

CAT-011M

C. P. PL 104

Loi modifiant diverses dispositions  
afin notamment de donner suite  
à certaines demandes  
du milieu municipal



## **Mémoire de la Ville de Montréal**

Présenté à la Commission de l'aménagement du territoire  
dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques  
sur le projet de loi n° 104, *Loi modifiant diverses dispositions afin notamment  
de donner suite à certaines demandes du milieu municipal*

Le 1<sup>er</sup> octobre 2025



## Table des matières

<b>Introduction .....</b>	<b>2</b>
<b>1. La gouvernance de la CMM : rappels importants .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Les fondements du modèle actuel .....</b>	<b>5</b>
<b>3. L'introduction d'un double-standard préoccupant pour Montréal .....</b>	<b>6</b>
<b>4. Une réforme aux objectifs non-démontrés .....</b>	<b>8</b>
<b>Conclusion .....</b>	<b>9</b>

## Introduction

La Ville de Montréal souhaite exprimer ses vives préoccupations à l'égard du dépôt du projet de loi n° 104, *Loi modifiant diverses dispositions pour donner suite à différentes demandes du milieu municipal*. Bien qu'il importe de souligner l'ajout de certains éléments intéressants en matière d'aménagement du territoire et de fiscalité municipale, la Ville de Montréal questionne la décision du gouvernement du Québec d'introduire une réforme unilatérale de la gouvernance de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) sans aucune consultation ou discussion préalable avec les parties concernées. Cette réforme modifie la représentation au sein de la CMM et retire à l'agglomération de Montréal sa représentativité démographique. En effet, les changements proposés entraînent une réduction de la part des membres du conseil de la Communauté représentant l'agglomération de Montréal de 14 à 12 membres, par la diminution du nombre de membres du conseil de 28 à 26 membres. Ils viennent également abaisser la part des membres du comité exécutif de la Communauté issus de l'agglomération de Montréal de quatre à trois membres, faisant ainsi passer la taille du comité exécutif de huit à sept membres.

Moteur économique, social, culturel et pôle d'attraction incontesté dans l'est du Canada, l'agglomération de Montréal représente 50,9 % de la population de la grande région métropolitaine. À cela s'ajoute son caractère unique de métropole qui lui confère une attractivité inégalée pour l'ensemble de la région, tant sur le plan des attraits touristiques, des avancées technologiques, des investissements étrangers et de la recherche que par sa diversité culturelle unique.

La gouvernance actuelle de la CMM repose sur un équilibre démocratique fondé sur la population et un mécanisme décisionnel équilibré, soit le vote qualifié aux deux tiers pour les décisions relatives aux finances, aux documents de planification et autres décisions importantes. La réforme proposée suggère d'abolir ce modèle en le justifiant par un calcul de la représentativité basé sur un nouveau critère, celui des électrices et des électeurs inscrits, qui est introduit au sein du mémoire déposé au conseil des ministres et accompagnant le projet de loi.

Le critère qui est utilisé actuellement, soit celui de la représentation proportionnelle de la population, est une donnée précise, équitable, objective, documentée et utilisée par l'ensemble des municipalités du Québec. Le critère des électrices et des électeurs inscrits, à l'inverse, est hautement variable dans le temps et exclut d'emblée certaines populations dont plusieurs très vulnérables. De surcroît, la volonté présumée d'ajuster la répartition des sièges des autres secteurs afin de mieux refléter l'évolution démographique du Grand Montréal n'est actuellement pas répertoriée dans le projet de loi. Par conséquent, la Ville de Montréal s'interroge grandement sur les fondements – ou visées – motivant la volonté gouvernementale de remplacer uniquement pour le territoire de la CMM la représentation proportionnelle par les électeurs inscrits.

Montréal ne peut donc pas passer sous silence la singularité de cette décision gouvernementale à un mois jour pour jour des élections municipales imposant ainsi aux futurs élus et élues de la région métropolitaine un modèle sur lequel ils n'auront pas eu l'occasion d'être consultés, entendus et de réfléchir plus longuement aux répercussions qu'il impose pour le futur de la métropole économique du Québec.

Dans ce contexte hautement délicat, la Ville de Montréal remercie la Commission de l'aménagement du territoire pour son accueil et son intérêt envers les commentaires qu'elle souhaite exprimer dans le cadre des présentes consultations particulières et auditions publiques. **Montréal considère néanmoins que les conditions sont loin d'être réunies pour tenir un débat constructif sur cette question et demande de retirer du projet de loi les dispositions concernant la gouvernance de la CMM.**

## 1. La gouvernance de la CMM : rappels importants

La Communauté métropolitaine de Montréal est un organisme supra municipal, dont le territoire regroupe 82 municipalités, réparties en cinq secteurs géographiques. Le conseil de la CMM constitue son instance décisionnelle principale et ce dernier est constitué de membres désignés par les cinq secteurs qui la composent. La Couronne Sud y désigne quatre membres, issus des conseils municipaux compris dans les municipalités régionales de comté (MRC) de Vaudreuil-Soulanges, Roussillon, Beauharnois-Salaberry, Vallée-du-Richelieu, Marguerite-D'Youville et Rouville. La Couronne Nord désigne également quatre membres provenant des conseils municipaux des MRC de Deux-Montagnes, Mirabel, Thérèse-De Blainville, L'Assomption et Les Moulins. La Ville de Longueuil désigne trois membres, dont la mairesse ainsi que deux membres issus de son conseil d'agglomération (lequel représente les municipalités de Boucherville, Brossard, Saint-Lambert et Saint-Bruno-de-Montarville). Pour sa part, la Ville de Laval désigne trois membres en provenance de son conseil municipal, incluant le maire de la ville.

L'agglomération de Montréal désigne 12 membres issus de son conseil municipal ainsi que deux représentants parmi les 15 conseils municipaux<sup>1</sup> des villes liées de l'île de Montréal. La loi sur la CMM précise également que la mairesse de Montréal préside d'office le conseil de la CMM. En cas d'égalité des voix, celle-ci dispose d'un vote prépondérant.

La plupart des décisions du conseil de la CMM sont prises à la majorité des membres présents. Toutefois, les décisions ayant un impact plus significatif (budgets, règlements de planification, etc.) doivent obligatoirement être adoptées par une majorité des deux tiers. Le modèle en place garantit qu'aucun secteur – incluant l'agglomération de Montréal - ne peut agir seul pour, par exemple, imposer une décision à l'ensemble du conseil. À noter que l'expérience de la CMM des 25 dernières années démontre que les votes sur des décisions sont l'exception, plutôt que la règle.

Malgré tout, la Ville de Montréal est ouverte aux discussions afin d'améliorer le modèle actuel. Il est toutefois souhaitable que cette démarche soit entreprise de manière transparente et rigoureuse, afin de s'assurer que tous les enjeux soient mis sur la table et que toutes les parties prenantes soient consultées.

---

<sup>1</sup> Ces municipalités sont : Baie-D'Urfé, Beaconsfield, Côte Saint-Luc, Dollard-des-Ormeaux, Dorval, Hampstead, Kirkland, L'Île-Dorval, Montréal-Est, Montréal-Ouest, Mont-Royal, Pointe-Claire, Sainte-Anne-de-Bellevue, Senneville et Westmount.

## 2. Les fondements du modèle actuel

La *loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (LERM) structure la représentativité démocratique dans les municipalités québécoises en prescrivant notamment une échelle minimale et maximale de districts électoraux présents sur un territoire. L'article 12 de cette même loi prévoit également que chaque district électoral doit être délimité de façon que le nombre d'électeurs dans ce district ne soit ni supérieur ni inférieur de plus de 15 % au quotient obtenu par la division du nombre total d'électeurs de la municipalité par le nombre de districts. La LERM encadre ainsi l'apport populationnel dans l'établissement de règles démocratiques uniformes, lesquelles permettent d'établir un système de représentativité à l'échelle municipale. Or, il importe de souligner que la LERM limite la portée de l'usage du critère du nombre d'électeurs et d'électorales à la « mécanique électorale ». Elle ne fait mention d'aucune autre mesure où ce même critère doit s'appliquer pour établir les règles de gouvernance afférentes aux instances de représentation supra municipales, telles que la gouvernance des municipalités régionales de comté (MRC), des régies intermunicipales ou encore les communautés métropolitaines, et ce, même si cette même loi réfère à ces différentes instances en plusieurs occasions.

Loin d'être étonnante, cette situation témoigne de la volonté originale de l'État québécois, au moment de la création des instances supra locales, d'accorder à l'élu local le statut de représentant de sa population. Conformément à ce principe démocratique fondamental, la première itération de la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*, sanctionnée en juin 2000 et qui s'appuyait sur un rapport exhaustif produit par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, établissait le mode de désignation des dirigeants des communautés métropolitaines selon la représentation proportionnelle :

Diverses options ont été envisagées à ce propos, par exemple des communautés métropolitaines dont le conseil aurait été élu au scrutin universel (...). L'option retenue est plutôt celle de communautés métropolitaines dont les membres seront délégués et non élus (...). Le mode de désignation des dirigeants s'appuiera sur certains principes, en particulier celui d'une représentation proportionnelle à la population » (notre soulignement)<sup>2</sup>.

Ces orientations gouvernementales établies en 2000 ont fait l'objet d'une réflexion approfondie, conjuguée à des consultations importantes auprès des différentes parties impliquées. Elles avaient pour objectif de garantir un équilibre entre les secteurs, fondé sur des données démographiques inclusives, stables et universelles, mais également de doter l'instance de balises et de contre-pouvoirs efficaces.

---

<sup>2</sup> Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, *La réorganisation municipale : changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens*, Gouvernement du Québec, 2000, p.89.

### 3. L'introduction d'un double-standard préoccupant pour Montréal

Les travaux réalisés en 2024 par la CMM dans le cadre de la révision du Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) ont permis d'établir des projections populationnelles claires quant à l'évolution démographique de la région métropolitaine pour les décennies à venir. Issues de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ), ces données projetées témoignent d'une stabilité relative des parts de population selon les cinq secteurs de la CMM d'ici 2035, confirmant ainsi l'absence d'un « besoin objectif » de modifier le poids relatif de chaque secteur dans la composition des instances de la Communauté.

Actuellement, le projet de loi n° 104 propose de transformer, dès 2026, le modèle de gouvernance historique, en le justifiant principalement sur le nombre d'électrices et d'électeurs inscrits. Dans ce scénario, le secteur de Montréal est réduit de 50,1 % à 46 % du poids décisionnel, alors que les autres secteurs voient leurs poids respectifs accrus. L'application de ce critère d'électrices et d'électeurs inscrits a pour effet de réduire, dans le projet de loi, le nombre de sièges attribués à l'agglomération de Montréal seulement. Or, une application rigoureuse et uniforme de ce même critère devrait plutôt avoir pour impact de retirer un seul siège à l'agglomération de Montréal et d'attribuer un siège additionnel à la Couronne Nord. On comprend plutôt que le gouvernement du Québec propose de moduler le nombre de sièges pour le seul secteur de Montréal, sans appliquer la même logique de manière équitable à l'ensemble des membres. Face à ce constat, la Ville de Montréal s'interroge sur la neutralité de la présente démarche.

**Tableau 1 – Répartition des membres du conseil de la CMM<sup>3</sup>**

	Gouvernance actuelle (Critère population)		Gouvernance actuelle Projection démographique 2046		Gouvernance proposée PL 104 (Critère électeurs)		
	Population 2021	Conseil	Population 204-6 (p)	Conseil	Électeurs 2021 (%)	Conseil (26 membres)	Conseil (28 membres)
Agglomération de Montréal	50 %	14 (50 %)	46 %	13 (46 %)	46 %	<b>12</b> (46 %)	<b>13</b> ←
Agglomération de Longueuil	11 %	3 (11 %)	12 %	3 (11 %)	11 %	3 (12 %)	3 (11 %)
Laval	11 %	3 (11 %)	11 %	3 (11 %)	11 %	3 (12 %)	3 (11 %)
Couronne Nord	15 %	4 (14 %)	17 %	5 (18 %)	17 %	<b>4</b> (15 %)	<b>5</b> ←
Couronne Sud	13 %	4 (14 %)	15 %	4 (14 %)	14 %	4 (15 %)	4 (14 %)
<b>Total</b>	<b>100 %</b>	<b>28</b>	<b>100 %</b>	<b>28</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>28</b>

Or, la portée des changements proposés n'est pas sans conséquence. Alors que le critère de la démocratie représentative ne requiert aucune démarche particulière pour un citoyen, les modalités d'inscription à titre d'électeur sur la liste électorale municipale sont plus complexes,

<sup>3</sup> Source : CMM. Données arrondies.

notamment par le fait qu'elles comprennent plusieurs conditions devant être répondues de façon simultanée : d'abord une personne majeure doit être domiciliée sur le territoire de la municipalité et habiter le Québec depuis au moins six mois, être dûment inscrite sur la liste électorale et, évidemment, être de citoyenneté canadienne<sup>4</sup>.

Justifier un nouveau calcul en le fondant sur la base électorale soulève également d'importantes préoccupations relatives à plusieurs pans de la population représentés par les élus siégeant aux instances de la CMM. Par exemple, un tel recalcul implique désormais d'exclure la totalité des résidents non citoyens (immigrants, réfugiés et résidents permanents), une situation pour le moins paradoxale alors que la Ville de Montréal constitue le principal foyer d'accueil pour les personnes issues de l'immigration au Québec, devançant de loin les autres secteurs de la CMM.

Cette même logique s'applique également aux citoyens non-électeurs, lesquels se retrouvent en plus grande proportion sur le territoire montréalais. La population itinérante, notamment autochtone et inuite, se retrouve très majoritairement sur le territoire montréalais et est, compte tenu des facteurs multiples de vulnérabilités et de désaffiliation sociale, significativement moins encline à se prévaloir de son statut d'électeur.

À cela s'ajoute évidemment les personnes mineures qui, malgré leur absence de statut d'électeur, sont en droit d'être comptabilisées comme des personnes entières et méritantes d'une voix représentée au sein de la CMM. Ces dernières bénéficient de plusieurs services et équipements métropolitains.

Déjà fortement vulnérabilisées et en forte demande de services, les populations immigrantes et itinérantes sont directement « exclues » de la justification du calcul proposé par la réforme gouvernementale. Un tel recul ne peut qu'ajouter à la perception que ces personnes « comptent » moins.

Finalement, cette proposition de réforme de la gouvernance de la CMM concerne uniquement la région métropolitaine et, au premier chef, la Ville de Montréal. Alors que les populations de l'ensemble des MRC, des régies intermunicipales et de la Communauté métropolitaine de Québec continueront de bénéficier d'un modèle de gouvernance supra local établi sur une base populationnelle stable, inclusive et précise, les citoyens de la Communauté métropolitaine de Montréal seraient, pour leur part, soumis à un régime fondé sur un cadre plus imprécis et volatil. Cette modification de critère est un précédent important et pourrait éventuellement mener à des réformes dans d'autres secteurs. C'est pourquoi il est primordial que la réflexion à ce sujet soit sérieuse.

Un tel raisonnement apparaît d'autant plus incongru qu'il n'a le mérite de trouver aucune autre application extérieure. Si une réflexion entourant les principes de représentation supra locale doit s'effectuer au Québec, la Ville de Montréal exprime la ferme volonté que celle-ci s'effectue de façon équitable, c'est-à-dire à l'échelle de la province. Plus encore, la Ville de Montréal s'attendrait à voir une adéquation de sa contribution aux cotisations municipales alimentant le budget annuel de la CMM ajustée en conséquence. Pour l'heure, le projet de loi demeure muet à cet effet, laissant entendre que cette dernière continuerait de financer 53 % des dépenses de la Communauté avec seulement 46 % des voix au conseil.

---

<sup>4</sup> Les électeurs non domiciliés doivent également remplir les critères de citoyenneté et d'inscription sur la liste électorale.

## 4. Une réforme aux objectifs non-démontrés

Le bilan des 24 années de fonctionnement du conseil de la CMM témoigne d'une grande capacité à adopter des décisions structurantes, tant en matière de planification que de financement. La grande majorité des résolutions soumises au conseil de la CMM ont été adoptées majoritairement à l'unanimité ou encore avec un appui dépassant les deux tiers requis, que l'on pense à l'adoption des plans métropolitains (PMAD), des budgets annuels, des mécanismes de financement du transport collectif et des plans sectoriels en matière d'environnement, de logement ou de développement économique. Il ressort de ces décisions un haut degré de cohésion et une capacité unique du conseil à forger des consensus métropolitains sur des enjeux complexes, ce qu'a toujours souligné la Ville de Montréal.

Dans les années récentes, un débat plus polarisé a été recensé sur l'imposition d'une taxe sur l'immatriculation des véhicules de promenade (TIV) adoptée en 2023. Cette mesure, introduite pour répondre aux besoins urgents de financement du transport collectif, a soulevé des préoccupations en raison des disparités quant au niveau de desserte en transport collectif sur le territoire. La perception de chaque secteur à l'égard de ce qui constitue un juste partage de l'effort fiscal était ainsi au cœur du débat, ce qui a donné lieu à des prises de position divergentes au sein du conseil.

Toutefois, ces positions divergentes ne s'inscrivent pas dans une logique de confrontation entre blocs territoriaux, mais plutôt de points de vue différents sur les mécanismes de financement du transport collectif. À ce moment, les élus de chaque secteur ont également eu l'occasion d'échanger sur les sujets, avant de se positionner au conseil de la CMM. À l'issue de cet exercice, l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM) s'est aussi engagée à revoir le partage des coûts à l'intérieur de chaque couronne de manière à assurer une meilleure équité entre les municipalités qui les composent.

Bien que le fonctionnement actuel du conseil de la CMM permet aux différends de s'exprimer tout en maintenant un cadre décisionnel stable, fondé sur la concertation et la recherche de compromis, la Ville de Montréal ne s'oppose pas à une révision de la gouvernance. Il est toutefois souhaitable que cette démarche soit entreprise avec sérieux et rigueur, et après une consultation en bonne et due forme. Alors que les élections dans les municipalités auront lieu dans moins d'un mois, et que plusieurs nouveaux élus siégeront dans les prochains mois au sein de la CMM, le moment choisi pour réfléchir à cette réforme apparaît peu propice aux réels échanges et changements.

## Conclusion

Loin d'être anodine, la réforme de la gouvernance de la CMM introduit ici une brèche significative au principe du « pas de taxation sans représentation ». L'exclusion des personnes non-électrices pour déterminer le seuil de représentativité des élus au sein de son conseil a pour grave impact de retirer à ces personnes leur voix au chapitre dans l'administration de la CMM. Ceci inscrit un grave recul dans la démocratie municipale au Québec et crée un précédent arbitraire hautement préoccupant.

En conséquence, la Ville de Montréal s'interroge sur la pertinence d'introduire une nouvelle gouvernance ayant pour impact de réduire la voix des personnes ne disposant pas du statut d'électeur au sein des instances décisionnelles de la CMM. Elle est également préoccupée par le précédent créé par cet acte relevant de l'arbitraire et s'inquiète d'éventuelles applications autres qui pourraient trouver écho dans un tel système à deux vitesses.

Enfin, les règles de prise de décision actuelles de même que la composition sectorielle équilibrée du conseil, répartie entre l'agglomération de Montréal, Laval, Longueuil et les deux couronnes Nord et Sud, renforcent la logique de dialogue interterritorial. Les données disponibles démontrent que ces règles de gouvernance favorisent une culture de délibération orientée vers la coopération, où les décisions émergent du consensus plutôt que de l'affrontement. Comme le démontre l'historique décisionnel de la CMM, le cadre actuel contribue à la stabilité des décisions métropolitaines tout en assurant leur légitimité auprès de l'ensemble des composantes du Grand Montréal.

Devant l'absence de besoin réel ancré dans les données probantes, et conformément à la résolution CM25 0621 unanimement adoptée par son conseil municipal le 16 juin 2025, la Ville de Montréal souhaite réitérer l'importance de préserver le critère de représentation de la CMM basé sur le nombre de résidentes et de résidents et non celui d'électrices et d'électeurs, comme cela demeure le cas pour toutes les autres régions du Québec. En conséquence, elle exhorte le gouvernement du Québec à **retirer du projet de loi 104 les dispositions portant sur la modification de la gouvernance de la CMM.**

La Ville de Montréal demeure disposée et ouverte à participer à une démarche inclusive de réflexion sur l'avenir de la gouvernance métropolitaine dans un contexte où toutes les parties, incluant les élues et élus municipaux du 2 novembre prochain, pourraient se réunir et tenir un débat sain et transparent.

