



**Rassemblement des Citoyens
et des Citoyennes de Montréal**

11 MA

Mémoire présenté par Monsieur Michel Prescott, chef de l'Opposition officielle à l'Hôtel de ville de Montréal et Monsieur Abe Limonchik, président du Rassemblement des Citoyens et Citoyennes de Montréal devant la Commission de l'aménagement du territoire

Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal
Projet de loi 134

26 Mai 2000

Monsieur le président,

Le Rassemblement des Citoyens et Citoyennes de Montréal est le seul parti politique municipal au Québec à porter fièrement ses vingt-cinq ans d'expérience et ce, au service de la population montréalaise. Ses racines s'étendent dans toutes les couches de la population et son action s'est exercée tant dans l'opposition qu'au pouvoir.

Le RCM a toujours reconnu l'importance vitale de la Communauté Urbaine de Montréal et a agi en partenaire loyal et positif dans l'évolution politique, économique et sociale de la région montréalaise. D'ailleurs, notre parti a participé à toutes les consultations majeures du gouvernement sur le développement du palier régional montréalais.

Nous vous remercions, monsieur le président de nous permettre aujourd'hui de faire valoir le résultat du travail de notre commission du programme sur le projet de loi créant la Commission Métropolitaine de Montréal.

Qu'il nous soit permis de féliciter la Ministre pour l'effort gigantesque qu'elle fournit afin de réaliser cette importante réforme tant attendue. Par contre, il ne faut pas oublier qu'elle doit s'inscrire dans une évolution des mentalités et dans le prolongement des acquis de l'expérience des trente années d'existence de la CUM. Et n'en doutons pas, l'expérience CUM a été un succès si l'on mesure ses réalisations à l'aune des objectifs mis de l'avant à sa création.

Les changements que propose le projet de loi 134 sont d'une telle ampleur qu'ils auraient mérité un large débat dans la population afin d'en arriver à un consensus plus vaste que celui qui se dessine présentement. D'ailleurs, nous ne pouvons que regretter que notre demande faite à la ministre dès juin 1999 de tenir toute commission parlementaire sur ce sujet dans la région de Montréal, comme cela s'est déjà fait en 1982 pour les changements à apporter aux structures de la CUM et en 1987 pour les infrastructures du transport en commun. Si la volonté du gouvernement voulait bien aller dans ce sens, il ne serait pas trop tard pour tenir une séance de la commission parlementaire dans la région montréalaise afin de permettre aux citoyens et citoyennes et aux groupes intéressés de faire valoir leur opinion à côté de celle des initiés qui se sont succédés ici depuis deux jours.

À l'étape et au lieu où nous en sommes rendus aujourd'hui, au-delà de ces quelques réserves, le RCM entend nourrir le débat de façon positive et propose un certain nombre de principes et de changements qui ont pour but d'améliorer le projet de loi et d'assurer dès sa création que la nouvelle Communauté Métropolitaine de Montréal devienne un lieu de rassemblement où le seul intérêt à servir sera celui du développement équitable, harmonieux et stable de l'ensemble de la région montréalaise.

Notre parti tend la main à ses futurs partenaires pour assurer que la Communauté Métropolitaine de Montréal devienne une structure efficace, transparente et démocratique.

Notre intervention à cette commission parlementaire portera sur deux niveaux de préoccupation que nous traiterons simultanément : les principes démocratiques fondamentaux qui doivent sous-tendre la loi et les articles précis qui selon nous méritent une amélioration certaine. Pour ce faire, nous suivrons la structure même de la loi, chapitre et section par chapitre et section.

Chapitre I, section II, Composition et fonctionnement : articles 4 à 29.

La nouvelle agglomération régionale, telle que décrite dans le projet de loi, englobera plus de 3 300 000 habitants. 31 personnes les représenteront à la communauté. Un simple calcul nous permet d'établir la représentation à une personne par 110 000 habitants. La Ville de Montréal comptera 10 représentants incluant le maire, soit environs le tiers de la représentation globale. Enfin, les représentants de la Ville de Montréal sont nommés par le conseil exécutif.

Cette distribution de la représentation crée plusieurs problèmes au niveau démocratique que le RCM espère éviter par la proposition suivante.

Principe de base : Tout niveau de gouvernement ou de gestion publique dirigé par des élus est d'abord et avant tout redevable à la population qui lui a permis d'exercer ses fonctions. Les citoyens électeurs doivent avoir un accès raisonnable à leurs élus afin de faire valoir leurs opinions et leurs doléances quant au déroulement des affaires publiques et aux dépenses qu'elles engendrent.

Argumentation : Le RCM doute profondément qu'une représentation d'un élu par 110 000 habitants permette un accès raisonnable aux 31 représentants. L'Assemblée Nationale, dans la région métropolitaine de Montréal, établie la représentation de ses élus à environs 60 000 habitants, plus ou moins 20%. Ailleurs au Québec, ce ratio est moindre étant donnée la grandeur des territoires de représentation. Il nous semble qu'il est difficile de concevoir un accès raisonnable aux élus en dépassant ce critère sans que l'aspect démocratique de la représentation ne soit dilué. De plus, les représentants à la Communauté Métropolitaine de Montréal ont aussi un mandat municipal à remplir et pour lequel il doivent être redevables à leur municipalité. Le montant de compétences et de responsabilité n'est certes pas moindre que celui d'un membre de l'Assemblée Nationale.

Enfin, la représentation des grands nombres à cette instance régionale atténue grandement l'expression de la diversité culturelle, linguistique et politique de la région. D'autant plus que sur l'île de Montréal, la CUM qui permettaient cette expression est appelée à disparaître avec la création de la CMM.

Proposition 1 : Le RCM propose que la représentation à la Communauté Métropolitaine de Montréal soit établie en fonction des mêmes critères qui gouvernent celle de l'Assemblée Nationale pour la région de Montréal, soit un représentant par 60 000 habitants plus ou moins 20 %, ce qui donne environs 55 représentants. Voilà qui représente une importante diminution d'élus par rapport à celle de la CUM qui s'établit présentement à un représentant par 22 000 habitants

La façon de choisir les représentants constitue aussi une source de problèmes à plus ou moins brève échéance.

Principe de base : L'expérience démontre que lorsque la population est appelée à élire directement ses représentants, elle devient plus exigeante quant à la saine gestion et à la transparence de ce niveau de gestion, deux principes démocratiques que le RCM défend avec vigueur depuis sa fondation.

Argumentation : Une des difficultés rencontrées à la CUM a été la perception de son éloignement de la population parce que les habitants de l'Île de Montréal n'avaient pas l'impression d'avoir accès aux décideurs. Voilà qui a permis de nombreuses luttes de pouvoir entre initiés qui ont retardé ou empêché que l'instance n'atteigne son plein potentiel.

Les expériences de Portland, Oregon et Londres en Angleterre nous démontrent la faisabilité de la proposition qui suit même si dans chacun de ces cas, les pouvoirs dévolus à l'instance régionale sont moindre que ceux envisagés pour la Communauté Métropolitaine de Montréal.

L'élection au suffrage universel permet la représentativité territoriale directe et une qualité d'imputabilité à la population, bien supérieur.

Proposition 2 : Le RCM propose que les représentants de la population à la Communauté Métropolitaine de Montréal soit élus au suffrage universel selon les critères de la proposition précédente en ne gardant comme seules exceptions la nomination de facto des maires de Montréal, de Laval, de Longueuil, le président de l'Union des Municipalités de banlieue de l'Île de Montréal, un représentant de la couronne sud et un de la couronne nord, ce qui permettra l'émergence d'un partenariat véritable. De plus, le double mandat est acceptable à ce niveau pour l'ensemble des représentants.

Addenda-correction (remplacement de la p. 4)

La représentation de Montréal à la Communauté Métropolitaine de Montréal dans le libellé actuel de la loi pose un autre type de problème.

Principe de base : En laissant au seul conseil municipal de Montréal sur présentation du maire, le choix des représentants de la Ville, rien n'assure l'expression de la diversité culturelle, linguistique et politique de cette représentation.

Argumentation : Dans le cas de la nomination de tous les représentants autres que ceux de la Ville de Montréal, il existe dans la loi une certaine distribution territoriale de la représentation qui assure une diversité des points de vue. Montréal devrait jouir de ce même principe de territorialité et de possibilité de différence de point de vue.

Dans le cas d'une élection des représentants de Montréal, il faut délimiter les territoires des représentants montréalais et assurer une représentation de la diversité culturelle et politique.

Proposition 3 : **Le RCM propose dans le cas d'une élection au suffrage universel que 9 des élus proviennent d'une division de la Ville en 9 secteurs et que 8 autres soient élus par un système de votation proportionnelle, ce qui satisfait à la deuxième proposition ci-haut; dans le cas de nominations, le RCM propose que les représentants soit choisis par les élus de chacun des dix-sept conseils de quartier déjà existant tout en assurant une représentation adéquate de l'opposition.**

Proposition 4 : **Le RCM propose que toutes ces élections, qu'elles soient locales, municipales ou régionales aient lieu en même temps, tout en coordonnant et en respectant en autant que possible le calendrier des élections municipales tel qu'il se déroule présentement.**

Chapitre I, section II, Composition et fonctionnement : article 30.

Proposition 5 : **Le RCM propose que la période de question prévue pour les personnes présentes soit toujours placée à une heure de grande accessibilité pour la population et que soit prévue aussi une période de question pour les membres du conseil.**

La représentation de Montréal à la Communauté Métropolitaine de Montréal dans le libellé actuel de la loi pose un autre type de problème.

Principe de base : En laissant au seul conseil municipal de Montréal sur présentation du maire, le choix des représentants de la Ville, rien n'assure l'expression de la diversité culturelle, linguistique et politique de cette représentation.

Argumentation : Dans le cas de la nomination de tous les représentants autres que ceux de la Ville de Montréal, il existe dans la loi une certaine distribution territoriale de la représentation qui assure une diversité des points de vue. Montréal devrait jouir de ce même principe de territorialité et de possibilité de différence de point de vue.

Dans le cas d'une élection des représentants de Montréal, il faut délimiter les territoires des représentants montréalais.

Proposition 3 : **Le RCM propose dans le cas d'une élection au suffrage universel que les élus proviennent de chacun des 17 quartiers de Montréal, ce qui satisfait à la deuxième proposition ci-haut; dans le cas de nominations, le RCM propose que les représentants soit choisis par les élus de chacun des dix-sept conseils de quartier déjà existant.**

Proposition 4 : **Le RCM propose que toutes ces élections, qu'elles soient locales, municipales ou régionales aient lieu en même temps, tout en coordonnant et en respectant en autant que possible le calendrier des élections municipales tel qu'il se déroule présentement.**

Chapitre I, section II, Composition et fonctionnement : article 30.

Proposition 5 : **Le RCM propose que la période de question prévue pour les personnes présentes soit toujours placée à une heure de grande accessibilité pour la population et que soit prévue aussi une période de question pour les membres du conseil.**

Chapitre I, section II, Composition et fonctionnement : article 36.

La composition du Comité exécutif telle que prévue dans le projet de loi pose un problème d'équité pour la représentation de l'Île de Montréal.

Principe de base : La composition de la CMM prévoit 17 représentants pour l'Île de Montréal, soit 10 provenant de la Ville de Montréal (le tiers) et 7 provenant des municipalités de banlieue sur l'Île. Or le Comité exécutif de la CMM pourrait ne compter que 3 membre provenant de l'ensemble de l'Île. Il y a là une disproportion évidente.

Argumentation : Dans la composition de la CMM, l'Île de Montréal compte pour 1 800 000 habitants sur un total de 3 300 000, soit 55%. Il serait normal que la composition du Comité exécutif reflète cette réalité.

Proposition 6 : **Le RCM propose que le Comité exécutif de la Communauté Métropolitaine de Montréal soit formé d'une majorité de membres provenant de l'Île de Montréal et du tiers provenant de la Ville de Montréal quel que soit le mode de leur choix.**

Chapitre I, section II, Composition et fonctionnement : article 45.

Principe de base : Le RCM a toujours défendu la transparence comme mode de fonctionnement. Ce principe pousse à l'efficacité et permet à la démocratie de s'exprimer pleinement tout en démontrant l'imputabilité immédiate des décisions prises. De plus, un fonctionnement ouvert permet la sensibilisation et l'intérêt de la population tout en assurant la crédibilité des décisions de l'instance.

Argumentation : Le mode de fonctionnement de l'exécutif de la CMM tel que proposé dans le projet de loi permet la présence des représentants à ses séances tenues à huis clos. Ceci représente une innovation intéressante mais ne permet quand même pas de décroisonner assurément ce petit club privé de décideurs que l'exécutif peut devenir étant donné l'étendu des pouvoirs qui peuvent lui être confiés.

Proposition 7 : **Le RCM propose que les séances de l'exécutif de la CMM soient tenues publiquement sauf dans les cas pouvant mené à la spéculation foncière et au dévoilement de renseignements personnels et confidentiels sur des individus**

Chapitre I, section II, Composition et fonctionnement : article 50.

Principe de base : Les principes fondamentaux de la démocratie représentative reposent sur la souveraineté de l'assemblée délibérante. C'est au vu et au su de tout le monde que se prennent les décisions qui influencent l'évolution de la population.

Argumentation : Les pouvoirs potentiels du comité exécutif de la CMM sont presque illimités. Cette instance décisionnelle qui siège à huis clos peut se faire déléguer presque tous les pouvoirs du Conseil suivant l'article 50 du projet de loi. Il semble qu'il ne soit pas interdit au Conseil, par exemple, de déléguer ses pouvoirs d'adopter tous les règlements visés par le projet de loi. Une fois le budget adopté par le Conseil, il ne serait pas défendu de déléguer toute autre décision de nature financière au Comité exécutif. Il est alors faisable de distiller presque l'ensemble des pouvoirs de la CMM entre les mains d'un comité exécutif dont le quorum est de 5 personnes et ayant besoin d'une majorité simple à savoir 3 personnes. À Montréal, où les pouvoirs du comité exécutif sont très étendus, la règle est que les seuls pouvoirs du comité exécutif sont ceux mentionnés dans la Charte de la Ville de Montréal. La règle proposée pour la CMM est l'inverse, à savoir, que le projet de loi limite à deux exceptions les pouvoirs que l'exécutif ne peut pas exercer.

Proposition 8 : **Le RCM propose d'énumérer de manière limitative les pouvoirs de l'exécutif de la CMM et que cette liste limitative se définisse dans un cadre de fonctionnement transparent et démocratique.**

Chapitre I, section II, Composition et fonctionnement : article 53 à 64.

Le mode de formation des commissions de la CMM ne semble être relié qu'aux problèmes ponctuels que la CMM pourrait rencontrer en cours de route. Rien n'oblige la CMM à avoir des instances de consultation permanentes avec des mandats fixes.

Principe de base : Tout palier administratif public démocratique comme tout gouvernement doit se doter d'instances consultatives pour valider ses politiques et ses actions.

Argumentation : Les compétences majeures du CMM et les décisions qu'elles imposent aux représentants régionaux auront des répercussions très importantes sur la vie des citoyens de la région. Il ne faut pas que le citoyen déjà moins bien représenté par la loi des grands ratio se sente complètement évincé du processus décisionnel de la CMM. Il doit pouvoir compter

sur des balises qui lui assure de faire valoir ses besoins, ses opinions et ses doléances. Il doit aussi pouvoir s'informer auprès d'experts et d'autres élus des conséquences des décisions qui sont prises en son nom.

Proposition 9 : Le RCM propose la mise sur pied de six commissions permanentes dont le fonctionnement suivrait les articles de loi cités plus haut. Ces commissions permanentes devraient être les suivantes :

1. Finances, budget et services
2. Développement économique
3. Environnement
4. Transport
5. Aménagement du territoire
6. Sécurité publique (Île de Montréal)

Chapitre III, Compétences de la Communauté Métropolitaine.

Principe de base : Si le gouvernement veut créer une instance régionale efficace et pleinement responsable, on doit y retrouver l'ensemble des compétences nécessaires à l'accomplissement de son mandat.

Argumentation : L'ensemble de ce chapitre nous rend perplexe. Les compétences énumérées et leur description laissent croire que la CMM ne remplacera pas la CUM mais plutôt s'ajoutera à celle-ci. En effet, qu'en est-il des responsabilités complètes de l'environnement, du Conseil des Arts, du Service d'évaluation et du Service de la sécurité publique? La CUM deviendra-t-elle une MRC déguisée?

Si tel était le cas, on créerait ainsi un troisième palier administratif qui ouvrirait les portes toutes grandes aux dédoublements de mandats, de chevauchements et de situations conflictuelles de compétences.

Proposition 10 : Le RCM propose que l'ensemble des services et compétences de la CUM soit transféré à la Communauté Métropolitaine de Montréal avec le rajout des compétences développées strictement pour la CMM. Pour ce qui est du Service de la sécurité publique sur l'île de Montréal, il devient imputable à une commission de la CMM formée de représentants de l'Île de Montréal.

Chapitre IV, Dispositions financières, articles 162 à 166.

Le succès de la création de la Communauté Métropolitaine de Montréal comme celui de toute réforme municipale est indissociable de son financement. Le RCM a déjà fait une intervention majeure sur ce sujet en mars 2000. Le document intitulé *Équité fiscale et nouvelle ressources pour Montréal et sa région* propose une réforme importante de la fiscalité municipale et un mode de financement équitable qui assure l'avenir de Montréal et sa région. Les deux propositions qui suivent sont tirées de ce document que le RCM joint à son mémoire.

Principe de base : Les services provenant de la CMM sont réputés être d'intérêt et d'utilisation régionale. Ils doivent donc être financés de façon équitable par l'ensemble de ses bénéficiaires. Cette équité comprend les bénéfices reçus et le potentiel fiscal des entités locales qui sont appelées à payer la note.

Argumentation : La commission du programme du RCM a démontré dans son document que la façon de financer la CUM renfermait des iniquités importantes dans le calcul des quotes-parts. L'analyse de ce problème a révélé que des municipalités relativement bien nanties profitaient d'un système de péréquation au détriment de municipalités moins fortunées. De plus, la structure fiscale en vigueur dans les différentes composantes de la Communauté Métropolitaine de Montréal favorise l'étalement urbain autant des ménages que des entreprises. Enfin, l'instauration du partage de la croissance de l'assiette fiscale ne réglerait pas les problèmes d'iniquités tout en n'ajoutant que des ressources minimales.

Proposition 11 : **Que les services de la nouvelle CMM soit financés par une nouvelle fiscalité d'agglomération.**

- **Les contributions des municipalités doivent être calculées sur la base des potentiels fiscaux totaux des municipalités membres de l'instance supra municipale et non seulement sur la croissance fiscale d'une période donnée afin d'éviter les baisses ponctuelles des valeurs foncières et d'assurer une base fiscale large et stable ainsi que la répartition équitable du fardeau à travers le territoire.**
- **Comme le propose le rapport Bédard, pour assurer une répartition équitable des contributions entre municipalités, on doit calculer les contributions des municipalités sur la base de leur potentiel fiscal foncier et du revenu médian des ménages. Présentement, les contributions à la CUM sont calculées uniquement sur le potentiel fiscal.**

Proposition 12 : Qu'un Fonds de développement régional soit mis sur pied et financé par un mécanisme de partage régional de la croissance de l'assiette fiscale " tax base sharing " (Le calcul des contributions de ce fonds doit se faire par la même formule que pour les services, en considérant le potentiel fiscal foncier et le revenu médian par ménage de chaque municipalité).

En conclusion, monsieur le Président, le RCM vous remercie de lui avoir permis de faire valoir des modifications qu'il considère importantes pour que la création de la Communauté Métropolitaine de Montréal soit un succès. Les membres de la Commission du Programme du Parti ne regrette que le peu de temps qui leur a été donné pour étudier plus à fond le projet de loi. De plus, le RCM tient à réitérer avec insistance que toute réforme des structures municipales soient accompagnée ou précédée d'une réforme en profondeur de la fiscalité municipale.

Par contre, le Rassemblement des Citoyens et Citoyennes de Montréal comprend la célérité avec laquelle la ministre veut procéder. Il s'agit ici de la fin d'un long processus initié par la publication du rapport Pichette à la demande du gouvernement précédent et qui, aujourd'hui, après le rapport Bédard, nous permet enfin d'entrevoir la création d'une Communauté Métropolitaine de Montréal. À l'usage, nous espérons que nous assisterons à la naissance d'un véritable esprit régional et d'une vision commune de tous les intervenants pour assurer un développement harmonieusement de Montréal et sa région.

La participation du RCM est motivée par son souci de promouvoir les principes de démocratie, de transparence, d'équité, d'efficacité et d'imputabilité qui sont les seuls garants de la réussite de l'exercice en cours. Il ne s'agit pas de créer un petit club d'initiés qui vont décider de l'avenir de la région montréalaise derrière des portes closes mais il s'agit plutôt de donner naissance à une structure régionale qui va aller chercher l'adhésion de l'ensemble de la population et de ses représentants. Ainsi, Montréal pourra jouer pleinement son rôle de moteur économique et culturel du Québec.