de travail

La création de la nouvelle ville et la création d'arrondissements engendrera plusieurs mouvements de personnel en provenance tant de l'actuelle Ville de Montréal que des villes de banlieue. Je recommande que pour encadrer les changements occasionnés par ces transferts, on ait recours à des règles législatives semblables à celles qui ont été adoptées en juin dernier dans le cas des fusions municipales (P.L. 124).

Par ailleurs, la négociation collective des conditions de travail des employés syndiqués qui sont présentement à l'emploi de la Ville de Montréal et qui seront transférés dans les arrondissements issus de cette ville, requiert des aménagements spéciaux. En effet, en vertu des dispositions du P.L. 124, tous ces employés conserveront, dans leur nouvel emploi, la même convention collective dont ils bénéficient à l'heure actuelle en tant qu'employés syndiqués de la Ville de Montréal. Ils continueront initialement d'être représentés par le même syndicat. Il serait donc très artificiel de prévoir que les négociations de ces conditions de travail puissent se faire à des tables séparées. C'est pourquoi je recommande que les conditions de travail des employés syndiqués des arrondissements issus de l'actuelle Ville de Montréal soient négociées à une table centrale et que la nouvelle ville ait le mandat, par entente de services, de négocier ces conventions collectives. S'ils le désirent, les autres arrondissements pourraient également se joindre à cette table centrale.

Je recommande également que des mesures soient prises pour que les employés qui sont transférés à la nouvelle ville ou aux arrondissements en provenance de l'actuelle Ville de Montréal puissent conserver leur régime de retraite actuel.

Enfin, je recommande au gouvernement de prévoir un délai d'ajustement suffisant pour donner à la nouvelle ville et aux arrondissements le temps de s'ajuster à l'application des différentes lois encadrant les relations de travail, comme par exemple, la mise en place de programmes d'équité salariale.

L'accessibilité aux services

Dans le système que je recommande, une bonne part des services de proximité est financée par l'ensemble des contribuables de la nouvelle ville. Il serait donc normal que, règle générale, il n'y ait pas de barrière injustifiée à l'accès des services d'un arrondissement par les citoyens d'un autre arrondissement. C'est pourquoi je recommande que la nouvelle ville ait l'autorité d'adopter des règles garantissant cette accessibilité et définissant les conditions de son exercice.

Le service aux citoyens

La réorganisation municipale sur l'Île de Montréal, telle que proposée, devrait être l'occasion d'améliorer le contact entre les citoyens et leur administration municipale. On devrait chercher à tirer tout le profit possible d'une organisation à deux niveaux, distincts mais interreliés, afin de faciliter la tâche au citoyen.

C'est pourquoi je recommande qu'au minimum, chaque hôtel-de-ville d'arrondissement devienne un point de service (sous forme de guichet unique) pour la population, que ce soit pour des services offerts par l'arrondissement ou par la nouvelle ville. En tout temps, chaque citoyen devrait pouvoir obtenir rapidement et avec le minimum d'efforts les renseignements et les services auxquels il est en droit de s'attendre de la part de son gouvernement municipal.

De plus, comme toute administration moderne se doit de le faire, surtout à une époque marquée par l'évolution rapide des technologies de communications, la nouvelle ville et les arrondissements devraient collaborer afin de faciliter l'accès aux différents services de la ville et des arrondissements, par l'utilisation de plus en plus fréquente des communications électroniques, en vertu de systèmes pleinement intégrés.

La vie démocratique

Dans le système proposé, la présence de partis politiques structurés au niveau de l'île est un élément essentiel de la dynamique politique qui animera le fonctionnement et l'évolution des nouvelles structures, tant au niveau de la nouvelle ville qu'à celui des arrondissements.

La loi qui régit le financement des partis municipaux date de la fin des années '70. Elle régit la constitution des partis politiques municipaux et leur financement, ainsi que les dépenses électorales et leur remboursement. Présentement, la moitié des dépenses électorales des candidats ayant obtenu au moins 15 % des suffrages est remboursée par la municipalité. De plus, la Ville de Montréal est autorisée par sa Charte à verser annuellement aux partis politiques municipaux une somme de 0,35 \$ par électeur, répartie entre les partis suivant le pourcentage de votes obtenu lors des dernières élections générales et sur production d'un état attestant que ces sommes ont été dépensées pour des activités autorisées par la loi.

Je recommande qu'une autorisation semblable soit conférée à la nouvelle ville, et que le gouvernement étudie l'opportunité d'augmenter le montant remboursé à 0,50 \$ par électeur, comme c'est le cas pour les partis provinciaux. Cela devrait contribuer à la constitution et au maintien de partis politiques forts et financés de façon ouverte et démocratique.

Je recommande également que les dispositions de la loi qui limitent les contributions aux partis politiques municipaux et qui exigent que ces contributions proviennent uniquement des citoyens habiles à voter dans la municipalité soient resserrées afin qu'elles ne puissent être contournées par l'usage de prête-noms.

Enfin, en ce qui concerne la participation directe des citoyens dans la prise de décision, elle pourra s'appuyer, au niveau de tous les arrondissements, sur le mécanisme du référendum, ce qui permettra dorénavant aux citoyens de l'actuelle Ville de Montréal d'être, à cet égard, sur le même pied que les citoyens des villes de banlieue.

Quant aux mécanismes de participation des citoyens aux activités de la nouvelle ville, je recommande qu'ils soient définis à la lumière des recommandations de la Commission présidée par M. Gérard Tremblay, qui étudie présentement cette question et qui doit faire rapport en décembre prochain.

Les regroupements nécessaires

La réorganisation que je recommande implique le regroupement avec d'autres arrondissements des huit plus petites municipalités de l'île, dont la plus peuplée compte moins de 7 000 habitants.

Je sais d'avance que cette recommandation sera difficile à accepter par les principaux intéressés: quand une municipalité existe depuis plus de cent ans et qu'elle a à son actif plusieurs réalisations dont elle peut tirer une fierté légitime, il est difficile de se résigner à disparaître. Mais on doit constater que les choses ont bien changé depuis que ces petites municipalités ont été fondées. Des frontières qui étaient alors naturelles sont devenues purement artificielles. La vie urbaine s'est étendue et on ne peut pas faire abstraction de l'environnement général dont on fait partie.

Il n'est malheureusement pas possible de structurer les instances politiques d'une grande ville comme le sera la future ville de Montréal à partir d'unités trop petites, créant ou entretenant une évidente disparité. Déjà, la présence d'arrondissements ayant moins de 20 000 habitants complique la structure envisagée et ajoute à la complexité du système. Essayer de bâtir une structure intégrée à partir d'unités de 1 000, 3 000 ou 6 000 habitants est impossible, compte tenu de l'équilibre général du système proposé.

C'est pourquoi je recommande que les municipalités de Baie-d'Urfé, Hampstead, Montréal-Est, Montréal-Ouest, Roxboro, Ste-Anne-de-Bellevue, Ste-Geneviève et Senneville ne deviennent pas des arrondissements mais soient regroupées avec l'un ou l'autre des arrondissements proposés.

Je recommande cependant que ce regroupement se fasse selon le calendrier suivant:

- jusqu'au 1^{er} janvier 2003, ces municipalités conserveraient leur statut actuel et leur conseil municipal actuel resterait en fonction. Lors des élections de novembre 2001, elles n'éliraient donc pas de conseiller municipal ni de conseiller d'arrondissement, mais voteraient pour le maire de la nouvelle ville;
- à compter du 1^{er} janvier 2002, date à laquelle les nouveaux arrondissements auront été mis en place, ces villes disposeraient d'un an pour choisir l'arrondissement avec lequel elles souhaitent se regrouper et convenir avec ce dernier des conditions de la fusion.

Cette procédure peut sembler un peu compliquée, mais elle vise à rendre plus acceptable une opération difficile mais néanmoins nécessaire.

Une dynamique renouvelée en profondeur

La réorganisation municipale que je recommande de mettre en œuvre pour l'île de Montréal devrait permettre de mettre fin au sempiternel conflit entre Montréal et les villes de banlieue, et de modifier en profondeur la nature des relations qu'entretiennent les principaux acteurs politiques.

Pour la première fois, Montréal rejoindra dans sa dimension politique les frontières naturelles de l'île. Tous les habitants de l'île pourront se reconnaître dans des dirigeants politiques qu'ils auront élus et qui parleront en leur nom. Des partis politiques seront constitués à l'échelle de l'île; des programmes politiques seront élaborés pour proposer des solutions d'ensemble aux problèmes de l'île et des perspectives d'avenir pour assurer son développement économique, social et culturel. Toutes les forces de l'île, humaines et matérielles, pourront être mises à contribution au service du bien public. Le cœur du Grand Montréal pourra enfin tirer pleinement profit de son potentiel de développement.

Par ailleurs, la diversité des milieux de vie sera protégée. Les citoyens non seulement resteront maîtres de leur environnement immédiat mais, dans certains cas, pourront jouir d'une maîtrise qu'ils ne connaissaient pas. C'est ainsi que, dans les arrondissements issus de l'actuelle Ville de Montréal, les citoyens pourront exercer des pouvoirs dont ils sont présentement privés. Chaque arrondissement pourra se prendre en main, affirmer sa personnalité, mettre en valeur ses caractéristiques propres, contribuant ainsi au dynamisme de l'ensemble.

Enfin, l'interface qui est proposée entre les deux niveaux, par le jeu des dirigeants politiques communs, devrait favoriser l'harmonie entre les deux paliers de décision et minimiser les occasions de conflits.

2) LA RIVE SUD

Un ensemble urbain

En examinant la composition de la Rive sud, il est assez facile de distinguer une première couronne, reliée directement au centre-ville de Montréal, et une deuxième couronne entourant la première. Cette première couronne est structurée autour des grands axes routiers que constituent les autoroutes 20, 30, 10, 132 et 112-116. Elle comprend huit villes: Boucherville, Longueuil, St-Hubert, St-Bruno-de-Montarville, Greenfield Park, LeMoyne, St-Lambert et Brossard. On peut très bien visualiser l'ensemble urbain continu que forme cette première couronne si on l'observe du haut des airs ou si on se réfère à une carte géographique.

Un ensemble fragmenté

Sur le plan politique, cependant, cette première couronne forme un ensemble fragmenté et disparate.

Non seulement est-elle formée de huit municipalités distinctes, mais celles-ci font partie de trois MRC différentes: Champlain, Lajemmerais et Vallée-du-Richelieu.

De plus, ces villes sont d'inégale importance et d'inégale richesse. La plus peuplée (Longueuil) a vingt-cinq fois plus de citoyens que la plus petite (LeMoyne). Par ailleurs, l'évaluation imposable per capita de la plus riche (Boucherville) est presque deux fois et demie plus élevée que celle de la plus pauvre (LeMoyne). Cette inégalité tient pour beaucoup à la concentration dans certaines villes des immeubles industriels et commerciaux les plus importants ainsi que des résidences les plus cossues.

Une telle disparité pénalise le progrès de l'ensemble urbain en empêchant la mise en commun des efforts qui seraient nécessaires au développement de certaines infrastructures importantes (par exemple, la zone aéroportuaire de St-Hubert) qui sont malheureusement situées dans des villes qui sont incapables de les développer en raison de leur richesse foncière trop basse et de leur fiscalité trop élevée.

Des relations multiples mais conflictuelles

Ces huit villes se sont déjà donné plusieurs services en commun.

Par exemple, la STRSM assure le transport en commun par autobus sur la presque totalité du territoire (compte tenu qu'une partie de St-Bruno est également desservie). Une entente intermunicipale sur l'eau potable couvre également l'ensemble du territoire et une entente sur l'assainissement des eaux s'applique à toutes les villes, à la seule exception de

St-Bruno. Et de multiples ententes de services ont été conclues entre certaines de ces huit villes et leurs voisines.

Par contre, plusieurs de ces ententes intermunicipales ont mené à des conflits, notamment en ce qui concerne le partage des coûts de l'assainissement des eaux, du transport en commun, de la production d'eau potable. De plus, certaines questions comme la construction et l'entretien du réseau pluvial (par exemple, le cas du ruisseau Daignault entre St-Hubert et Brossard) ont alimenté la querelle entre municipalités voisines et constitué un obstacle sérieux au développement, entraînant des retards et des coûts juridiques importants.

En somme, il y a eu, au fil des ans, une volonté réelle de faire plusieurs choses en commun, mais les moyens pour le faire se sont avérés jusqu'à présent lourds et inadéquats.

La solution recommandée

Comment peut-on améliorer les choses?

À la suite des discussions que j'ai eues avec les dirigeants politiques de ces huit villes, il est apparu que plusieurs hypothèses de regroupement étaient envisagées depuis longtemps. J'en suis cependant venu à la conclusion qu'il serait malheureusement très difficile aux principaux intéressés de réussir à s'entendre sur une nouvelle structure qui pourrait leur être communément acceptable. Chacun préconise sa solution idéale et aucune de ces solutions ne rallie les autres.

Devant cette impasse, j'ai suggéré une démarche, étalée sur cinq ans, qui aurait mené progressivement à une ville unifiée suivant des modalités définies par les villes elles-mêmes. Mais même cette solution étagée n'a pas fait consensus.

C'est pourquoi, à titre de mandataire, je recommande au gouvernement de créer, sur la Rive sud de Montréal, la **ville de Champlain**, ville nouvelle regroupant les municipalités actuelles de Boucherville, Longueuil, St-Hubert, St-Bruno-de-Montarville, Greenfield Park, LeMoyne, St-Lambert et Brossard, formant ainsi un ensemble d'environ 380,000 habitants.

Je recommande que cette nouvelle ville soit créée par législation spéciale adoptée d'ici la fin de la présente année, de façon à ce qu'elle puisse entrer en opération le 1^{er} janvier 2002, après des élections générales tenues en novembre 2001. À cette fin, je recommande que la mise en place de la nouvelle ville soit confiée à un conseil de transition, sur le modèle décrit dans la section suivante de ce rapport.

Je recommande enfin que la Ville de Champlain soit expressément autorisée, par sa loi constitutive, à créer des conseils de quartiers auxquels elle pourra déléguer, si elle le désire, certains de ses pouvoirs.

Les avantages souhaités

La création de la Ville de Champlain entraînerait plusieurs avantages.

On bénéficierait d'abord d'un allègement de la structure politique et administrative: un seul maire au lieu de huit, une vingtaine de conseillers au lieu de soixante-dix-sept, un seul directeur général, une réduction substantielle des chefs de services et de l'encadrement administratif, etc.

On peut également envisager, à terme, un bon nombre de rationalisations administratives en ce qui concerne les systèmes informatiques, les espaces de bureaux, les ateliers et garages municipaux, le parc automobile, les services professionnels, les services de soutien, les réseaux de communication, les politiques d'approvisionnements, etc.

De plus, la mise en commun des ressources consacrées au développement économique permettrait à cette nouvelle ville d'accélérer son rythme de croissance et de créer davantage de richesse collective. La Ville de Champlain aurait la maîtrise de huit parcs industriels. Elle pourrait donc se doter d'une politique de développement qui, tout en s'appuyant sur les forces existantes, fixerait des priorités et des pôles de développement, et maximiserait l'exploitation des infrastructures existantes.

Au lieu de se concurrencer, les diverses parties de la nouvelle Ville auraient dorénavant intérêt à s'entraider. Quel que soit le lieu où une nouvelle industrie choisirait de s'implanter, tous les citoyens de la Ville en bénéficieraient. Le développement d'une partie aiderait au développement de l'autre, créant des synergies qui s'avèrent impossibles dans la situation actuelle de concurrence intermunicipale. La concurrence est bonne en soi, mais en autant qu'elle puisse s'exercer à partir de territoires naturels, qui ne sont pas artificiellement fragmentés.

À cet égard, on ne saurait trop insister sur l'importance de la zone aéroportuaire de St-Hubert, qui est située en plein centre de la nouvelle ville et dont la mise en valeur bénéficierait à tous. À l'heure actuelle, cet aéroport continue de dépendre directement de Transport Canada; la création de la Ville de Champlain permettrait de négocier la gestion locale de cet équipement crucial pour mettre en valeur tout le potentiel de la Rive sud.

Car il ne faut pas oublier qu'une croissance rapide, si elle engendre certains coûts immédiats, a des effets bénéfiques qui sont largement distribués: les nouveaux emplois augmentent la demande pour de nouveaux logements, qui à leur tour génèrent de nouveaux revenus fiscaux, finançant de meilleurs services municipaux. Sans parler de l'effet positif sur les valeurs foncières des immeubles déjà construits. La croissance crée la richesse.

Enfin, la nouvelle Ville de Champlain bénéficierait d'un poids politique beaucoup plus important, figurant d'emblée parmi les toutes premières villes en importance au Québec. Elle pourrait faire sentir sa présence au sein de la nouvelle Communauté métropolitaine

de Montréal. Elle pourrait également mieux défendre ses intérêts (et ceux de toute la Rive sud) auprès des gouvernements supérieurs.

Le redécoupage des MRC sur la Couronne sud

La création de la nouvelle ville de Champlain aurait pour effet de modifier le territoire d'une MRC (l'actuelle MRC Champlain, qui serait agrandie du territoire des villes de Boucherville et de St-Bruno-de-Montarville) et, par voie de conséquence, d'empiéter sur le territoire des MRC Lajemmerais et Vallée-du-Richelieu (dont font partie respectivement Boucherville et St-Bruno). En conséquence de ces modifications territoriales, je recommande de regrouper les territoires restants des MRC Lajemmerais et Vallée-du-Richelieu en une seule MRC. La Ville de Champlain elle-même aurait le statut de MRC, comme c'est le cas pour les villes de Laval et de Mirabel.

De plus, je recommande qu'on procède à une révision en profondeur de la carte des MRC de l'ensemble de la Couronne sud, une fois que sera terminée la restructuration municipale de cette région, comme je le propose dans ce rapport. Cette révision devrait avoir pour objectif de diminuer le nombre de MRC sur la Rive sud de Montréal, et de s'assurer que le territoire complet de ces MRC soit inclus dans celui de la CMM, facilitant d'autant la planification territoriale et le développement d'un sentiment d'appartenance métropolitain. Il va sans dire que la même recommandation vaut pour les MRC de la Couronne nord.

3) LE PROCESSUS DE MISE EN PLACE

Un conseil de transition

Le mécanisme qui assurera la mise en place ordonnée de ces nouvelles villes est d'une importance capitale. Il faut, pour cela, pouvoir compter sur un mécanisme efficace, qui permette d'atteindre les objectifs visés dans un délai minimum, tout en respectant les différentes contraintes qui se posent aux administrations publiques.

Le gouvernement a récemment modifié la *Loi sur l'organisation territoriale des municipalités* pour prévoir, à l'article 125.12, que des comités de transition, composés des maires et des directeurs généraux des municipalités qui sont appelées à se regrouper, puissent se mettre en place pour gérer la transition. Ce régime comporte plusieurs avantages, au nombre desquels on retrouve le fait qu'il est facilement applicable dans le cas de regroupements de petites municipalités, ou encore d'un petit nombre de municipalités de moyenne dimension.

Cependant, un tel régime devient vite inapplicable dans les situations comme celles envisagées pour l'île de Montréal ou la Rive sud, où je recommande de regrouper plusieurs municipalités importantes dans un délai restreint. À mon sens, il ne serait pas réaliste de demander aux dirigeants municipaux actuels, à la fois, de mettre en œuvre la nouvelle Communauté métropolitaine, de continuer à administrer leur ville et de mettre en place, dans un délai très court, les nouvelles structures municipales. De plus, les édiles municipaux voudront sans doute consacrer du temps à préparer la poursuite de leur carrière politique dans le cadre nouveau et la mise sur pied des nouveaux partis politiques qui verront probablement le jour.

C'est pourquoi je recommande, pour la restructuration municipale sur l'île de Montréal et pour la création de la Ville de Champlain, la mise sur pied de conseils de transition formés de personnes nommées par le gouvernement, indépendantes et non-élues, sur le modèle de ce qui a été fait en Ontario, pour la mise sur pied des nouvelles villes d'Ottawa, de Hamilton, de Sudbury et de Norfolk.

Je recommande que ces conseils soient formés d'au moins cinq et d'au plus sept personnes, reconnues dans leur communauté, et qui s'engagent à ne pas être personnellement impliquées dans la nouvelle ville soit à titre d'élus, soit comme employé. Le mandat de ces conseils devrait commencer aussitôt que possible après l'adoption de la loi de réorganisation et se terminer au début de 2002, peu après l'entrée en fonction du conseil municipal qui aura été élu en novembre 2001.

Je recommande également que chaque conseil de transition soit assisté d'un comité formé d'élus municipaux, agissant à titre consultatif.

Le mandat de ces conseils de transition devrait inclure les pouvoirs suivants:

- partage des actifs, des dettes et des surplus (après avis du comité consultatif et sur approbation du gouvernement);
- production d'un organigramme pour la nouvelle ville (et pour les nouveaux arrondissements issus de l'actuelle Ville de Montréal);
- embauche du personnel cadre requis;
- élaboration des systèmes administratifs requis;
- mise en place d'un programme de communications afin de bien informer les citoyens sur la restructuration municipale;
- gestion des relations avec les employés des diverses villes (service d'aide au reclassement);
- préparation des premières élections;
- préparation et adoption du premier budget de la nouvelle ville et des arrondissements (2002) et préparation des grands paramètres des deux budgets suivants (2003 et 2004), après avis du comité consultatif et approbation du gouvernement.

Chacun des deux conseils de transition devrait disposer d'un pouvoir de contrôle et de surveillance sur les dépenses des municipalités affectées, afin de s'assurer que celles-ci sont compatibles avec la mise en place de la nouvelle ville et ne sont pas de nature à l'affecter financièrement ou à rendre plus difficiles ses opérations. Au besoin, ce pouvoir pourrait s'appliquer rétroactivement à la date du dépôt du projet de loi à l'Assemblée nationale.

Les coûts de la réorganisation

Une telle réorganisation des structures municipales engendrera inévitablement des coûts.

À cet égard, il faut faire une distinction claire entre le *niveau global* des dépenses avant et après la réforme, et la *distribution du fardeau* de ces dépenses entre les différents contribuables, particuliers ou entreprises. On doit évidemment viser à ce que le niveau global des dépenses soit, après une période de transition normale, plus bas après qu'avant la réforme. À cet égard, chaque conseil de transition devrait faire de cet objectif une priorité tout au long de son mandat. Quant à la répartition du fardeau entre les contribuables, c'est plutôt une question d'équité fiscale, équité que la réforme cherche précisément à améliorer.

Pour ce qui est des coûts de transition proprement dits, je recommande au gouvernement d'assumer ceux qui sont relatifs aux frais de fonctionnement des deux conseils de transition (salaires, consultants, locaux, systèmes, information des citoyens, etc.) à même les fonds qui ont été réservés, dans le nouveau pacte fiscal, pour la mise en œuvre de la réforme.

Quant aux autres coûts de transition (frais de déplacement et de reclassement du personnel, frais reliés aux nouvelles dénominations, à la signalisation, à l'affichage, etc.), je recommande qu'ils soient défrayés par les nouvelles villes à même les économies qui seront générées par la simplification de leurs structures administratives et les revenus qui proviendront du nouveau pacte fiscal au cours des prochaines années. À cet égard, il est bon de rappeler qu'en vertu de ce nouveau pacte fiscal, la nouvelle ville de Montréal devrait pouvoir compter sur des revenus additionnels de 56 M \$ en 2002, de 61 M \$ en 2003, de 75 M \$ en 2004 et de 88 M \$ à compter de 2005. En ce qui concerne la nouvelle ville de Champlain, les revenus additionnels découlant du pacte fiscal se chiffrent à 6,5 M \$ en 2002, à 6,8 M \$ en 2003, à 8,5 M \$ en 2004 et à 10,5 M \$ à compter de 2005.

Je recommande également que les édiles municipaux dont les mandats seraient écourtés par la tenue des élections en novembre 2001, reçoivent le salaire qui leur aurait été autrement versé s'ils ne sont pas réélus lors de cette élection.

Au besoin, les coûts de transition à la charge des municipalités pourraient être financés temporairement par le gouvernement à l'aide d'un prêt sans intérêt, remboursable sur un certain nombre d'années, compte tenu que les économies attendues peuvent venir plus tard que les dépenses encourues.

De cette façon, on pourrait s'assurer que la transformation des structures municipales, comme telle, n'ait aucun impact négatif sur les comptes de taxes des contribuables et que si ceux-ci sont affectés à la hausse ou à la baisse, ce serait uniquement en fonction de l'établissement d'une meilleure équité fiscale entre les contribuables.

4) LES AUTRES REGROUPEMENTS SOUHAITABLES

Les regroupements que je recommande sur l'île de Montréal et la Rive-sud ne sont pas les seuls qui soient souhaitables sur le territoire de la CMM, bien au contraire. Plusieurs autres regroupements semblent s'imposer; d'ailleurs, plusieurs projets sont dans l'air, aussi bien dans la Couronne nord que dans la Couronne sud.

À mon avis, il serait malheureux que soit perdu le momentum qui a commencé à se manifester à l'occasion des travaux du comité que j'ai présidé. Car de tels regroupements contribueraient positivement au bon fonctionnement de la CMM tout autant qu'au progrès de tout le Grand Montréal. Le travail doit donc se poursuivre. Heureusement, les nouvelles dispositions incluses à la *Loi sur l'organisation territoriale des municipalités*, adoptées le printemps dernier (P.L. 124), donnent au gouvernement les moyens de compléter le dossier des regroupements dans la région métropolitaine de Montréal.

C'est pourquoi je recommande à la Ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole de donner une priorité dans son programme de regroupements à la région métropolitaine de Montréal, afin que tous les regroupements qui sont souhaitables dans cette région puissent être engagés dès les tout prochains mois.

Cette priorité se trouve justifiée par la présence, phénomène unique au Québec, d'une communauté métropolitaine dont les mandats sont déjà nombreux, dont les interventions seront structurantes, et dont le budget d'opération sera important dès sa mise en opération dans les prochains mois. À mon sens, il faut s'assurer que des entités solides, d'une certaine taille et dont les capacités administratives sont manifestes, puissent faire entendre leur voix au conseil de la CMM et puissent contribuer positivement à la naissance d'une réalité métropolitaine vigoureuse.

CONCLUSION

La réorganisation municipale que je propose sur l'île de Montréal et sur la Rive-sud de Montréal a pour objectif principal de favoriser la mise en commun des forces du milieu et de mettre fin aux querelles stériles qui caractérisent la fragmentation actuelle des pouvoirs politiques municipaux. Elle vise à créer un leadership politique plus fort et des organismes municipaux plus performants. Elle vise à dynamiser le Grand Montréal.

Cette réorganisation cherche également à atteindre une plus grande équité fiscale entre tous les contribuables des villes regroupées.

Elle vise enfin à préserver la diversité des milieux de vie et à renforcer la démocratie locale en donnant à tous les citoyens la possibilité de contrôler leur environnement immédiat et leurs services de proximité et ce, même à l'intérieur de la nouvelle grande ville de Montréal qui sera créée.

À titre de mandataire, j'espère enfin que les recommandations contenues dans le présent rapport seront de nature à favoriser l'émergence d'une culture métropolitaine forte et dynamique, tout en maintenant ou en augmentant la capacité des municipalités d'assurer la prestation de services locaux de qualité et de soutenir efficacement le développement économique.

Le Grand Montréal constitue à n'en pas douter une agglomération de classe mondiale. Son développement futur, mieux planifié et davantage concerté, engendrera des effets bénéfiques pour tout le Québec.

2000-10-10

RÉPARTITION DES CONSEILLERS MUNICIPAUX DE LA NOUVELLE VILLE

Arrondissements issus de l'actuelle Ville de Montréal:

- Ahuntsic-Cartierville: 123,000 hab. 4 conseillers
- Villeray-St-Michel-Parc Extension: 142,000 hab. 5
- Rosemont-Petite Patrie: 129,000 hab. 5
- Mercier – Hochelaga-Maisonneuve: 125,000 hab. 4
- Plateau Mt-Royal – Centre-Sud: 117,000 hab. 4
- Ville-Marie: 54,000 hab 2
- Côte-des-Neiges – Notre-Dame-de-Grâce: 159,000 hab. 6
- Sud-Ouest: 66,000 hab.¹ 3
- Rivière-des-Prairies – Pointe-aux-Trembles: 105,000 hab.4

37

¹ L'arrondissement Sud-Ouest constitue un cas spécial. Le nombre de conseillers a été fixé à trois, même si la population de cet arrondissement est légèrement inférieure au seuil requis, de façon à tenir compte du fait que, dans les arrondissements issus de l'actuelle Ville de Montréal, le conseil d'arrondissement est uniquement formé des conseillers municipaux élus sur ce territoire.

Arrondissements issus des villes de banlieue¹:

• Montréal-Nord: 82,188 hab.	3 conseillers
• Saint-Léonard: 71,891 hab.	2
• Anjou: 37,758 hab.	1
• LaSalle 73,316 hab.	2
• Verdun: 60,521 hab.	2
• Lachine: 40,053 hab.	1
• Côte-Saint-Luc: 28,937 hab.	1
• Outremont: 21,825 hab.	1
• Westmount: 19,922 hab.	1
• Mont-Royal: 18,100 hab.	1
• Saint-Laurent: 76,342 hab.	3
• Pierrefonds: 54,502 hab.	2
• Dollard-Des-Ormeaux: 48,127 hab.	2
• Pointe-Claire: 28,823 hab.	1
• Beaconsfield: 18,906 hab.	1
• Kirkland: 19,894 hab.	1
• Dorval: 17,300 hab.	1
• Ile-Bizard: 13,895 hab.	1

27

¹ Note: La population des huit plus petites municipalités n'est pas incluse dans ce tableau.