Université du Québec
INRS-Urbanisation

RAPPORTS DE POUVOIR ET ENJEUX MÉTROPOLITAINS DANS L'AGGLOMÉRATION MONTRÉALAISE, 1920-1961 : LES PROBLÈMES DE L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE, DE LA PLANIFICATION DU TERRITOIRE ET DU TRANSPORT DES PERSONNES

par
Stéphane PINEAULT
B. Sc. Urbanisme

Thèse présentée
pour l'obtention
du grade de Philosophiæ doctor (Ph.D.) en Études urbaines
(programme offert conjointement par l'INRS-Urbanisation et l'UQAM)

Jury d'évaluation

Président du jury et examinateur interne	Jacques LÉVEILLÉE Département de science politique Université du Québec à Montréal
Examinatrice externe	Michèle DAGENAIS Département d'histoire Université de Montréal
Examinateur externe	Andrew SANCTON Department of Political Science University of Western Ontario
Examinateur interne	Marc V. LEVINE Department of History University of Wisconsin-Milwaukee
Directeur de recherche	Jean-Pierre COLLIN INRS-Urbanisation
Codirecteur de recherche	Robert PETRELLI Département d'études urbaines et touristiques Université du Québec à Montréal

Thèse soutenue le 30 octobre 2000

© droits réservés de Stéphane Pineault, 2000

RÉSUMÉ

Cette thèse analyse la question des rapports de pouvoir et des enjeux métropolitains à Montréal, entre 1920 et 1961, à la lumière des problèmes plus spécifiques de l'organisation institutionnelle, de la planification du territoire et du transport des personnes.

Pour mieux comprendre ces rapports de pouvoir, l'analyse s'appuie sur l'approche des régimes politiques urbains. Cette approche propose une conception du pouvoir en termes de « production sociale », conception selon laquelle la création d'une alliance, entre des acteurs privés et publics, est nécessaire pour que des « politiques publiques significatives » se réalisent.

À partir de sources documentaires qui permettent de saisir le jeu des acteurs concernés, la recherche explore la nature des rapports de pouvoir caractérisant les enjeux métropolitains en se questionnant sur la présence d'une régime politique urbain, ou métropolitain, à l'échelle de l'agglomération montréalaise.

La notion de régime insiste sur l'importance des ressources pour bien comprendre la façon dont les alliances apparaissent. Dans le cas de l'alliance observée dans l'agglomération de Montréal, deux acteurs sont mieux situés pour mener à bien des politiques métropolitaines. Premièrement, la Ville de Montréal, tant en raison de son poids démographique et de l'importance de ses ressources fiscales et professionnelles. Deuxièmement, le gouvernement du Québec qui dispose d'un pouvoir, d'abord de contrainte et de tutelle, mais aussi financier, qui lui permet de mener les politiques publiques qu'il privilégie.

Au terme de l'analyse, l'hypothèse selon laquelle l'année 1921 marque le début d'un nouveau type de rapport entre Montréal, certaines municipalités de la banlieue de l'île et le gouvernement provincial est vérifiée partiellement. Mais la seconde partie de cette hypothèse, selon laquelle cette nouvelle dynamique, qui prend la forme d'un régime politique urbain de type « réformiste métropolitain », qui réussit à se maintenir pendant plusieurs années, ne s'avère pas exacte. En effet, bien que la création de la Commission métropolitaine de Montréal puisse être interprétée comme le fruit d'une alliance à laquelle participe la Ville

de Montréal, les représentants socio-économiques et les municipalités de banlieue, plusieurs difficultés empêchant cette alliance de se renforcer dénotent plutôt l'affirmation des pouvoirs de la Ville de Montréal et du gouvernement provincial. Le régime politique métropolitain de l'agglomération montréalaise qui existe entre 1920 et 1961 peut, en ce sens, être qualifié de régime « ville centre-dépendant de l'État ». C'est-à-dire que la production des politiques publiques métropolitaines significatives est essentiellement accomplie par une collaboration entre la Ville de Montréal et le gouvernement du Québec.

Dans ce contexte, et plus particulièrement à la lumière du rôle restreint joué par le secteur privé dans cette alliance, le cas de l'agglomération montréalaise répond difficilement aux critères normalement reconnus par la littérature pour identifier l'existence d'un régime politique. Pour accepter que le type d'alliance existant entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal soit qualifié de régime politique urbain, ou métropolitain, la notion de régime doit donc être réinterprétée.

Cette relecture éclaire deux différences fondamentales qui distinguent cette recherche de la plupart des études ayant utilisé l'approche des régimes politiques urbains, différences qui apparaissent déterminantes pour la nature des rapports de pouvoir identifiés ici. La première différence apparaît liée à la tradition des provinces canadiennes en matière de gestion municipale où, contrairement au contexte américain, le gouvernement de tutelle exerce un contrôle important sur les municipalités. La deuxième distinction concerne la nature des alliances à l'échelle métropolitaine qui, à la différence des alliances à l'échelle urbaine, dépendent avant tout des ressources gouvernementales et des municipalités qui forment l'agglomération, plutôt que des ressources du secteur privé.

Étudiant

Directeur de recherche

Codirecteur de recherche

REMERCIEMENTS

Autant une thèse est une démarche individuelle et solitaire, autant elle ne saurait être réalisée sans la contribution et le soutien, à plusieurs niveaux, de nombreuses personnes.

Je désire remercier en particulier mon directeur de recherche, Jean-Pierre Collin, qui m'accompagne depuis le début de ce long processus ; sa générosité, sa disponibilité, son sens critique aiguisé ne se sont jamais démentis. Je dois beaucoup également à mon co-directeur, Robert Petrelli, qui est à l'origine de mon intérêt pour le phénomène urbain en général et pour les enjeux métropolitains en particulier. Ses commentaires judicieux ont grandement orienté ce travail.

Je remercie deux amis qui ont plus directement participé aux étapes finales de la rédaction. Dans un premier temps, Claire Poitras a bien voulu commenter une version de la thèse. Ses remarques ont permis de clarifier certains passages et de raffiner la structure de l'ensemble. Gilles Bourdeau a également commenté la thèse en plus d'effectuer la correction linguistique avec une minutie remarquable.

Cette recherche a pu se réaliser, en partie, grâce au soutien financier de l'Institut national de la recherche scientifique (programme de bourses d'études) et de la Fondation Desjardins (concours de subvention de recherche en études urbaines). Je remercie ces deux organismes pour leur aide.

La richesse des sources documentaires reste difficile à exploiter sans l'aide de personnes qui en sont familières. Je suis ainsi redevable à plusieurs professionnels en gestion de documents et des archives. Je veux remercier tout particulièrement Monsieur Gilles Lafontaine, technicien en gestion de documents, qui m'a accueilli pendant plusieurs mois aux archives de la Communauté urbaine de Montréal. Je remercie également madame Lynne Trépanier, technicienne en gestion de documents et Monsieur Michel Marsan, responsable du service de la gestion des documents à la CUM, pour leur collaboration. De longs séjours se sont aussi déroulés à la Division de la gestion de documents et des archives de la Ville de Montréal. Je tiens à remercier tout particulièrement Mesdames Hélène Charbonneau qui, la

première, m'a initié aux archives de la Ville et Lucie Pelletier qui a répondu avec diligence à mes nombreuses demandes de consultation. Je remercie aussi les autres membres du personnel pour leur serviabilité.

Je salue mes collègues du doctorat dont le soutien, tant moral qu'intellectuel, ne s'est jamais démenti : ils sont nombreux et sauront se reconnaître.

Je remercie aussi chaleureusement mes parents, ma famille et mes amis pour leur attention, leur écoute, leur sensibilité et leurs nombreux encouragements.

Enfin, ma conjointe Julie et mon fils Raphaël méritent mes plus tendres remerciements. Ce sont eux qui, quotidiennement, ont eu à subir les hauts et les bas de la vie avec un doctorant. Je ne leur dirai jamais assez combien leur présence a compté dans l'accomplissement et l'aboutissement de ce travail. Je leur dédie cette thèse qui, d'une certaine manière, tente de comprendre comment des hommes et des femmes essaient de mieux vivre ensemble.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ i

REMERCIEMENTS iii

LISTE DES TABLEAUX xi

LISTE DES FIGURES xiii

LISTE DES CARTES xv

INTRODUCTION 1

CHAPITRE I
LES ENJEUX MÉTROPOLITAINS ET LES RÉGIMES POLITIQUES URBAINS : PROBLÉMATIQUE ET APPROCHE 7

1.1 La nature et l'évolution des enjeux métropolitains 7

1.1.1 Les enjeux métropolitains : survol historique des arguments théoriques et des pratiques 9

- Jusqu'en 1960 : le renforcement du mouvement consolidationniste 9

- Depuis 1950 : une explosion théorique où l'antinomie du débat s'affirme puis s'atténue ; une pratique dominée par la fragmentation 14

1.1.2 Des acteurs aux attitudes difficiles à saisir 19

1.2 Le pouvoir local pour éclairer les enjeux métropolitains 22

1.2.1 Un survol rapide des approches du pouvoir local 23

- Le débat des community studies 24

- L'économie politique urbaine 25

1.2.2 Les régimes politiques urbains 27

- Les hypothèses qui sous-tendent le modèle 27

- Le pouvoir en termes de « production sociale » et le concept de régime politique urbain 29

- Les études qui utilisent l'approche 33

- Un apport original? Critique et réplique 36

- Une approche adaptable? 39

CHAPITRE 2
LES ENJEUX MÉTROPOLITAINS DANS L'AGGLOMÉRATION MONTRÉALAISE : MISE EN CONTEXTE ET HYPOTHÈSES 41

2.1 L'agglomération montréalaise : état de la question et mise en contexte 41

2.1.1 Une période peu analysée pour elle-même 41

2.1.2 Un survol du contexte de l'agglomération montréalaise 47

- La période des annexions 47

- Une poussée démographique qui exerce une pression sur les structures municipales 50

- Un État présent qui intervient dans l'architecture du pouvoir 58

- Une évolution administrative rythmée par les demandes d'amendements aux chartes de Montréal et des organismes métropolitains 66

- Une scène politique locale atomisée caractérisée par le cumul des mandats et l'apparition tardive des partis politiques locaux 66

2.2 Les rapports de pouvoir et les enjeux métropolitains entre 1920 et 1961 : une période charnière 68

2.2.1 Les politiques publiques métropolitaines : hypothèses et approche 68

2.2.2 Les sources documentaires et la méthodologie 76

CHAPITRE 3
VERS UNE SOLUTION INSTITUTIONNELLE AUX PROBLÈMES MÉTROPOLITAINS .. 83

3.1 Une commission devant solutionner deux problèmes 84

3.2 Des commissaires représentatifs du milieu montréalais 85

3.3 Les délibérations de la Commission de la charte de la cité de Montréal 88

3.3.1 Des représentants de la banlieue qui commencent à s'organiser 91

3.3.2 Les représentants de la banlieue devant la Commission 93

3.3.3 Les sous-commissions entrent en scène 99

3.3.4 L'élaboration de la nouvelle charte de la Ville se poursuit en parallèle 100

3.3.5 Un sous comité conjoint pour accélérer le rythme des travaux 101

3.3.6 Un projet réprouvé par la majorité des maires de l'île 104

3.4 Sur le terrain de la Législature 110

3.4.1 Le projet de la nouvelle charte de la Ville 111

3.4.2 Le projet de la Commission métropolitaine 114

3.5 La loi créant la Commission métropolitaine de l'île de Montréal 118

3.6 Conclusion....122

CHAPITRE 4
DU MANDAT INITIAL DE LA COMMISSION MÉTROPOLITAINE AUX TENTATIVES DE RÉFORMES, 1921-1939 127

4.1 Les premières années de la Commission métropolitaine de Montréal, 1921-1939....129

4.1.1 Les membres de la Commission 129

4.1.2 Le mandat initial 133

4.1.3 Une autorité et une existence tout de même contestées 136

4.1.4 Une mission dont l'évolution est contrainte par le gouvernement de tutelle 142

4.2 Les problèmes métropolitains entre 1921 et 1927 : la planification de l'île de Montréal et le système des arrondissements....146

4.2.1 La Ligue du progrès civique : lieu de rencontre et de diffusion pour des personnalités d'horizons divers....147

4.2.2 L'Union des municipalités de la province de Québec : lieu de rencontre et de diffusion pour les élus locaux....150

4.2.3 Le mouvement de réforme métropolitaine à Montréal : une rencontre de la Ligue, de l'Union et de la Commission. 153

4.2.4 Le système des arrondissements et le plan d'ensemble : indissociables...159

4.2.5 La Commission d'étude sur le système des arrondissements 162

4.3 La planification de l'île de Montréal entre 1929 et 1939 : une lutte entre la Ville de Montréal et la Commission métropolitaine pour en acquérir la responsabilité 167

4.3.1 La suite de la campagne de la Ligue du progrès civique....169

4.3.2 La Ville de Montréal tente de s'imposer en matière de planification urbaine....171

4.3.3 Le pacte fiscal de 1935 : une condition pour le succès des politiques métropolitaines ou la confirmation de l'autonomie montréalaise?....176

4.3.4 Le service d'urbanisme et de recherche de la Commission métropolitaine : une expérience métropolitaine qui se bute à plusieurs réticences 178

4.3.5 Le service d'urbanisme et de recherche : une dernière tentative de la Commission métropolitaine pour s'imposer 183

4.3.6 La Commission du troisième centenaire de Montréal : la Ville reprend l'initiative....188

4.4 Conclusion....192

CHAPITRE 5
LES TENTATIVES POUR UNE GESTION MÉTROPOLITAINE DU TRANSPORT, 1920-1939 197

5.1 La problématique du transport collectif et individuel sur l'île de Montréal 198

5.1.1 Le transport en commun toujours dominant 198

5.1.2 Le transport en commun : des origines privées aux premières tentatives de régulation publique 203

5.1.3 Un réseau routier public qui se met en place alors que l'utilisation du transport en commun atteint son apogée 205

5.1.4 Le problème de la circulation 209

5.2 Les solutions réformistes au problème du transport et de la circulation 210

5.3 Le cas du boulevard métropolitain : une politique publique symbolique pour les réformistes métropolitains 214

5.3.1 Un projet au coeur des premières demandes d'amendements à la charte de la Commission métropolitaine 215

5.3.2 Les municipalités du « Lakeshore » et le tracé « alternatif » 218

5.3.3 Un début de construction qui semble imminent 220

5.3.4 Les tentatives de déblocage 223

5.3.5 Le projet « alternatif » du ministère de la Voirie 235

5.4 Conclusion 241

CHAPITRE 6
UN PALIER INTERMÉDIAIRE PRIS EN ÉTAU (1940-1961) 245

6.1 Une tutelle et une réforme à la charte pour Montréal 247

6.2 Une Commission métropolitaine qui tente de se redéfinir 251

6.2.1 La réorganisation financière de 1944 251

6.2.2 De nouvelles tentatives de réforme de la Commission métropolitaine : vers une véritable institution métropolitaine ou une stratégie d'accroissement du pouvoir de Montréal au détriment de la banlieue? 255

6.3 Le Conseil économique métropolitain de Montréal : une assise pour l'apparition d'un régime politique métropolitain à Montréal? 263

6.3.1 Un organisme ambitieux 263

6.3.2 Une première année d'activités intenses 266

6.3.3 Un organisme qui s'essoufle rapidement 269

6.4 Une période de bouleversements importants 273

6.4.1 À la recherche d'une solution pour le problème de l'organisation politique et administrative de l'île de Montréal : la Commission Paquette....274

6.4.2 Un rapport rapidement contesté....280

6.4.3 Une dynamique nouvelle qui a des conséquences directes pour la problématique métropolitaine....282

6.4.4 Vers une alternative à une Commission métropolitaine agonisante....285

6.4.5 L'affrontement de deux visions métropolitaines : la Ligue d'action civique contre le Ralliement du Grand Montréal. 292

6.5 De la Commission métropolitaine à la Corporation de Montréal métropolitain....297

6.5.1 La Commission Croteau 297

6.5.2 Les opposants s'organisent 303

6.5.3 La première étape du comité des bills privés : improvisation et négociations....311

6.5.4 L'étude du projet de loi créant la Commission du Grand Montréal....316

6.6 Une Corporation modeste qui marque un changement important....319

6.6.1 La mise en place de l'organisme....320

6.6.2 Les premiers signes de tensions entre la Corporation et la Ville de Montréal....322

6.6.3 Une conception différente de la coopération métropolitaine qui s'affirme devant le comité des bills privés....325

6.7 Le Parti Civique au pouvoir : l'aboutissement d'une longue transformation 327

6.7.1 La Ville de Montréal et la Corporation de Montréal métropolitain face-à-face 329

6.7.2 L'affrontement se poursuit au Comité des bills privés....331

6.7.3 Une Corporation paralysée....334

6.8 Conclusion....338

CHAPITRE 7
LES TENTATIVES POUR UNE GESTION MÉTROPOLITAINE DU TRANSPORT DES PERSONNES....345

7.1 La municipalisation de la Compagnie des tramways de Montréal....346

7.1.1 La tentative de la Commission métropolitaine pour s'approprier l'étude du problème du transport dans la région....347

7.1.2 Une proposition montréalaise où la banlieue est écartée....349

7.1.3 Une solution provinciale où les municipalités acquièrent peu de pouvoir..353

7.2 Un boulevard qui se concrétise enfin 355
7.2.1 La longue élaboration des plans 356
7.2.2 Le premier épisode des voies élevées 359
7.2.3 Vers le début des travaux 361
7.2.4 Le deuxième épisode des voies élevées 363
7.2.5 Le problème du financement 367
7.3 L'échec affirmé d'une gestion métropolitaine du transport 369
7.3.1 Le boulevard métropolitain et le projet des routes métropolitaines et du transport rapide : une intervention provinciale qui s'affirme 369
7.3.2 Un métro montréalais et un boulevard métropolitain provincialisé 373
7.4 Conclusion 377

CONCLUSION GÉNÉRALE 381

APPENDICE A 401

APPENDICE B 407

SOURCES DOCUMENTAIRES 411

RÉFÉRENCES 427

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 2.1 — POPULATION DE DIFFÉRENTES COMPOSANTES DE LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE RECENSEMENT (RMR), 1921, 1931, 1941, 1951, 1961 (SELON LES LIMITES DE LA RMR DE 1961) 55

TABLEAU 2.2 — PART DE LA POPULATION SELON DIVERSES COMPOSANTES DE LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE RECENSEMENT (RMR), 1921, 1931, 1941, 1951, 1961 (SELON LES LIMITES DE LA RMR DE 1961) 56

TABLEAU 2.3 — TAUX DE CROISSANCE DE LA POPULATION DE DIVERSES COMPOSANTES DE LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE RECENSEMENT (1961), 1921-1931, 1931-1941, 1941-1951, 1951-1961, 1921-1961 (SELON LES LIMITES DE LA RMR DE 1961) 57

TABLEAU 2.4 — ÉLECTIONS MONTRÉALAISES, MAIRES ET PRÉSIDENTS DU COMITÉ EXÉCUTIF, 1921-1960 62

TABLEAU 3.1 — LES COMMISSAIRES DE LA COMMISSION DE LA CHARTE (1920-1921) 86

TABLEAU 3.2 — LA POSITION DES MUNICIPALITÉS QUANT AU PROJET DE LA COMMISSION MÉTROPOLITAINE 107

TABLEAU 4.1 — LES PRÉSIDENTS DE LA COMMISSION MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL ET LES POSTES ÉLECTIFS QU'ILS CUMULENT, 1921-1961 132

TABLEAU 5.1 — ÉVOLUTION DE LA POPULATION, DES DÉPLACEMENTS PAR TRANSPORT EN COMMUN ET DU NOMBRE D'AUTOMOBILES ENREGISTRÉS SUR L'ÎLE DE MONTRÉAL, 1921-1951 208

TABLEAU 5.2 — POSITION DES MUNICIPALITÉS QUANT AU PROJET DU BOULEVARD MÉTROPOLITAIN RENDU PUBLIC LORS DE LA RÉUNION DU 4 DÉCEMBRE 1931 230

TABLEAU 6.1 — MEMBRES DU COMITÉ EXÉCUTIF SELON LA CLASSE À LAQUELLE LES CONSEILLERS APPARTIENNENT, 1940-1960 249

TABLEAU 6.2 — SOMMES RAYÉES DES LIVRES DE LA COMMISSION MÉTROPOLITAINE GRÂCE AU RENONCEMENT, PAR LES MUNICIPALITÉS AYANT CONTRIBUÉ, DE LA DETTE DUE PAR LES TROIS MUNICIPALITÉS AIDÉES 254

LISTE DES FIGURES

FIGURE 2.1 — STRUCTURE ADMINISTRATIVE
DE LA VILLE DE MONTRÉAL,1918 63

FIGURE 2.2 — STRUCTURE ADMINISTRATIVE
DE LA VILLE DE MONTRÉAL,1921 64

FIGURE 2.3 — STRUCTURE ADMINISTRATIVE
DE LA VILLE DE MONTRÉAL,1940 65

LISTE DES CARTES

CARTE 2.1 — LES ANNEXIONS À MONTRÉAL, 1874-1918 49

CARTE 2.2 — L'URBANISATION DE L'AGGLOMÉRATION MONTRÉALAISE JUSQU'EN 1961 51

CARTE 2.3 — LES LIMITES DE LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE RECENSEMENT DE MONTRÉAL (RMR), 1961 54

CARTE 3.1 — LE TERRITOIRE DE LA COMMISSION MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL 120

CARTE 5.1 — LE RÉSEAU DE LA COMPAGNIE DES TRAMWAYS DE MONTRÉAL EN 1923 199

CARTE 5.2 — LE RÉSEAU DE TRAMWAYS DE BANLIEUE DÉVELOPPÉ ENTRE 1893 ET 1913 201

CARTE 5.3 — LE RÉSEAU DE TRAINS DE BANLIEUE DÉVELOPPÉ ENTRE 1889 ET 1945 202

CARTE 5.4 — RÉSEAU ROUTIER ET PONTS DÉVELOPPÉS ENTRE 1920 ET 1948. 207

INTRODUCTION

Comment définir les rapports de pouvoir relatifs aux enjeux métropolitains? Ou autrement dit, comment les acteurs se comportent-ils par rapport à ces enjeux? Que révèle l'étude du jeu des acteurs sur la façon dont la question métropolitaine est envisagée dans notre société et sur les solutions qui sont, ou ne sont pas, mises en place pour résoudre les problèmes auxquels les agglomérations urbaines sont confrontées? C'est en étudiant le cas de l'agglomération montréalaise, entre 1920 et 1961, et plus particulièrement les problèmes de l'organisation institutionnelle, de la planification du territoire et du transport des personnes, que nous tentons de répondre à ces questions.

Bien que cette recherche s'inscrive résolument dans le champ pluridisciplinaire des études urbaines, elle se veut une contribution singulière à l'histoire du pouvoir local de l'agglomération montréalaise. Notre apport se situe plus précisément à trois niveaux. Le premier est d'ordre historiographique. Certaines études ont certes déjà balisé les dates charnières de l'histoire dont nous entreprenons la relecture. Mais encore jamais n'avait-elle été l'objet d'une analyse aussi détaillée, surtout sous l'angle des rapports de pouvoir. Une seconde contribution découle de l'approche théorique adoptée, les « régimes politiques urbains », qui permet d'analyser le pouvoir local dans son acception la plus large plutôt que de se restreindre à une stricte histoire administrative ou institutionnelle. Cette dernière est évidemment prise en compte, en particulier au fil de l'histoire des deux organismes précurseurs que sont la Commission métropolitaine de Montréal et la Corporation de Montréal métropolitain. Mais notre objectif est d'éclairer la dynamique des rapports de pouvoir sans se restreindre aux détenteurs du pouvoir politique formel, d'analyser la « gouvernance » plutôt que le « gouvernement »[1]. La troisième contribution se rapporte au cadre théorique. L'utilisation des régimes politiques urbains, telle que proposée ici, nous permettra d'évaluer le potentiel heuristique de cette approche théorique pour analyser le pouvoir local à l'échelle de

---

1 Cette notion est détaillée un peu plus loin.

l'agglomération. Il s'agit d'une originalité dans la mesure où les études qui utilisent cette approche portent rarement sur l'ensemble d'une région métropolitaine.

Depuis l'avènement de la première forme moderne de gestion métropolitaine à Londres en 1855, l'étude des enjeux métropolitains est dominée par un courant réformiste qui s'interroge sur la façon d'organiser les agglomérations urbaines le plus efficacement possible. Certains intellectuels tentent, à partir des années 1930, d'y insuffler une portée plus théorique. Ils sont rejoints, à la fin des années 1950, par une nouvelle école qui leur oppose les avantages de la multiplicité des structures locales. Cette opposition n'a dès lors qu'affermit la dichotomie du débat qui se perpétue encore de nos jours.

Dans une large mesure, les chercheurs abordent donc la problématique métropolitaine en ayant pour a priori que des dysfonctionnements — économiques, sociaux, environnementaux, etc. — nécessitent des interventions politiques ou administratives qui permettront, à terme, de mettre en place une quelconque structure de gestion métropolitaine salvatrice. La littérature scientifique est ainsi dominée par un courant qui tente d'identifier le meilleur moyen d'intervenir pour régler des problèmes donnés plutôt que de comprendre les rapports de pouvoir tels qu'ils se déploient au sein des régions métropolitaines.

Si la question des enjeux métropolitains est abordée comme un problème à régler, elle l'est rarement dans la perspective du pouvoir local, tel que nous le faisons ici. La perspective diffère. Il ne s'agit plus d'étudier des problèmes métropolitains pour les aménager, mais de comprendre les processus qui expliquent la production de certains « projets collectifs »[2]. L'approche privilégiée ici considère donc l'agglomération urbaine comme un espace au sein duquel se déploient des rapports de pouvoirs qui concourent à le façonner. L'histoire que nous traçons fait donc une large place aux élus locaux et provinciaux, à quelques fonctionnaires et représentants des milieux socio-économiques. Les problèmes de l'organisation institutionnelle de l'île de Montréal, de la planification du territoire de l'agglomération et la question du transport des personnes nous permettent de bien illustrer leurs rapports de pouvoir à l'échelle métropolitaine.

Y a-t-il eu, dans le cas montréalais, des alliances à l'échelle métropolitaine? Si oui, comment se caractérisent-elles par rapport à ce que propose l'approche théorique des régi-

---

[2] Ce que Stone (1989 : 227) qualifie de *publicly significant result.* Jouve et Lefèvre (1999 : 41) tiennent des propos similaires

mes urbains et peuvent-elles être qualifiées de « régime »[3]? Quels types de ressources ont-elles impliquées et quels types de politiques publiques ont-elles engendrées? Ces questions résument comment nous abordons l'étude des rapports de pouvoir et des enjeux métropolitains dans cette thèse.

La thèse compte sept chapitres. Le premier est consacré à la problématique et à l'approche théorique. Les enjeux métropolitains sont d'abord définis. Un court historique permet par la suite de mieux situer l'évolution des arguments théoriques et de la pratique en matière de gestion métropolitaine. Après avoir brièvement décrit l'attitude des acteurs par rapports aux problèmes métropolitains, la question du pouvoir local est discutée. L'approche théorique des régimes politiques urbains est ensuite discutée en détails.

L'évolution du contexte montréalais est présentée dans le second chapitre. Nous décrivons ainsi les événements qui précèdent le début de la période étudiée. Nous situons aussi le cadre institutionnel et juridique au sein desquels les événements analysés se déroulent. La méthodologie et les hypothèses de recherche sont enfin présentées.

L'épisode de la Commission de la charte de la Ville de Montréal est exposé dans le chapitre 3. Il s'agit d'une instance qui élabore l'ossature de la solution adoptée par le gouvernement en 1920 pour réformer l'administration montréalaise. Puisque la Commission métropolitaine de Montréal est créée dans le sillage de cette Commission et que cette solution institutionnelle marque les rapports entre les différentes municipalités de l'île de Montréal pendant presque cinquante ans, le choix d'une lecture fine s'imposait. Déjà, nous verrons que les solutions aux problèmes municipaux, et plus largement métropolitains, sont élaborées par un ensemble d'acteurs qui représentent un large éventail de la société : syndicats, groupes patronaux, élus locaux, association de propriétaires et de locataires. Cette solution n'est donc pas imposée par le gouvernement du Québec mais le résultat d'un compromis, inspiré d'une proposition élaborée par la Commission de la charte, auquel un large éventail d'acteurs ont participé.

Pour faciliter l'analyse effectuée dans les chapitres suivants, nous avons privilégié une lecture chronologique des événements. Les chapitres 4 et 5 sont ainsi consacrés aux années 1920 à 1939 alors que les chapitre 6 et 7 couvrent les années 1940 à 1961. Cette périodisa-

---

[3] Leo (1998) propose un questionnement similaire.

tion s'appuie sur une modification de la dynamique métropolitaine qui survient au début de 1940. Pour chacune de ces deux périodes, un chapitre concerne, dans un premier temps, le problème institutionnel, son évolution et, surtout, les nombreuses tentatives pour élaborer d'autres mécanismes d'intervention (chapitres 4 et 6). Étant donné son lien direct avec la question institutionnelle, le problème de la planification du territoire est également analysé dans ce même chapitre. Le chapitre suivant porte plus spécifiquement sur la question du transport des personnes (chapitres 5 et 7).

Ainsi, dans le quatrième chapitre, nous voyons comment la création de la Commission métropolitaine de Montréal par le gouvernement québécois, rendue possible par le compromis auquel Montréal et certaines municipalités de la banlieue parviennent, insuffle un optimisme à plusieurs réformistes qui y voient le signe de l'imminence d'un véritable gouvernement métropolitain dans l'agglomération. Une campagne visant la mise en place d'un système d'arrondissements (inspiré du modèle londonien) se déroule ainsi pendant plus de vingt ans. À ce titre, Montréal participe pleinement aux expérimentations nord-américaines en matière de gestion d'agglomération. Ce chapitre consacre plusieurs pages à l'analyse des nombreuses tentatives pour augmenter les pouvoirs de la Commission métropolitaine. Les luttes institutionnelles pour l'attribution de certaines responsabilités, dont la planification de l'île de Montréal, sont également au cœur de l'analyse. Alors que de nombreux acteurs de tous les milieux sont mobilisés par la question métropolitaine, ils ne réussissent pas à accroître les pouvoirs de la Commission métropolitaine ou à créer un autre organisme à vocation régionale.

Mis à part la question du contrôle financier des municipalités qui en sont membres, les commissaires de la Commission métropolitaine réussissent tout de même à faire amender la charte de l'organisme pour qu'il soit autorisé à planifier un projet de boulevard traversant l'île de Montréal d'est en ouest. Le chapitre 5 est consacré à l'analyse de l'évolution de ce dossier, dans la perspective plus large du transport des personnes en contexte métropolitain. Après un bref survol de la situation du transport sur l'île de Montréal au début des années 1920 et un aperçu du rôle de la Commission des tramways de Montréal, l'analyse porte entièrement sur le dossier du boulevard métropolitain. Les tentatives pour que cette infrastructure publique se réalise sont regardées toujours en soulignant l'engagement des acteurs tant publics que privés. L'analyse de ce projet d'infrastructure routière permet d'éclairer différemment les blocages évoqués au chapitre 4. Elle démontre que l'incapacité des différents

acteurs qui souhaitent intervenir à l'échelle métropolitaine ne se limite pas à la question institutionnelle. Leur prétention à réaliser une entreprise concrète, un boulevard, s'avère elle aussi infructueuse. Cet échec souligne aussi l'impact de l'engagement grandissante du gouvernement du Québec dans la planification et la construction des routes de l'agglomération.

La période 1940-1961 se caractérise par un renforcement des blocages qui empêchent la mise en place d'une véritable institution métropolitaine à laquelle l'ensemble des municipalités participe. Nous voyons, dans le sixième chapitre, que si plusieurs acteurs provenant de diverses sphères de la société poussent l'idée d'une réforme des structures, et bien que les études se multiplient pour moderniser la Commission métropolitaine, les positions respectives de Montréal et de la banlieue ne cessent de s'éloigner, multipliant les embûches d'une véritable réforme. La position de ces acteurs semble plus que jamais mouvante et toute tendue vers un seul but : éviter le renforcement de la Commission métropolitaine. Après quelques dix années de tergiversations, une nouvelle structure est tout de même créée : la Corporation de Montréal métropolitain. Mais elle apparaît déjà dépassée par les transformations de la politique montréalaise, métropolitaine et provinciale. Au début des années 1960, ce palier intermédiaire, vu par certains comme un moyen de décentraliser l'action gouvernementale, par d'autres comme un véritable gouvernement, et par plusieurs comme une simple vue de l'esprit, ne réussit guère à s'imposer dans l'espace métropolitain.

Par ailleurs, dans la foulée de l'après-guerre, de nombreux projets de développement apparaissent. C'est un organisme créé par la Chambre de commerce et le *Board of Trade*, le Conseil économique métropolitain de Montréal, où plusieurs acteurs notoires des secteurs publics et privés se réunissent, qui sert d'incubateur à plusieurs de ceux-ci dont certains sont d'envergure métropolitaine. Mais dans l'ensemble de ceux qui se réalisent, tant la Commission métropolitaine que la Corporation de Montréal métropolitain ne réussissent à s'imposer comme le maître d'œuvre. Ce sont plutôt le gouvernement québécois et la Ville de Montréal qui réalisent la plupart de ces initiatives.

La question du transport des personnes, qui est à nouveau analysée au chapitre 7, révèle comment le palier métropolitain est graduellement marginalisé par l'accroissement des champs de compétence respectifs de la Ville de Montréal et du gouvernement du Québec. Ainsi, le problème du boulevard métropolitain comme celui du transport en commun, qui devient d'actualité durant cette période, sont solutionnés à d'autres paliers de pouvoir. Le

compromis qui avait permis la mise en place de la Commission métropolitaine en 1921 semble alors disparu.

CHAPITRE I

LES ENJEUX MÉTROPOLITAINS ET LES RÉGIMES POLITIQUES URBAINS : PROBLÉMATIQUE ET APPROCHE

Parce qu'ils sont au cœur de notre analyse, nous débutons ce chapitre par une définition des enjeux métropolitains. Mais au-delà d'une simple définition, il semble utile de dresser l'évolution historique du débat théorique autour des enjeux métropolitains de même que des modèles pratiques élaborés pour résoudre les problèmes métropolitains auxquels sont confrontées les agglomérations occidentales. Ceci nous permettra de mieux situer le cas montréalais.

Les rapports de pouvoir, particulièrement en contexte métropolitain, ont été l'objet de peu d'analyse. Aussi, un des objectifs de cette thèse est de s'inspirer d'une approche théorique du pouvoir local, celle des régimes politiques urbains, pour rendre plus systématique l'analyse du jeu des acteurs à l'échelle métropolitaine. Après avoir résumé les principaux courants théoriques du pouvoir local, les principales caractéristiques de cette approche théorique sont donc analysées.

1.1 La nature et l'évolution des enjeux métropolitains

Comment définir les enjeux métropolitains? Pour la plupart des auteurs, et ce depuis les premiers écrits théoriques sur la problématique métropolitaine, ce sont les problèmes liés au processus d'urbanisation des agglomérations urbaines, presque inévitablement, amplifiés par la fragmentation administrative du territoire, qui les définissent le mieux.

Déjà en 1912, John Nolen constate la fragmentation administrative de la région de Boston et l'absence d'organisme pour prendre en charge les services dont l'aire couvre l'ensemble de la région métropolitaine :

> Nowhere else in the world does there exist a political situation parallel to that of Metropolitan Boston. Here are thirty-eight towns and cities as intimately related in everything that concerns daily life as the wards of an American city, but with no power or means, barring water supply, sewerage disposal, and parks, of controlling, constructing, or improving public works or of taking public action that is for the metropolitan district as a whole (Nolen, 1912, cité par Stephen et Wikstrom, 2000 : 33).

Quelques années plus tard, Ernest W. Burgess constate que l'impact de l'évolution technologique des transports sur le processus d'urbanisation amplifie le décalage entre l'espace socio-économique et les limites administratives des municipalités et même, des états :

> In Europe and America the tendency of the great city to expand has been recognized in the term "the metropolitan area of the city", which far overruns its political limits, and in the case of New York and Chicago, even state lines. The metropolitan area may be taken to include urban territory that is physically contiguous, but it is coming to be defined by that facility of transportation that enables a businessman to live in a suburb of Chicago and to work in the loop, and his wife to shop at Marshall Field's and attend grand opera in the Auditorium (Burgess, 1925 cité par Stephen et Wikstrom, 2000 : 32).

Encore aujourd'hui, cette inadéquation existant entre les territoires économiques et politiques est souvent retenue comme la caractéristique fondamentale d'une région métropolitaine[1]. Ainsi, pour Lefèvre (1992), l'évolution de la métropole :

> [...] se traduit par la constitution d'espaces de plus en plus vastes qui résultent de l'accroissement en nombre et en distance des relations d'interdépendances entre les divers acteurs, producteurs et usagers, des activités humaines [...]. Les territoires ainsi circonscrits sont également traversés par des frontières, des limites politico-administratives, institutionnelles [...] qui ne correspondent souvent pas aux territoires fonctionnels. En effet ces derniers sont évolutifs, changeants, multiples selon les types d'activités considérées et s'opposent par leur nature à des territoires politiques plus rigides dont l'évolution est marquée par un rythme de transformation beaucoup plus lent et qui répond à des logiques différentes (Lefèvre, 1992 : 28).

Les enjeux métropolitains peuvent ainsi se résumer comme étant les problèmes politiques, administratifs, économiques, sociaux et territoriaux qu'implique l'évolution d'une agglomération urbaine. L'élaboration de stratégies pour affronter ces problèmes donne lieu à de nombreuses discussions. Aussi, l'antinomie des solutions proposées — consolidation d'un

---

[1] Barlow (1991 : 1), Barnes et Ledebur (1998 : ch. 10) et Savitch et Vogel (1996 : chapitre 1) abordent également de ce problème.

côté, fragmentation de l'autre — distingue le débat depuis ses origines. Voyons comment ce dernier s'est déroulé, et se déroule toujours, en distinguant le débat théorique et les pratiques.

1.1.1 Les enjeux métropolitains : survol historique des arguments théoriques et des pratiques

Afin de mieux situer le cas montréalais, qui sera discuté à partir du chapitre 2, nous effectuons maintenant la chronologie des agencements pratiques et théoriques des enjeux métropolitains[2]. Plus précisément, nous présentons, d'une part, l'évolution des arguments théoriques et, d'autre part, les principaux modèles pratiques qui ont été mis en place pour solutionner les problèmes métropolitains.

Jusqu'en 1960 : le renforcement du mouvement consolidationniste

Par sa précocité, le cas de l'agglomération londonienne fait figure de référence pour l'étude des enjeux métropolitains[3]. Cette expérience est importante parce que, dès le début du XIX^{e} siècle, des acteurs s'opposent sur la façon de gérer une agglomération urbaine[4]. D'un côté, des réformistes[5] critiquent les effets de la fragmentation municipale sur la fourniture des services publics et sur la gestion municipale en générale ; ils considèrent que seule une institution métropolitaine peut efficacement offrir des services et produire des économies d'échelle. De l'autre, des localistes insistent sur l'importance de préserver les petites municipalités à proximité des citoyens qui, selon-eux, peuvent être tout aussi efficaces. Ils

---

2 Pour un survol de l'évolution théorique et pratique des gouvernements et de la gouvernance métropolitaine, voir Stephens et Wikstrom (2000).

3 Sur le cas de Londres, voir Young et Garside (1982), Petrelli (1990a) et Barlow (1991 : ch. 3).

4 Diverses tentatives de réformes administratives, dont quelques-unes connaissent un certain succès, ont lieu tout au long du XIX^{e} siècle. Dès 1829, la *Metropolitan Police* est le premier service interurbain créé. En 1837, la *English Royal Commission on Municipal Corporations* recommande le regroupement de Londres et de sa banlieue pour former une « municipalité métropolitaine ». En 1847, sous la pression des réformistes, une nouvelle Commission Royale est formée pour étudier les problèmes engendrés par l'urbanisation rapide. La *Metropolitan Commission of Sewers* est alors créée ; mais l'organisme ne réussit pas à s'imposer. En 1855, les réformistes connaissent une victoire avec la création du *Metropolitan Board of Works (MBW)*. Cet organisme est dès lors responsable de la gestion des eaux usées et de l'eau potable pour la *City*, trois paroisses et quinze districts de l'agglomération londonienne. Au cours des trente années qui suivront, le *MBW* se verra conférer d'autres responsabilités, dont le service des incendies (Magnusson, 1981 : 558 ; Barlow : 1991, ch. 3).

5 L'expression « réformiste » est plus usuelle au Québec alors que « réformateur », qui recouvre la même acception, est utilisée ailleurs dans la francophonie.

s'opposent ainsi à toutes formes d'autorités centralisées susceptibles d'entamer l'autonomie municipale. Barlow résume ainsi cette dualité qui marque fondamentalement le débat depuis cette époque[6] :

> For a hundred years or more reformers in places [...] advocated the idea of a government for the urban area as a whole, recognizing that the geographical dimensions and complexity of the metropolis are important factors relating to the efficiency and effectiveness of government. However, there have always been staunch opponents of metropolitan government, whether as defenders of local democracy and small government or as resisters against centralized authority and uniformity (Barlow, 1991 : 33).

C'est la création du *London County Council,* en 1889, la première structure métropolitaine moderne, qui marque plus particulièrement l'imaginaire des réformistes nord-américains. Pendant la première moitié du XX^{è} siècle, l'exemple londonien leur semble le compromis idéal pour contourner les effets pervers de la fragmentation municipale tout en préservant l'essentiel de l'autonomie locale[7].

Mais revenons tout d'abord sur la façon dont la fragmentation municipale est survenue et sur ses conséquences. Teaford (1979) analyse le phénomène pour le cas étasunien ; une lecture qui s'applique, dans ses grandes lignes, au cas canadien. Que ce soit pour échapper à des taxes jugées trop élevées, éviter des règlements de construction considérés trop contraignants ou encore s'isoler pour des raisons morales, les citoyens américains peuvent, entre les années 1850 et 1910, obtenir facilement l'incorporation d'un territoire (Teaford, 1979 : chap. 2)[8]. Mais les limites de cette forme de développement, en ce qui concerne plus particulièrement la fourniture des services publics, se font sentir rapidement. En effet, les nouvelles municipalités de banlieue égalent souvent le niveau de services offert par la ville centre au prix d'un endettement insurmontable.

---

6 Harrigan (1989 : 305-311), Savitch et Vogel (1996 : chapitre 1) et Barnes et Ledebur (1998 : 143-145) discutent également de cette dualité en s'interrogeant sur les façons de la dépasser.

7 Nous verrons, dès le chapitre 2, comment certains élus montréalais s'en inspirent.

8 Aux États-Unis, l'incorporation municipale est facilitée par le *home rule* dont plusieurs constitutions des états sont empreintes. Pour Lefèvre, le *home rule* est une :» [...] idéologie d'auto-gestion locale, que l'on peut définir comme le pouvoir octroyé aux unités locales de gouvernement d'adopter des chartes concernant leur organisation interne, de les modifier et d'exercer des pouvoirs d'auto-administration *(self-government)*, dans le cadre de la constitution et des lois générales de l'État » (1992 : 31). Mais les municipalités américaines restent des « créatures de l'État » ; ainsi, la *Dillon's Rule* contrebalance l'autonomie locale en établissant « [...] que ce qui n'est pas expressément accordé par les États aux collectivités locales leur est par conséquent refusé » (Lefèvre, 1992 : 29).

Diverses stratégies sont déployées pour régler ces problèmes. Dès les années 1820, dans la plupart des régions urbaines américaines, des groupes réformistes poussent pour que les nouvelles municipalités incapables de rencontrer leurs responsabilités financières soient annexées à la ville centrale. La fusion des villes d'un même comté est aussi parfois privilégiée. C'est ce que Teaford qualifie de phase de *consolidation* de la ville centre, et qui se déroule essentiellement entre 1850 et 1910[9]. Un des moments fort de cette période est la création du *Greater New York City* par l'amalgamation de cinq comtés, en 1898, qui reste le regroupement municipal le plus important de cette époque (Teaford, 1979 : chap. 3 ; 108; Wichern, 1986 : 293)[10].

Dès 1890, quelques réformistes américains s'intéressent au modèle fédératif londonien (Magnusson, 1981 : 558; Teaford, 1979 : 106-110)[11]. Mais nulle part il ne réussit à s'imposer. Dans les villes où des réformes sont tentées, le modèle est considéré inadapté à la tradition américaine[12]. Parallèlement, les innovations technologiques, les nouvelles facilités en matière de financement municipal et la montée d'une élite politique de banlieue permettent et motivent les municipalités nouvellement créées à élaborer des solutions autres que l'annexion à la ville centrale (Teaford, 1979 : ch. 5)[13].

---

9 Le mouvement des annexions montréalais se déroule vers la même période, soit entre 1874 et 1918. Une première partie de territoire est annexé en 1874, et la première municipalité, Hochelaga, en 1883 (Linteau, 1992 : 202-203 ; Robert, 1994 : 132-133).

10 Vers 1920, les réformistes montréalais s'inspirent du modèle new yorkais qu'ils assimilent, faussement, au modèle londonien, les *boroughs* new yorkais ne disposant d'aucune autonomie contrairement aux boroughs du Grand Londres (Teaford, 1979 : 108). Cette même erreur se produit avec le cas de Paris, dont les arrondissements disposent de peu de pouvoirs contrairement aux *boroughs* londoniens. De nos jours, l'annexion de territoire à la ville centrale est toujours considérée par les agglomérations urbaines de l'ouest américain et de la *Sunbelt*, comme à Memphis au Tennessee (Orum, 1995 : 204-205). Voir aussi Rusk (1993) sur le cas d'Albuquerque (Nouveau-Mexique) où la consolidation a été expérimentée.

11 En 1890, au Massachusetts, les législateurs débattent des mérites d'un modèle à deux niveaux. Entre 1889 et 1895, trois agences de l'État sont créées pour prendre en charge certaines fonctions métropolitaines (l'eau potable, les eaux usées et les parcs). En 1896, une commission propose la création du *Greater Boston Council* (Teaford, 1979 : 106). D'autres tentatives connaîtront un échec à New York et à Los Angeles (Teaford, 1979 : 109-110).

12 « [...] the London model as too unorthodox, too alien to the American tradition of unitary urban rule » (Teaford, 1979 : 110).

13 Comme le constate Teaford : « So long as the central city had an advantage over the suburbs in the provision of public services, then the rising material expectations of Americans would act as a force on the side of consolidation » (Teaford, 1979 : 40). Pour une analyse de l'édification de la banlieue, des différentes stratégies mises de l'avant par les promoteurs, des choix différenciés de la population, voir Keating (1988).

À partir des années 1910, les premiers écrits américains sur les méfaits de la fragmentation des régions métropolitaines sont publiés par la *National Municipal Review.* Ces recherches s'appuient sur les travaux des réformateurs municipaux qui s'inspirent eux-mêmes des méthodes de gestion du secteur privé pour assainir la gestion des administrations municipales. Jusqu'en 1922, les réformistes métropolitains proposent le regroupement pour gérer et planifier les agglomérations urbaines plus rationnellement et efficacement (Stephens et Wikstrom, 2000 : 30-31).

La résistance à l'annexion et à la consolidation croît et devient de plus en plus efficace durant les années 1910 à 1940. Au début des années 1920, la multiplication des autorités locales, des districts métropolitains spéciaux et des ententes intermunicipales est, à peu d'exceptions près, un phénomène établi et grandissant qui est une alternative aux annexions dans les agglomérations du Nord-Est et du Midwest américain. Par ailleurs, les comtés exercent graduellement des fonctions dont ils avaient été jusque-là exclus — la fourniture de l'eau potable, les égouts, la santé et les bibliothèques — et s'imposent ainsi comme une alternative à l'annexion (Teaford, 1979 : 81-82).

La multiplication des structures municipales contrarie certains leaders économiques et membres de la classe moyenne supérieure qui, sensibles à la qualité et aux coûts des services, souhaitent appliquer les méthodes rationnelles des entreprises à la gestion des villes, en conservant toutefois l'indépendance des banlieues qu'ils habitent et qui seraient gérées efficacement. C'est dans ce contexte que les réformistes s'inspirent à nouveau du modèle londonien.

Tout au long des années 1920 et 1930, ils n'hésitent pas à mousser cette formule dans plusieurs agglomérations de l'Amérique du Nord parce qu'elle permet une coordination métropolitaine tout en conservant l'indépendance administrative et politique des municipalités qu'ils habitent (Wichern, 1986 : 293-295 ; Teaford, 1979 : ch. 6)[14] :

> Political science professors, professional civic reformers, efficiency experts, and the faithful followers of the good-government cause all, then, turned to the federative

---

[14] Notons que Wichern distingue réformistes métropolitains et réformistes urbains en maintenant que ces deux groupes n'ont pas les mêmes préoccupations. Il s'éloigne en cela de Teaford qui semble les rapprocher. Pour Wichern, les réformistes urbains se préoccupent surtout de la gestion des villes centres et de son amélioration par diverses mesures administratives : « The attention of municipal reformers in the United States and Canada was not on suburban and metropolitan development. It was focused instead in the urban conditions in central cities and in the improvement of central city government through various internal changes » (Wichern, 1986 : 294-295).

> scheme as a means of approaching their goal of maximum quality services at minimum cost. They had worked together for the adoption of city-manager rule, and the London County Council plan now pointed the way to a still more perfect government. Reformers had been modeling and remodeling municipal charters for decades as their dedication to economy and efficiency mounted. Now, they sought to apply their ideas on a metropolitan scale (Teaford, 1979 : 114).

Au départ polarisé entre consolidationnistes et localistes, le débat est donc enrichi d'une approche originale pour aborder les problèmes des métropoles. La *National Municipal Review* publie de nombreux articles de réformistes qui proposent ce modèle de gestion métropolitaine où l'autonomie locale est respectée (Stephens et Wikstrom, 2000 : 34-35).

Les années 1930 et 1940 sont l'âge d'or du modèle fédératif en Amérique du Nord. Aux États-Unis, comme à Montréal du reste, les *Civic Leagues*, les *Municipal Research Bureaus*, se font les porte-parole de cette nouvelle vision dans le contexte nord-américain. La *National League of Cities* (éditeur de la *National Municipal Review),* qui regroupe des politologues et réformistes, est l'organisation parapluie de cette pensée (Wichern, 1986 : 295). C'est d'ailleurs cette organisation qui, en 1930, publie l'ouvrage phare de Studenski, *The Government of Metropolitan Areas in the United States,* qui est considéré comme la première synthèse de la pensée du réformisme métropolitain. À la fin des années 1930, un consensus se dégage parmi les chercheurs sur les méfaits de la fragmentation municipale qui empêche l'élaboration d'une vision politique à l'échelle de l'agglomération, encourage les conflits entre les localités et rend inefficace la fourniture des services (Stephens et Wikstrom, 2000 : 35-39).

Parallèlement, le mouvement régionaliste est très actif à partir des années 1920 ; la *Regional Planning Association of America (RPAA),* fondée en mars 1923 par un groupe d'intellectuels dont Lewis Mumford, permet d'en diffuser les idées planificatrices. Bien que les enjeux structurels ne soient pas au cœur des préoccupations de ce mouvement, certains de ses membres jugent la mise en place d'un organisme métropolitain nécessaire à la concrétisation de la planification régionale qu'ils considèrent primordiale (Hall, 1988 : 148).

Mais bien que le mouvement de réforme métropolitaine connaisse son apogée au cours des années 1930 et 1940 — l'ouvrage phare de Victor Jones, en 1942, qui, le premier, explore les conditions politiques pour la concrétisation des réformes, est alors particulièrement marquant —, il a peu de conséquences pratiques, en particulier pour ce qui concerne le modèle fédératif. Aux États-Unis, les croisades réformistes sont contrées par la résistance des

banlieues et des Législatures qui préfèrent l'institution d'agences spécialisées. De 28 à la fin des années 1930, le nombre de telles agences augmente à plus de 90 à la fin des années 1940. Quant aux commissions de planification régionale, elles se multiplient durant les années 1940 et passent de 15 en 1945 à 34 en 1949. Au Canada, le nombre d'agences spécialisées se multiplie également sans qu'aucune réforme majeure ne soit entreprise (Wichern, 1986 : 298). Nous verrons dans les chapitres 3 et 4 comment le cas montréalais s'inscrit dans cette dynamique au cours des années 1920 à 1940.

Depuis 1950 : une explosion théorique où l'antinomie du débat s'affirme puis s'atténue ; une pratique dominée par la fragmentation

À partir des années 1950, l'effervescence théorique américaine qui se poursuit contraste avec les nombreux échecs pratiques. Des tentatives pour instituer des organismes métropolitains échouent notamment à Seattle, Louisville, Nashville, Knoxville et Albuquerque. Mais ce sont les échecs de Cleveland et St. Louis qui demeurent les plus célèbres et les plus étudiés (Wichern, 1986 : 303-304).

C'est au Canada que l'expérience la plus poussée s'amorce. En 1953, la création du *Metro Toronto* par le gouvernement ontarien marque l'accentuation de l'emprise des gouvernements supérieurs sur les municipalités. À partir de ce moment, plusieurs provinces amorcent une redéfinition du cadre législatif municipal et interviennent plus spécifiquement pour réformer le cadre institutionnel des principales agglomérations urbaines[15].

Avec l'institution du *Metro Toronto,* les chercheurs américains viennent chercher au Canada une nouvelle source d'inspiration (Wichern, 1986 : 303). Par ailleurs, l'*Association of Metropolitan Regional Organizations,* qui regroupe plusieurs organismes de planification, est créée en 1954. Le premier *Council of Governments (COG)* apparaît la même année à Détroit. La mise sur pied de ces forums régionaux est exigée par le gouvernement fédéral pour l'attribution des subventions fédérales à caractère métropolitain. Ces structures légères, qui auraient pu être l'embryon d'organismes métropolitains plus importants, n'évoluent guère, à quelques exceptions près, dont Portland. Le seul succès notable des réformistes durant cette période est le regroupement entre la ville de Miami et le comté de Dade en Floride, en 1957 (Collin et al., 1996 : 6-7 ; Wichern, 1986 : 304-305).

---

[15] Pour le cas torontois, voir Barlow (1991 : ch. 6) et Collin, Gaudreau et Pineault (1996 : ch. 2).

La fin des années cinquante marque le renforcement théorique du débat aux États-Unis. Un certain renouveau réformiste s'amorce en 1958 alors que Robert Wood publie un article où il expose la nécessité de consolider les agglomérations urbaines pour gérer et planifier des territoires de plus en plus fragmentés[16]. Il est relayé par d'autres auteurs dont le principal est Luther Halsey Gulick qui publie, en 1962, *The Metropolitan Problem and American Ideas*. Leurs écrits influencent des organismes américains importants qui s'intéressent aux problèmes des agglomérations urbaines tels le *National Research Council,* la *Ford Foundation* et le *Adivsory Commission on Intergovernmental Relations* (Stephens et Wikstrom, 2000 : 42-46).

Mais c'est avec les écrits de l'école du *public choice,* qui fournit les premiers fondements théoriques où la fragmentation n'est plus condamnée, que s'amorce le véritable débat. La pierre angulaire de l'approche est posée par Tiebout, en 1956, et adaptée au contexte métropolitain en 1961. Dès lors, comme le remarque Lefèvre, les termes du débat sont posés (Lefèvre, 1995 : 5)[17]. Pour l'école du *public choice*, la région métropolitaine est un marché, au sein duquel les différentes municipalités sont en concurrence, et où les habitants et les entreprises cherchent à maximiser leur localisation selon le niveau de services publics qu'ils désirent et peuvent s'offrir. Aussi, la fragmentation assure le choix d'un bouquet de services publics convenant aux besoins et aux moyens financiers respectifs de chaque individu et entreprise. Selon cette lecture de la région métropolitaine, les différents niveaux de services offerts par les municipalités sont envisagés comme la conséquence naturelle et logique des préférences individuelles (Harrigan, 1989 : 309 ; Keating, 1991 : 108-109 ; Lefèvre, 1992 : 35). L'argument, au départ économique, est ensuite étendu au plan politique, administratif et social. Ainsi, de multiples localités garantiraient le pluralisme démocratique, la proximité et l'imputabilité du pouvoir local, le contrôle de la bureaucratie et des élus par les citoyens, la souplesse dans la fourniture des services ; les préférences individuelles seraient ainsi assurées (Hedrick, 1993 : 4). Les tenants du *public choice* attaquent donc directement

---

[16] « Metropolitan Government 1975 : An Extrapolation of Trends, the New Metropolis : Green Belts, Grassroots or Gargantua? ». 1958. *American Political Science Review*, vol. 55 (December).

[17] « An early version of public choice was provided by Tiebout (1956) who portrays local governments as seeking to attain the optimum population size to provide the services desired by their population at minimum cost » (Keating, 1991 : 109). La théorie est appliquée au contexte métropolitain dans un article publié en collaboration : V. Ostrom, C. Tiebout et R. Warren, 1961, « The organization of government in metropolitan areas : a theoretical inquiry », *American Political Science Review*, 52 (March).

l'argumentation réformiste selon laquelle la fragmentation empêche l'atteinte de l'efficacité et pose des problèmes de coordination dans la fourniture des services (Lefèvre, 1992 : 36).

Les réformistes réfutent les fondements même de l'argumentation du *public choice*. L'hypothèse appliquant l'idéologie du libre marché au politique est ainsi jugée irréaliste. Le supposé caractère naturel de la fragmentation, qui serait la conséquence de la démocratie et du marché est lui aussi contesté (Harrigan, 1991 : 310-311)[18]. La fragmentation est plutôt le reflet d'un mécanisme de « fermeture » qui restreint l'agenda politique et les enjeux en termes de compétition (Keating, 1991 : 116) ; elle est « le résultat voulu d'une politique de domination » encouragée par des décisions politiques (Lefèvre, 1992 : 35)[19].

Les réformistes répondent par ailleurs aux arguments du *public choice* en insistant sur les conséquences néfastes de la fragmentation et les avantages d'une coordination régionale pour la démocratie, la participation des citoyens, la planification, l'efficacité administrative, le recrutement d'un personnel administratif et de politiciens compétents, l'harmonisation entre l'échelle des problèmes et l'échelle des gouvernements, l'élimination de la ségrégation socio-économique et les traditionnelles efficacités et économies d'échelles (Harrigan, 1989 : 305-306 ; Keating, 1991 : 101-106 ; Bruun, 1986 : 3 ; Lefèvre, 1992 : 37-38)[20].

Depuis le début des années 1960, les réformistes connaissent de rares succès pratiques en Amérique du Nord. Ainsi, quelques regroupements municipaux sont réalisés, au cours des années 1960 et 1970, dont ceux de Nashville-Davidson County (1963), Jacksonville-Duval County (1968), Indianapolis-Marion County *(Unigov*, 1969), et Winnipeg *(Unicity*, 1972). Quelques expériences de réformes métropolitaines plus achevées se réalisent aussi durant les années 1970 — Minneapolis-St. Paul, Portland, Vancouver, Montréal. Mais si l'on excepte quelques agglomérations, surtout de taille moyenne, où un regroupement a été réalisé au cours des années 1990 — dont London (Ontario), Halifax (Nouvelle-Écosse), Albuquerque (Nouveau-Mexique), et le regroupement des municipalités membres du *Metro To-*

---

[18] D'autres hypothèses du modèle sont jugées simplificatrices, particulièrement en ce qui concerne l'information et la mobilité ; comment s'assurer, par exemple, que l'information circule au point où tous les individus maximisent leur localisation (Keating, 1991 : 110)?

[19] Les analyses de Teaford (1979) et de Keating (1988), sur les mécanismes permettant l'incorporation des municipalités étasuniennes sont, à cet égard, révélatrices.

[20] Certains voient par ailleurs dans les grandes structures locales le moyen de contrebalancer l'influence du milieu des affaires et de promouvoir un nouveau type de politique (Keating, 1991 : 107-108).

ronto —, la fragmentation continue de caractériser l'organisation institutionnelle des agglomérations urbaines nord-américaines. Aussi, les associations volontaires de collectivités locales et les agences spécialisées unifonctionnelles continuent d'être la solution privilégiée pour répondre aux problèmes métropolitains (Wichern, 1986 : 304 ; Collin, Gaudreau et Pineault, 1996 : ch. 1)[21].

À la lumière du constat précédent, le discours réformiste se renouvelle depuis le début des années 1990[22]. Il fait écho aux recherches qui questionnent l'importance des agglomérations urbaines comme pôle de croissance économique et s'interrogent sur la marge de manœuvre de ces dernières au sein de la nouvelle économie mondialisée[23]. La gestion métropolitaine est dès lors une condition à la croissance économique des agglomérations, entités économiques qui détiennent l'avenir des nations entre leurs mains (Fleischmann, 1995 : 475)[24]. Lefèvre souligne ce changement de perspective incarné par le nouveau régionalisme[25] :

> Dès lors se pose la question des fondements idéologiques du renouveau des gouvernements métropolitains. Un certain type de développement économique et social poussé par certains acteurs préside à la gouvernance métropolitaine. La métropole est considérée comme un acteur collectif qu'il faut mobiliser si l'on veut maintenir et développer sa place au soleil dans l'univers de la compétition mondiale (1998 : 54).

Mais l'opposition idéologique est toujours présente. Au moment même où certains démontrent les conséquences néfastes de la compétition entre les villes d'une même agglomération et les avantages du regroupement (Rusk, 1993), d'autres reconnaissent le phénomène des nouvelles banlieues qu'incarnent les *edges cities, urban villages* et *technoburbs* (Leinberger et Lockwood, 1986 ; Fishman, 1987 ; Garreau, 1991 : 199 ; Teaford, 1997 : chap. 1).

---

21 Pour un portrait de l'organisation institutionnelle des grandes agglomérations américaines, voir Champagne, Collin, Pineault et Poitras (2000).

22 Pour un résumé du « nouveau régionalisme » et des expériences nord-américaines depuis le début des années 1990, voir Collin et al. (1998 : 175 ; 190-193).

23 Parmi les auteurs s'étant prononcés sur l'importance d'une action politique locale dans ce contexte, voir Friedmann et Wolff (1982), Knight (1989), Sassen (1990), Logan et Swanstrom (1990) et Fainstein (1994).

24 Ce courrant de recherche s'inscrit dans le sillage de la réflexion entreprise par Jane Jacobs (1992).

25 Pour un aperçu de ce renouveau, voir, entre autres, Cisneros (1993), Peirce, Johnson et Hall (1993), Downs, (1994), Dodge (1996), Savitch et Vogel (1996), Nunn et Rosentraub (1997) et Barnes et Ledebur (1998).

Conscients du danger de sombrer dans l'antinomie stérile à nouveau, les réformistes tentent de renouveler leur discours, recherchent une nouvelle façon de matérialiser la coopération métropolitaine. L'accent est donc mis sur les processus qui permettent de réaliser la coopération au sein d'une agglomération. Ce sujet d'étude est privilégié par le nouveau régionalisme[26]. Pour Savitch et Vogel, le nouveau régionalisme — comparativement aux discours des années 1960 et suivantes où la nécessité d'une coopération métropolitaine s'appuyait en grande partie sur l'atteinte de l'efficacité — souligne l'interdépendance des localités et la nécessité d'un dialogue pour le renouveau économique des régions métropolitaines : « The current rationale is appealing because it furnished a way out of central city decline through institutional change. It also holds out the hope of generating policy solutions to resolve social imbalance (desagregated housing, common investments, new infrastructure) » (1996 : 2)[27].

Ainsi, bien que le modèle du gouvernement métropolitain continue toujours de susciter de l'intérêt, particulièrement en Europe[28], et que plusieurs projets de réformes se soient concrétisés dernièrement au Canada, la consécration des agences spécialisées et des associations volontaires poussent de plus en plus d'intervenants à s'intéresser à l'idée de la gouvernance (Lefèvre, 1998 : 46-55)[29]. C'est dans ce contexte que l'idée de privilégier un mécanisme de coopération souple et évolutif plutôt qu'une solution institutionnelle ou structurelle plus formelle est de plus en plus discutée. Cette mise en réseau des agents publics, qui

---

[26] Ces recherches se font souvent par l'entremise d'une série d'études de cas qui visent à déterminer les principales variables explicatives des modèles constatés. Ainsi, à partir de l'étude de dix régions métropolitaines américaines, Savitch et Vogel proposent une série de sept leçons « [...] that can serve as a basis for understanding, treating and developing policies for metropolitan regions » (1996 : 287). Nunn et Rosentraub (1997) tentent un exercice similaire. Barnes et Ledebur (1998), sans faire d'étude de cas systématique, proposent diverses manières de dépasser le débat stérile consolidation-fragmentation et d'orienter la gouvernance vers les économies régionales qui sont les véritables joueurs dans le contexte de la mondialisation.

[27] Pour la question plus particulière de la ségrégation, voir Orfield (1997).

[28] Sur les expériences européennes, voir Bruun (1986), Hoffmann-Martinot (1994), Jouve et Lefèvre (1999), Lefèvre (1996 ; 1998) et Saez, Leresche et Bassand (1997).

[29] De nombreux ouvrages regroupant des études de cas sont parus ces dernières années. Parmi les plus marquants, citons Rothblatt et Sancton (1993) et Savitch et Vogel (1996).

semble être la solution de l'avenir, reste toutefois exploratoire (Collin, Gaudreau et Pineault, 1996 : 3-11)[30].

Cela dit, il s'agit peut-être de la voie la plus réaliste, alors que les plus récentes recherches empiriques sur les impacts de la fragmentation et de la consolidation arrivent à des résultats nuancés. Morgan et Mareschal (1999) constatent ainsi que bien que les conséquences de la fragmentation soient parfois négatives, surtout à l'égard de la ségrégation raciale, elles peuvent être positives au plan fiscal, en particulier lorsque les villes centres sont relativement petites par rapport à la région métropolitaine. Pour leur part, Carr et Feiock (1999) n'ont pas mesuré de niveau de développement économique significativement différent entre les agglomérations où des regroupements ville-comté sont survenus et celles qui sont toujours fragmentées.

En démontrant ainsi les limites du regroupement municipal, en matière de développement économique du moins, ces résultats rappellent la nature éminemment idéologique et politique des modèles de gestion métropolitaine.

1.1.2 Des acteurs aux attitudes difficiles à saisir

Qu'ils soient politiques, institutionnels, économiques ou de toute autre nature, l'attitude et le positionnement des acteurs au sein du débat portant sur les enjeux métropolitains s'avèrent complexes en raison des intérêts respectifs de chaque ensemble d'acteurs. Ces intérêts varient en plus selon le rapport particulier de ceux-ci à l'espace métropolitain ; selon qu'ils soient de la ville centre, de telle ou telle banlieue, ou qu'ils aient peu ou prou d'attache au territoire métropolitain. En longue période, la position des acteurs évolue et se modifie au gré de la conjoncture, ce qui rend encore plus subtile la lecture de leur attitude face aux enjeux métropolitains. Il est donc risqué de dégager des modèles sans généraliser[31].

---

[30] Lefèvre s'interroge, à juste titre, sur son avenir : « La gouvernance métropolitaine est-elle la pierre philosophale qui permettrait de réduire et d'annihiler les conflits précédents? Ou avons-nous affaire à une énième tentative de constitution de gouvernements métropolitains destinés malgré les innovations "gouvernancielles" à subir le même sort que leurs prédécesseurs? » (1998 : 51).

[31] Par exemple, Kaplan (1982 : 244) démontre bien comment les professionnels de l'aménagement ont modifié leur analyse de la problématique urbaine selon le contexte historique particulier. Pour une analyse de l'attitude des acteurs par rapport aux structures métropolitaines, voir : Kaplan (1982), Morrill (1989), Harding (1994), Van Der Veer (1994).

Quelques auteurs ont tout de même tenté de mieux décrire les comportements de certains groupes d'acteurs. Ainsi, l'État, surtout lorsque la région concernée a un poids démographique proportionnellement important, semble hésiter à créer une structure métropolitaine qui pourrait s'avérer un contre-pouvoir considérable (Lefèvre, 1995 : 11). Au niveau local, la rivalité pour attirer des entrepreneurs et des promoteurs ne facilite pas l'émergence de la coopération à l'échelle régionale (Morrill, 1989 : 20). Ces blocages expliqueraient en partie la préférence des acteurs politiques pour les arrangements fonctionnels plutôt que les grandes transformations institutionnelles :

> And rather than make sweeping changes in governmental structures, local officials generally prefer to make incremental changes when they become necessary in order to deal with specific problems that arise. These incremental changes tend to protect and preserve the status quo and avoid any fundamental alterations in the governmental apparatus (Harrigan, 1989 : 307).

Les agences de l'État et les autres agences spécialisées auront une attitude se rapprochant parfois des acteurs politiques. Toutefois, certains acteurs, tels les professionnels de l'aménagement, seront d'ardents défenseurs des organismes métropolitains. Encore ici, la rivalité entre les divers organes, les avantages respectifs qu'ils tirent de la mise en place d'organismes métropolitains, sont des éléments essentiels pour comprendre leur attitude. Par exemple, les directeurs de services sont souvent loyaux envers leur mission respective plutôt qu'envers une quelconque structure de coordination (Kaplan, 1982 : 289).

Les acteurs économiques favorisent normalement une réglementation minimale, des taxes foncières peu élevées, une main-d'œuvre abordable et de l'espace pour des expansions futures. Pour Morrill, les propriétaires fonciers et les hommes d'affaires du centre-ville, les propriétaires d'investissements commerciaux ou industriels importants en banlieue, et les promoteurs et constructeurs sont souvent favorables à la fragmentation. Ils considèrent que les unités de gouvernements plus petites et moins professionnelles sont en général plus faciles à dominer. La compétition permettrait par ailleurs de conserver des taux de taxes plus bas. Toutefois, si la fragmentation devient un problème et nuit au développement de la région, le milieu des affaires peut appuyer la mise en place d'agences spécialisées. Quant aux entreprises du centre-ville et aux médias, ils sont en général favorables à la gestion métropolitaine si elle permet de préserver la vitalité du centre (Morill, 1989 : 20-21). Mais le portrait pourrait être plus subtil. Keating souligne le rapport complexe qu'entretient le milieu des affaires avec cette question :

> Business leaders have complex interests in consolidation. In so far as fragmented local governments are in a weaker position to make redistributive demands, and must compete with each other to attract business with favorable policies, business has an interest in fragmentation.
>
> In other words, they supported development planning informed by the needs of business expansion but resisted the wider conception of planning which links this to social and political objectives (Keating, 1991 : 121-122).

L'attitude des autres acteurs de la société civile dépend quant à elle de multiples intérêts particuliers. Les groupes de citoyens voient normalement à ce que leur pouvoir soit respecté dans l'espace métropolitain. Le cas des noirs étasuniens est à cet égard remarquable : ceux-ci se sont plus souvent qu'autrement opposés aux propositions de consolidation, préférant conserver un pouvoir âprement gagné au fil de l'histoire, à la suite de la migration des blancs vers la banlieue[32]. Les facteurs raciaux ou linguistiques, comme à Montréal, sont donc importants pour comprendre l'attitude de ces acteurs (Sancton, 1985). De façon générale, les citoyens — surtout les propriétaires fonciers —, dans le cas américain notamment, craignent les structures gouvernementales trop importantes[33]. Les citoyens américains sont plutôt favorables à la mise en place d'agences spécialisées unifonctionnelles tout en conservant la gestion locale des fonctions à caractère social, tels les écoles, le zonage ou la police (Morrill, 1989 : 22). Historiquement, l'attitude des citoyens face à la réalité métropolitaine semble toutefois ambivalente et l'opposition de ceux-ci à la gestion métropolitaine ne saurait être généralisée (Teaford, 1979).

Au-delà de l'attitude de chacun de ces acteurs, ce sont les alliances qui se forment entre eux, leur attitude en longue période, les stratégies qu'ils déploient pour défendre et matérialiser leurs idées qui semblent particulièrement indiquées dans le cadre de cette étude. C'est dans ce contexte qu'une approche théorique du pouvoir local apparaît appropriée pour mieux saisir le jeu des acteurs.

---

[32] Le cas d'Indianapolis-Marion County est exemplaire à ce titre. Voir à ce sujet Blomquist et Park (1995).

[33] L'attitude de bien des citoyens rejoint les arguments du *public choice.* Ils considèrent les petites unités locales plus efficaces (elles permettent de payer des taxes moins élevées) et plus démocratiques. Elles permettraient aussi la préservation de la qualité du voisinage. Les citoyens s'opposeraient aussi à des structures métropolitaines parce qu'ils considèrent la gestion de leur ville convenable.

1.2 Le pouvoir local pour éclairer les enjeux métropolitains

Étant donné notre intérêt pour mieux comprendre la dynamique du jeu des acteurs à l'échelle métropolitaine, il nous est apparu utile de recourir à une approche pouvant tenir compte de la nature particulière du pouvoir à ce niveau. Nous l'avons vu un peu plus haut, les rapports de pouvoir au niveau métropolitain s'avèrent complexes et impliquent une multitude d'acteurs. Qui plus est, ils sont difficiles à saisir, ayant rarement une base institutionnelle unique. C'est dans ce contexte que l'idée de la gouvernance urbaine nous est apparue appropriée.

C'est Dunleavy qui propose la gouvernance urbaine *(urban governance)* pour prendre en compte la totalité des acteurs qui façonnent le développement local, qu'ils soient d'origine « publique » ou « privée ». Il distingue ainsi la gouvernance urbaine du gouvernement local *(local government),* associé à l'institution formelle du pouvoir local, et du gouvernement urbain *(urban government),* qui recouvre l'ensemble des interventions gouvernementales à l'échelle locale (Dunleavy, 1980 ; Harding, 1994 : 367 ; 1996a : 5 ; Le Galès, 1995 : 58-62). La gouvernance urbaine, parce qu'elle ne se restreint pas aux institutions formelles du pouvoir local, nous est apparue toute désignée pour décrire les rapports de pouvoirs à l'échelle métropolitaine[34].

Mais la gouvernance n'offre pas, à proprement parler, de cadre d'analyse. Il s'agit d'une proposition générale qui, malgré ses mérites, reste vague. Le recours à une approche plus formelle est donc utile. Dans ce contexte, l'approche des régimes politiques urbains, que certains auteurs ont d'ailleurs qualifiée « d'explication de la gouvernance urbaine », nous apparaît particulièrement appropriée à l'étude des enjeux métropolitains[35]. Elle a en effet l'avantage de soumettre une explication de la gouvernance en proposant un modèle et des questions auxquels notre objet d'étude peut être confronté. Voyons brièvement les origines de l'approche avant d'en expliciter plus en détail les principaux paramètres.

---

[34] Pour un résumé de l'évolution du concept de gouvernance et une critique de son utilisation, voir Lorrain (1998) et Hamel (2000).

[35] « One leading explanation of urban governance is regime theory [...] » (DiGateano et Lawless, 1999 : 547).

1.2.1 Un survol rapide des approches du pouvoir local[36]

La question du pouvoir local est un thème qui a bénéficié de nombreuses analyses depuis 1950. Aux États-Unis, l'études des *community studies* met l'accent sur l'exercice du pouvoir au sein des villes. De nombreuses recherches suivent dans le sillage du débat amorcé par Hunter (1953) et Dahl (1961) autour de la fameuse question « Qui gouverne nos villes? ». Les Britanniques et les Français hésitent à analyser ce palier autrement qu'en termes de rapport à l'État. En France, l'approche institutionnelle de l'école de l'administration locale produit, pour l'essentiel, des études confinant le pouvoir des collectivités locales à un rôle administratif alors que l'État central conserve le monopole du politique. C'est l'approche du système politico-administratif qui, dans les années 1960 et 1970, réhabilite l'analyse du pouvoir local. Cela dit, le système proposé par l'approche est basé sur les relations centre-périphérie et demeure difficile à exporter hors de son pays d'origine. Parallèlement, les néo-marxistes, à partir des années 1970, feront une critique systématique des approches précédentes en offrant un modèle théorique complexe basé sur le mode de production capitaliste. La scène politique locale est ici un maillon essentiel pour assurer les fonctions de reproduction et surmonter les contradictions sociales. Les chercheurs français et britanniques sont particulièrement actifs dans la réflexion structuraliste (Mabileau, 1985 : 561-576). L'école néo-wébérienne oppose à ces derniers une lecture où le rôle des acteurs est mis en évidence. Au cours des années 1980, l'économie politique urbaine, en grande partie influencée par les *community studies* et le néo-marxisme, tentent de marier l'approche béhavioriste de la première aux préoccupations structuralistes de la seconde[37].

Les chercheurs proposant l'approche des régimes urbains se sont inspirés, ou ont du moins été influencés, par le débat des *community studies*. En ce sens, il semble utile de résumer rapidement l'évolution de la recherche, depuis les *community studies*, jusqu'à l'économie politique urbaine.

---

[36] Pour une synthèse des différentes approches théoriques du pouvoir local, se référer à Biarez (1989) et Mabileau (1985), qui font une bonne analyse des principaux courants américains et français. Pour leur part, Judge, Stoker et Wolman (1995) proposent un recueil d'analyses exhaustives des approches américaines et britanniques.

[37] En sciences politiques, le behaviorisme réfère à la construction de théories « à partir des régularités observées dans les processus politiques, et grâce à la quantification, sans jugement de valeur » En ce sens, il « privilégie le comment et non le pourquoi » (Grawitz, 1994 : 37).

Le débat des community studies[38]

Le débat des *community studies* marque profondément la recherche sur le pouvoir local. Débat d'idées, débat quant à la définition du pouvoir et au moyen à privilégier pour le mesurer — au point où la dimension locale de ce pouvoir en devient presque négligée, c'est aussi un débat où politologues et sociologues s'opposent. Au départ, les questions soulevées par les *élitistes* et les *pluralistes* apparaissent simples. Les élitistes se demandent « qui gouverne? ». Les pluralistes posent plus ou moins la même question en l'affublant d'un bémol : « quelqu'un gouverne-t-il? ». Plutôt que de multiplier les études empiriques pour répondre à ces questions, le débat sur les communautés locales dévie rapidement sur des considérations d'ordre méthodologique (Harding, 1996 : 637-640).

C'est l'étude de Floyd Hunter sur la ville d'Atlanta, publiée en 1953, qui est à l'origine du débat sur les communauté locales. Dans son analyse, il constate que la ville est dirigée par l'élite des grandes entreprises et qu'aucune décision politique n'aboutit sans l'approbation de celle-ci. De là, il considère que la démocratie locale est un écran de fumée au service des intérêts économiques dominants (Harding, 1995 : 39). Pour arriver à ces résultats, Hunter privilégie la méthode réputationnelle qui consiste en un sondage effectué auprès d'acteurs clés de la vie politique locale où il leur est demandé d'identifier qui, selon eux, possède le pouvoir dans la communauté étudiée[39].

En 1961, Robert Dahl publie une étude sur *New Haven* qui confronte la notion du pouvoir local proposée par Hunter. Pour lui, peu d'acteurs ont une véritable prise directe sur le pouvoir. Au contraire, le pouvoir est exercé par une multitude d'acteurs qui ont chacun une influence indirecte sur les décisions. Comparé à ce qu'affirme Hunter, le pouvoir est donc plus diffus et moins concentré : « In other words different elites made different decisions in different issue areas » (Judge, 1995 : 20). Dans cette optique, et au contraire de Hunter, les leaders doivent être attentifs aux besoins de l'électorat. Au niveau méthodologique, Dahl privilégie la méthode décisionnelle qui consiste à sélectionner des décisions considérées majeures pour le développement de la communauté. En posant son approche *pluraliste*, Dahl

---

[38] Mabileau propose la traduction « débat sur le pouvoir communautaire » pour l'expression *community power debate* (1985 : 565). Bourassa (1965 : 172-178) offre une analyse fort pertinente de l'élitisme et du pluralisme.

[39] À la suite de critiques, les élitistes développeront la méthode positionnelle qui s'appuie sur l'hypothèse que le pouvoir est détenu par les acteurs occupant des postes clés dans l'administration publique et privée.

engage la polémique avec Hunter et les *élitistes* en général. Le débat sur le pouvoir des communautés locales domine la recherche sur le pouvoir local pendant au moins les vingt années qui suivent (Mabileau, 1985 : 565).

À terme, on retient surtout le cul-de-sac méthodologique sur lequel le débat se bute. Pourtant, l'influence des recherches sur le pouvoir des communautés locales est loin d'être négligeable. Au cours des années 1970, certains auteurs développent des concepts tels l'*hyperpluralisme* et le *néo-élitisme,* versions nuancées des approches desquelles ils s'inspirent. Surtout, leur influence est loin d'être négligeable sur les derniers développements de la recherche[40].

L'économie politique urbaine[41]

L'économie politique urbaine pose directement la question du rapport entre l'économique et le politique et son implication pour les localités, en accordant une attention particulière au développement urbain[42]. L'analyse de ces deux sphères n'est pas nouvelle. Les chercheurs néo-marxistes ont amplement analysé cette question (Stone, 1987a : 13-14). Mais la perspective de l'économie politique urbaine est différente. Contrairement aux néo-marxistes, le système capitaliste est critiqué sans pour autant être condamné. Ainsi, la plupart des chercheurs de ce courant considèrent plutôt que la coopération entre les politiciens et les détenteurs de capitaux est essentielle pour la concrétisation des politiques publiques. L'analyse du pouvoir local est ainsi renouvelée parce que l'on considère qu'il ne peut être conceptualisé sans comprendre la relation qu'entretiennent le politique et l'économique au sein des villes. Cela est important pour la conception du pouvoir puisque la seule prise en compte des détenteurs de pouvoir formel — les élus — n'apparaît plus suffisante pour comprendre le développement local. L'économie politique urbaine se concentre donc sur la gou-

---

[40] Par ailleurs, bien qu'amplement critiquées pour leur ethnocentrisme, ces approches connaissent un regain d'intérêt au sein de la recherche européenne. Harding (1996b) remarque que ce reproche adressé aux courants américains a injustement empêché leur adaptation à la problématique européenne.

[41] Cette section s'inspire principalement de Imbroscio (1997 : 4-7), Le Galès (1995 : 78-85) et Harding (1996b : 640-644).

[42] Pour un échantillonnage représentatif de ce courant, se référer à Cummings (1988), Elkin (1987b), Fainstein et al (1983), Gottdiener (1987). Jones et Bachelor (1986), Kantor (1988), Logan et Molotch (1987), Molotch (1976a), Peterson (1981), Stone (1989), Stone et Sanders (1987a) et Swanstrom (1984).

vernance urbaine plutôt que sur le gouvernement urbain ou le gouvernement local (Harding, 1994 : 367, 1997 : 5 ; Le Galès, 1995 : 58-62).

Une grande partie des débats au sein de cette école se polarise autour de la marge de manœuvre du politique face aux contraintes structurelles, principalement économiques. Parmi les nombreuses recherches de l'économie politique urbaine, trois approches illustrent bien ces échanges : celle des *city limits*, développée par Paul Peterson (1981), celle des *growth machines* de John Logan (1987) et Harvey Molotch et celle des *urban regimes*, dont le principal représentant est Clarence Stone (1989)[43]. La publication du livre de Paul Peterson, *City Limits*, lance en quelque sorte le débat. Pour ce dernier, les villes ne peuvent intervenir dans les questions où la redistribution de la richesse est en jeu, et sont donc contraintes au développement urbain, parce qu'elles sont soumises à des limites structurelles. Logan et Molotch (1987) dressent un portrait plus nuancé du rapport entre l'économique et le politique[44]. Pour eux, les villes ne sont pas contraintes mais plutôt « disposées » à poursuivre un type de développement privilégiant la croissance. La réplique de Stone à Peterson est plus tranchée : « In many ways this volume can be considered an alternative to Peterson's *City Limits* : it's departs in particular from his notion that a unitary interest guides the making of development policy » (1987a : 5). Stone considère ainsi que, bien que contraintes en partie par l'économique, les villes disposent d'une marge de manœuvre pour orienter leur politique[45]. La question n'est dès lors plus tant de savoir « Qui gouverne? » ou « Quelqu'un gouverne-t-il? », mais plutôt de comprendre les processus qui permettent de concrétiser des « productions sociales » (Stoker, 1998 : 123)[46]. La réhabilitation du politique face à l'économique caractérise dès lors les régimes urbains.

---

[43] Molotch publie un article où il explore les mêmes thèmes dès 1976. Logan lui donne la réplique dans le même numéro du *American Journal of Sociology*. Voir Molotch (1976a ; 1976b) et Logan (1976).

[44] Pour une synthèse de cette approche particulière, voir Logan, Whaley et Crowder (1997).

[45] Pour une critique de ces diverses approches, en particulier par rapport au contexte européen, voir Le Galès (1995) et Harding (1994, 1996b).

[46] La notion de production sociale est développée plus loin.

1.2.2 Les régimes politiques urbains[47]

C'est vers la fin des années 1970 que Stephen Elkin propose, pour la première fois, l'approche des régimes urbains[48]. Mais c'est avec l'analyse de Stone (1989) sur Atlanta que l'approche connaît véritablement sa diffusion au sein de l'économie politique urbaine. À ce jour, les études de ces deux auteurs demeurent les références à partir desquelles le débat se déroule[49]. Même si elles diffèrent sous certains aspects, ces dernières interrogent toutes deux la structuration du pouvoir local et débouchent sur l'idée d'une typologie qui admet les variations dans la nature des alliances public-privé (Harding, 1994 : 362)[50]. Cette typologie reflète la latitude que la théorie accorde au politique par rapport à l'économique et la distingue des *growth machines* et des *city limits*.

Les hypothèses qui sous-tendent le modèle

L'approche s'inspire de l'hypothèse proposée par Lindblom (1977) selon laquelle les démocraties libérales ont deux systèmes d'autorités mutuellement dépendants ; l'État et ses diverses institutions, d'une part, et les intérêts privés, d'autre part (Harding, 1997 : 15). C'est la tension entre les contraintes structurelles et l'influence des agents qui est ainsi posée. Contrairement aux approches structuralistes, où l'économique domine le politique, et au pluralisme, où l'économique est une sphère de pouvoir sans prépondérance sur le politique, l'approche des régimes considère que l'un et l'autre se façonnent (Stone, 1993 : 2). Plus

---

[47] Patrick Le Galès (1995) propose la traduction de « régime politique urbain » pour l'expression anglaise *urban regime*. Dans cette thèse, bien que nous privilégions la traduction « régime urbain », nous utiliserons également indifféremment les expressions « régime politique urbain », et « régime » ; les trois expressions recouvrant la même réalité conceptuelle et théorique.

[48] Elkin (1980) présente le concept lors d'un colloque organisé par la *Western Societies Program* du *Center for International Studies* de l'Université Cornell en juin 1977. Les actes de ce colloque sont publiés en 1980 (Ashford et Julius, 1980 : vii).

[49] Elkin et Stone sont professeurs-chercheurs au *Department of Government and Politics* de l'Université du Maryland *(College Park)*. Aussi, leurs réflexions semblent étroitement liées, au moins jusqu'à la publication de leur ouvrage respectif, en 1987 pour Elkin, et en 1989 pour Stone. D'ailleurs, la réflexion initiale de Stone et Elkin autour de l'idée du régime ne concerne pas seulement le local mais aussi, peut-être encore plus pour Elkin, l'État. Les deux auteurs reconnaissent ces échanges : « In a recent paper (1980) my colleague Clarence Stone has arrived at formulations similar to some of the ones presented here. As we discussed the central ideas over several years, it is not easy to say where his ideas leave off and mine begin » (1985 : 207). Quant à Stone, il révèle que « Just I do not claim that the concept of urban regime developed from start to finish in my imagination (I owe special and direct debts to Floyd Hunter and to Stephen Elkin [...]) [...] » (1989 : 256).

[50] Les recherches d'Elkin abordent plus directement la division du travail de même que le contrôle populaire. Elles sont ainsi plus proches de la tradition néo-marxiste. Ces préoccupations sont moins présentes chez Stone.

particulièrement, alors que l'importance de la propriété privée au sein des sociétés capitalistes est reconnue, le déterminisme qui en découlerait est remis en cause.

À la suite des critiques qui reprochent aux régimes urbains d'être sous-théorisés (Cox, 1991), Stone (1991 : 295) souligne l'utilité des théories intermédiaires, plus près de l'empirisme, qui peuvent ensuite être confrontées à l'analyse plus abstraite[51]. Plus tard, il souligne la nécessité de définir des hypothèses de départ pour pouvoir théoriser : « Theorizing always involves taking some conditions as given in order to examine the relationships between others » (Stone, 1993 : 2)[52]. Répondant à de nouvelles critiques de Cox et Lauria (1997), il définit les « conditions préalables » au modèle des régimes urbains (1997 : 16)[53]. Cette série d'hypothèses, sans être l'objet d'analyse de l'approche, est nécessaire pour comprendre la conception du pouvoir local qu'elle propose. Regardons-les plus en détail.

L'approche des régimes politiques urbains s'intéresse au rapport entre « agents » et « structures » dans une société où la cohérence sociale est faible. Cette société connaît de nombreuses tensions structurelles et l'essentiel du politique vise à créer, modifier ou renforcer différents arrangements structurels qui se chevauchent. Dans ce cadre, le régime est une structure parmi d'autres. Pour l'approche des régimes urbains, les agents disposent d'une marge de manœuvre pour façonner les structures.

Mais comment les agents se comportent-ils? Leur action est limitée car ils disposent d'une « rationalité partielle ». Autrement dit, ils ne perçoivent pas l'univers dans son entièreté, ou plus précisément, ils le perçoivent à travers un prisme institutionnel particulier. Un ensemble d'agents peut donc difficilement parvenir à une compréhension commune des problèmes.

L'action des agents est par ailleurs conditionnée par la possession de ressources. Une possession qui, dans un univers où le changement est difficile, s'avère essentielle. En ce

---

51 Les principales critiques sont présentées plus loin.

52 Il apparaît plus juste de parler d'hypothèses de départ, plutôt que de postulats, cette dernière notion évacuant la possibilité de falsification (Grawitz, 1994 : 307).

53 Ce que Stone qualifie d'*underpinnings*. Il reprend l'essentiel de cette argumentation dans le cadre d'un échange avec Imbroscio ; voir Stone (1997) et Imbroscio (1997).

domaine, qu'il s'agisse de ressources matérielles, ou de ressources politiques, tous les agents ne sont pas égaux. Certains sont donc mieux positionnés que d'autres.

Les ressources sont limitées. De là, la complémentarité des ressources qu'une coalition peut assembler s'avère plus importante que la quantité des ressources qu'elle contrôle. Ainsi, toutes les alliances ne sont pas égales, et certaines, en tenant compte de l'objectif à atteindre, sont plus « attrayantes » que d'autres. Le type de relation entre les acteurs est modulé par le type de ressources qu'ils contrôlent et par leur dépendance mutuelle. Ainsi, supposons A et B, qui veulent atteindre Z. A et B doivent combiner leurs ressources pour pouvoir atteindre cet objectif. Cette dépendance mutuelle nécessaire pour l'atteinte d'un objectif commun est à la base du pouvoir en termes de « production sociale » plutôt que de « contrôle social ». Nous reviendrons sur cette notion.

Les hypothèses de départ du modèle peuvent être résumées comme suit : (1) Les agents et les structures évoluent dans une société à faible cohésion ; (2) les agents peuvent agir et modifier les structures ; (3) ils ont une compréhension partielle des problèmes, ce qui induit une résistance au changement ; (4) les ressources sont essentielles au changement et tous les agents ne disposent pas de la même force pour les mobiliser ; (5) ce n'est pas tant la quantité de ressources qu'un acteur commande qui compte mais plutôt la complémentarité des ressources contrôlées par les membres de la coalition ; (6) toutes les alliances ne se valent pas, et toutes ne peuvent se former facilement, certaines permettent d'atteindre un objectif donné plus facilement.

Le pouvoir en termes de « production sociale » et le concept de régime politique urbain

La fragmentation institutionnelle qui caractérise les sociétés capitalistes implique une toile relationnelle complexe qui rend difficile l'atteinte de consensus. La coopération est donc nécessaire ; l'État doit troquer l'autorité et le contrôle au profit de la mobilisation et de la coordination des ressources. Il peut toujours proposer sa médiation ou imposer, mais cela est de plus en plus rare : pour être efficace, l'alliance avec les nombreux acteurs non-gouvernementaux est privilégiée (Stoker, 1995 : 58).

L'idée du pouvoir en termes de « production sociale » est liée au constat qui précède. Contrairement au pouvoir en termes de « contrôle social », cette conception suppose que les élus ne disposent pas des ressources nécessaires pour imposer les politiques qu'ils privilé-

gient. Pour ce faire, ils doivent miser sur la mise en place d'une alliance avec les détenteurs de ressources qui, dans les sociétés capitalistes modernes, sont essentiellement au sein du secteur privé. C'est cette alliance potentielle que l'on nomme « régime urbain ».

S'appuyant sur cette conception du pouvoir, la coalition de type régime urbain est au cœur de l'approche[54]. Dans un univers où le pouvoir est fragmenté et l'essentiel des ressources de propriété privée, le régime urbain est une alliance, entre des acteurs privés et publics, qui renforce mutuellement ces acteurs et permet de réaliser des « politiques publiques significatives » (Stoker, 1995 : 58). En identifiant la nature de la coalition mise en place, l'objectif est de comprendre pourquoi les politiques publiques observées se réalisent : « Regime theory focuses on the nature and the composition of the governing coalition and, instead of assuming a wide spread capacity to redress imbalances, asks how and why some concerns gain attention and others do not » (Stone, 1993 : 16-17).

Cette coalition est formée par les acteurs qui ont accès au pouvoir et aux ressources (Harding, 1994 : 361). Mais bien que les membres du régime puissent avoir une base institutionnelle, le régime se caractérise par son aspect informel et n'a pas de structure de commande conjointe (Stone, 1989 : 5 ; Stoker, 1995 : 58-59)[55] ; son fonctionnement est plutôt basé sur la coopération civique et l'intérêt mutuel (Harding, 1997 : 16). Un régime tend à l'établissement de relations à long terme, stables et intenses permettant l'atteinte d'objectifs non routiniers et complexes (Stoker, 1995 : 63). C'est la recherche de telles relations entre des partenaires gouvernementaux et non-gouvernementaux qui explique l'originalité de l'approche (Stone, 1997 : 6).

Sans exclure la participation d'autres groupes — professionnels, médias, universités, lobbies divers, etc. — les élus et les représentants du monde des affaires sont au cœur des régimes urbains (Stoker, 1995 : 60 ; Elkin, 1980 : 267-271). Les entreprises privées profitent de nombreux avantages structurels et instrumentaux qui expliquent leur prédominance au sein de telles alliances. Les avantages structurels découlent des contraintes politico-administratives des villes qui : (1) sont morcelées en un nombre important d'unités (munici-

---

[54] Nous distinguons ici l'approche, cadre théorique, de l'alliance, objet au cœur de cette approche.

[55] Les liens informels sont importants en politique urbaine parce que les gouvernements locaux ont, législativement et traditionnellement, un pouvoir plus limité que les gouvernements provinciaux ou nationaux, (Stone, 1989 : 3). Nous verrons plus loin que l'importance des liens informels au cœur des régimes urbains commence à être contestée.

palités, agences spécialisées, etc.) ; (2) n'ont pas de statut constitutionnel, ce qui en fait des « créatures de l'État » ; (3) ont des pouvoirs limités en matière de développement économique qui rendent la collaboration avec le secteur privé nécessaire, et ; (4) ont un financement basé sur les revenus provenant de taxes locales qui renforce la volonté d'accroître le développement économique et le revenu moyen de leur territoire. Les avantages instrumentaux des entreprises s'expliquent, pour leur part, par l'absence de partis politiques au niveau local. Dans plusieurs villes, les entreprises peuvent ainsi influencer la sélection des candidats, en raison de la dépendance de ces derniers face au financement privé. Aussi, plusieurs entreprises son étroitement engagées dans la réforme de l'administration locale (Harding, 1996b : 642, 1994 : 360). Les entreprises, contrairement à d'autres acteurs de la société civile, peuvent ainsi plus facilement mobiliser des ressources humaines et financières pour imposer leurs opinions.

Par comparaison, les ressources des élus apparaissent plus restreintes et leur horizon limité par l'échéance électorale. Ces derniers sont ainsi disposés à privilégier des alliances qui permettent de réaliser des politiques publiques visibles, tels les infrastructures ou le redéveloppement urbains, plutôt que des politiques sociales (Stone, Orr et Imbroscio, 1991 : 224-225). Ceci explique en partie pourquoi les élus s'avèrent souvent disposés à supporter les stratégies de développement privilégiées par les entreprises ; qu'il s'agisse de nouer des ententes avec le privé pour réaliser ses projets ou prendre en compte ses opinions dans la formulation des choix administratifs municipaux concernant le budget, les taxes et la délivrance des services, un ensemble d'indices démontre que la détention des ressources importe plus que la provenance des votes. Dans ce contexte, le contrôle populaire et les besoins des groupes défavorisés semble marginalisés (Harding : 1996b : 642).

Malgré les avantages dont jouissent les alliances vouées au développement urbain, l'approche considère que d'autres types de régimes peuvent apparaître. Cette souplesse de l'approche s'exprime par une série de typologies qui permettent de tenir compte de l'évolution et des changements qui caractérisent un régime. Ainsi, Stone, Orr et Imbroscio (1991 : 228-236) proposent quatre types de régimes possibles, chacun ayant un agenda politique particulier : (1) *caretaker and exclusionary*, (2) *business-centered activist*, (3) *middle class progressive* et (4) *lower class opportunity expansion*. Kantor, Savitch et Haddock (1997) proposent, dans le même esprit, huit types de régimes urbains : *planner*, *distributor*, *grantsman*, *clientelist*, *radical*, *vendor*, *commercial* et *free enterprise*. Il ne s'agit pas ici de

multiplier les exemples, mais de démontrer comment l'approche permet de prendre en compte le type d'environnement, la nature du rapport entre les divers acteurs, les différentes politiques privilégiées.

Après avoir dressé les grandes caractéristiques d'un régime, il reste que la façon de les identifier ne s'impose pas d'elle-même. À partir d'une synthèse des principales propositions recensées dans la littérature, Dowding et al. (1999) proposent une série de huit caractéristiques qui permettent d'identifier d'hypothétiques régimes. Ainsi, un régime se distinguerait par :

1. A distinctive policy agenda, which is ;
2. relatively long-lived and ;
3. sustained by coalitions of interests or personnel not formally or fully specified in institutional structures, often in the form of a grand coalition or large-majority coalition of interest, and often ;
4. crossing sectoral or institutional boundaries.

The policy agenda also may :

5. survive personnel and leadership changes or political successions, reflecting an ideology or agreement over fundamental values for members of the coalition, which permits continued electoral success ;
6. primarily involve the mobilization of external resources, creating a positive-sum game within the polity and the formation of public-private partnerships, often transcending partisan divisions ;
7. be associated with strong or exceptional leadership, capable of entrepreneurially assembling an unusual coalition and linking it with a distinctive political vision ; and
8. tend to bridge institutions and community interests by creating "partnership" forms, especially in European contexts, spanning the public-private sector divide (Dowding et al., 1999 : 516).

Une alliance peut être qualifiée de régime urbain si elle répond à la majorité des critères énoncés ci-haut. Mais cette liste doit être considérée pour ce qu'elle est, c'est-à-dire une proposition. Ses auteurs le reconnaissent eux-mêmes, l'unanimité est loin d'être atteinte sur la façon d'identifier un régime : « [...] the exact interpretation of *regime* is disputed » (Dowding et al., 1999 : 516).

Mais l'approche des régimes urbains nous apparaît intéressante non seulement pour le type d'alliance qu'elle décrit, mais aussi pour les questions qu'elle soulève. Ainsi, les questions que soumettent les chercheurs utilisant l'approche des régimes urbains pour étudier le

pouvoir local nous paraissent particulièrement pertinentes à l'analyse des enjeux métropolitains. Il s'agit, pour une part, d'interroger les conditions d'apparition, de maintien, de modification et de disparition d'un régime. La recherche des conséquences politiques des caractéristiques d'un régime donné est également soumise (Stone, 1989 : 9 ; 1997 : 7-10 ; Stoker, 1995 : 59).

Certaines pistes sont proposées pour mieux comprendre les mécanismes de formation et de maintien d'un régime[56]. Pour qu'une alliance apparaisse, il faut la reconnaissance d'un problème et la conviction de pouvoir y remédier. Par ailleurs, les chances de voir une nouvelle alliance apparaître sont plus grandes si les acteurs de la coalition évaluent pouvoir mobiliser les ressources nécessaires pour réaliser les principales politiques de son agenda. Dans ce contexte, les groupes disposant de ressources abondantes sont les plus attrayants. Enfin, malgré l'évolution des problèmes, il est toujours plus facile de perpétuer ou de modifier des alliances existantes que d'en créer de nouvelles ; les régimes les privilégient donc généralement en raison de « coûts » moins élevés (Stone, 1993 : 17 ; 1997 : 12)[57].

Pour mieux saisir les conséquences politiques d'un régime donné, trois variables peuvent être particulièrement prises en compte. La première est la composition de la coalition. La seconde concerne la nature des relations entre les membres de cette alliance. La troisième concerne le type de ressources fournit par les membres (Stone, 1993 : 2 ; Digaetano et Klemanski, 1993 : 368)

Les études qui utilisent l'approche

Dans le sillage de Stone et d'Elkin, de nombreuses études de cas ont suivi. Souvent, elles explorent un aspect particulier des alliances en partant des questions soumises par

---

[56] En ce qui concerne la question de la formation et du maintien d'un régime, Stone (1997 : 11-12) se réfère à la sociologie historique et au travail d'Abrams (1982) autour du concept de *structuring* qui considère que les structures sont façonnées de façon continuelle par l'interaction entre ces dernières et les agents. Cette conception s'oppose aux grands schémas évolutionnaires et insiste sur l'influence des individus.

[57] Dans sa formulation originale des régimes Elkin (1980 : 267-268) propose que la stabilité et le changement d'un régime dépendent du niveau de cohésion du leadership, de l'attitude des exclus, de la loyauté des fonctionnaires, du comportement de l'électorat et de la force des symboles sur lesquels le régime assoit sa légitimité. Ces propositions n'ont pas été reprises dans les formulations subséquentes de la théorie, où les avantages structurels et instrumentaux du milieu des affaires ont plutôt été mis en évidence. Il y a lieu de revenir sur ces propositions qui permettent, à notre sens, d'amener un peu plus de nuances au modèle. Pour Stoker, la coopération entre les acteurs d'un régime s'obtient et est soutenue à travers la solidarité, la loyauté, la confiance et l'entraide plutôt que par des rapports hiérarchiques ou de négociation. Ce type de rapport s'explique par la dépendance des acteurs (1995 : 59).

l'approche. DiGaetano et Klemanski (1993) analysent ainsi les difficultés rencontrées pour mettre en place et maintenir un régime. Kantor, Savitch et Haddock (1997) mesurent, quant à eux, l'influence du contexte politique et économique local sur les régimes. D'autres recherches se penchent plutôt sur un aspect ou une fonction du pouvoir local telles que les relations raciales ou l'éducation. Par exemple, Newman (1994) étudie le rôle du clergé noir au sein des régimes urbains et Orr (1993) le système scolaire à Détroit.

Ces études de cas ont été ponctuées de réflexions entourant la possibilité d'adapter une approche américaine à d'autres contextes nationaux[58]. Celles-ci ont essentiellement été entretenues par des chercheurs européens, plus particulièrement britanniques. Certains remarquent ainsi l'ethnocentrisme de l'approche des régimes et s'interrogent sur la possibilité et la pertinence de l'utiliser dans le contexte européen[59]. Par exemple, Harding (1994 : 364-365) souligne que les villes américaines et britanniques diffèrent quant à leur dépendance respective du milieu des affaires, leur niveau de ressources financières et leur profil de propriété foncière. Mais ces distinctions sont nuancées dans des publications subséquentes où les avenues de la recherche comparative sont explorées (voir, en particulier, Harding, 1996b : 644-647)[60]. Stoker affirme d'ailleurs ce qui suit : « [...] regime theory has the capacity to travel (1995 : 69) ». Cela apparaît confirmé par la multiplication des recherches non-américaines qui l'utilisent. Par exemple, Lawless (1994) et Strange (1997) étudient le partenariat local et la revitalisation économique de Sheffield, en Grande-Bretagne ; Levine (1994), la transformation de la politique urbaine française ; John et Cole (1998), le développement local de Leeds et Lille et ; Strom (1996), le redéveloppement de Berlin.

La « théorie intermédiaire » des régimes politiques urbains s'est donc imposée au sein de l'économie politique urbaine au fil des dernières années (Le Galès, 1995 : 78)[61]. Mais elle est utilisée et interprétée fort différemment selon les chercheurs (Imbroscio, 1997 : 6 ;

---

[58] Ce que la littérature anglo-saxonne qualifie de *cross-national studies*.

[59] Par exemple, voir Harding (1994), Le Galès (1995) et Stoker et Mossberger (1994).

[60] Voir Harding (1995 ; 1996a ; 1996b ; 1997), Le Galès (1995) et Stoker (1995 ; 1998). Harding remarque ainsi que les chercheurs britanniques ont longtemps été rebutés par les approches américaines mais que les transformations du pouvoir local sous l'influence, tant des réformes conservatrices que de la mondialisation de l'économie, amenuisent grandement les différences entre les deux contextes nationaux qui pouvaient justifier ces réserves (1996b : 644-650).

[61] Quelques auteurs qualifient les régimes urbains de « théorie intermédiaire ». Alors que d'autres s'interrogent sur la nature de l'approche : « The mecanism by which urban policy regimes operate are left flexible, which at best denotes a model or a concept rather than a theory » (Dowding et al., 1999 : 517).

Dowding et al., 1999 : 516). Stoker (1995 : 61) critique l'utilisation que font plusieurs chercheurs de l'expression *urban regime*. Par exemple, certaines recherches qui disent s'en inspirer ne tiennent pas compte des propositions et des questions qui lui sont particulières. En exemple, Stoker (1995 : 63) cite l'ouvrage *Big City Politics* de Savitch et Thomas (1991). Pour celui-ci, une analyse des régimes urbains devrait au minimum étudier la force relative des leaders, la nature de l'alliance entre les partenaires des secteurs publics et privés, de même que la question du pouvoir en termes de production sociale. Or, l'étude de Savitch et Thomas ignore ces questions. Dans ce cas, l'expression *urban regime* est utilisée comme un mot passe-partout qui pourrait être remplacé par un autre concept sans conséquence pour la démonstration. De tels cas ne se limitent pas à l'ouvrage précité. Un autre exemple est l'étude de DiGaetano où ce dernier dit vouloir concentrer son analyse sur les formes de régimes de croissance en référence à Logan et Molotch : « The regime analysis presented here centers on the question of divergent forms of growth regimes [Molotch et Logan] (1989 : 263) ». Ces derniers auteurs sont pourtant généralement associés aux *growth machines*, une approche que la plupart des chercheurs distinguent des régimes urbains[62].

Une partie de la confusion décrite ci-haut réside dans la distinction entre le régime comme concept, c'est-à-dire l'alliance concrète entre des acteurs, et le régime en tant que théorie intermédiaire, c'est-à-dire l'outil d'analyse du pouvoir local qui propose une démarche, un questionnement original. Autrement dit, certains auteurs utilisent l'expression régime urbain sans utiliser les outils conceptuels proposés par l'approche. C'est ce que précise Stoker lorsqu'il affirme ce qui suit à propos de l'approche : « [...] provides a new conceptual framework and more particular theoretical statements about causal relationships and behavior in urban politics » (1995 : 54). Il ne s'agit donc pas ici de qualifier toute forme d'alliance de régime, mais de considérer si le type d'alliance repéré répond aux différents critères définis plus haut (tel que résumé par Dowding et al : 1999), une fois notre objet d'étude confronté aux principaux questionnements et propositions de l'approche (force relative des leaders, nature de l'alliance, pouvoir de production sociale). Il faut donc, selon nous, s'inspirer de l'analyse et des questions originales que propose l'approche des régimes urbains et éviter d'utiliser l'expression comme un simple synonyme de « gouvernement local », au risque de perdre la valeur heuristique du concept.

---

[62] Voir, par exemple, Stoker (1998 : 122-124).

Bien sûr, notre position soulève la question de l'adaptabilité et du façonnement des approches théoriques et des concepts. Entre une position dogmatique, où le concept est figé, et une position libérale, où il perd tout son sens, il peut être difficile de trancher[63]. N'y a-t-il pas un risque de vider les approches de tout potentiel explicatif à force de les triturer? Comment éviter que les outils théoriques perdent leur particularités ; que les possibilités de comparer des recherches s'amenuisent?

Nous rejoignons pour notre part les mises en garde de certains auteurs (Stoker, 1995) sans pour autant refuser toute remise en question de certaines propositions originales de l'approche. En ce sens, notre analyse s'inspire de la notion du pouvoir en tant que production sociale et accorde une attention aux rapports entre les intérêts publics et privés. Cela dit, les particularités de notre recherche, qui concerne le cas montréalais et la question des rapports de pouvoir à l'échelle métropolitaine, ne peuvent que remettre en cause certains fondements de l'approche des régimes politiques urbains.

Un apport original? Critique et réplique

En plus de l'ethnocentrisme, dont nous avons rapidement parlé plus haut, les critiques de l'approche questionnent la valeur de sa contribution, sa sous-théorisation et ses faiblesses méthodologiques.

Stone a longuement argumenté les différences entre le pluralisme et les régimes urbains (Stone, 1993). Selon ce dernier, la conception qu'ont les deux approches de l'État, du pouvoir, et du contrôle démocratique diffère largement. Les régimes urbains se distinguent ainsi du pluralisme par une conception de l'État dépendante des intérêts privés : « The act of governance requires the cooperation of private actors and the mobilization of private ressources. Talk about state autonomy should not obscure that fact » (Stone, 1993 : 7). Par ailleurs, la conception du pouvoir en termes de production sociale, plutôt que de contrôle social, est centrale (1993 : 8). Les régimes ne sont pas tant concernés par la recherche des détenteurs de pouvoir — comme pour le pluralisme ou l'élitisme — mais plutôt par la capacité d'agir : « What is at issue is not so much domination and subordination as a capacity to act

---

[63] Stone ne s'y oppose d'ailleurs pas. Lui qui s'inspire librement d'Elkin, remarque qu'un concept, une fois élaboré, n'appartient plus à son auteur : « [...] I do not expect the concept to be frozen at the version presented by me. The interaction of concept and observation is ongoing, and none of us does more that offer a guidepost in the journey » (1989 : 256).

and accomplish goals. The power struggle concerns, not control and resistance, but gaining and fusing a capacity to act - power to, not power over' » (Stone, 1989 : 229). Mais mises à part ces différences, la démonstration de Stone reste confuse et les similitudes entre les deux approches certaines. Stoker remarque d'ailleurs que Lindblom, duquel Stone s'inspire, reconnaît également la position privilégiée du milieu des affaires et s'interroge aussi sur les limites de la démocratie et la prise de décision dans un univers politique fragmenté et complexe. Mais que ces différences soient réelles ou non, l'approche des régimes doit d'abord s'imposer par la pertinence des questions qu'elle soulève et par sa conception originale du pouvoir. Dans cet esprit, Stoker remarque qu'il n'est pas nécessaire de découvrir une multitude de régimes pour justifier l'utilité de l'approche :

> [...] the regime approach does not need a stack of case studies which discover regimes to bolster its position against pluralists and elitists. It rather needs to be able to substantiate the claim that its framework for analysing urban politics is robust and flexible enough to both describe and explain a variety of power distributions in different localities (1995 : 66)

Pour leur part, Cox (1991a ; 1991b) et Lauria (1997 : chap. 1) critiquent la théorisation déficiente de l'approche, conséquence d'un caractère trop localiste. Pour dénouer l'impasse, ils proposent d'enrichir les régimes à l'aide de la théorie de la régulation, qui tient compte de variables exogènes. Cette idée reçoit d'ailleurs un certain écho[64]. Imbroscio (1997 ; 1998) reproche pour sa part au régime de concevoir la division du travail de façon trop statique. L'éventail de régimes possibles serait ainsi considérablement réduit. Cette dernière critique s'explique en partie par l'ambition réformiste d'Imbroscio ; pour ce dernier, les régimes urbains ne sont pas seulement un outil d'analyse pour mieux comprendre un certain type de rapport politique mais aussi un moyen de mieux comprendre la réalité sociale pour ensuite la modifier : « The central constituting task is now evident : The design of institutional settings

---

[64] Dès 1995, Le Galès souligne l'intérêt de considérer des approches qui prennent en compte l'environnement économique et politique global. Stoker (1998) s'interroge aussi à ce sujet.

in central cities must be altered to promote the reconstitution of current urban regime forms » (1997 : 18)[65].

Stone utilise la même base argumentaire pour répondre à ces deux critiques. Pour lui, les régimes urbains ne s'intéressent pas aux forces exogènes pour elles-mêmes — ce qui est l'objet de la théorie de la régulation — mais plutôt pour leur impact sur le pouvoir local. Autrement dit, les régimes urbains s'intéressent à la façon dont le local répond aux influences externes :

> In response, I maintain that regime character is not intended to explain the full range of policy action ; it explains only part. Exogenous factors — whether they are elements of the global economy or, to use a concrete example from Atlanta's history, the need to replace a rail-centered transportation system with one that is automotive-centered — have an impact, of course. Regime theory does not explain the origin or even the intensity of that impact. What the theory does highlight is the process through which such an exogenous force is ***mediated*** [l'auteur souligne]. The formulation is akin to the conventional treatment of stimulus and response in psychology : S (stimulus) > O (organism) > R (response). Regime theory could be stated as : S (stimulus from the larger environment) > O (regime arrangements are the 'organism') > R (policy actions taken are the response) (Stone, 1997 : 7)[66].

Pour Stone, cette apparente sous-théorisation est plutôt une forme alternative de théorisation. Les régimes ne sont pas pour lui une théorie compréhensive, comme le néo-marxisme ou même, le *public choice*, qui tentent d'expliquer l'ensemble de la société, mais plutôt une théorie intermédiaire *(second-level theory)* qui s'intéresse à un ensemble particulier de problèmes : « [...] I prefere a ground-up approach that is concerned more with how urban actors go about responding to the world as they experience it » (Stone, 1998 : 250).

La critique de Cox (1997 : chap. 6) concernant les rapports entre le public et le privé apparaît plus constructive. Tout en notant, une fois de plus, l'absence de considérations « abstraites » et le manque d'ouverture du modèle aux influences extérieures subies par les localités, celui-ci note surtout que Stone explique peu la façon dont les rapports publics-

---

[65] Stone lui-même ne s'oppose à cette ambition qui peut être interprétée comme un glissement. Dans ces dernières recherches, qui portent sur le système scolaire, il s'interroge sur la façon de mettre en place des régimes progressistes : « By contrast, my concerns with urban education, for example, is based on a complex view of social stratification. There are multiple sources of inequality, and efforts to conteract them are therefore needed on several fronts. One of them is to encourage the organization of low-income communities around areas such as education. [...]. My hope is that the education of low-income children is the kind of purpose that can draw to it a wide base of support. It has potential appeal to both low-income parents and various elements of the business and civic sectors in the nation's cities » (Stone, 1998 : 259).

[66] Il reprend le même argument dans un article publié en 1998 (Stone, 1998 : 250).

privés se mettent en place et se renforcent. Cela est en partie vrai, mais encore faut-il rappeler que ces questions sont au cœur de l'approche. Stone lui-même remarque que cette question mérite d'être développée.

Enfin, la critique de Ferman (1996), qui remarque que l'approche des régimes urbains souffre de limites qui nuisent à son potentiel heuristique est intéressante. Ferman propose ainsi de coupler l'approche des régimes au concept des « arènes urbaines » *(urban arenas)*, qui permettraient de mieux tenir compte des structures institutionnelles, des canaux de redistribution des ressources et de la culture politique propres à chaque milieu. Les groupes de citoyens seraient ainsi mieux pris en compte dans le modèle. Ferman remarque que certains régimes axés sur le redéveloppement peuvent parfois permettre aux groupes communautaires d'occuper une place plus importante dans la prise de décision, parce que leurs activités sont orientées vers des arènes qui les prédisposent à cette ouverture (Ferman, 1996 : 136-137).

À la lumière des recherches utilisant l'approche et des critiques qui lui sont adressées, il appert qu'un certain flou la caractérise toujours. Mais ce qui peut être interprété comme un défaut, peut aussi avoir l'avantage de permettre une certaine adaptabilité utile pour l'étude des rapports de pouvoir et des enjeux métropolitains.

Une approche adaptable?

Au-delà du débat théorique qui a toujours cours, c'est la question de la pertinence de l'approche pour analyser les enjeux métropolitains qui importe. Cette condition ne peut être rencontrée que dans la mesure où elle permet de tenir compte de la réalité de notre objet d'analyse tout en respectant la conception originale du pouvoir et les questions que propose l'approche. Ainsi, rien n'empêche, selon Stone, d'utiliser l'approche à une échelle différente ou pour analyser des fonctions particulière du pouvoir local :

> Once regimes are defined broadly as the arrangements through which localities are governed, they can be characterized in a number of different ways. It is not enough to look for a tight-knit set of actors who have developed a close form of cooperation. That is a significant phenomon, but only one of several patterns that can be identified. Particularly across functional areas, loosely attached co-existence may be at least as common as close cooperation. Moreover, mechanisms for policy direction may vary in scope of jurisdiction from one arena to another (Williams 1971). Special districts with their own unique jurisdiction are particularly common in the US.

> Regimes, then, can be examined at the regional level as well within various localities, and one would expect to find cross-national variations in the degree of fragmentation and functional isolation. Arrangements for governance may be robust or feeble, but they constitute the regime regardless of where they fall along a spectrum of strength (Stone, 1997 : 13).

Nous l'avons d'ailleurs vu au fil du développement, les chercheurs s'inspirent de l'approche des régimes pour analyser le pouvoir dans plusieurs contextes nationaux et pour différentes fonctions urbaines. Et bien qu'elle ait été plus souvent utilisée dans le cadre d'analyses à l'échelle locale, les questions qu'elle soulève et sa vision du pouvoir local semblent tout aussi pertinentes pour l'analyse à l'échelle métropolitaine. Il est alors possible de parler de régimes métropolitains, plutôt que de régimes strictement urbains.

C'est ce que propose Leo (1998) dans une étude de cas de la région de Portland[67]. Ce cas l'amène à proposer certaines nuances qui distingueraient un régime métropolitain d'un régime urbain. Entre autres, dans le cas d'un régime métropolitain, le rôle du gouvernement de tutelle serait plus important et l'alliance entre les acteurs moins informelle que ce qui est constaté pour les régimes urbains (Leo, 1998 : 387-391).

Parce qu'il s'agit d'une approche souple, qui offre une interprétation originale de la gouvernance, qui peut être adaptée à l'échelle métropolitaine et à la nature particulière des rapports de pouvoir à cette échelle, l'approche des régimes nous apparaît utile pour analyser les rapports de pouvoir relatifs aux enjeux métropolitains. À la partie 2.2, nous préciserons comment nous entendons utiliser cette approche. Mais auparavant, nous amorçons le chapitre 2 avec l'étude plus spécifique du cas de l'agglomération montréalaise.

---

[67] Doig (1987) utilise l'approche dans son étude sur le *Port Authority of New York*.

CHAPITRE 2

LES ENJEUX MÉTROPOLITAINS DANS L'AGGLOMÉRATION MONTRÉALAISE : MISE EN CONTEXTE ET HYPOTHÈSES

Ce chapitre débute par une revue des principales contributions écrites sur la problématique métropolitaine de la région de Montréal. Une mise en contexte de l'agglomération montréalaise, entre 1920 et 1961, est ensuite proposée afin de faciliter l'analyse qui débute au chapitre 3. Ce survol est l'occasion de tracer l'évolution démographique de l'agglomération montréalaise, de dresser un portrait des différentes municipalités de l'île de Montréal et de leur développement pour la période de notre étude. Une analyse du cadre institutionnel est également proposée. Les hypothèses et la stratégie de recherche sont enfin précisées.

2.1 L'agglomération montréalaise : état de la question et mise en contexte

La question métropolitaine n'est pas nouvelle dans la région de Montréal. Depuis le début du siècle, la problématique métropolitaine montréalaise a été analysée tour à tour par des professionnels des affaires urbaines, des élus locaux et des chercheurs.

2.1.1 Une période peu analysée pour elle-même

Les premiers écrits sur cette question apparaissent dès les années 1910 et sont pour la plupart publiés dans des revues professionnelles et des quotidiens ; ils participent au mouvement de réforme métropolitaine qui s'affirme alors. Mais il faut attendre le milieu des années 1950 pour que des recherches empiriques plus poussées soient entreprises dans le cadre de commissions d'études sur la question. Les études savantes deviennent plus nombreu-

ses dans le sillage de ces commissions, mais surtout à la suite de la création de la Communauté urbaine de Montréal, en 1970, qui suscite et confirme l'intérêt grandissant des chercheurs envers ce problème. Dans cet ensemble, l'étude des rapports de pouvoir et des enjeux métropolitains à Montréal entre 1920 et 1961, sans être une question ignorée, occupe une place mineure.

La première étude publiée sur la question de l'organisation administrative de l'île de Montréal est celle de Guillaume Alphonse Nantel, journaliste et homme politique, qui propose dès 1910, un projet de fédération des municipalités de l'île de Montréal pour résoudre les problèmes engendrés par l'urbanisation rapide. En 1927, la Ligue du progrès civique publie un recueil de textes écrits par plusieurs personnalités locales qui s'intéressent aux différentes dimensions de l'urbanisme, dont la question de la planification régionale. En 1928, le *Municipal Service Bureau* publie une étude, rééditée en grande partie en 1947, où la question de l'organisation administrative de l'île de Montréal est analysée en détail. Cette publication fait principalement la promotion du système d'arrondissements *(boroughs system)* comme solution au problème administratif de l'île. Ces publications, de même que de nombreux articles qui paraissent parallèlement dans les quotidiens, participent, comme nous le verrons au chapitre 5, au mouvement de réforme métropolitaine qui se déroule alors à Montréal.

Les premières analyses plus formelles sont menées dans le cadre de commissions d'études. La Commission d'étude des problèmes métropolitains de Montréal (Commission Paquette) publie, en janvier 1955, la première analyse systématique des problèmes engendrés par la présence de plusieurs municipalités sur l'île de Montréal. La sortie de ce rapport est suivie de publications dont les auteurs participent au débat depuis longtemps[1]. En 1956, le Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (Commission Tremblay) étudie plus particulièrement quelques aspects financiers et fiscaux du problème métropolitain dans le contexte plus large des rapports entre les différents paliers de gouvernements. Mais, comme le soulignent les commissaires dans le rapport de cette commission, l'étude de la question métropolitaine échéant à la Commission Paquette, leur travail d'enquête n'accorde pas une attention particulière à l'ensemble de cette problématique (Commission Tremblay, 1956 : vol 3, t.2, p. 104, 128-151). En décembre 1958, le Comité de recomman-

---

[1] Par exemple, Georges S. Mooney, un acteur important du mouvement réformiste métropolitain qui est co-secrétaire de la Commission Paquette, le *Board of Trade*, la Fédération canadienne des maires et des municipalités, publient des articles sur la question (Bourassa, 1965 : 169).

dation pour la création d'un organisme métropolitain (Comité Croteau) reprend à son tour l'analyse de la problématique des enjeux métropolitains depuis la période des annexions jusqu'à 1958. Enfin, la Commission d'étude des problèmes intermunicipaux dans l'île de Montréal (Commission Blier) publie son rapport en décembre 1964[2]. Elle y reprend, en grande partie, les analyses des rapports Croteau et Paquette, enrichies d'une causerie prononcée par Ephrem Brisebois — qui est secrétaire de la Commission métropolitaine de Montréal, puis de la Corporation de Montréal métropolitain, de 1921 à 1963 —, pour dresser un survol historique du « conflit », entre la Ville de Montréal et les municipalités de banlieue. Bien que ces études n'analysent pas particulièrement la question du jeu des acteurs, elles dressent les grandes lignes de l'histoire institutionnelle de l'île de Montréal tout en situant les principaux arguments utilisés respectivement par Montréal et les municipalités de la banlieue.

Guy Bourassa (1965 : 169-172), qui recense la plupart des études publiées jusqu'en avril 1964, remarque qu'elles s'intéressent surtout « [...] au problème de la forme de gouvernement à donner à la région métropolitaine », à la « [...] nécessité d'une planification régionale » et à « l'utilisation rationnelle du sol métropolitain »[3]. Les solutions proposées gravitent alors toutes autour de la forme à donner à un éventuel gouvernement métropolitain. La plupart des auteurs rejettent les solutions *ad hoc* et les fusions au profit d'une éventuelle formule de gouvernement à deux paliers. En révisant ces études, Bourassa souligne — rappelons qu'il le fait en avril 1965, quelques mois avant la publication du rapport Blier qui est publié en décembre de la même année — qu'une conception d'ensemble fait défaut :

> Derrière tous ces travaux, il manque une conception d'ensemble, un projet global, ou pour parler plus strictement, un modèle général d'analyse qui, à la fois, grouperait tout ce qui mérite d'être étudié et surtout proposerait, sur le plan théorique, des priorités, indiquerait un cadre et une démarche (Bourassa, 1965 : 172).

En ce sens, l'auteur remarque alors que les développements de la science politique américaine offrent des voies prometteuses. Il applique cette approche dans une étude entreprise pour la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme (Commis-

---

[2] Au même moment, deux autres commissions d'études se voient confier l'étude de la question intermunicipale dans la Grande Région de Montréal. La Commission Sylvestre étudie la problématique de l'île Jésus alors que la Commission Lemay étudie celle de la rive sud. Voir Collin (1998a : 15).

[3] Outre l'étude de Prézeau (1964) sur l'approche des annexions, les études savantes sur Montréal sont alors peu nombreuses. Plusieurs sont des articles parus dans des revues professionnelles ou publiées par des associations professionnelles. Voir Bourassa (1965 : 169-171).

sion Laurendeau-Dunton, 1969) qui porte sur « les relations ethniques dans la vie politique montréalaise ». Dans le cadre de cette étude effectuée en 1965, mais publiée quelques années plus tard, il fait appel aux approches théoriques, principalement le pluralisme tel que Dahl l'énonce, pour analyser le cas de la Commission Blier. Bourassa choisit ce cas parce qu'il fournit une documentation riche qui rend possible l'utilisation de l'approche qu'il privilégie. Il décrit les différentes étapes de cette approche :

> « [...] pour analyser les modalités concrètes de l'influence autour de la formulation d'un choix, diverses étapes s'imposent qui sont, dans l'ordre : la description chronologique de l'événement ; l'énumération, aux différents stades, de l'ensemble des agents impliqués ; la définition des situations d'influence de chacun d'eux, de façon générale et par rapport au problème étudié ; la description de la position de chaque agent par rapport aux autres et celle de divers regroupements qui peuvent intervenir ; enfin, l'examen des opinions émises par tous les agents sur leurs actions respectives » (Bourassa, 1971 : 104).

Bien que l'étude de Bourassa ne porte pas sur la période de notre thèse, elle a l'intérêt de poser les jalons d'une approche plus systématique pour analyser le pouvoir local montréalais en général, et la question métropolitaine en particulier. Elle n'est pourtant pas reprise par la suite.

Outre les rapports des commissions et les études de Bourassa (1965 ; 1971), Prézeau (1964) et Bédard (1965) proposent chacun une analyse du jeu des acteurs autour de « la bataille des annexions » entreprise par l'administration montréalaise de Jean Drapeau et Lucien Saulnier. Enfin, il faut noter la publication, en 1968, du rapport de la Commission provinciale d'urbanisme (Commission La Haye). Celui-ci, bien que n'analysant pas directement l'organisation administrative de l'île de Montréal, propose la création d'un « Conseil métropolitain de Montréal » consultatif qui travaillerait, avec le ministre des Affaires municipales, à l'élaboration d'un plan d'urbanisme régional couvrant une aire de 40 milles. Cette structure est alors vue comme un premier pas vers la mise en place d'un organisme de planification autonome (Commission La Haye, 1968 : chap. 8, p. 52-61).

Avec la création de la Communauté urbaine de Montréal, en janvier 1970, les études savantes sur la problématique métropolitaine deviennent plus nombreuses. Ainsi, plusieurs études analysent la création de la Communauté urbaine et ses premières années de fonctionnement (Dubois, 1974 ; Lord, Tremblay et Trépanier, 1975 ; Benjamin, 1975 ; Divay et Collin, 1977 ; Baril, 1980 ; Léveillée, 1986 ; Cournoyer, 1986 ; Émard, 1986). La question du rôle de la Communauté urbaine en matière d'aménagement fait aussi l'objet d'études parti-

culières (Gaudreau et Veltman, 1985 ; Ducas, 1987). D'autres analyses mettent en perspective les enjeux et tentent de situer la Communauté urbaine dans la problématique d'ensemble de la gestion métropolitaine de l'agglomération montréalaise (Sancton, 1985 ; Petrelli, 1990a ; 1997 ; Trépanier, 1990, 1993)[4]. Enfin, Léveillée (1978) soulève la question, rarement posée, de la participation des gouvernements fédéral et provincial dans le développement urbain de l'agglomération.

Dans la plupart de ces études, la période des années 1920-1970 est tracée à grands traits pour permettre une analyse plus éclairée du cas de la création de la Communauté urbaine. Toutefois, certaines accordent une plus grande attention à cette période. André Dubois (1974), qui analyse les « forces en présence » lors de la création de la Communauté urbaine effectue un survol historique de la Commission métropolitaine et de la Corporation de Montréal métropolitain, en tentant de mieux comprendre les échecs de ces expériences. Il pose ainsi, pour la première fois, un regard académique sur cette période, en soulignant les rapports de pouvoir entre Montréal, les municipalités de la banlieue et le gouvernement provincial. Rumilly, dans son histoire de Montréal, retrace certains événements marquant de cette problématique, comme la création de la Commission métropolitaine, en précisant les jeux de coulisses (Rumilly, 1974 : t. 3 et 4). Plusieurs chercheurs s'y réfèrent pour cerner les rapports entre les acteurs. Il est possible d'y trouver plusieurs informations sur la plupart des personnages politiques importants. Mais cette information reste difficile à valider. Divay et Collin offrent une lecture plus systématique de cette période en offrant quelques clés interprétatives (1977 : 37-47). Leur analyse, qui s'appuie sur la littérature existante et sur une analyse des diverses lois, sert de préambule à un bilan qui interroge les transformations politiques et les modifications dans la délivrance des services sept ans après la création de la Communauté urbaine (Divay et Collin, 1977 : 1).

Baril (1980) analyse la création de la Communauté urbaine de Montréal et le projet de décentralisation de l'administration municipale montréalaise (1974) en les confrontant à quatre modèles institutionnels pour mieux saisir les difficultés compliquant ou empêchant leur réalisation. Son étude présente aussi un survol de la période qui nous intéresse (Baril :

---

[4] Il faut aussi souligner les recherches qui s'intéressent plus spécifiquement à la question de la formation de la banlieue montréalaise, publiées surtout à partir du milieu des années 1970. Voir, par exemple, Linteau (1981), sur la cas particulier de Maisonneuve, et Collin (1982) sur le cas de quatre municipalités de la banlieue montréalaise entre 1871 et 1921. Dauphinais (1986), dans son mémoire de maîtrise sur le cas de Laval-des-Rapides, dresse un portrait de la recherche sur cette question.

1980 : 46-59). Mais encore, il s'agit d'une mise en contexte pour asseoir l'analyse qui porte plus précisément sur les années 1970. Kaplan (1982) propose une recherche ambitieuse, *Reform, Planning and City Politics,* qui porte sur les cas de Montréal, Winnipeg et Toronto. Malgré la richesse des informations factuelles qu'on y trouve, elle est critiquée sévèrement pour la lecture caricaturale qu'elle propose[5]. Son analyse, dans laquelle plusieurs erreurs factuelles ont déjà été constatées, est dénuée de notes qui rendent pratiquement impossible la vérification des sources[6]. Sancton (1985) fournit enfin une analyse de la politique métropolitaine de l'île de Montréal qui souligne les difficultés qu'entraîne le clivage linguistique. Bien que son étude s'intéresse surtout aux années 1960-1981, la période qui nous intéresse est couverte en une dizaine de pages avec l'utilisation de sources originales et bien identifiées (Sancton, 1985 : ch. 3).

Dans la plupart de ces recherches, rappelons-le, la question des enjeux métropolitains entre 1920 et 1961 n'est jamais l'objet d'une analyse approfondie, mais sert plutôt à mieux situer la période qui suit la création de la Communauté urbaine de Montréal.

Notre thèse se rapproche, en partie, des travaux de Bourassa (1971), par l'approche théorique qu'elle utilise, et de Dubois (1974), en partie pour l'attention qu'elle accorde au triangle Montréal-banlieue-province. Mais elle se distingue de ces études par la prise en compte d'autres acteurs socio-économiques qui ont, d'une façon ou d'une autre, joué un rôle dans la formulation des solutions institutionnelles mises en place pour gérer, soit l'île de Montréal dans son ensemble, ou certaines fonctions en particulier. Cette particularité découle de l'approche théorique des régimes politiques urbains que nous privilégions.

Notre travail s'inscrit par ailleurs dans un courant de recherche qui, depuis le début des années 1990, s'éloigne d'une vision strictement réformiste et tente de mieux comprendre les différentes stratégies de gestion métropolitaine déployées durant la période 1920-1961. Ainsi, Collin (1994, 1997) analyse comment la Ville de Montréal, entre 1920 et 1960, contribue à l'émergence des politiques métropolitaines par l'entremise de stratégies fiscales à portée résolument régionale. Collin et Dagenais (1997), tout en reprenant le point précédem-

---

[5] Dagenais remarque que Kaplan participe à cette vision « [...] l'emprise d'un Médéric Martin ou d'un Camillien Houde soutenus par des cliques réfractaires à toute réforme et à toute idée de modernisation de l'appareil administratif, qu'ils maintiennent sous leur coupe et contrôlent jalousement » (Dagenais, 1992a : 38).

[6] Malgré un « essai sur les sources », à la fin de l'ouvrage, où il procède à une brève description des sources utilisées (Kaplan, 1982 : 747).

ment développé, explorent quelques hypothèses sur les rapports entre la ville centre, la banlieue et la province jusqu'à 1950. Dernièrement, Collin (1998a) a proposé une synthèse de l'histoire métropolitaine jusqu'à nos jours, qui met en relief la période 1920-1961, en tentant d'élargir l'analyse à un ensemble d'acteurs jusqu'ici ignorés. Ces dernières études, qui marquent un renouveau dans le champ de l'histoire politique locale des années 1920 à 1961, permettent de mieux comprendre la tradition dans laquelle les politiques mises en place s'inscrivent toujours partiellement aujourd'hui.

Après cet aperçu des principales contributions ayant discuté et analysé la question métropolitaine, la section suivante est consacrée à un survol du contexte de l'agglomération montréalaise entre 1920 et 1961. Cet aperçu permettra de mieux situer l'ensemble des événements qui sont analysés dans les chapitres suivants.

2.1.2 Un survol du contexte de l'agglomération montréalaise

Certains éléments du contexte institutionnel méritent d'être précisés dès maintenant pour faciliter la lecture de l'analyse qui s'amorce au chapitre 3. Nous revenons premièrement sur la « période des annexions ». Cette période, qui va de 1874 à 1918, représente la genèse des événements qui sont au cœur de notre analyse. Nous décrivons ensuite rapidement la croissance démographique de l'agglomération entre 1920 et 1961. Une courte description de l'organisation administrative de la Ville de Montréal, afin de mieux saisir la distribution du pouvoir au sein de cette municipalité, est par la suite effectuée. Une brève description des procédures d'amendements aux chartes des municipalités est enfin réalisée. Ces caractéristiques de l'univers structurel dans lequel les acteurs agissent, de même que les procédures pour les modifier, sont présentes tout au long de notre analyse.

La période des annexions[7]

Il faut remonter au début des années 1870 pour assister à la mise en place d'éléments déterminants pour la compréhension de la période étudiée dans cette thèse. La croissance démographique de l'agglomération montréalaise qui s'amorce alors entraîne une transformation de l'espace qui modifie substantiellement la problématique métropolitaine. Pour Collin et

---

[7] Pour un aperçu du mouvement d'annexion à Montréal, voir Linteau (1992 : 202-203, 352-353) et Robert (1994 :132-133).

Dagenais, ces modifications prennent trois formes plus particulières :

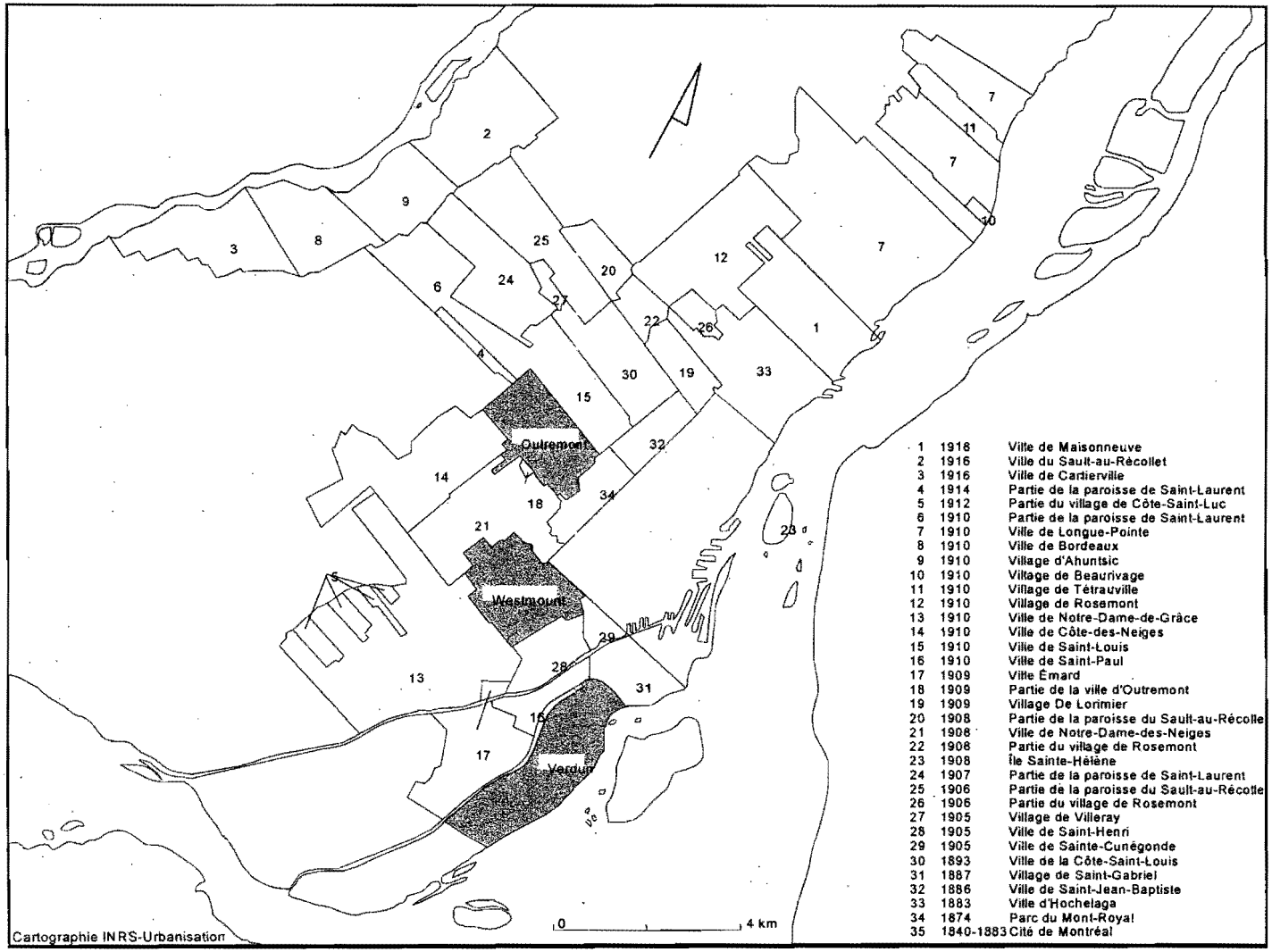
> (1) le fractionnement de certains ensembles territoriaux et l'incorporation de nouvelles municipalités, de villages la plupart du temps, (2) la recomposition de certains territoires par la fusion et surtout l'annexion de municipalités locales, et (3) la modification du statut juridique de plusieurs municipalités de village, qui deviennent des municipalités de ville (Collin et Dagenais, 1997 : 198).

Les annexions apparaissent particulièrement importantes dans ce portrait. En effet, entre 1874 et 1918, la Ville de Montréal annexe 23 municipalités et divers autres territoires (voir carte 2.1, page suivante). Ces annexions s'expliquent par divers facteurs. Pour les politiciens de la ville centrale, elles permettent d'accroître la dimension de la ville et de régler le problème de l'étalement urbain[8]. Elles apparaissent également comme un moyen de résoudre le problème de la fourniture de services publics de qualité. En effet, au cours de cette période, de nombreuses petites municipalités contiguës à Montréal sont incapables, faute d'une assiette fiscale suffisante, de fournir des services adéquats à leur population. Les annexions sont aussi utilisées pour résoudre le problème de la santé financière de plusieurs petites municipalités connaissant des taux de croissance impressionnants et qui se sont trop endettées. Cette situation a été provoquée par des promoteurs « extravagants » qui, contrôlant les affaires de municipalités nouvellement constituées, utilisent le crédit de celles-ci pour pouvoir construire des infrastructures tels des parcs, des rues, des aqueducs et des édifices publics (Sancton, 1985 : 26). Par le fait même, la valeur des terrains dont ils sont propriétaires augmente de façon considérable mais, très rapidement, l'assiette fiscale de ces municipalités s'avère insuffisante pour soutenir un tel endettement. La faillite menaçant, l'annexion à Montréal semble la seule solution possible. Le cas de Maisonneuve l'illustre admirablement (Linteau, 1981). À la suite de cette vague d'annexions, la superficie du territoire de la Ville de Montréal est quintuplée et passe de 2 552 hectares à 12 960 hectares. Sa population augmente quant à elle de 140 000 personnes en 1881 à plus de 618 000 personnes en 1921. Les annexions lèguent aussi un lourd fardeau financier à Montréal, celle-ci héritant, au fil des ans, de dettes totalisant 28 millions de dollars ; la seule annexion de Maisonneuve représentant 60% (17 millions de dollars) de ce montant (Léveillée, 1978 : 172-173).

---

[8] Au cours des années 1890 et 1900, un Comité des annexions existe à la Ville de Montréal (Collin et Dagenais, 1997 : 200).

CARTE 2.1 — LES ANNEXIONS À MONTRÉAL, 1874-1918



Par ailleurs, les annexions accélèrent le renversement de l'équilibre linguistique de Montréal. Ce changement déterminant permet à la bourgeoisie francophone d'accéder au pouvoir politique jusqu'alors contrôlé par la bourgeoisie commerçante anglophone (Bourassa, 1971 ; Sancton, 1985 : 65). L'immigration massive de ruraux francophones, le départ des anglophones vers les nouvelles banlieues de l'ouest de l'île et l'immigration européenne importante concourent également à bouleverser cet équilibre.

Une poussée démographique qui exerce une pression sur les structures municipales[9].

Montréal et les municipalités de banlieue cessent de recourir aux annexions au début des années 1920 alors qu'une nouvelle solution institutionnelle, la Commission métropolitaine de Montréal, est mise en place[10]. À ce moment, la suburbanisation connaît une pause (voir la carte 2.2, à la page suivante, qui décrit l'évolution de l'urbanisation dans l'agglomération montréalaise jusqu'en 1961). À la suite des annexions, Montréal dispose de nombreux espaces pour le développement. La spéculation n'est d'ailleurs pas comparable à ce qu'elle avait été avant la Première Guerre. Néanmoins, entre 1920 et 1940, la couronne de municipalités entourant Montréal, qui commence maintenant à toucher la rive sud du fleuve Saint-Laurent — avec Longueuil et Greenfield Park — continue de se développer[11].

Outre Montréal, les villes les plus populeuses durant les décennies des années 1920 et 1930 sont Verdun, Westmount, Outremont et Lachine[12]. Il reste que malgré l'étalement qui s'accentue, l'agglomération montréalaise, entourée de vastes terres agricoles, demeure relativement concentrée comparativement aux villes nord-américaines de taille similaire (Linteau, 1992 : 353-356).

---

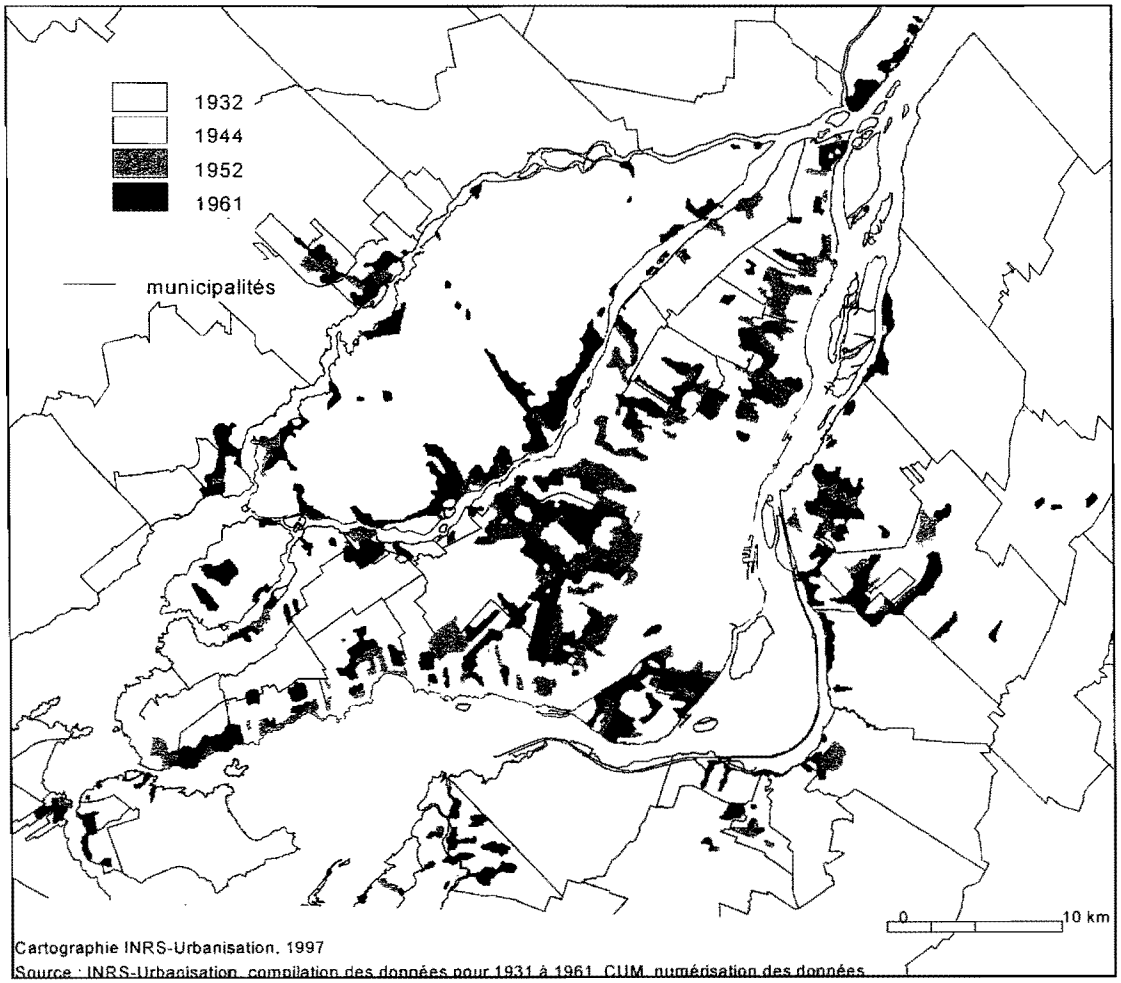
9 Sur l'évolution de l'urbanisation et les transformations de l'agglomération montréalaise entre 1921 et 1961, voir Dansereau et Foggin (1976 : 7-17), Divay et Gaudreau (1984 : chap. 5), Linteau (1992 : chap. 13 et 18), Charbonneau, Hamel et Barcelo (1994), Choko (1994) et Robert (1994 : 120-155).

10 Le cas de la Commission métropolitaine de Montréal est analysé en détail au prochain chapitre. Il faut attendre les années 1960, alors que l'administration Drapeau-Saulnier lance son slogan « une île-une ville », avant que d'autres municipalités soient annexées à Montréal. Il s'agit de Rivière-des-Prairies [1963], Saraguay [1964], Saint-Michel [1968] et Pointe-aux-Trembles [1982], auxquelles il faut ajouter le territoire de l'hôpital Saint-Jean-de-Dieu [1980] (Linteau, 1992 : 499).

11 Sur les phases du développement de la rive sud, voir Collin et al. (1998 ; chap. 1).

12 Un tableau de la population des municipalités de l'île entre 1921 et 1961 se trouve en appendice A.

CARTE 2.2 — L'URBANISATION DE L'AGGLOMÉRATION MONTRÉALAISE JUSQU'EN 1961



Avec la Crise économique puis le début de la Seconde Guerre mondiale, l'expansion territoriale de l'agglomération connaît un ralentissement. Mais c'est durant la Guerre que commence à s'opérer une fracture entre la banlieue et la ville centrale. En effet, la bonne entente entre les deux parties apparaît de plus en plus difficile. Que ce soit en matière de transport, où le gouvernement provincial joue un rôle de plus en plus important, en matière de logements, où les nouvelles banlieues sont de moins en moins disposées à supporter le fardeau des opérations de rénovation urbaine, ou en matière de fiscalité, la vision métropolitaine de la ville centrale et de la banlieue semble se distancer de plus en plus :

> Il n'empêche que dès la fin des années 1930 et encore plus après la Deuxième Guerre mondiale, Montréal d'un côté, la banlieue de l'autre s'engagent résolument dans des voies indépendantes. Favorisée par la construction du réseau autoroutier qui s'amorce, par l'implantation des usines de guerre et, à leur suite, d'entreprises industrielles de pointe, notamment dans les secteurs de la pharmacologie et de l'aviation, et par les nouvelles politiques d'habitation qui facilitent l'accès à la propriété pavillonnaire, la banlieue entre dans une ère d'expansion sans précédent. Certaines municipalités se découvrent même une vocation métropolitaine avec leurs parcs d'industries (LaSalle et Saint-Laurent, notamment). La banlieue ne connaît plus que de rares fragmentations ou fusions et jouit d'une stabilité qui tient de plus en plus de la force d'inertie (Collin et Dagenais, 1997 : 214-215).

Ainsi, à partir de 1945, mais surtout au début des années 1950, la pénurie de logements, le phénomène du baby boom, l'arrivée d'immigrants exercent une pression à la hausse sur la demande de logements qui se traduit par une première vague de suburbanisation qui touche principalement les villes de l'île de Montréal, de l'île Jésus et d'une partie de la rive sud du fleuve Saint-Laurent. Ce mouvement est amplifié par les programmes d'accession à la propriété, le développement du réseau routier et l'augmentation du nombre d'automobiles (Divay et Gaudreau, 1984 : 186 ; Robert : 1994, 139)[13].

L'étalement de l'agglomération à l'extérieur de l'île de Montréal s'affirme vraiment avec le début des années 1960[14]. La construction d'un réseau dense d'autoroutes et la construction de nouveaux ponts consacrent le modèle de développement basé sur l'automobile. Les nouveaux moyens de transport et la recherche de terrains abordables poussent les nouveaux acheteurs de maisons, mais aussi les entreprises et les commerces, de plus en plus vers la

---

[13] Kenneth T. Jackson (1985) analyse ce phénomène pour le cas étasunien.

[14] Pour cette raison, nous restreignons ici l'agglomération à l'île de Montréal, à l'île Jésus et au comté de Chambly.

périphérie (Robert, 1994 : 140). Cette transformation rapide de l'agglomération change radicalement la donne régionale puisque la banlieue devient de plus en plus un joueur majeur.

Les tableaux 2.1 et 2.2 décrivent l'évolution de la population, en valeurs absolues et relatives, pour certaines composantes de l'agglomération entre 1921 et 1961. Le tableau 2.3 indique pour sa part le taux de croissance de chacune de ces composantes pour la même période. Il faut noter que les données sont normalisées selon les limites de la région métropolitaine de recensement (RMR) de 1961 (voir la carte 2.3, page suivante)[15].

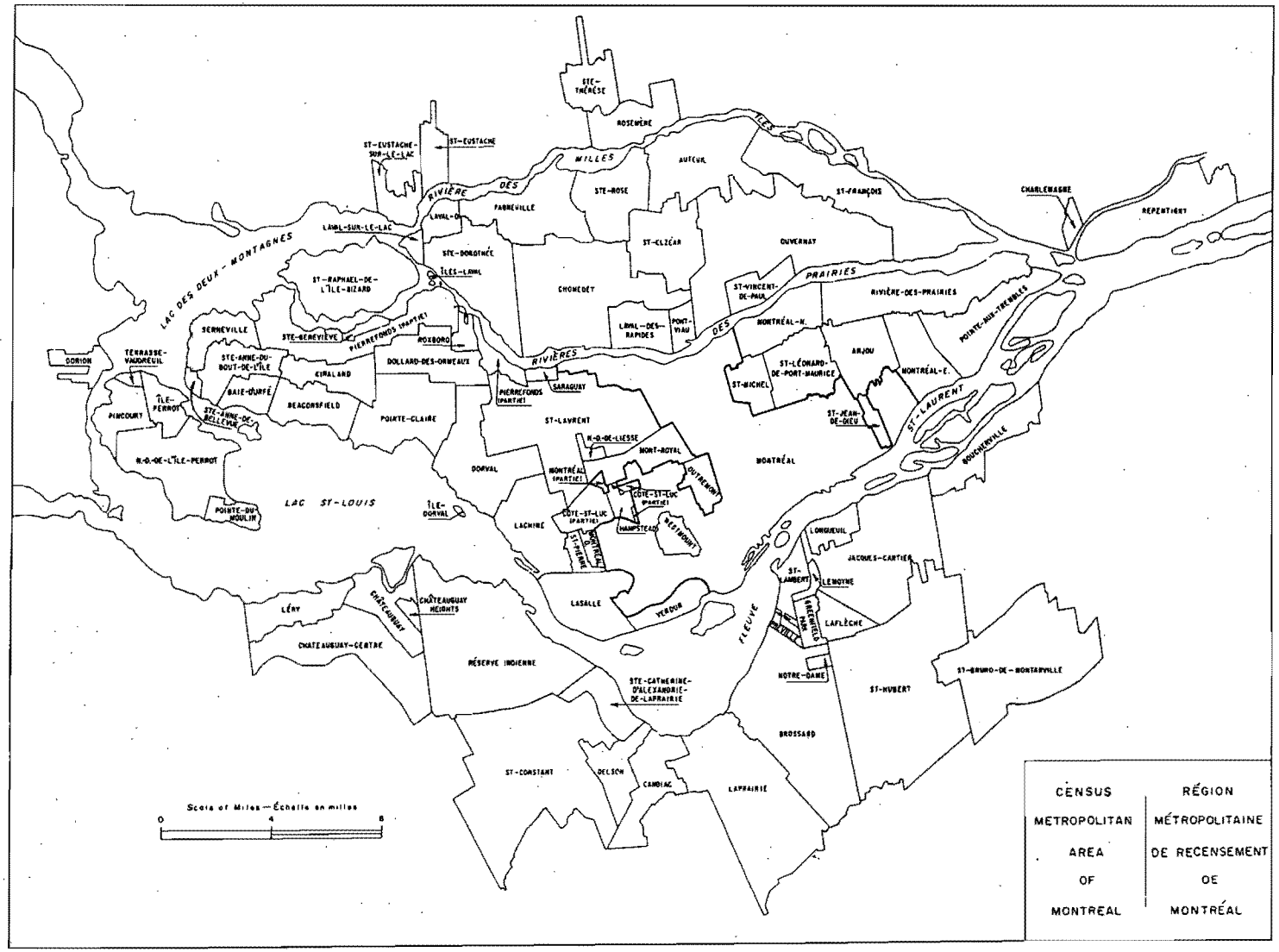
Les données relatives importent ici pour comprendre le poids respectif de la ville de Montréal, des municipalités de la banlieue de l'île de Montréal et du reste de l'agglomération. Ainsi, entre 1921 et 1961, la part des habitants de Montréal passe de près de 80% à 56% de la population totale de la RMR. Durant toute la période, la ville de Montréal est la seule composante dont le poids démographique diminue. Toutes les autres composantes, y compris le district métropolitain et la banlieue de l'île de Montréal, augmentent leur poids démographique. La banlieue de l'île de Montréal est d'ailleurs la composante qui connaît la plus importante croissance de son poids démographique entre 1921 et 1961 (près de 13 points de pourcentage).

La baisse du poids démographique de Montréal par rapport à la population de la RMR se poursuit à un rythme accéléré à partir des années 1950. Ce poids relatif diminue d'ailleurs plus entre 1951 et 1961 qu'il ne l'avait fait au cours des trente années précédentes. L'analyse des taux de croissance est révélatrice à ce niveau (tableau 2.3). Elle permet de bien suivre le déplacement spatial de la croissance au cours de la période. Ainsi, entre 1921 et 1931, Montréal connaît encore une croissance importante. Mais celle-ci est déjà supérieure dans le reste du district métropolitain et de l'île de Montréal. Au cours des périodes suivantes, la croissance est particulièrement importante sur l'île Jésus, dans la banlieue de

---

15 Statistique Canada modifie les limites des régions métropolitaines d'un recensement à l'autre à partir de certains critères dont la croissance démographique. Pour les fins de la comparaison entre plusieurs recensements, il est plus juste de normaliser les données selon les limites les plus grandes, soit celles de 1961. Il est ainsi possible de mieux tenir compte de la croissance réelle des diverses composantes de l'agglomération puisque l'effet dû à la modification des limites de la RMR est éliminé. Il faut noter que les données pour les couronnes nord et sud peuvent être légèrement sous-estimées ou sur-estimées pour certaines années étant donné les modifications aux limites municipales qui sont survenues dans quelques cas. Par exemple, dans le cas de la création d'une nouvelle municipalité à partir d'une municipalité existante, il n'est pas toujours possible de retracer la part de la population de ce territoire pour les années antérieures. Ces cas sont toutefois exceptionnels et ne modifient pas les données de façon significative.

CARTE 2.3 — LES LIMITES DE LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE RECENSEMENT DE MONTRÉAL (RMR), 1961



CENSUS OF CANADA, 1961

RECENSEMENT DU CANADA 1961

TABLEAU 2.1

Population de différentes composantes de la région métropolitaine de recensement (RMR), 1921, 1931, 1941, 1951, 1961 (selon les limites de la RMR de 1961)

	1921	1931	1941	1951	1961
Montréal	618 506	818 577	903 007	1 021 520	1 191 062
District métropolitain (total)	705 905	980 535	1 089 184	1 278 777	1 615 684
Île de Montréal (total)	724 205	1 003 868	1 116 800	1 320 232	1 747 696
District métro. sans Montréal	87 399	161 958	186 177	257 257	424 622
banlieue de l'île Montréal	105 699	185 291	213 793	298 712	556 634
île sans District métro.	18 300	23 333	27 616	41 455	132 012
île Jésus	14 005	16 150	21 631	37 843	124 741
Couronnes nord et sud	35 951	43 652	52 909	111 500	231 813
Total RMR	774 161	1 063 670	1 191 340	1 469 575	2 104 250

Source : Compilation de l'auteur d'après le Bureau fédéral de la statistique, 1961, *Recensement du Canada,* Séries 1.1, Districts électoraux, tableau 6 : population par subdivision de recensement, 1901-1961.

TABLEAU 2.2

Part de la population selon diverses composantes de
la région métropolitaine de recensement (RMR),
1921, 1931, 1941, 1951, 1961 (selon les limites de la RMR de 1961)

	1921	1931	1941	1951	1961
Montréal / District	87,6	83,5	82,9	79,9	73,7
Montréal / Île de Montréal	85,4	81,5	80,9	77,4	68,2
Montréal / RMR	79,9	77,0	75,8	69,5	56,6
District / Île de Montréal	97,5	97,7	97,5	96,9	92,5
District / RMR	91,2	92,2	91,4	87,0	76,8
District sans Montréal / RMR	11,3	15,2	15,6	17,5	20,2
Île de Montréal/RMR	93,6	94,4	93,7	89,8	83,1
banlieue de l'île de Montréal / RMR	13,7	17,4	17,9	20,3	26,5
Île Jésus / RMR	1,8	1,5	1,8	2,6	5,9
Couronnes nord et sud / RMR	4,6	4,1	4,4	7,6	11,0
Île Jésus et couronnes / RMR	6,5	5,6	6,3	10,2	16,9

Source : Compilation de l'auteur d'après le Bureau fédéral de la statistique, 1961, *Recensement du Canada,* Séries 1.1, Districts électoraux, tableau 6 : population par subdivision de recensement, 1901-1961.

TABLEAU 2.3

Taux de croissance de la population de diverses composantes de la région métropolitaine de recensement (1961), 1921-1931, 1931-1941, 1941-1951, 1951-1961, 1921-1961 (selon les limites de la RMR de 1961)

	1921-31	1931-41	1941-51	1951-61	1921-61
Montréal	32,3	10,3	13,1	16,6	92,6
District métropolitain	38,9	11,1	17,4	26,3	128,9
Île de Montréal	38,6	11,2	18,2	32,4	141,3
District métro. sans Montréal	85,3	15,0	38,2	65,1	385,8
banlieue de l'île de Montréal	75,3	15,4	39,7	86,3	426,6
île sans District métropolitain	27,5	18,4	50,1	218,4	621,4
Île Jésus	15,3	33,9	74,9	229,6	790,7
Couronnes nord et sud	21,4	21,2	110,7	107,9	544,8
Total RMR	37,4	12,0	23,4	43,2	171,8

Source : Compilation de l'auteur d'après le Bureau fédéral de la statistique, 1961, *Recensement du Canada,* Séries 1.1, Districts électoraux, tableau 6 : population par subdivision de recensement, 1901-1961.

l'île de Montréal et dans les couronnes.

Au début des années 1960, malgré la baisse importante de son poids démographique (près de 24 points de pourcentage en 40 ans) Montréal concentre encore plus de la moitié de la population de l'agglomération et près de 70% de la population de l'île de Montréal. Par ailleurs, il faut souligner la part importante de la population qui réside toujours sur le territoire du district métropolitain en 1961. Bien que celle-ci diminue constamment depuis 1921 — elle représente 97,5% de la population de l'île et 91,2% de celle de la RMR —, elle représente encore plus de 90% de la population de l'île et plus de 76% de celle de l'agglomération en 1961.

Un État présent qui intervient dans l'architecture du pouvoir

Les interventions du gouvernement du Québec dans l'organisation administrative de la Ville de Montréal sont importantes. Celles-ci sont rarement le résultat de politiques longuement mûries mais plutôt motivées par la nécessité d'arbitrer des conflits ponctuels entre les acteurs de la scène politique montréalaise et provinciale. Un premier exemple de ces interventions provinciales survient en 1910 alors que sous la pression des réformistes, le gouvernement crée la Commission Cannon pour scruter les pratiques administratives de la Ville de Montréal. Les résultats de l'enquête, qui révèle les problèmes de corruption et de favoritisme, amènent le gouvernement à proposer une réforme à la population. Cette dernière approuve, lors d'un référendum, la création du Bureau des commissaires. Ce Bureau, qui est en quelque sorte l'ancêtre du Comité exécutif mis en place en 1921, est composé de quatre membres directement élus par l'ensemble de la population auxquels s'ajoute le maire. Cette nouvelle instance doit assainir l'administration de la Ville. Mais l'incapacité du Bureau des commissaires à réaliser les réformes promises et à améliorer la qualité de vie des citoyens suscite l'insatisfaction autant du milieu des affaires que de la population (Linteau, 1992 : 258-262 ; Dagenais, 1992b).

En 1918, la situation financière précaire de la Ville, entre autres en raison de la politique d'annexion qui se poursuit, atteint un seuil critique. Pour voir à son redressement, le gouvernement québécois impose sa tutelle par l'entremise de la Commission administrative. Cette nouvelle structure, formée de membres nommés directement par l'État québécois, remplace le Bureau des Commissaires, pour se concentrer plus spécifiquement sur le rétablissement des finances. Mais cette tutelle est si vivement critiquée, principalement par les élus

montréalais, que le gouvernement doit trouver une solution pour rétablir la démocratie municipale[16]. En 1920, ce dernier confie à une commission d'étude, la Commission de la charte, le mandat de trouver la solution au problème montréalais. Cette dernière commission reçoit par ailleurs le mandat d'analyser le problème des rapports entre Montréal et les municipalités de la banlieue de l'île (Gagnon-Lacasse, 1967 : 147-152 ; Dagenais, 1992a : 84-86 ; Linteau, 1992 : p. 411-412)[17].

La charte de la Ville de Montréal est finalement amendée substantiellement en 1921. Le rapport entre les différentes instances de l'administration montréalaise est alors modifié de façon importante. L'innovation la plus marquante est sans contredit la création du Comité exécutif où se concentre l'essentiel du pouvoir. Ce comité est formé de cinq conseillers élus par le Conseil. Un nouveau poste clé est également créé : celui de Directeur des services[18]. Ce nouveau haut fonctionnaire, qui devient alors le canal unique entre les élus et l'administration, permet de bien distinguer les sphères administrative et politique. Le maire, qui ne siège pas à l'exécutif, se voit alors conférer un rôle essentiellement protocolaire. Quant au Conseil, formé de 35 échevins élus dans autant de quartiers pour deux ans, il garde un pouvoir législatif somme toute restreint. Bien que la charte soit modifiée régulièrement par la suite, la réforme de 1921 marque fondamentalement l'équilibre entre les différentes instances du pouvoir municipal montréalais jusqu'au début des années 1960.

Au sortir de la Crise économique des années 1930, les finances de la Ville se retrouvent à nouveau dans un état critique[19]. En 1940, le gouvernement impose une nouvelle période de tutelle par l'entremise de la Commission municipale du Québec. La charte est modifiée à la même occasion. Le Conseil passe de 35 à 99 conseillers de trois classes. Les conseillers de la classe « A » représentent les propriétaires fonciers et immobiliers. Ceux de la classe « B » les propriétaires et les locataires. Trois conseillers de la classe « A » et trois de la classe « B » sont élus dans chacun des 11 districts qui divisent la ville. Quant aux con-

---

16 Les élus locaux ne sont d'ailleurs pas les seuls à critiquer sévèrement la mainmise de la Commission administrative sur la gestion montréalaise. Dans ses éditoriaux, *La Presse* critique à maintes reprises l'intrusion du gouvernement provincial dans les affaires de Montréal. Voir, entre autres, *La Presse,* 26 mars et 4 mai 1920, p. 4.

17 Cet épisode est analysé en détail dans le prochain chapitre.

18 Cette innovation est importante parce qu'elle facilite la professionnalisation de l'appareil administratif municipal, phénomène qui participe au façonnement des enjeux métropolitains. Pour une analyse de la professionnalisation de l'administration municipale, voir Dagenais (1999).

19 Sur cette question voir : Copp (1979).

seillers de la classe « C », ils sont nommés par 13 « corps publics » : le *Board of Trade*, la Chambre de commerce, la *Canadian Manufacturers Association*, l'Association des marchands détaillants, la Ligue du progrès civique, le Comité des citoyens, la Ligue des propriétaires, le Conseil des métiers et du travail, le Conseil central des syndicats catholiques nationaux nomment chacun trois représentants ; l'Université *McGill* et l'Université de Montréal en nomment chacun deux ; le *Junior Board of Trade* et la Chambre de commerce des jeunes en nomment chacun un. Chaque classe de conseillers élit parmi ses membres deux représentants pour siéger au Comité exécutif dont le nombre de membres est porté à six. Cette réforme, qualifiée de corporatiste, permet au milieu des affaires de réintégrer le Conseil municipal et le Comité exécutif desquels il avait été graduellement marginalisé. La réforme permet par ailleurs aux anglophones et aux propriétaires d'occuper une part du Conseil proportionnellement plus grande que leur poids démographique (Bourassa, 1971 : 40-43 ; Dagenais, 1992b : 31-32 ; Linteau, 1992 : 413-414).

Les divers amendements à la charte, mais particulièrement la refonte de 1921, ont un impact certain sur la structure du pouvoir municipal. Étant donné le poids de Montréal à l'échelle métropolitaine, ces réformes sont importantes pour bien saisir les débats sur les enjeux métropolitains. Aussi, en créant le Comité exécutif et la direction des services, la réforme de 1921 modifie plus fondamentalement la redistribution du pouvoir entre le législatif, l'exécutif et l'administratif. Comme le souligne Gagnon-Lacasse :

> Tant en 1921 qu'en 1940 et 1962, le Comité exécutif demeure le principal organisme institutionnel de l'administration montréalaise. Nanti de pouvoirs imposants dès 1921, il les conserve en totalité tout au cours de la période. Exclusivité du pouvoir exécutif, initiative en matière législative et contrôle en matière administrative. Une fois nommés après une élection générale, les Commissaires deviennent les administrateurs de cette vaste entreprise qu'est Montréal. La volonté du premier ministre Taschereau dans les années '20 de donner à Montréal une administration de type entreprise se perpétue donc jusqu'à nos jours. [...] Cette force du Comité exécutif au cours des 45 dernières années est l'un des éléments principaux qui caractérise la période que nous avons étudiée (Gagnon-Lacasse, 1968 : 252).

Un peu plus loin, en parlant du pouvoir du maire, celle-ci remarque :

> Alors que commence la période étudiée [1921], la Maire possède des fonctions honorifiques et agit comme Président du Conseil. Ses pouvoirs au sein de l'administration municipale sont donc très limités. Les amendements de 1940 n'apportent aucune modification aux fonctions qu'occupe le Maire. Cependant, en devenant membre "ex officio" du Comité exécutif par les amendements de 1949, le Maire acquiert tous les pouvoirs attachés à cette fonction (Gagnon-Lacasse, 1968 : 255).

Ainsi, la réforme de 1921, où le Comité exécutif est créé, voit la distribution du pouvoir modifiée de façon importante. Avant 1949, le maire de Montréal n'a formellement qu'un pouvoir symbolique. Mais certains individus, dotés d'une forte personnalité, sauront malgré tout jouer un rôle important sur la scène municipale et même provinciale (Dagenais, 1992b : 28). Il reste néanmoins que l'essentiel du pouvoir effectif est détenu par le Comité exécutif et plus particulièrement par le président de cette instance, qui est l'homme fort de l'administration. Cette précision importe dans la mesure où parmi les présidents qui se succèdent à l'exécutif entre 1921 et 1961, certains président aussi l'organisme métropolitain. Une attention constante est donc apportée aux interventions de ces deux élus tout au cours de notre analyse.

Le tableau 2.4 donne la liste des maires et des présidents du Comité exécutif élus entre 1921 et 1960 alors que les figures 2.1, 2.2 et 2.3 schématisent les structures administratives successives de la Ville de Montréal.

TABLEAU 2.4

Élections montréalaises, maires et présidents du Comité exécutif, 1921-1960

Dates des élections	Maires	Présidents du Comité exécutif
18 octobre 1921	Médéric Martin	J.-A.-A. Brodeur
7 avril 1924	Charles Duquette	J.-A.-A. Brodeur
12 avril 1926	Médéric Martin	J.-A.-A. Brodeur
2 avril 1928	Camillien Houde	A. DesRoches (11-1927)
7 avril 1930	Camillien Houde	Allan Bray
8 avril 1932	Fernand Rinfret	J.-M. Gabias
9 avril 1934	Camillien Houde	J.-M. Savignac
15 décembre 1936	Adhémar Raynault	Ovide Taillefer
12 décembre 1938	Camillien Houde	J.-M. Savignac
9 décembre 1940	Adhémar Raynault	J.-O. Asselin
14 décembre 1942	Adhémar Raynault	J.-O. Asselin
11 décembre 1944	Camillien Houde	J.-O. Asselin
9 décembre 1947	Camillien Houde	J.-O. Asselin
11 décembre 1950	Camillien Houde	J.-O. Asselin
25 octobre 1954	Jean Drapeau (LAC)[a]	Pierre Des Marais
28 octobre 1957	Sarto Fournier (RGM)[b]	J.-M. Savignac
24 octobre 1960	Jean Drapeau (PC)[c]	Lucien Saulnier

[a] Ligue d'action civique ; [b] Ralliement du Grand Montréal ; [c] Parti civique

Sources : VM-DGDA, Comités et Commissions, 1900 à nos jours, texte préparé par la division des archives. Marsolais, Desrochers et Comeau (1993).

FIGURE 2.1

Structure administrative de la Ville de Montréal,
1918

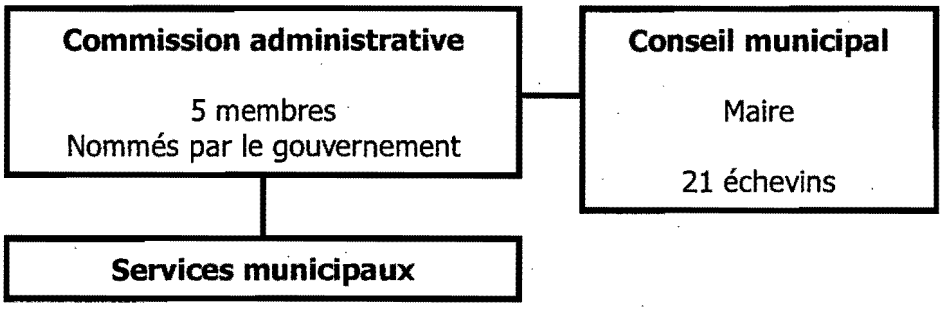


FIGURE 2.2

Structure administrative de la Ville de Montréal, 1921

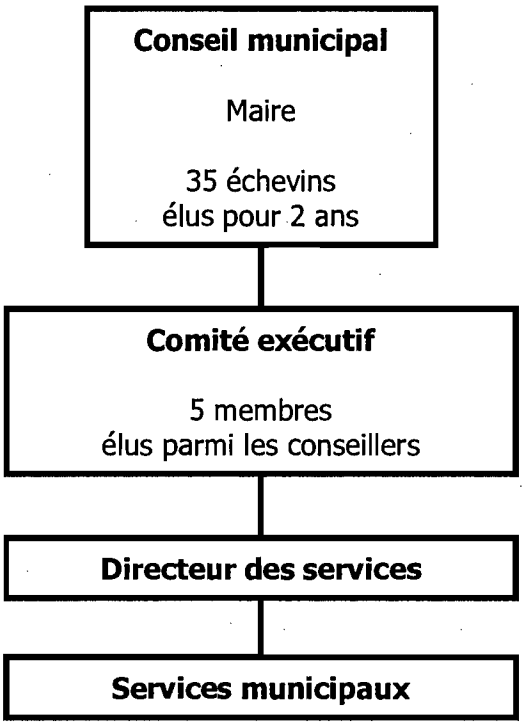
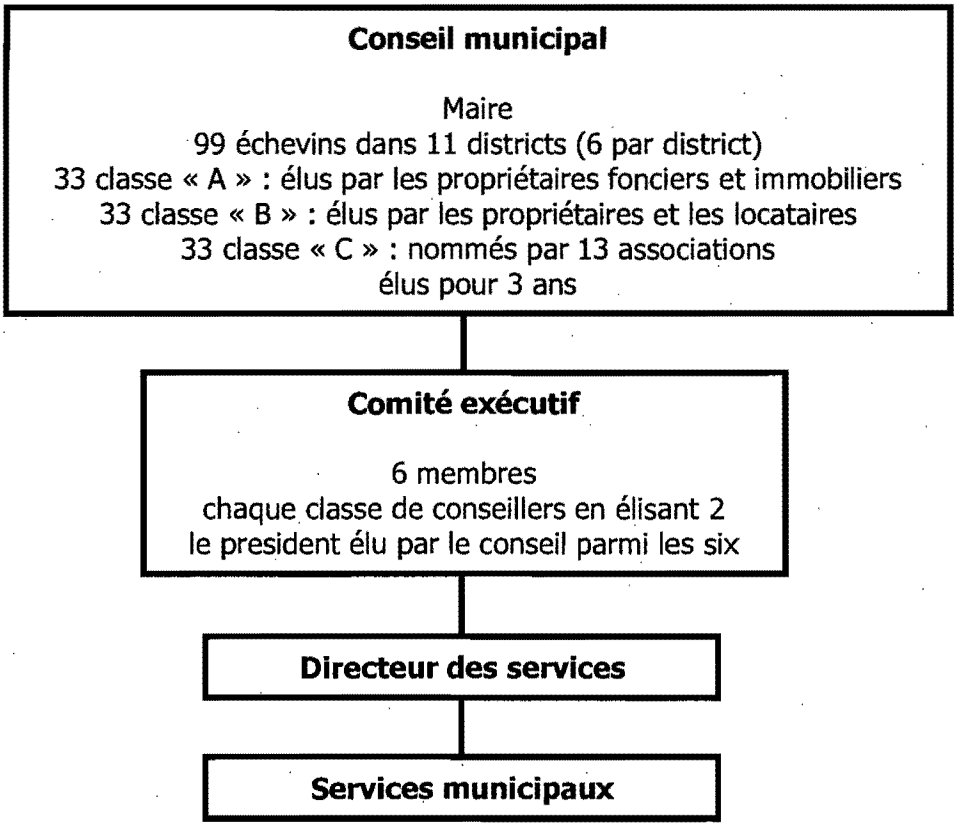


FIGURE 2.3

Structure administrative de la Ville de Montréal,
1940

• tutelle de la Commission municipale jusqu'en 1944 ;
• Le maire devient membre ex-officio du Comité exécutif en 1949 qui compte désormais sept membres ;
• 1960 : suppression des conseillers de la classe « C ».



Une évolution administrative rythmée par les demandes d'amendements aux chartes de la Ville de Montréal et des organismes métropolitains

Les amendements aux chartes des organismes publics sont un moment fort de la vie législative. C'est dans le cadre de « pèlerinages » quasi annuels que des délégations d'élus et d'avocats vont dans la capitale provinciale pour défendre leurs demandes, normalement en début d'année.

L'essentiel du débat se déroule au comité des bills privés de la Législature provinciale. Au cours de ces séances, où débattent les élus montréalais, les députés, le premier ministre, le chef de l'opposition et plusieurs experts, le projet présenté est étudié en profondeur. Normalement, il en ressort substantiellement modifié. C'est durant ces séances que surviennent souvent les débats les plus corsés. Le comité des bills privés est en ce sens un lieu important pour saisir les débats entre les différents acteurs.

Le projet de loi franchit ensuite le processus législatif dont les trois lectures réglementaires. D'autres débats, qui reprennent souvent les arguments entendus précédemment ont alors lieu. Le projet de loi est alors acheminé au comité des bills privés du Conseil législatif où, parfois, il est encore modifié. Il est enfin adopté par le Conseil législatif avant d'être sanctionné.

C'est au cours de ces pèlerinages annuels que les acteurs se rencontrent, débattent sur les modifications à apporter à la mission de l'organisme public qu'ils représentent ou auquel ils s'opposent. L'analyse de plusieurs séries de demandes d'amendements démontre ainsi comment le pouvoir local apparaît plutôt comme le résultat de multiples compromis que la seule imposition des volontés de l'État.

Une scène politique locale atomisée caractérisée par le cumul des mandats et l'apparition tardive des partis politiques locaux

Pour bien saisir les nuances des rapports de pouvoir en jeu, il importe de percevoir le pluralisme des opinions, tant entre les différents organismes impliqués, qu'au sein même de ceux-ci. En ce sens, Paul-André Linteau remarque, en parlant du Conseil municipal de Montréal des années 1914-1945, qu'il « [...] se présente alors comme un assemblage de politiciens locaux dévoués aux intérêts de leur quartier [...]. Ils forment à cette fin des alliances informelles qui se font et se défont au gré des élections et des tendances politiques » (1992 :

410). À cette complexité, se superposent deux phénomènes : la participation de la plupart des personnages politiques locaux aux autres paliers gouvernementaux et l'absence de partis politiques locaux durant une grande partie de la période de notre analyse.

L'une des caractéristiques fondamentales de la politique locale québécoise et montréalaise entre 1920 et 1961 est le rôle important de plusieurs élus locaux sur les scènes fédérale et provinciale. Ainsi, plusieurs sont députés à ces paliers de pouvoir avant de débuter leur carrière municipale. D'autres le sont par la suite, et plusieurs simultanément. L'exemple des maires est ici évocateur. Par exemple, Médéric Martin est député libéral au parlement fédéral en 1906 et siège au Conseil législatif de Québec à partir de 1918. Camillien Houde débute sa carrière politique comme député conservateur provincial du comté de Sainte-Marie en 1923. Il est même le chef du Parti conservateur provincial de 1929 à 1931 au moment où il est maire de Montréal. Fernand Rinfret est député fédéral libéral de Saint-Jacques pendant plusieurs années ; il siège d'ailleurs au Conseil privé. Adhémar Raynault est élu député de l'Union nationale dans le comté de l'Assomption, quelques mois avant son élection à la mairie de Montréal en décembre 1936. Jean Drapeau brigue les suffrages du comté d'Outremont comme candidat indépendant aux élections provinciales de 1942 où il échoue. Il se présente à deux autres reprises comme candidat du Bloc Populaire, toujours sans succès. Enfin, Sarto Fournier est élu député fédéral libéral du comté de Maisonneuve-Rosemont dès 1935 et est nommé sénateur en 1953. Son affiliation aux libéraux fédéraux ne l'empêche toutefois pas d'être près de Duplessis (Marsolais, Desrochers et Comeau : 1993).

Les maires ne sont pas les seuls à s'engager sur les scènes fédérale et provinciale. Plusieurs échevins exercent aussi une double carrière politique. Il ne s'agit pas ici de multiplier les exemples, mais de prendre en compte cette caractéristique et d'évaluer son implication pour l'analyse que nous proposons.

Il faut souligner par ailleurs l'apparition des partis politiques municipaux au cours de la période que nous étudions. Ainsi, la Ligue d'action civique (LAC), dirigée par Pierre Des Marais et Jean Drapeau réussit, dès les élections de 1954, à faire élire 28 de ses 34 candidats. Bien que la LAC ne réussisse pas à obtenir la majorité au Conseil, la division en trois classes lui permet de faire élire ses candidats au Comité exécutif. Ce premier succès d'un parti politique incite les conseillers de l'opposition à se réunir au sein d'un nouveau parti, le Ralliement du Grand Montréal (RGM), que dirige Sarto Fournier. Les élections de 1957 illustrent la nouvelle dynamique qui apparaît : la LAC remporte 33 sièges et le RGM, 26. Mais en

s'alliant aux conseillers de classe « C », le RGM réussit à faire élire son candidat à la tête du Comité exécutif. Comme Linteau le remarque, le système des partis devient ainsi une composante fondamentale de la politique municipale (Linteau, 1992 : 534-535).

En somme, les transformations démographiques et économiques qui surviennent entre 1920 et 1961 exercent des pressions énormes sur l'organisation politico-administrative de l'agglomération montréalaise.

2.2 Les rapports de pouvoir et les enjeux métropolitains entre 1920 et 1961 : une période charnière

Les recherches qui ont analysé l'histoire des enjeux métropolitains pour la période allant de 1920 à 1961 ont surtout souligné le peu d'importance de cette période, les nombreuses tentatives infructueuses de réformes et l'insensibilité des élus locaux et provinciaux envers cette problématique. À Montréal, l'histoire de la gouverne métropolitaine n'apparaîtrait véritablement qu'en janvier 1970, avec la création de la Communauté urbaine[20].

Il nous apparaît pourtant que l'analyse détaillée de cette période révèle les facteurs qui ont conditionné les solutions apportées aux problèmes métropolitains d'alors et nous permet de jeter un éclairage nouveau sur la problématique actuelle.

Cette section est consacrée à la présentation de nos hypothèses, de notre approche et des sources documentaires utilisées.

2.2.1 Les politiques publiques métropolitaines : hypothèses et approche

Comme nous l'avons vu dans la section 2.1.1, la période 1920-1961 souffre de n'avoir à peu près jamais été étudiée, si ce n'est que pour en tracer un historique rapide dans le cadre d'analyses portant sur les années postérieures à 1960. Le peu d'attention de la plupart des chercheurs pour cette période s'explique en partie par leur adhésion aux idéaux réfor-

---

[20] Selon Sancton (1985 : 191), le gouvernement provincial n'ose s'attaquer, avant cette date, à la complexité des forces politiques et sociales de l'île de Montréal.

mistes[21] ; l'absence d'une véritable structure métropolitaine ayant été perçue comme le reflet du peu d'intérêt du cas montréalais. La mise en place du *Metro Toronto*, en 1953, a ici son importance[22]. Pour les réformistes montréalais, comme pour ceux de l'Amérique du Nord du reste, Toronto devient alors la référence en matière de gestion métropolitaine[23]. L'incapacité des élus montréalais de réaliser une telle réforme apparaît alors encore plus crûment, le succès torontois ne faisant qu'accentuer les lacunes administratives de la capitale économique québécoise dont la politique locale a déjà la réputation peu enviable d'être populiste, localiste et rétrograde[24].

De façon générale, la dynamique politique entourant les enjeux métropolitains des années 1920 à 1961 a donc été occultée par les préjugés défavorables envers la politique locale de cette période et par l'attention surtout dirigée vers les années suivantes. Pourtant, l'étude plus approfondie de cette période révèle la richesse des débats, l'originalité de certaines solutions mises en place et, surtout, l'évolution de la dynamique politique entre les acteurs, en particulier entre les élus montréalais, de la banlieue de l'île de Montréal et provinciaux. En effet, ces trois groupes d'acteurs connaissent des transformations majeures durant cette période.

Ainsi, la vie politique et administrative de la Ville de Montréal amorce une nouvelle période à partir de 1921. Dès ce moment, les modifications à la charte établissent un nouveau partage des pouvoirs législatif, exécutif et administratif entre quatre instances : le maire, le Conseil, le Comité exécutif et le directeur des services. Cette caractéristique fondamentale du pouvoir montréalais persiste, jusqu'en 1961 et au-delà, malgré une certaine mouvance

---

21 Sur l'adhésion des chercheurs aux idéaux réformistes, en particulier durant les années 1920, voir Wichern (1986). Un exemple contemporain d'une telle adhésion se retrouve dans l'introduction du mémoire d'André Dubois où il associe les problèmes politiques métropolitains à « l'inaptitude des structures municipales traditionnelles à évoluer adéquatement dans les régions à tissu urbain continu ». Il souligne aussi l'absence de « citoyen métropolitain » et le « no-man's land politique » de l'univers métropolitain (1974 : 5-6). Le même auteur conclut d'ailleurs son analyse des premières années de la Communauté urbaine de Montréal par un plaidoyer pour l'établissement d'un véritable « gouvernement de l'île de Montréal » (1974 : 289).

22 Sur cet aspect, voir Benjamin (1975 : 97) et Dubois (1974 : 25). Nous verrons, dans les chapitres 6 et 7, comment certains acteurs s'inspirent du cas torontois.

23 Magnusson remarque : « For a generation of American liberals, the Municipality of Metropolitan Toronto embodied an ideal of municipal organization which could be achieved only imperfectly under American conditions. No text on local government in United States was complete without a discussion of the Toronto experience » (1981 : 557).

24 Kaplan (1982) demeure le représentant le plus connu de cette lecture.

perceptible avec la mise en place du régime corporatiste des 99 conseillers, en 1940, l'arrivée des partis politiques en 1954 et les modifications au rôle du directeur général, qui devient le secrétaire administratif, en 1965. Pour sa part, la banlieue connaît durant cette période une transformation spectaculaire qui lui permet graduellement d'affirmer son indépendance face au géant montréalais. La province, enfin, se transforme radicalement pour devenir, au fil des ans, de plus en plus présente dans l'administration de nombreux dossiers municipaux et régionaux. Ces trois trajectoires, bien que parallèles, se rencontrent pourtant sur certains terrains, dont en particulier celui des enjeux métropolitains. La prise en compte des transformations que connaissent ces trois groupes d'acteurs renouvelle l'analyse du problème métropolitain.

En effet, tout en reconnaissant l'existence d'un ou de problèmes métropolitains, nous ne présumons pas des solutions à leur apporter. Notre point de départ se veut plus neutre. Une multitude de formules, selon l'environnement socio-politique où ces problèmes apparaissent, peuvent être élaborées[25]. En ce sens, la mise en place d'un gouvernement métropolitain est une solution parmi d'autres. Il s'agit donc ici de comprendre pourquoi certaines solutions sont privilégiées, ce qui explique l'échec ou le succès de certaines propositions et de comprendre ce que cela nous enseigne sur la tradition institutionnelle montréalaise.

Notre démarche s'inspire de l'approche des régimes urbains, en particulier de l'idée du pouvoir de production sociale, selon laquelle l'action publique est possible dans la mesure où une alliance est mise en place entre différents acteurs détenteurs de ressources stratégiques. Nous estimons ainsi que la nature des problèmes métropolitains est telle que les solutions élaborées sont habituellement le résultat d'alliances d'acteurs, plutôt que le résultat de politiques imposées par les détenteurs du pouvoir formel, dont en premier lieu le gouvernement de tutelle[26]. Y a-t-il eu, dans le cas montréalais, des alliances à l'échelle métropolitaine? Si oui, comment se caractérisent-elles par rapport à ce que propose l'approche des régimes urbains? Peuvent-elles être qualifiées de « régime »[27]? Quels types de ressources ont-elles impliqués et quels types de politiques publiques ont-elles engendrés?

---

25 À ce sujet, voir Collin, Gaudreau et Pineault (1996).

26 Rappelons que cette notion est développée à la page 29.

27 Leo (1998), rappelons-le, propose un questionnement similaire.

Nous faisons l'hypothèse, et il s'agit là de notre hypothèse principale, que l'année 1921 marque le début d'un nouveau type de rapport entre Montréal, certaines municipalités de la banlieue de l'île et le gouvernement provincial[28]. Les solutions mises en place reflètent cette nouvelle dynamique et sont directement liées aux ressources électorales et financières respectives de chaque groupe d'acteurs. Concrètement, la réforme de la Charte de la Ville de Montréal et la création de la Commission métropolitaine de Montréal, en 1921, permettent d'institutionnaliser un régime de type « réformiste métropolitain » qui tente de dominer une partie de la gouvernance métropolitaine pendant près de quarante ans. Ce régime, dont l'action est au départ restreinte au contrôle des finances locales, se maintient en place grâce à la division du pouvoir au sein de l'administration montréalaise — principalement entre le maire et le président du Comité exécutif —, à la collaboration de certains maires de la banlieue, à l'adhésion du gouvernement du Québec et à l'appui de certains représentants socio-économiques — ces derniers étant intégrés à l'un ou l'autre des principaux groupes d'acteurs. Toutefois, les transformations majeures de l'équilibre entre les pouvoirs montréalais, de la banlieue et de la province ne lui permettent pas de se renforcer et entraînent sa disparition.

Notre stratégie de recherche consiste à écrire une histoire chronologique du discours et des réalisations des acteurs engagés dans deux ensembles de problèmes métropolitains sur l'île de Montréal, de façon à analyser l'évolution des rapports de pouvoir entre les trois groupes d'acteurs précités : la Ville de Montréal, les municipalités de la banlieue de l'île et le gouvernement du Québec. Pour l'essentiel de la période étudiée, notre analyse concerne l'île de Montréal. Ce choix se justifie par la nature des enjeux métropolitains qui, avant cette époque, sont concentrés sur l'île, l'exception étant les pôles de Saint-Lambert et Longueuil. Avec les années 1950, l'étalement urbain commence plus sérieusement à déborder de l'île de Montréal, et les enjeux métropolitains à embrasser une aire plus grande. Enfin, le choix de se restreindre à l'île de Montréal a été fait en raison des inévitables limites matérielles et temporelles auxquelles nous sommes subordonnés. Nous supposons que dans le cas de l'agglomération montréalaise, les solutions, ou politiques publiques significatives, sont condi-

---

[28] Déjà, Bourassa remarquait que trois dates fondamentales de l'histoire administrative de Montréal semblaient marquer le débat métropolitain « [...] en 1880, les Canadiens français acquièrent la majorité au Conseil municipal ; en 1920, la ville sort d'une tutelle et commence une période assez différente de celles qui ont précédé ; en 1960 se situe, à notre avis, un tournant important sur le plan municipal. En bref, la politique d'annexion fut lancée à la fin de la première des périodes que nous venons d'énumérer, puis reprise au moment où la ville semble connaître des transformations majeures » (1971 : 107). Rappelons que Bourassa rédige cette étude en 1964-1965.

tionnées, en grande partie, par les rapports entre ces trois lieux de pouvoir[29]. Ainsi, l'évolution relative des ressources détenues par ces derniers conditionne le type de solutions mises en place.

Bien que l'accent soit mis sur ces trois pôles, notre analyse tient également compte, telle que le propose l'approche des régimes urbains, de la nature complexe de chacun d'eux, de l'influence de certains lieux d'échange au sein du secteur privé et du rôle déterminant joué par certains individus. Ainsi, l'évolution de l'organisation administrative de la Ville de Montréal, durant la période étudiée, modifie substantiellement le pouvoir respectif du maire, du Comité exécutif et du Conseil. En particulier, le président du Comité exécutif, qui détient l'essentiel du pouvoir exécutif, joue un rôle important sur la scène métropolitaine. Les municipalités de la banlieue connaissent pour leur part un niveau d'urbanisation et un type de développement forts différenciés qui influencent leur position face aux enjeux et leur participation au débat. Ainsi, certaines de celles-ci, où réside une classe moyenne supérieure et aisée, collaborent volontiers à la mise en place de solutions métropolitaines qui permettent de préserver leur autonomie locale. D'autres, par exemple celles éloignées de la ville centre ou à caractère rural, se montrent plus réticentes, souvent même carrément opposées à toute forme de collaboration. De façon générale toutefois, l'évolution socio-économique des municipalités de banlieue leur permettra graduellement de s'affranchir de la ville centre[30]. Au plan provincial, les modifications fondamentales qui surviennent, entre 1920 et 1961, au niveau des responsabilités qu'exerce le gouvernement, contribuent à remodeler la problématique d'ensemble. Enfin, nous tenons compte des autres lieux de pouvoir, en périphérie du triangle Montréal-Québec-banlieue, particulièrement ceux où des représentants des secteurs publics et privés se réunissent pour discuter d'enjeux urbains et souvent métropolitains. La Ligue du progrès civique et le Conseil économique métropolitain de Montréal sont les exemples les plus significatifs.

Formulée en ces termes, nous ne pouvions restreindre notre analyse à l'examen des structures formelles que sont la Commission métropolitaine et la Corporation de Montréal métropolitain. L'analyse institutionnelle, pour éclairante et incontournable qu'elle soit, est insuffisante. Il faut, en accord avec l'approche des régimes urbains, élargir le nombre

---

[29] Dubois (1974) adopte une approche similaire dans son étude de la Communauté urbaine de Montréal.

[30] Sur cette question, voir Collin (1982 ; 1984).

d'acteurs et de fonctions analysés et couvrir un échantillon plus vaste de structures, d'organismes et d'acteurs, autant du secteur public que privé, engagés dans le débat métropolitain. Pour l'analyse que nous proposons, il nous importait donc d'étudier des problèmes où les élus locaux de l'île de Montréal ont été interpellés, où l'initiative locale, tant de la part d'acteurs publics que privés, s'est avérée importante et où la dimension métropolitaine est apparue tôt dans la période couverte. Dans cette perspective, les problèmes d'organisation administrative métropolitaine et de planification du territoire, d'une part, et du transport des personnes, d'autre part, nous sont apparus particulièrement pertinents. Ce choix nous a par ailleurs semblé plus approprié que les problèmes du logement, de l'éducation ou de la santé, par exemple, où la dimension métropolitaine est moins présente à l'époque et l'initiative plutôt locale ou plutôt provinciale[31].

Les problèmes de l'organisation administrative et de la planification sont couverts à partir d'une analyse des cas de la Commission métropolitaine de Montréal et de la Corporation de Montréal métropolitain. L'analyse de ces deux structures métropolitaines — surtout en ce qui concerne la Commission métropolitaine — s'impose d'elle-même puisque de nombreux débats s'y polarisent. Cette analyse couvre le cadre légal, mais surtout les débats autour de leur mise en place, leurs réalisations et les tentatives d'accroissement de leurs pouvoirs. Parallèlement à l'existence de ces deux structures formelles, de nombreux projets de réformes apparaissent. Ils sont aussi analysés. Jusqu'en 1940, la question de la planification de l'île de Montréal est par ailleurs intimement liée à toutes les discussions d'organisation administrative de l'île, alors qu'un débat intense se déroule pour déterminer le palier gouvernemental le plus approprié pour exercer cette responsabilité. Étant donné l'imbrication de ces deux questions, il nous est apparu pertinent de les traiter simultanément. Une autre raison pour justifier cette analyse simultanée tient à la nature de la planification qui diffère de celle d'un service public fourni directement à la population, tel le transport en commun. Ainsi, les questions d'organisation administrative et de planification de l'île sont liées et méritent d'être distinguées de la fourniture des services publics.

---

[31] Le problème du logement fait probablement exception ici quoique la dimension métropolitaine s'impose moins que pour le cas du transport des personnes. Sur la question du logement voir Choko, Collin et Germain (1986, 1987), Collin (1986) et Choko (1995).

Le choix du transport des personnes s'explique quant à lui par sa dimension métropolitaine qui s'impose dès les années 1910[32]. C'est en effet à cette époque que l'idée d'un réseau routier régional commence à apparaître avec le projet du boulevard métropolitain. Par ailleurs, la Compagnie des tramways de Montréal, dont le service de tramways dessert de nombreuses banlieues de l'île, offre un service de nature métropolitaine. L'analyse plus particulière des cas du boulevard métropolitain et de la municipalisation du transport en commun illustrent comment, au-delà des problèmes pour établir des structures métropolitaines, la fourniture de services à cette échelle, par un organisme régional où siègent des élus locaux, entraîne des débats où différentes visions s'affrontent.

En distinguant ainsi les cas du boulevard métropolitain et de la municipalisation du transport en commun, deux initiatives qui concernent plutôt la fourniture de services publics, du débat sur l'organisation administrative et la planification, nous faisons l'hypothèse que les forces en présence dans l'arène métropolitaine sont mieux saisies. Que la nature d'un potentiel régime métropolitain est mieux éclairée. Comme certains auteurs l'ont déjà souligné, les débats métropolitains sont en effet plus ou moins controversés selon la nature des enjeux soulevés ; la nature redistributive de certains problèmes étant susceptible de soulever des débats plus conflictuels[33].

D'ores et déjà, tant en raison de la tradition canadienne qui diffère du contexte américain, où le gouvernement de tutelle exerce plus de contraintes sur les villes, et de la nature du jeu des acteurs à l'échelle métropolitaine, nous faisons l'hypothèse qu'un régime métropolitain dépend, dans un premier temps, des ressources gouvernementales et des municipalités qui forment l'agglomération, plus que des ressources du secteur privé[34]. Autrement dit,

---

[32] Quoi que dès le milieu du XIX^{e} siècle, le chemin de fer participe à la constitution d'un nouvel espace régional en permettant à la population d'accroître la distance entre son lieu de travail et de résidence. À ce sujet, voir Keating (1988 : 3-5) ; plus spécifiquement sur le cas montréalais, voir Hanna (1993 : 9-19). Mais il s'agit ici d'un espace régional, constitué de noyaux urbains isolés, plutôt que d'un réel espace métropolitain constitué d'un tissu urbain continu, ou à tout le moins, relativement restreint spatialement. Les enjeux métropolitains, au sens où nous l'entendons, ne débordent donc à peu près pas l'île de Montréal au début du XX^{e} siècle.

[33] La distinction qu'effectue Harrigan entre les *system-maintenance issues* et les *social access issues* est intéressante pour éclairer cette idée : « Metropolitan government are uniformly much more successful in dealing with the physical questions such as sewers, water supply, or parks and recreation than they are in dealing with social issues such as fiscal disparities, race relations, open housing and the location of public, low-income housing in the suburbs » (1989 : 22).

[34] Sur les différences canado-américaines du rapport qu'entretiennent les villes et les gouvernements supérieurs, voir Garber et Imbroscio (1996).

l'obtention d'un régime métropolitain implique un consensus minimal auquel doivent participer une partie, ou la totalité, des municipalités de l'agglomération. Cette alliance est difficile à obtenir mais nécessaire pour établir un dialogue avec l'État qui permettra de concrétiser le régime et de donner lieu à la mise en place d'un pouvoir de production sociale.

Dans ce contexte, le rôle du secteur privé doit être questionné. Dans le cas montréalais, la mise en place de la Commission métropolitaine et de la nouvelle charte de la Ville de Montréal, en 1921, est inspirée de propositions émanant en partie d'acteurs socio-économiques au sens large — syndicats, milieu des affaires, propriétaires et locataires. Ces changements s'inscrivent donc dans le courant réformiste qui mise sur les réformes structurelles pour épurer les mœurs politiques locales. Plusieurs acteurs privés disposent ainsi d'une voix importante auprès du gouvernement provincial qui les nomme, en compagnie d'élus, dans des commissions influentes, telle la Commission de la Charte, qui inspire la réforme de 1921. La réforme de la charte de Montréal en 1940 pousse un cran plus loin l'engagement des acteurs socio-économiques qui ont, à partir de ce moment, une participation directe au pouvoir en devenant membres du Conseil de la Ville de Montréal. L'institutionnalisation des rapports entre les acteurs publics et privés qui caractérise ici le cas montréalais heurte la conception de l'approche des régimes urbains qui propose une alliance informelle entre ces deux sphères de la société[35]. Mais au-delà des rapports formels, les acteurs publics et privés se retrouvent aussi dans différents forums de nature plus informelle, tels la Ligue du progrès civique ou le Conseil économique métropolitain de Montréal, structures de collaboration qui semblent bien cadrer dans l'approche des régimes. Ainsi, le rapport entre les sphères publiques et privées apparaît complexe, tantôt conflictuel, tantôt coopératif, selon les acteurs concernés. Par ailleurs, les acteurs privés se retrouvent autant à l'extérieur de l'Hôtel de ville qu'en son sein.

Malgré l'évolution du contexte général depuis les années 1960, certaines stratégies adoptées par les groupes d'acteurs respectifs, certaines solutions mises en place pour faire face aux enjeux métropolitains, semblent toujours perdurer. Par exemple, la tradition des structures de gestion métropolitaine dirigée par une délégation d'élus locaux inaugurée en 1921, avec la création de la Commission métropolitaine de Montréal, est toujours présente

---

35 Cet aspect a lui aussi été remis en cause par Leo (1998).

par l'entremise de la Communauté urbaine. Il ne s'agit là que d'un exemple de la pérennité des traditions.

La thèse permettra donc de comprendre le modèle montréalais. Il est en effet possible de supposer que la façon dont les enjeux métropolitains sont aujourd'hui abordés s'inscrit en partie dans cette tradition qui remonte aux années 1920. Elle permettra aussi de comprendre, de façon générale, la nature même du palier métropolitain, sa particularité, sa nécessité et sa légitimité par rapport à l'État et aux municipalités. Ces questions, qui traversent ce travail, sont au cœur des réflexions contemporaines sur les problèmes auxquels les agglomérations urbaines sont confrontées et, plus globalement, les états nationaux. Il s'agit donc, à terme, de déterminer à quel palier gouvernemental — entre le fédéral, le provincial, le régional ou le local — les différents services publics doivent être fournis et à quel palier doivent se faire les arbitrages politiques[36]. L'étude du cas de l'île de Montréal devrait nous permettre, enfin, d'évaluer l'utilité de l'approche des régimes urbains pour mieux comprendre les enjeux métropolitains et tenter d'en valider la pertinence pour l'étude de la réalité du pouvoir local québécois en général et montréalais en particulier.

2.2.2 Les sources documentaires et la méthodologie[37]

Les études qui utilisent l'approche des régimes urbains discutent peu de la méthode utilisée. Comme le remarque Harding (1996a : 22), parmi les principaux chercheurs de l'approche, seul Stone (1989 : 254-260) consacre quelques pages à la méthode historique qu'il privilégie. La méthode de ce dernier consiste en l'utilisation de quotidiens, de sources secondaires, de publications savantes et d'entrevues. Près d'une centaine de personnes ont ainsi été rencontrées pour préciser et compléter le contexte dans lequel s'inscrivent les événements analysés.

Harding remarque ainsi les limites méthodologiques des études qui utilisent l'approche des régimes urbains et souligne l'utilité potentielle d'une mise en commun des méthodes réputationnelle, décisionnelle et positionnelle utilisée précédemment par les *community studies*, pour pallier cette faiblesse :

---

[36] À ce jour, le dernier exemple d'une analyse de questions similaires est le rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales (1999), *Pacte 2000*.

[37] Les sources documentaires utilisées sont détaillées précédemment aux références.

> On this issue, regime theory and growth coalition analysis have been found to be less than enlightening, mainly because the research methodologies employed by the main exponents are seriously under-specified. But there would appear to be a great deal of mileage still to be gained from a combination of the three forms of analysis used in community power studies ; reputational, positional and decisional analysis. [...].
>
> The community power debate showed that any research enterprise which attempts to trace patterns of power and influence inevitably invites charges that the researcher's chosen object(s) of study are informed by his/her pre-existing understanding — or mere hunch — about where such power and influence lies. Ultimately, the realistic methodoligical challenge is not 'objectively' to protect research from such charges but to be explicit about theoretical foundations, thereby facilitating open and informed criticism, and to employ a research approach which is unnecessarily restrictive in scope from the outset and allows the shift of empirical focus if the weight of evidence accumulating during the study demands it (Harding, 1996b : 652).

La proposition de Harding est ambitieuse et difficilement réalisable dans le cadre d'une thèse de doctorat. De même, la méthode employée par Stone nécessite des moyens importants. Pour sa recherche sur Atlanta, Stone (1989) affirme s'appuyer sur des travaux qu'il effectue depuis plusieurs années. Un tel programme dépasse amplement les ressources dont nous disposions. Notre choix s'est donc porté sur les sources documentaires.

Les avantages et les inconvénients de l'utilisation des sources documentaires ont fait l'objet de nombreuses analyses. Il ne s'agit pas ici d'affirmer la supériorité de cette méthode par rapport à d'autres, mais plutôt d'en poser les forces et les limites relativement à notre objet d'étude. En ce sens, les critères de l'authenticité, de la crédibilité, de la représentativité et de la signification des documents analysés guident de façon solide leur évaluation (Scott, 1990 : ch. 2). Dans tous les cas, la connaissance de la nature des documents consultés et du contexte social où ils ont été rédigés permet d'en faire une évaluation éclairée[38].

Ce travail est donc basé sur des sources documentaires, quelques-unes de nature secondaire, mais la plupart de source primaire : textes de lois, procès-verbaux, rapports, dossiers de résolution du Comité exécutif et du Conseil de la Ville de Montréal, correspondance,

---

[38] Les sources documentaires sont normalement classifiées selon trois critères qui permettent d'en évaluer la valeur. Premièrement, entre sources primaires, secondaires et tertiaires. Deuxièmement entre documents publics et privés. Et enfin, entre documents sollicités et non-sollicités. Les sources primaires sont rédigés par des acteurs qui participent aux événements. Les sources secondaires sont rédigées par des commentateurs qui n'ont pas assisté de près aux événements. Les sources tertiaires réfèrent à des outils de travail tels les index, les résumés ou les bibliographies. La distinction entre documents privés et publics réfère à leur provenance et à leur accessibilité. Quant aux documents sollicités et non-sollicités, ils permettent de distinguer les écrits rédigés dans le cadre d'une fonction ou d'un travail de ceux rédigés à des fins personnelles (May, 1993 : 136).

coupures de presse, publications et périodiques. La majorité de ces sources est conservée au Service des archives de la Communauté urbaine de Montréal et à la Division de la gestion de documents et des archives de la Ville de Montréal. Des recherches plus modestes ont par ailleurs été effectuées au Service de la reconstitution des débats de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale à Québec, aux Archives nationales du Québec (Québec et Montréal), au Service des archives de l'École des Hautes Études Commerciales et au Service des archives de l'Université de Montréal, afin de compléter certaines informations ponctuelles.

Les procès-verbaux ont constitué le point de départ de notre recherche. L'ensemble des procès-verbaux de l'assemblée générale de la Commission métropolitaine de Montréal et de la Corporation de Montréal métropolitain ont ainsi été dépouillés systématiquement pour la période allant de 1921 à 1969. Un fichier résumant l'ensemble des débats et enjeux discutés lors des délibérations de ces organismes a été constitué en y joignant des photocopies des débats les plus pertinents. Une chronologie des principaux événements a enfin été établie. Celle-ci relevait les principales controverses, les différents débats autour des tentatives d'augmentation des pouvoirs de ces organismes, et certaines réunions spéciales autour de dossiers régionaux. Les détails des événements les plus significatifs, comme le cas du boulevard métropolitain par exemple, ont par la suite été retracés avec les procès-verbaux des comités constitués par la Commission et la Corporation. Cet outil de travail a servi de référence tout au long de notre recherche. À partir de ce dernier, et des diverses législations pertinentes, nous avons pu tirer profit d'autres sources.

Les coupures de presse ont été utilisées, dans un premier temps, pour reconstituer les débats entourant l'élaboration et l'adoption des diverses lois relatives aux événements analysés. Parce qu'aucun journal des débats de l'Assemblée législative du Québec n'existe pour la période de notre étude, les quotidiens sont, à toutes fins utiles, la seule source pouvant en révéler la teneur. Mais au fil de l'avancement des travaux, les coupures de presse se sont graduellement imposées. Ces documents se sont avérés d'une richesse incomparable pour saisir le jeu des acteurs dans l'analyse de plusieurs événements dont, entre autres, la Commission Paquette, le Comité Croteau, la municipalisation de la Compagnie des tramways de Montréal. La richesse de cette source dépasse d'ailleurs celle des procès-verbaux qui, s'ils ont le mérite de bien révéler les décisions, sont souvent peu bavards sur les débats. L'importance qu'ont pris ces documents s'explique en partie par la richesse des dossiers disponibles, tant aux archives de la Communauté urbaine qu'à la Division de la gestion de do-

cuments et des archives de la Ville de Montréal. Du côté de la Communauté urbaine de Montréal, des cahiers de coupures de presse sur tous les enjeux impliquant la Commission métropolitaine et la Corporation de Montréal métropolitain ont ainsi été assemblés au fil des ans ; ils ne couvrent toutefois pas entièrement la période de notre thèse. Du côté de la Ville de Montréal, de tels dossiers, indexés par thème, ont été assemblés depuis plusieurs années. Ces derniers ne comprennent d'ailleurs pas seulement des coupures de presse mais aussi des imprimés, des documents d'archives (provenant parfois des dossiers de résolution du Conseil) et des photographies. Plusieurs de ces dossiers ont été utilisés dans le cadre de cette recherche. Bien que leur exhaustivité ne puisse être mesurée, le recoupage que nous avons effectué avec d'autres sources (procès-verbaux, surtout) nous laisse croire qu'ils sont une source fiable. Leur richesse est d'autant plus importante qu'il nous aurait été impossible d'assembler manuellement, à partir des microfilms de chaque quotidien, autant de coupures de presse sur les événements analysés dans cette thèse.

L'utilisation des coupures de presse provenant de plusieurs quotidiens, autour d'un même événement, s'approche du procédé employé par le Service de la reconstitution des débats de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale. Ce service tente en effet depuis quelques années de reconstituer, à partir des quotidiens de l'époque, les débats des séances de l'Assemblée législative du Québec dont aucune retranscription n'existe. La méthode consiste à utiliser les principaux quotidiens de l'époque et à les comparer pour retrouver la teneur des débats[39]. Cet exercice a permis à ce service de découvrir certaines caractéristiques des pratiques journalistiques de ce qui deviendra la Tribune de la presse parlementaire.

Ainsi, contrairement à ce qui est généralement avancé, la chronique parlementaire s'avère rarement partisane : « Dans l'ensemble, le chroniqueur parlementaire rapporte adéquatement les débats parlementaires et la chronique parlementaire est non partisane, même si le journal peut être partial dans le reste de son contenu » (Saint-Pierre, 1997 : 201)[40]. La comparaison des différents articles a en effet permis de constater que les quotidiens font un compte rendu similaire des débats, sans en déformer la teneur. Cette uniformité s'explique

---

[39] Pour un aperçu de la méthode utilisée, voir Québec, Assemblée législative (1980 : IX-XIII).

[40] Dans une communication personnelle, Monsieur Jocelyn Saint-Pierre, responsable du service de la reconstitution des débats, confirme que l'hypothèse tient et semble même se renforcer jusqu'en 1943-1947, période qui fait l'objet des travaux actuels. Ce comportement continue de se vérifier, selon-lui, au moins jusqu'en 1960. Selon Monsieur Saint-Pierre, cette même pratique semble se vérifier à la tribune de la presse du Palais de justice de Québec.

en partie par la collégialité qui unit les journalistes de la Tribune de la presse. Pour arriver à couvrir l'ensemble des débats qui se poursuivent parfois pendant de nombreuses heures, les journalistes élaborent un système de « pool », procédé qui consiste à taper les débats en plusieurs exemplaires à l'aide de papier carbone. Les journalistes peuvent ensuite consulter ce « journal des débats » pour rédiger leur article.

À partir de l'expérience de la Tribune de la presse parlementaire, nous émettons l'hypothèse que des pratiques semblables ont existé pour la couverture des séances du Conseil montréalais et de la Commission métropolitaine. Le recoupement d'articles de plusieurs quotidiens nous permet d'ailleurs de constater que les contradictions factuelles, tant entre les différents journaux, qu'entre les journaux et les procès-verbaux, sont exceptionnelles[41]. En ce sens, les quotidiens s'avèrent une source fiable pour connaître le débat politique. En outre, utilisés de concert avec les procès-verbaux, ils fournissent une source d'information qui permet de saisir l'ensemble des acteurs qui participent aux événements que nous analysons.

Pour bien saisir la participation d'autres acteurs, comme les fonctionnaires ou les acteurs privés, les quotidiens s'avèrent moins révélateurs. Les fonds institutionnels de la Division de la gestion de documents et des archives de la Ville de Montréal ont alors été plus utiles. Les fonds institutionnels sont constitués de procès-verbaux, de coupures de presse, de correspondance et de divers rapports. Ils permettent de bien situer certains événements comme l'épisode de la Commission de la charte, ou encore une partie des activités du Conseil économique métropolitain de Montréal, deux cas pour lesquels ces sources nous ont été utiles.

Les dossiers de résolutions sont pour leur part constitués de divers documents se rapportant aux questions débattues et présentées au Conseil municipal et au Comité exécutif. Indexés par thème, ils permettent d'accéder à un complément d'information pour certaines questions analysées dans cette thèse. Plusieurs recherches ont donc été effectuées autour des principaux thèmes de notre recherche. Des explorations à partir des mots-clés tels « métropolitain », « arrondissement », « Commission de transport de Montréal » ont été

---

[41] Cela exclut, évidemment, les textes de commentaires et les éditoriaux. L'épisode où le processus de nomination du président de la Commission métropolitaine est modifié, en 1957, est un bon exemple. Les commentateurs du *Devoir* ne ménagent alors pas leurs mots pour critiquer la décision du premier ministre Duplessis. Mais les articles de « nouvelle » demeurent, malgré cela, comparables à l'information des autres journaux.

effectuées. Certains dossiers de résolutions se sont ainsi avérés utiles pour compléter certaines informations.

De façon générale, nous avons privilégié les sources de forums où l'ensemble, sinon une grande partie, des acteurs des problèmes analysés dans cette thèse se sont retrouvés. Il s'agit donc de la Commission métropolitaine et de la Corporation de Montréal métropolitain, de commissions d'enquêtes, de comités divers. Par ailleurs, les quotidiens ont fourni un panorama d'ensemble qui nous apparaît fiable. En procédant de la sorte, il devenait inutile de recourir aux archives d'autres municipalités puisque les décisions de ces dernières sont déjà reprises dans les sources précitées.

Avant d'amorcer plus spécifiquement l'analyse de l'évolution des problèmes concernant l'organisation institutionnelle, la planification et le transport des personnes (chapitre 4), nous effectuons tout d'abord l'étude des événements entourant la création de la Commission métropolitaine de Montréal. En 1920, c'est à la Commission de la charte que le gouvernement du Québec confie la tâche d'élaborer la solution au problème de Montréal. En plus de la question montréalaise, cette commission reçoit également le mandat d'étudier le problème des relations entre Montréal et les autres municipalités de l'île. Cet épisode est important car c'est à ce moment que l'organisation administrative de la Ville de Montréal ainsi que les rapports entre les municipalités de l'île sont fixés pour plusieurs décennies. Pour cette raison, cet épisode mérite l'attention que nous lui accordons. En effet, bien que la problématique métropolitaine évolue sensiblement durant la période de notre étude, il reste que la solution alors élaborée marque les rapports entre les villes de l'île de Montréal jusqu'en 1961 et même, au-delà.

CHAPITRE 3

VERS UNE SOLUTION INSTITUTIONNELLE AUX PROBLÈMES MÉTROPOLITAINS

Au début de 1920, Montréal est toujours sous la tutelle de la Commission administrative mise en place par le gouvernement du Québec en 1918. C'est pour remplacer cet organisme, contesté de toutes parts, que le gouvernement crée la *Commission de la charte de la cité de Montréal.* Celle-ci doit trouver une solution permanente au problème de l'administration de Montréal. Profitant de la conjoncture, le gouvernement décide par ailleurs de permettre à ses membres de proposer des solutions au problème des relations intermunicipales sur l'île de Montréal.

L'étude détaillée des discussions et recommandations de la Commission de la charte permet de mieux comprendre l'argumentation des acteurs en présence et de saisir la nature du compromis auquel parviennent le gouvernement du Québec, les différents représentants de la Ville de Montréal, de la banlieue de l'île et du milieu socio-économique[1]. Le chapitre débute par une présentation du mandat de la Commission de la charte et des membres qui y siègent. Il se poursuit par une analyse des délibérations qui se déroulent autour de la question de la réforme de l'organisation institutionnelle de l'île de Montréal. Cette analyse permet de suivre l'évolution des propositions de réforme en soulignant le rôle respectif des membres de la Commission de la charte et des cinq représentants de la banlieue. La réaction de l'ensemble des maires de l'île au scénario qui leur est présenté est par la suite analysée. Les

---

[1] Les délibérations de la Commission de la charte n'ont encore jamais été analysées. Seul le contexte où la Commission métropolitaine est créée a été analysé par quelques auteurs, essentiellement à partir des journaux. Parmi ceux-ci, Dubois (1974 : 35-45) offre l'analyse la plus détaillée. Rumilly (1974 : t. 4, 28-31), Léveillée (1978 : 173-174), Divay et Collin (1977 : 38-39), Kaplan (1982 : 385-390) et Sancton (1985 : 28-30) analysent l'épisode plus succinctement.

débats devant le comité des bills privés de la Législature provinciale, où le compromis prend sa forme finale, sont ensuite revus. Enfin, la formule de la Commission métropolitaine de Montréal est présentée.

3.1 Une commission devant solutionner deux problèmes

Au début de 1919, le gouvernement provincial demande à deux municipalités de la banlieue, Saint-Michel et Montréal-Nord, de mettre en place des commissions de surveillance financière[2]. Entre autres responsabilités, ces commissions reçoivent le mandat de faire rapport à la Législature quant aux moyens à prendre pour redresser les finances de ces municipalités. Par ailleurs, les finances d'au moins une autre municipalité — Pointe-aux-Trembles — sont dans une situation précaire[3].

Mais en raison des conséquences financières des annexions, la Ville de Montréal est de plus en plus hésitante à absorber d'autres municipalités. Il faut rappeler qu'entre 1883 et 1918, Montréal hérite de 28 millions de dollars de dettes à la suite des annexions. La seule annexion de Maisonneuve, en 1918, s'accompagne d'une dette de 17 millions de dollars[4]. Les autorités montréalaises exigent donc des compensations financières pour accepter toute nouvelle absorption de municipalités. L'idée d'annexer l'ensemble des municipalités de la banlieue de l'île est d'ailleurs avancée par certains élus montréalais. Les coûts engendrés par l'absorption des villes déficitaires seraient ainsi compensés par l'annexion des municipalités riches. Ces dernières, Westmount, Outremont et Montréal-Ouest, sont toutefois déterminées

---

[2] Statuts du Québec, 9 Geo.V, chap. 109, *Loi concernant la corporation de la ville de Montréal-Nord*, sanctionnée le 17 mars 1919. Statuts du Québec, 9 Geo.V, chap. 110, *Loi concernant la corporation de la ville de St-Michel*, sanctionnée le 17 mars 1919. Selon le président de ces commissions, M. Frigon, les finances de Saint-Michel sont en très mauvais état, alors que celles de Montréal-Nord sont dans un état un peu moins critique *(La Presse,* 10 mars 1921, p. 13).

[3] Bien que les sources documentaires auxquelles nous ayons eu accès fassent état de trois villes à être annexées, certains auteurs affirment qu'une quatrième ville, Laval-de-Montréal, devait aussi être annexée à Montréal (Léveillée, 1974 : 173 ; Dubois, 1974 : 32).

[4] Pour un aperçu de cet épisode, voir Léveillée (1974 : 171-175). Sur le cas plus spécifique de Maisonneuve, voir Linteau (1981). Sur la cas de Saint Louis, voir Poitras (1999).

à préserver leur autonomie. Devant cet affrontement, le gouvernement provincial, à qui l'on prête l'intention de privilégier à nouveau les annexions, hésite à trancher[5].

Mais c'est le problème politique de Montréal, dont la gestion est toujours sous la tutelle de la Commission administrative, qui préoccupe surtout le gouvernement. Dans ce contexte, la question métropolitaine importe dans la mesure où les annexions ont contribué aux problèmes financiers de Montréal. Pour proposer une solution, le gouvernement du Québec crée une commission formée de représentants du milieu montréalais : la *Commission de la charte de la cité de Montréal*[6]. Le gouvernement décide, dans un amendement de dernière minute proposé par un député au comité des bills privés du Conseil législatif, de demander un avis à cette Commission sur la question des relations de Montréal avec les villes de sa banlieue[7]. C'est donc au cours des travaux de la Commission de la charte que les contours de la solution au problème métropolitain sont tracés.

3.2 Des commissaires représentatifs du milieu montréalais

Le gouvernement nomme à la Commission des représentants politiques et socio-économiques — dix francophones et six anglophones — provenant de huit organisations : la

---

[5] « Si nous avons ces deux projets devant nous, c'est parce que le gouvernement avait décidé d'annexer Saint-Michel-de-Laval, Montréal-Nord et Pointe-aux-Trembles, qui suivant l'opinion exprimée par le premier ministre, ne peuvent rester sans secours ni protection ». Intervention du chef de l'opposition Arthur Sauvé à l'Assemblée législative du Québec, Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec, service de la reconstitution des débats, 16 mars 1921, dossier no 21-24.

[6] Pour alléger le texte, nous utiliserons plutôt le nom de *Commission de la charte*. La création de la Commission est prévue dans la loi amendant la charte de la cité de Montréal : Statuts du Québec, 10 Georges V, chapitre 86, articles 21 à 27, *Loi amendant la charte de la cité de Montréal*, sanctionnée le 14 février 1920. « La commission sera chargée de préparer une charte contenant toutes les dispositions nécessaires pour assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement de la cité par les contribuables; et elle devra en saisir la Législature à sa prochaine session, conformément aux règles qui régissent les projets de loi d'intérêt privé » (Statuts du Québec, 10 Georges V, chapitre 86, articles 23, *Loi amendant la charte de la cité de Montréal*, sanctionnée le 14 février 1920).

[7] « La Commission devra en outre, mais à la condition de s'adjoindre à cet effet cinq personnes choisies par les maires des autres municipalités de l'Île de Montréal, réunis en assemblée par avis écrit d'au moins cinq jours et spécialement à cette fin en l'hôtel de ville de Montréal, faire en même temps rapport à la Législature quant au mode de gouvernement qui devrait exister ou être établi pour ces autres municipalités ou pour l'une quelconque d'entre elles » (Statuts du Québec, 10 Georges V, chapitre 86, articles 27, *Loi amendant la charte de la cité de Montréal*, sanctionnée le 14 février 1920). Il s'agit d'un amendement de dernière minute puisque cet article est proposé, au comité des bills privés, juste avant la troisième lecture de la loi au Conseil Législatif. Mais comment expliquer son apparition? Au comité, un député (Wilson) propose que : « Comme la commission sera appelée à préparer une charte pour la cité de Montréal, qui comprendra avant longtemps plusieurs municipalités situées en dehors de Montréal, [...] [il serait] convenable de faire représenter l'union des municipalités de la province de Québec dans cette commission ». À la suite de quoi le député Létourneau répond qu'il a préparé un amendement (l'article 27) couvrant cette suggestion (*La Presse*, 14 février 1920, p. 39).

Chambre de commerce, le *Board of Trade*, le Conseil municipal, la Commission administrative, le Conseil central des métiers et du travail, l'Alliance nationale des ouvriers catholiques, la Ligue des propriétaires et la Ligue des locataires. Chacune de celles-ci y délègue deux représentants (voir tableau 3.1)[8].

TABLEAU 3.1

Les commissaires de la Commission de la charte (1920-1921)

Organismes	Commissaires
Chambre de commerce de Montréal	Sir Hormisdas Laporte Alfred Lambert
Montreal Board of Trade	Sir John W. Carson Fred W. Evans
Conseil municipal de Montréal	Thomas O'Connell J.-A.-A Brodeur
Commission administrative	Victor Morin Major E.J.M. Cape
Conseil central des métiers et du travail	J.T. Foster Gustave Francq
Alliance nationale des ouvriers catholiques	A. Sénécal F. Roberge
Ligue des propriétaires	Lieutenant-colonel I.P. Rexford F.B. Mathys
Ligue des locataires	Antoine Kelly J.-L.-R. Ayotte

Source : VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 109-04-03-02), procès-verbaux de l'assemblée générale (70.5.1), 17 mars 1920, p.1.

[8] Pour la liste des organismes composant la Commission de la charte : Statuts du Québec 1920, 10 Georges V, chapitre 86, articles 21, *Loi amendant la charte de la cité de Montréal*, sanctionnée le 14 février 1920. Il est impossible d'établir avec certitude la langue maternelle des commissaires sur la base de leur patronyme. Selon *La Presse,* 11 mars 1921, p. 4 : « [...] sur seize membres, dix Canadiens-français et six Anglais [...] ».

La Commission de la charte réunit donc des représentants de deux chambres de commerce, de deux syndicats, de deux ligues de citoyens, du Conseil municipal et d'une Commission dont les membres sont désignés par le gouvernement provincial. Ces personnalités sont bien connues à Montréal. Par exemple, Hormisdas Laporte est un commerçant qui a été maire de Montréal (1904-1906). Victor Morin est un notaire nationaliste qui a déjà été échevin. Il s'intéresse à la politique locale depuis plusieurs années. Gustave Francq, un chef syndical, est mêlé à de multiples dossiers liés au développement de Montréal.

Avec une telle composition et un mandat qui vise la réforme du mode d'administration de la Ville, la Commission de la charte semble s'inscrire dans la mouvance du réformisme. Mais lorsque Rumilly (1974 : 28) affirme que la nouvelle charte présentée par la Commission est un projet « [...] des puissances bien organisées, telle que la finance anglaise et même les syndicats internationaux, qui comptent exercer plus d'influence sur un collège électoral unique que sur 25 ou 30 quartiers livrés aux notoriétés et aux querelles locales », il présume qu'un unanimisme naturel régit les rapports entre les commissaires[9].

Le réformisme urbain tient pour l'essentiel à l'action de représentants du milieu des affaires. Le président de la Commission de la charte, Hormisdas Laporte, est d'ailleurs une des figures de proue de ce mouvement sur la scène municipale montréalaise (Linteau, 1992 : 256 ; Dagenais, 1992 : 85)[10]. Dans certaines situations, le mouvement réformiste a toutefois dû s'allier des représentants d'autres sphères pour pouvoir réaliser ses projets. C'est ce qui se passe aux élections municipales de 1910 alors que les milieux d'affaires négocient une alliance avec le monde ouvrier et les milieux nationalistes pour investir le Bureau des com-

---

[9] Si l'on en juge par la mise au point du commissaire Carson à la réunion du 6 août 1920, la composition de la Commission est remise en cause par certains : « Sir John Carson profite de l'occasion pour faire un résumé du travail fait par la Commission de la Charte depuis sa constitution et il déclare qu'il tient à corriger une impression que certains peuvent se faire de la composition de la Commission. Le Gouvernement Provincial a fait le choix de seize citoyens pour former cette Commission et il a invité les corps publics à désigner chacun deux représentants. MM. Evans et lui-même furent choisis par le Board of Trade mais il fut bien entendu avec le Conseil de cette Association que les délégués ne favoriseraient aucun projet en particulier, mais emploieraient le meilleur de leur jugement dans l'étude des projets. Sir John Carlson ajoute qu'il est également membre de la Chambre de Commerce et qu'il a étudié le projet de cette association aussi bien que tous les autres projets soumis à la Commission » (VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 109-04-03-02), procès-verbaux de l'assemblée générale (70.5.1), 6 août 1920, p. 118-119).

[10] Pour une synthèse des différents courants du mouvement de réforme montréalais, voir Linteau (1992 : 211-228, 253-265). Pour une histoire du réformisme municipal en particulier, voir Gauvin (1972).

missaires[11]. Bien sûr, le cas de la Commission de la charte diffère de cet exemple puisque cette instance n'est pas le fruit d'une alliance spontanée. Elle est plutôt créée sur l'initiative du gouvernement provincial. Il reste que le gouvernement institutionnalise ici une coopération qui n'est pas inédite et dépasse les seuls milieux d'affaires.

Comme nous le verrons, l'analyse des débats entre les commissaires qui siègent à la Commission révèle une dynamique complexe où une pluralité d'opinions est émise. Les opinions de plusieurs commissaires s'éloignent d'ailleurs des positions traditionnelles du réformisme nord-américain. Ainsi, bien qu'un personnage comme Gustave Francq puisse collaborer et partager certains points de vue des réformistes du milieu des affaires, il réussit à imposer ses propres préoccupations. Par exemple, dès la seconde séance, il propose — ce qui est accepté —que les organismes et citoyens fassent connaître leur opinion quant à la nouvelle charte[12]. Il démontre ainsi une préoccupation pour la consultation publique plus souvent constatée auprès du milieu syndical qu'au sein du milieu des affaires[13].

3.3 Les délibérations de la Commission de la charte de la cité de Montréal

Bien que le principal mandat de la Commission soit la rédaction d'une nouvelle charte pour la Ville de Montréal, il apparaît difficile, dès les premières séances, de dissocier les pro-

---

[11] Pourtant, en 1909, les mouvements ouvriers s'opposent à la mise en place du Bureau des commissaires, jugeant ce projet antidémocratique. Mais, à la suite des corruptions mises au jour par la Commission Cannon et au vote positif de la population pour l'établissement de ce Bureau, les associations du monde des affaires réussissent à s'allier les représentants ouvriers en leur permettant de présenter un de leur candidat à l'un des cinq sièges du Bureau. Pour cet épisode, voir Linteau (1992 : 258-260).

[12] « À la suggestion de Monsieur Gustave Francq, il est RÉSOLU : — De charger le Secrétaire de publier dans les journaux un avis invitant les diverses associations, organisations, groupes de citoyens ou individus de Montréal à transmettre à la Commission toutes suggestions relatives au mode d'administration de la Cité et susceptibles d'être incorporées dans la nouvelle Charte, qu'ils jugeront à propos de faire » (VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 109-04-03-02), procès-verbaux de l'assemblée générale (70.5.1), 24 mars 1920, p. 2).

[13] Gustave Francq s'illustre aussi lors de l'assemblée générale du 5 mai 1920 . Un débat a alors lieu autour de l'article de loi portant sur la participation des élus de la banlieue aux délibérations de la Commission. Pour certains commissaires, la loi est claire : seuls les 16 membres de la Commission de la charte ont un droit de vote. Pour d'autres, l'intention du Législateur est de faire participer les élus de la banlieue aux délibérations avec droit de vote. Le débat est long. Rosaire Prieur, secrétaire de l'UMQ, est présent à la réunion et menace de se retirer du processus de consultation. Certains voudraient que l'avis d'un avocat soit demandé. Le Président de la Commission ayant décidé que les municipalités n'auraient pas le droit de vote, le vote est demandé sur cette décision Sept commissaires, représentant le Board of Trade, la Ligue des locataires, la Ligue des propriétaires et la Commission administrative veulent la maintenir. Cinq représentants, trois des syndicats — dont Gustave Francq —, J.A.A. Brodeur du Conseil municipal et Lambert de la Chambre de commerce s'y opposent. Le droit de vote n'est donc pas accordé aux représentants de la banlieue. VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM 90 : 109-04-03-02), procès-verbaux de l'assemblée générale (70.5.1), 19 mai 1920, p. 174-178.

blèmes administratifs de la ville centre de ceux qui affectent l'agglomération. Cette préoccupation imprègne quelques mémoires présentés par les citoyens. L'un suggère que la ville comprenne « [...] toute l'île de Montréal, l'île Sainte-Hélène, l'île Ronde et l'île Verte [et] soit divisée en douze districts, chaque district élisant six membres pour un terme de trois ans, le maire élu devant être celui des candidats qui aurait recueilli le plus grand nombre de votes »[14]. Un autre propose que « [...] la ville de Montréal, laquelle comprendrait l'agglomération actuelle plus les municipalités avoisinantes, soit divisée en quatre sections, chaque section devant élire cinq représentants pour un terme de quatre ans »[15].

Un indice supplémentaire est la mésentente des membres de la Commission quant aux questions à privilégier. Au départ, le président Laporte suggère que la Commission étudie la question du mode d'administration. Plus précisément, les questions du mode de représentation (le type de scrutin, le nombre de circonscriptions), de la franchise électorale (les conditions pour être candidat) et de la qualification (les conditions pour pouvoir voter) lui apparaissent être les plus importantes. Il s'agit de thèmes chers aux réformistes nord-américains. Au contraire, pour Antoine Kelly, représentant la Ligue des propriétaires, ces questions sont secondaires. La question des annexions lui semble devoir être considérée avant toutes les autres car : « [elles] ont été l'une des causes de notre dette énorme. La question des annexions doit certainement passer avant celle de l'administration. »[16]. Malgré la mésentente sur l'ordre dans lequel les problèmes doivent être étudiés, le président Laporte reconnaît l'importance de la question des annexions. C'est ce que démontre cet extrait des procès-verbaux :

> Il faudrait par exemple décider si la prochaine agglomération montréalaise sera formée de toutes les municipalités de l'Île. Si l'on commence à refaire l'histoire des

---

[14] VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 109-04-03-02), procès-verbaux de l'assemblée générale (70.5.1), 31 mars 1920, p. 209.

[15] VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 109-04-03-02), procès-verbaux de l'assemblée générale (70.5.1), 31 mars 1920, p. 209.

[16] « M. Kelly réitère que le système d'administration et le mode et du choix (sic) des administrateurs sont secondaires et que la question des annexions les absorbe. M. Kelly retrace la situation faite aux contribuables de Bordeaux, par exemple, où il n'y a pas encore de ligne de tramways, et il trouve odieux que l'on ait construit, en plein champs, dans certains quartiers du territoire de la Ville, des trottoirs, égouts, etc., ajoutant que l'on avait ainsi "pillé" les habitants du centre de la Cité pour défrayer le coûts de ces annexions. L'Échevin Brodeur interrompt M. Kelly pour lui faire remarquer que ce ne sont pas les administrateurs qui sont responsables de l'annexion de Bordeaux et d'autres municipalités » (VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 109-04-03-02), procès-verbaux de l'assemblée générale (70.5.1), 31 mars 1920, p. 209).

> annexions ou à en discuter le principe, où cela va-t-il nous conduire? Il faut d'abord s'entendre sur la charte et surtout sur la forme qu'il faudra donner à l'administration
>
> [...]
>
> Le Président fait remarquer ici que si des municipalités de l'île de Montréal manifestaient le désir de faire partie de la métropole, on pourrait inviter leurs représentants à venir faire leurs suggestions dans ce sens. Le Président suggère que ceux qui ont des suggestions à faire pour la création d'un Greater Montreal d'après le système des boroughs de Londres par exemple, le fassent.
>
> Il ajoute que le désastre est venu du fait que Montréal n'a jamais exercé de contrôle sur les municipalités avoisinantes et il signale brièvement les abus qui ont marqué la construction des égouts, chemins, trottoirs, etc., les achats de parcs immenses, etc., "Autant de points" conclut-il "qui devraient porter les citoyens de Montréal à nous faire des suggestions à ce sujet[17].

Les différences de vues entre certains commissaires ne concernent donc pas tant le diagnostic que la stratégie à utiliser.

La référence du Président Laporte au système des arrondissements *(boroughs system)* démontre que les membres de la Commission considèrent dès le départ ce modèle pour résoudre les problèmes de l'agglomération montréalaise. L'idée n'est d'ailleurs pas nouvelle et a été popularisée à Montréal par le ministre de la voirie et journaliste Guillaume-Alphonse Nantel dès 1910. D'ailleurs, à l'assemblée du 21 avril 1920, un spécialiste des affaires municipales, Monsieur Walker, présente un modèle qui est, sans le nommer, le système des arrondissements. Pour celui-ci, la Ville de Montréal doit, dans un premier temps, être divisée en districts. Dans ce système, certaines responsabilités relèvent d'un corps central et d'autres de l'administration des districts. À une question du Président lui demandant si ce modèle doit s'appliquer à toutes les municipalités de l'île de Montréal, Monsieur Walker répond que ces municipalités pourraient fort bien devenir des districts de la Ville. Le président confirme alors qu'un tel modèle est déjà envisagé pour contrôler les finances des villes de la région de Montréal[18].

---

[17] VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 109-04-03-02), procès-verbaux de l'assemblée générale (70.5.1), 31 mars 1920, p. 209.

[18] « Le président fait remarquer alors qu'il existe déjà un projet qui a pour but de fournir à un corps central qui serait Montréal, le contrôle des emprunts et déboursés des municipalités de l'Île » VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 109-04-03-02), procès-verbaux de l'assemblée générale (70.5.1), 21 avril 1920, p. 201).

3.3.1 Des représentants de la banlieue qui commencent à s'organiser

Le 28 avril 1920, tel que prescrit par la loi créant la Commission de la charte, des invitations sont lancées à 33 municipalités de l'île de Montréal pour qu'elles nomment cinq personnes qui les représenteront durant les délibérations consacrées au mode d'administration de l'île[19]. Au cours d'une assemblée réunissant l'ensemble des maires de l'île de Montréal (12 mai 1920), les municipalités choisissent leurs représentants. Ils élisent alors les maires d'Outremont, Joseph Beaubien, de Westmount, P.W. McLagan, de Pointe-aux-Trembles, Rosaire Prieur, de Sainte-Geneviève-de-Pierrefonds, Oscar Guilbault et de Lachine, W.A. Ranger[20]. Le choix de ces personnalités n'est pas fortuit. Déjà, le Président de la Commission de la charte s'était entretenu avec Messieurs Beaubien et Prieur pour qu'ils prennent « [...] l'initiative d'un mouvement dans le but de réunir les maires »[21]. Comme le relatent les procès-verbaux, le Président Laporte prend cette décision car plusieurs des municipalités de l'île de Montréal sont membres de l'Union des municipalités de la province de Québec, organisme dont Monsieur Beaubien est président, Monsieur McLagan, le troisième vice-président, et Rosaire Prieur le Secrétaire[22]. En intervenant auprès d'eux, il fait appel à des personnalités qui jouent un rôle central au sein d'un groupe d'intérêt provincial en pleine émergence.

De fait, plusieurs villes de la province, et en particulier les villes de l'île de Montréal, sont depuis peu réunies au sein de l'Union des municipalités de la province de Québec. L'Union a été créée en 1919 pour améliorer les compétences des élus municipaux et défendre l'autonomie municipale auprès des grandes compagnies de services publics et du gouvernement provincial. L'Union des municipalités canadiennes existe bien depuis 1901, plusieurs

---

19 « La lettre en question a été adressée au maire de chacune des trente-trois municipalités suivantes » (VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 109-04-03-02), procès-verbaux de l'assemblée générale (70.5.1), 28 avril 1920, p. 192-194 ; 5 mai 1920, p. 188). Selon Collin et Dagenais (1997), l'île de Montréal compte alors 37 municipalités, auxquelles sont ajoutées trois îles, soit un total de 40. Nous verrons plus loin que les analyses de la Commission de la charte tiennent finalement compte de 35 municipalités.

20 VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 108-06-01-03), lettre de Rosaire Prieur, secrétaire de l'Union des municipalités de la Province de Québec, adressée à René Bauset, Greffier de la Cité et Secrétaire de la Commission de la charte de la cité de Montréal, 13 mai 1920.

21 VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 109-04-03-02), procès-verbaux de l'assemblée générale (70.5.1), 5 mai 1920, p. 188.

22 L'essentiel de l'information relative à l'histoire de l'Union des municipalités du Québec (UMQ) contenu dans cette partie est tiré d'un numéro spécial de la revue *Urba* édité sous la direction de l'historien Jean-Pierre Kesteman : Union des municipalités du Québec, 1989, « L'UMQ des belles années Taschereau (1919-1929) », *Urba*, vol. 10, no 3, p. 9.

maires québécois y jouent d'ailleurs un rôle actif. Mais l'Union canadienne est dominée par les maires des grandes villes et est perçue comme étant une organisation anglophone. Aussi, l'idée de mettre en place une union provinciale apparaît indiquée pour mieux défendre les intérêts de l'ensemble des municipalités québécoises.

La création de l'Union des municipalités de la province de Québec doit être mise en relation avec les différents mouvements réformistes et groupes d'intérêts provinciaux qui apparaissent alors tels la Confédération des travailleurs catholiques du Canada (CTCC, devenue depuis la CSN) ou l'Union catholique des cultivateurs (UCC, devenue depuis l'UPA). Il s'agit toutefois d'un mouvement unique pour l'époque puisqu'il échappe substantiellement à la tutelle de l'Église catholique et réunit, surtout au cours de ses premières années d'existence, tant des anglophones que des francophones. En effet, selon Jean-Pierre Kesteman :

> Les municipalités, créations civiles dont la base est la territorialité, ne peuvent par définition être confessionnelles. Leur regroupement, l'UMQ, échappe donc à la tutelle de l'Église, qui contrôle par ailleurs sans conteste les secteurs de l'éducation, de l'assistance sociale ou des groupes socio-professionnels. De fait, surtout dans les années 1920, l'Union compte beaucoup d'Anglo-protestants comme membres actifs, maintient la plupart de ses services dans les deux langues[23].

Ainsi, en 1920, en plus des individus cités plus haut, le maire de Montréal, Médéric Martin est le président honoraire de l'UMQ. Le maire de Longueuil, J.-A.-A. Brodeur, échevin de Montréal — qui devient le premier président du Comité exécutif lors de la création de cette instance en 1921 — et Frederick Wright, — éditeur du *Canadian Municipal Journal*, revue officielle de l'Union canadienne des municipalités — en sont des directeurs.

Le lien entre l'UMQ et le gouvernement du Québec est alors étroit. Joseph Beaubien considère d'ailleurs que le principal but de l'UMQ est : « [...]de collaborer avec le gouvernement pour éviter que la législation privée qui lui est soumise ne comporte pas des clauses contraires aux intérêts des municipalités »[24]. Ce lien est bien incarné par T.-D. Bouchard, deuxième vice-président de l'organisme. Maire de St-Hyacinthe, député libéral à l'Assemblée législative du Québec, il a été l'un des rares canadiens-français à se démarquer au sein de

---

[23] Union des municipalités du Québec, 1989, « L'UMQ des belles années Taschereau (1919-1929) », *Urba*, vol. 10, no 3, p. 9.

[24] Union des municipalités du Québec, 1989, « L'UMQ des belles années Taschereau (1919-1929) », *Urba*, vol. 10, no 3, p. 9.

l'Union des municipalités canadiennes en devenant vice-président en 1917 et président en 1918. C'est à son initiative, et à celle de Joseph Beaubien, que l'UMQ est fondée en 1919[25]. T.-D. Bouchard jouera un rôle de liaison incontestable entre le gouvernement et la Ville de Montréal dans le processus de révision annuelle de la charte de la Ville, alors qu'il est ministre des affaires municipales dès 1935. Il joue plus tard un rôle clé dans la mise en place du régime des 99 au Conseil de ville de Montréal (Bouchard, 1960 : 103).

Regroupant des municipalités surtout urbaines, l'UMQ du début des années 1920 apparaît comme un organisme pluriel destiné à professionnaliser les mœurs municipales[26]. Ses interventions visant à influencer la législation municipale la place sur le même terrain que les réformistes traditionnels. Toutefois, à la différence de ceux-ci, ce militantisme provient d'élus municipaux sensibles à l'autonomie municipale. Nous verrons plus loin comment ces différences se traduisent concrètement. Pour l'instant, retenons que la facture originale de l'UMQ, qui permet la circulation d'idées novatrices, peut expliquer en grande partie la solution qui est mise de l'avant par Joseph Beaubien et ses collègues dans le dossier métropolitain.

3.3.2 Les représentants de la banlieue devant la Commission

Les délégués de la banlieue répondent à l'invitation de la Commission pour y discuter de la « [...] possibilité d'en venir à une entente qui aurait pour but de former un corps administratif pour toute l'île de Montréal, ce corps administratif devant être en quelque sorte semblable au système de "boroughs" qui existe dans certaines villes de l'Europe et des États-Unis »[27]. Le 23 juin 1920, Joseph Beaubien, P.W. McLagan, W.R. Ranger et Rosaire Prieur viennent représenter les municipalités de banlieue devant la Commission. D'entrée de jeu, le Président Laporte tient à faire le point sur la question des annexions. C'est que, depuis quelque temps, une rumeur voulant que la Commission envisage l'annexion de municipalités contre leur gré circule : « [...] la Commission de la Charte n'a jamais considéré l'opportunité

---

25 Union des municipalités du Québec, 1989, « L'UMQ des belles années Taschereau (1919-1929) », *Urba*, vol. 10, no 3, p. 7-10.

26 Union des municipalités du Québec, 1989, « L'UMQ des belles années Taschereau (1919-1929) », *Urba*, vol. 10, no 3, p. 10.

27 VM-DGDA, fonds de la Commission de la Charte (VM90 : 109-04-03-02), procès-verbaux de l'assemblée générale (70-5-1), 9 juin 1920, p. 148.

de recommander l'annexion des municipalités avoisinantes »[28]. Toutefois, la Commission ne rejette pas la possibilité de demander à la Législature des pouvoirs pour annexer des municipalités si :

> [...] la majorité des contribuables de ces dernières en exprimaient le vœu et si, par voie de referendum, la majorité des contribuables de la Cité de Montréal elle-même, en trouvait les conditions acceptables.
>
> "Nous sommes", ajoute-t-il, "à constituer une charte de façon à ce que toutes les questions d'annexions soient réglées à l'avenir par les intéressés eux-mêmes. Le principe que nous voulons consacrer dans cette charte c'est l'autonomie la plus grande que l'on puisse accorder à une municipalité"[29].

À la suite de cette mise au point, les représentants sont invités à présenter leur opinion. Le maire McLagan de Westmount prend la parole le premier. Bien qu'il soit convaincu que les villes environnant Montréal seront un jour absorbées par celle-ci, et malgré qu'il considère la vitalité de Montréal nécessaire à la santé économique de la ville qu'il représente, le mandat qui lui est confié par les maires des municipalités de l'île est de s'opposer à tout projet d'annexion[30]. La remarque précitée du Président Laporte est donc bien justifiée : les maires de la plupart des banlieues semblent sérieusement craindre l'annexion de leur ville à Montréal. Comme le précise le Maire d'Outremont, ce n'est pas tant la Commission de la charte qui est à craindre mais les « [...] coups à la Législature ». Et c'est en raison du danger constant d'être annexé que les municipalités de Westmount, Outremont, et Montréal-Ouest étudient le système des arrondissements depuis le début de 1919, qui permettrait aux petites municipalités comme Outremont de conserver l'essentiel de leur autonomie[31].

Le maire Beaubien insiste sur l'importance de l'autonomie. Il affirme que les municipalités désirent conserver cette liberté d'action : « [...] depuis quelques années, nous avons

---

[28] VM-DGDA, fonds de la Commission de la Charte (VM90 : 109-04-03-02), procès-verbaux de l'assemblée générale (70-5-1), 23 juin 1920, p. 135.

[29] VM-DGDA, fonds de la Commission de la Charte (VM90 : 109-04-03-02), procès-verbaux de l'assemblée générale (70-5-1), 23 juin 1920, p. 135.

[30] « [...]. Il est convaincu que l'absorption des villes environnant Montréal, par celle-ci deviendra un jour un fait accompli et que la métropole constituera alors l'une des plus grandes villes du continent américain et même de l'univers. Montréal occupe une place prépondérante dans la vie universelle tant au point de vue industriel que maritime et il considère que l'on ne saurait donne (sic) une trop grande attention au sort futur de la métropole » (VM-DGDA, fonds de la Commission de la Charte (VM90 : 109-04-03-02), procès-verbaux de l'assemblée générale (70-5-1), 23 juin 1920, p. 136).

[31] Il faut noter que le moment où le maire Beaubien affirme avoir débuté l'étude du système des arrondissements précède de peu la création de l'Union des municipalités le 15 décembre 1919.

réussi à administrer une petite municipalité de façon à fournir aux contribuables le confort et un rendement »[32]. Doit-on voir, dans ce discours, une critique de l'administration de la grande ville? La nature du projet du système des arrondissements nous porte à le croire.

En effet, pour le maire d'Outremont, le système des arrondissements est celui qui permet le mieux de garantir « l'élection d'une majorité d'hommes compétents et honnêtes »[33]. Ce système implique toutefois des modifications majeures pour Montréal, puisqu'il suppose la subdivision de la ville en petits districts ayant la dimension d'Outremont ou de Westmount. Ces districts sont par contre réunis au sein d'une « fédération ». Il s'agit donc d'un système à deux paliers. Selon les propos du maire Beaubien :

> [...] [le système des *boroughs*] est basé sur la psychologie de la nature humaine. Ce système consiste en deux corps, dont l'un local ayant pour fonction l'administration des affaires d'intérêts purement local comme par exemple, l'entretien des rues, l'enlèvement des déchets, la confection des règlements de construction, etc. Le gouvernement local peut également utiliser son capital mais il ne peut le faire sans la surveillance du pouvoir central ou métropolitain. Ce dernier voit aux emprunts ; il a ses propres ingénieurs chargés de vérifier les plans et de recommander les travaux entrepris par les "boroughs". En un mot il exerce un contrôle sur l'administration tout entière et prévient la mal administration. De plus, quand il y a un déficit à la fin l'année, il a le pouvoir d'imposer une taxe et de la répartir. [...] M. Beaubien explique ensuite comment se fait l'élection sous ce système, et revenant aux avantages que Montréal pourrait en retirer en l'adoptant il déclare qu'en Angleterre, des "boroughs" ont pu emprunter de l'argent à deux pour cent[34].

L'approche rejoint donc plusieurs préoccupations du représentant outremontais. Elle permet premièrement de conserver une grande partie de l'autonomie de sa municipalité. Tout de même, une partie de celle-ci — en matière de financement, par exemple — est remise à un organisme central. Mais dans la mesure où la situation financière d'Outremont est privilégiée, cette mesure ne représente pas une grande menace. Cette position est cohérente avec les revendications du maire Beaubien au sein de l'Union des municipalités où

---

[32] VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 109-04-03-02), procès-verbaux de l'assemblée générale (70-5-1), 23 juin 1920, p. 136.

[33] VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 109-04-03-02), procès-verbaux de l'assemblée générale (70-5-1), 23 juin 1920, p. 136.

[34] VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 109-04-03-02), procès-verbaux de l'assemblée générale (70-5-1), 23 juin 1920, p. 137.

l'assainissement des méthodes de gestion municipale est central[35]. La concession par Outremont d'une partie de son autonomie à un « corps central » s'explique donc par ce souci d'étendre des méthodes de gestion à l'ensemble des municipalités. Mais, par-dessus tout, le système des arrondissements est une structure essentiellement municipale, où les décisions sont prises par les municipalités elles-mêmes. Les tutelles gouvernementales, encouragées par les réformistes, sont ainsi évitées. Enfin, une fois regroupées, les municipalités disposent d'un meilleur rapport de force avec les institutions financières et peuvent, entre autres, emprunter à des taux d'intérêts plus avantageux.

Certains aspects du projet étonnent les commissaires. En premier lieu, l'idée de confier l'administration à de petites entités est remise en cause : « [...] [comment expliquer] que Maisonneuve qui était pourtant une petite ville ait été aussi mal administrée[?] »[36]. Cela s'explique, pour le maire Beaubien, par le fait que certaines municipalités n'hésitent pas à gaspiller sachant que l'annexion peut, tôt ou tard, régler le problème. Il reste que ce dernier considère la division de la ville en petits quartiers indispensable pour que le projet atteigne ses objectifs :

> L'important [...] c'est d'obtenir comme administrateurs, des hommes qui ne recherchent pas la fonction, qui n'en veulent même pas et qui accompagneraient leurs devoirs d'une façon honnête et efficace. Avec le système de "boroughs" on pourrait obtenir le concours de tels hommes parce qu'il n'y aurait pas d'avantages pécuniers [sic] à en retirer.
>
> [...] si l'on ne divise pas la ville en petites circonscriptions, on n'obtiendra pas les résultats auxquel [sic] l'on vise. [...] la différence entre un "boroughs" et un "quartier" c'est que le "boroughs" administre ses propres affaires, tandis qu'avec le système de "quartier" chacun tire de son côté, fait des alliances et que l'on ne se soucie pas de faire des dépenses extravagantes qui sont supportés (sic) par tous les citoyens de la ville[37].

L'étonnement de certains commissaires face à cette mesure se comprend. Les réformistes nord-américains proposent habituellement de réduire le nombre de quartiers. Les

---

[35] Par exemple, au début de 1924, les dirigeants de l'UMQ présentent une série de résolutions au premier ministre du Québec dont l'une demande l'adoption d'une loi qui créerait un bureau provincial des inspecteurs-vérificateurs des municipalités. Voir, entre autres, *La Revue Municipale du Canada,* vol. II, no 2, février 1924, p. 1.

[36] Question du commissaire Foster au maire Beaubien. VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 109-04-03-02), procès-verbaux de l'assemblée générale (70-5-1), 23 juin 1920, p. 137.

[37] VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 109-04-03-02), procès-verbaux de l'assemblée générale (70-5-1), 23 juin 1920, p. 137-138.

discussions de la Commission de la charte vont d'ailleurs dans ce sens ; les commissaires privilégient pour la plupart une diminution importante des quartiers, certains préconisent même l'élection des conseillers à l'échelle de la ville, dans un « quartier » unique[38]. Mais le maire Beaubien associe, de façon inhabituelle, la centralisation de l'administration au danger du bossisme :

> Parlant de certaines villes des États-Unis où l'on a centralisé l'administration, il rappelle une conférence qui fut faite à Montréal l'hiver dernier au cours de laquelle le conférencier décrivit l'administration de la ville de Philadelphie où un "boss" préside et où le système de "boss" prévaut.
>
> M. Foster veut savoir ce que M. Beaubien entend par le système de "boss"?
>
> M. Beaubien répond que c'est un système de partis ayant à leur tête un chef et un fonds électoral[39].

La subdivision de la ville apparaît aussi comme un moyen pour surmonter les résistances des municipalités de banlieue à se joindre à une administration commune avec Montréal. Le maire d'Outremont est clair à ce sujet, sa ville veut conserver ses règlements et ses prérogatives. Mais il lui semble que « [...] les citoyens d'Outremont ont suffisamment d'esprit public qu'ils accepteraient de faire partie de Montréal pourvu que Montréal garantisse l'autonomie de leur ville »[40]. La clé de cette ouverture réside du côté du système fédéral : « Si nous avons un corps fédéral élu au second degré, avec un système bien coordonné, je ne crois pas que ma municipalité s'objecte à s'annexer, pourvu encore une fois, qu'on lui assure son autonomie pour toutes les matières d'intérêt local. Je crois même que ce serait un bien »[41].

La subdivision de la ville de Montréal n'est pas la seule mesure défendue par le maire Beaubien qui diffère des idées normalement avancées par les réformistes. Ainsi, pour le maire d'Outremont, la mise en place d'un gérant — comme il en existe à Outremont et

---

[38] Intervention de John Carson. VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 109-04-03-02), procès-verbaux de l'assemblée générale (70-5-1), 23 juin 1920, p. 140.

[39] VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 109-04-03-02), procès-verbaux de l'assemblée générale (70-5-1), 23 juin 1920, p. 138. La question de M. Foster laisse croire que le concept de « bossisme » est encore peu connu à Montréal. Pourtant, le maire de Montréal est alors Médéric Martin, qui est depuis associé au bossisme. Voir Migner (1974).

[40] Réponse du maire d'Outremont à une question du commissaire Lambert. Cette formule qui peut paraître paradoxale exprime bien le sens du projet.

[41] VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 109-04-03-02), procès-verbaux de l'assemblée générale (70-5-1), 23 juin 1920, p. 138.

Westmount — n'est pas appropriée pour Montréal. Le maire affirme que Montréal est une trop grande ville pour adopter cette approche. Selon lui, Montréal ne peut être comparée à une grande administration de service public comme le C.P.R *[Canadian Pacific Railway]* par exemple : « [...] il n'y a pas de comparaison possible parce qu'au C.P.R., les administrateurs n'ont pas à subir un système d'élection comme sous le régime électoral »[42]. Nous pouvons supposer que le maire accorde une grande importance au statut de l'élu. Cela renforce l'hypothèse selon laquelle le maire préfère toute mesure émanant des élus municipaux à une intervention imposée par le gouvernement provincial.

Le maire Prieur appuie les propos de ses collègues en y apportant un exemple pratique. Il explique comment le système des arrondissements peut permettre de résoudre certains effets de débordement. Par exemple, certaines villes européennes ont des commissions qui contribuent à l'entretien de routes dans des rayons dépassant les limites de leur juridiction. Cela peut régler le problème des villes qui, comme la sienne :

> [...] a plusieurs milles de route qu'elle entretient de ses propres deniers mais qui est utilisée par les citoyens de Montréal dans une proportion de 95%. Il considère que c'est une injustice pour des petites municipalités d'avoir à surveiller et à payer l'entretien de boulevards dont les étrangers bénificient particulièrement[43].

Un projet préliminaire émerge lors de cette réunion. Il consiste en un système d'arrondissements qui distingue deux groupes de municipalités. Le premier groupe, le « groupe métropolitain », serait composé de Montréal et de six municipalités limitrophes. Le deuxièmement groupe, « le groupe de l'île », serait composé de toutes les autres municipalités de l'île de Montréal. Les deux groupes siégeraient ensemble au Conseil métropolitain mais géreraient une série de services tels que les égouts, les aqueducs, les chemins, les ponts, l'éclairage, sur la base de leur sous-groupe respectif. La perception des taxes et l'émission des emprunts seraient effectuées par les deux groupes[44].

---

[42] VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 109-04-03-02), procès-verbaux de l'assemblée générale (70-5-1), 23 juin 1920, p. 138.

[43] VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 109-04-03-02), procès-verbaux de l'assemblée générale (70-5-1), 23 juin 1920, p. 138.

[44] VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 109-04-03-02), procès-verbaux de l'assemblée générale (70-5-1), 23 juin 1920, p. 140.

3.3.3 Les sous-commissions entrent en scène

C'est une sous-commission qui est chargée d'étudier plus en détail la question du système des arrondissements. Celle-ci est formée des commissaires Carson, Senécal, Foster, O'Connel et Brodeur auxquels se joignent les maires Beaubien, McLagan et Prieur[45]. Elle se réunit à quatre reprises. Un rapport faisant état des travaux menés confirme l'intérêt pour le système des arrondissements : plusieurs documents sont demandés aux autorités municipales de Londres, Paris et New York pour mieux connaître le système respectif de ces villes. Mais le commissaire Carson confirme que la sous-commission des *boroughs* attend toujours la décision de l'assemblée générale de la Commission de la charte quant au mode d'administration de Montréal avant d'aller plus loin :

> But before further proceeding on the Borough question, we of necessity have to wait until the Charter Commission decides on a form of government for the City of Montreal when we will be in a position to invite the five mayors appointed to represent the outside municipalities to enter into a conference with us and see if it will be possible to formulate a system of government for a proposed Greater Montreal on the lines that have worked out so successfully in London, Paris and New York[46].

Cet extrait du rapport de la sous-commission des *boroughs* démontre que le mode de gestion que l'on souhaite implanter sur l'île de Montréal est toujours subordonné aux réformes qui sont à venir pour la ville centre. Ainsi, l'essentiel des points étudiés par la sous-commission souffre de cette attente. Comme la sous-commission ne se réunit qu'à quatre reprises, elle laisse les questions suivantes en suspens : la composition et les limites du nouveau territoire, le rapport entre le système des arrondissements et les annexions, les travaux publics. Certains avis sont tout de même demandés à l'avocat et au greffier de la Ville.

---

[45] VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 109-04-03-02), procès-verbaux de l'assemblée générale (70-5-1), 30 juin 1920, p. 135. D'autres sous-commissions sont créées aux réunions du 30 juin et du 18 août 1920. Il s'agit de la sous-commission d'administration générale qui est formée de huit membres et doit conseiller l'assemblée générale sur l'ensemble des questions (elle se réunit 25 fois) ; la sous-commission des finances est composée de cinq membres et conseille l'assemblée générale pour toutes les questions financières (elle se réunit 10 fois) ; plus tard, les sous-commissions des "boroughs" et des finances siègent conjointement (elles se réunissent cinq fois) ; enfin, la sous-commission de la rédaction de la charte est formée de deux avocats externes responsables de traduire en texte de loi les intentions des commissaires. VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 108-01-06-03), lettres de créance, assistances et votes (70-6-2), assiduité des membres de la Commission de la charte.

[46] VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (108-01-06-03), sous-commission des boroughs, correspondance et rapports (70.11.1), rapport de John W. Carson, président de la sous-commission des boroughs, au Président et aux membres de la Commission de la charte, 4 septembre 1920, 3 p.

C'est en prenant en compte un de ces avis que la sous-commission se prononce sur la possible harmonisation entre la nouvelle administration et les pouvoirs exercés par le Département des affaires municipales du Québec. À la suite de l'étude de la loi constituant le Département des affaires municipales, l'opinion unanime des commissaires est que : « [...] the City of Montreal should have as far as possible municipal home rule and that it should not be under the jurisdiction of the Department of Municipal Affairs of Quebec »[47]. Cette recommandation doit-elle surprendre? Elle permet en tout cas de situer où logent les commissaires siégeant à la sous-commission qui proviennent : du Conseil municipal (Brodeur), du CCMT (Foster), du *Board of Trade* (Carson) et de l'Alliance catholique (Sénécal).

3.3.4 L'élaboration de la nouvelle charte de la Ville se poursuit en parallèle

Parallèlement à la question de la gestion des municipalités de l'île, les travaux pour élaborer la nouvelle charte de Montréal se poursuivent. D'ailleurs, cette question occupe l'essentiel des travaux de la Commission. Ainsi, si on additionne les questions de la nomination et du rôle du maire, de la pertinence de créer un poste de gérant municipal et d'un Comité exécutif, du mode de scrutin, du nombre de districts électoraux et de conseillers appropriés, de la qualification requise pour être candidat et pour pouvoir voter, les sujets abordés par la Commission sont nombreux. Essentiellement, ces travaux visent la mise en place d'un nouvel équilibre entre les fonctions exécutive, législative et administrative du gouvernement local montréalais[40].

Jusqu'à la mi-novembre, l'idée des membres de la Commission est de rédiger une nouvelle charte. Mais l'échéance du dépôt du rapport approchant, ceux-ci considèrent plutôt l'idée de réviser la charte existante[49]. Pourtant, l'assemblée générale a consacré l'essentiel de ses travaux à ce dossier ; pas plus de deux séances sont consacrées à la question de

---

[47] VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (108-01-06-03), sous-commission des boroughs, correspondance et rapports (70.11.1), rapport de John W. Carson au Président et aux membres de la Commission de la charte, 4 septembre 1920, p. 3.

[48] VM-DGDA, fonds de la Commission de la Charte (VM90 : 109-04-03-02), procès-verbaux de l'assemblée générale (70-5-1).

[49] VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 109-04-03-02), procès-verbaux de l'assemblée générale (70-5-1), 17 novembre 1920, p. 53.

l'organisation institutionnelle de l'île de Montréal[50]. Par ailleurs, les travaux de la sous-commission responsable de l'étude du système des arrondissements apparaissent minces ; avec seulement quatre rencontres, le rythme doit, là aussi, être accéléré.

3.3.5 Un sous-comité conjoint pour accélérer le rythme des travaux

En effet, le gouvernement du Québec s'attend à ce que le rapport soit déposé pour la fin du mois de décembre 1920. À partir du 7 décembre, l'assemblée générale décide donc de faire siéger conjointement les sous-commissions des *boroughs* et des finances pour qu'une proposition quant à la gestion des municipalités de l'île soit élaborée. Hormisdas Laporte présente alors les grandes lignes du projet qui doit être étudié. Celui-ci vise principalement trois objectifs. Premièrement, la standardisation des normes relatives aux travaux publics entre les municipalités (construction de routes, expropriations, parcs, égouts). Cela apparaît important dans un contexte de croissance urbaine. Deuxièmement, l'apport d'une solution permanente à la question des annexions. Enfin, la garantie des obligations émises par les municipalités. Par rapport à ces objectifs, le président Laporte croit que le projet d'une commission métropolitaine a l'avantage de préserver l'autonomie administrative des municipalités tout en garantissant les intérêts des payeurs de taxes[51].

Le 9 décembre 1920, la commission conjointe se réunit une première fois avec les cinq représentants des municipalités de l'île. Ceux-ci s'expriment tous en faveur du projet présenté en insistant sur l'importance de respecter l'autonomie municipale. Les maires Beaubien et McLagan rappellent l'importance d'exercer un contrôle sur les émissions d'obligations des municipalités. Pour sa part, le maire Ranger (Lachine) veut étudier plus attentivement le projet avant de se prononcer. Quant au maire Guilbault, les principes qui guident le projet lui apparaissent bons mais il doute que les municipalités agricoles comme la sienne acceptent

---

[50] L'assemblée générale se réunit 38 fois au total et la sous-commission d'administration générale 25 fois. VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 108-01-06-03), lettres de créance — assistances et votes (70-6-2), non daté, 1 p.

[51] VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 109-04-03-02), procès-verbaux de l'assemblée générale (70-5-1), 7 décembre 1920, p. 35. VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 108-01-06-03), sous-commission de l'administration générale de la Ville (70-8-1), Minutes of a joint meeting of the Committee on Boroughs and the Finance Committee, 9 décembre 1920, 3 p.

une commission qui intervienne dans leurs affaires. Malgré les quelques réserves entendues, le président Laporte conclut qu'il a l'accord des maires pour poursuivre l'étude du projet[52].

La sous-commission et les représentants des municipalités se réunissent encore à quatre reprises entre le 9 décembre et le 16 décembre 1920. Un projet de Commission métropolitaine, dans sa forme presque finale, est déposé à l'assemblée générale de la Commission de la charte par la sous-commission conjointe le 21 décembre. Dans l'ensemble, la plupart des membres de la sous-commission se rallient sur les différents aspects du projet. Les clauses relatives à l'urbanisme et à la planification sont adoptées facilement. Certaines questions liées au contrôle financier et à la représentation de Montréal dans le futur organisme font l'objet de discussions. Principalement, Victor Morin émet quelques réserves quant à la consolidation des dettes des municipalités. Il craint que le crédit de Montréal soit affecté par cette mesure. La plupart des autres membres de la Commission croient, au contraire, que le crédit de toutes les municipalités devrait s'améliorer à la suite de cette mesure[53]. Le maire Beaubien et le président Laporte sont les deux principaux concepteurs du projet qui est surtout destiné, mais pas seulement, au contrôle financier des municipalités de l'île[54].

Le projet prévoit que la Commission métropolitaine de l'île de Montréal serait formée de dix membres : quatre provenant de Montréal, disposant de deux droits de vote chacun, quatre représentant les 33 autres municipalités de l'île de Montréal avec un droit de vote chacun, deux représentants des compagnies de fiducie avec deux droits de vote chacun, nommés par l'association des banquiers de Montréal. Cette dernière proposition est l'idée de

---

[52] VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 108-01-06-03), sous-commission de l'administration générale de la Ville (70-8-1), Minutes of a joint meeting of the Committee on Boroughs and the Finance Committee, 9 décembre 1920, 3 p.

[53] VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 108-01-06-03), création de la Commission métropolitaine (70-10-1), Rapport de la sous-commission conjointe des *boroughs* et des finances, 21 décembre 1920, 11 p. *La Presse,* 22 décembre 1920, p. 3.

[54] Le projet répond ainsi à la recommandation de la sous-commission des finances datée du 20 décembre 1920 : « Votre Commission a aussi mûrement étudié le projet de nomination d'une Commission Métropolitaine pour l'île de Montréal, et, tout en étant favorable à la nomination d'une telle Commission, elle croit que le rôle de cette Commission devrait être principalement d'exercer un contrôle efficace sur les engagements financiers et les octrois de franchises des municipalités de l'île de Montréal, en vue de leur annexion possible à la Métropole, mais elle croit qu'il serait ruineux pour le crédit de la Ville de Montréal, et injuste à son égard de fusionner sur tout le territoire de l'île, les garanties des obligations émises par les diverses municipalités » (VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 108-01-06-03), correspondance et rapports (70-9-1), rapport de la sous-commission des finances, 17 décembre 1920).

Joseph Beaubien[55]. La nouvelle juridiction pourrait aussi consolider la dette en immobilisations de toutes les municipalités de l'île. Par ailleurs, elle pourrait gérer la planification des routes et des égouts lorsque ces infrastructures doivent desservir plus d'une municipalité. Elle aurait le mandat de préparer un plan de l'île de Montréal prévoyant les futures autoroutes, plan auquel les municipalités devraient obligatoirement se soumettre. Aussi, aucune municipalité ne pourrait renouveler des avantages fiscaux sans l'autorisation de la Commission. Les annexions seraient permises à condition d'avoir été approuvées par les populations concernées. Enfin, la Commission devrait identifier les routes intermunicipales existantes utilisées par l'ensemble de la population. Tant leur coût de construction que leur coût d'entretien devraient être répartis sur l'ensemble de la population[56]. Cette dernière mesure répond aux préoccupations du maire de Pointe-aux-Trembles, Rosaire Prieur.

Bien qu'il dépasse les seules responsabilités d'ordre financier, le projet consacre l'essentiel de ses articles au partage de la dette entre les municipalités de l'île, à l'approbation des prêts, au contrôle des dépenses d'immobilisation des municipalités membres, à la question des fonds d'amortissement, au partage des frais d'intérêts et au contrôle des rôles d'évaluation foncière. La Commission surveillerait en outre les finances de toutes les municipalités et serait en droit d'appliquer les mesures nécessaires à tout redressement des finances d'une municipalité donnée. Enfin, la Commission emprunterait au nom des mu-

---

55 À la réunion du 13 décembre, Joseph Beaubien propose que la Commission soit constituée de trois représentants de la cité de Montréal, de trois des villes de l'île de Montréal et de deux représentants des compagnies de fiducie. Tous ces membres auraient droit de vote. Alors que Hormisdas Laporte croit que les représentants des compagnies de fiducie ne devraient pas avoir droit de vote, Joseph Beaubien considère que « [...] les compagnies de fiducie seront celles qui donneront peut-être les meilleurs administrateurs à la ville et c'est pourquoi il faut leur rendre la nomination d'accès facile. Mieux on sera administré, plus la ville obtiendra de l'argent à bon marché » *(La Presse,* 14 décembre 1920, p. 5). En fait, la question de la représentativité de la Commission connaît des modifications jusqu'à la dernière minute. La dernière version du projet, juste avant sa transmission à la Législature provinciale le 31 décembre 1920, prévoit de porter à huit le nombre de représentants de Montréal à la Commission. Le nombre de représentants des autres municipalités est quant à lui ramené à trois : un pour les villes de l'est, un pour celles de l'ouest et un représentant les villes de Lachine, Outremont, Verdun et Westmount. Un changement majeur est proposé : « Aucun membre de ladite Commission ne pourra faire partie d'un Conseil municipal représenté dans ladite Commission » (VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 109-04-03-02), procès-verbaux de l'assemblée générale (70-5-1), 31 janvier 1921, p. 7).

56 VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 108-01-06-03), création de la Commission métropolitaine (70-10-1), Rapport de la sous-commission conjointe des *boroughs* et des finances, 21 décembre 1920, 11 p. Pendant un moment, on prévoit que les interventions en matière d'urbanisme accordées à la Commission métropolitaine seraient appuyées par une Commission d'embellissement qui serait chargée des mêmes responsabilités pour la Ville de Montréal. Un mécanisme de liaison entre les deux organismes est prévu (*La Presse,* 14 décembre 1920, p. 5).

nicipalités, pour obtenir de meilleurs taux d'intérêts sur les marchés[57]. L'aspect financier du projet est particulièrement important aux yeux du maire Beaubien et du président Laporte. À l'assemblée générale du 23 décembre, l'essentiel des clauses est adopté avec quelques modifications[58].

3.3.6 Un projet réprouvé par la majorité des maires de l'île

Le 10 janvier 1921, une assemblée présidée par le maire Beaubien réunit 21 des 35 maires des municipalités de l'île. Une fois de plus, celui-ci présente le projet en le justifiant par la protection qu'il procure contre les annexions. Les maires de Westmount et Montréal-Ouest sont toujours en faveur du projet[59]. Le maire de Montréal-Est, Joseph Versailles, dont la municipalité est susceptible d'être sous la tutelle de la nouvelle commission, appuie sans réserve le projet, affirmant là sa préférence à cette mesure plutôt qu'à l'annexion[60]. Certaines municipalités semblent favoriser le projet, mais demandent de pouvoir l'étudier plus longuement avant de se prononcer officiellement. C'est le cas, entre autres, de Sainte-Geneviève-de-Pierrefonds. D'autres maires y sont par contre totalement opposés. C. Décary, maire de la Ville de Dorval, s'y oppose en raison du mode de représentation proposé. Joseph D. Legault, maire de la Paroisse de Pointe-Claire, est également contre le projet qu'il compare « à un autre gouvernement de Québec »[61]. Le seul point sur lequel semble

---

57 VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 108-01-06-03), création de la Commission métropolitaine (70-10-1), Rapport de la sous-commission conjointe des *boroughs* et des finances, 21 décembre 1920, 11 p.

58 VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 109-04-03-02), procès-verbaux de l'assemblée générale (70-5-1), 23 décembre 1920, p. 20-22.

59 Quoique dans le cas de Westmount, le maire fasse part de certaines réserves émises par ses citoyens : « Monsieur McLagan, maire de Westmount, informe alors la Commission que certains contribuables de la ville dont il est le premier magistrat lui ont fait des objections relativement aux dispositions adoptées pour la création de la Commission métropolitaine » (VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 109-04-03-02), procès-verbaux de l'assemblée générale (70-5-1), 30 décembre 1920, p. 13).

60 *La Presse,* 11 janvier 1921, p. 5.

61 VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 108-01-06-03), création de la Commission métropolitaine (70-10-1), procès-verbal de la réunion des maires des municipalités de l'Île de Montréal tenue en l'Hôtel-de-Ville de Montréal, 10 janvier 1921, p. 2.

s'accorder l'assemblée est celui des annexions auxquels tous s'opposent. Une proposition en ce sens est adoptée à l'unanimité[62].

Le maire de Lachine, W.E. Ranger, qui s'était pourtant prononcé en faveur du projet de la Commission métropolitaine à l'assemblée du 23 juin 1920, émet maintenant quelques bémols[63]. Il soumet une motion pour s'opposer au projet proposé de la Commission métropolitaine parce qu'il est un empiétement « injustifiable sur l'autonomie des municipalités ». La motion argue également que les contribuables n'auraient pas suffisamment de prise sur la nouvelle entité, que les finances municipales sont déjà suffisamment contrôlées par le Ministre des Affaires municipales et que la commission dépouillerait les municipalités de l'île de pouvoirs importants au profit d'une commission dirigée par Montréal. Enfin, on considère que la plus grande partie du territoire sur lequel s'étendrait la commission « [...] est en culture, destinée à y demeurer encore longtemps, et souffrirait du contrôle de cette commission ». Le maire de Lachine invite par le fait même toutes les municipalités opposées au projet à se présenter devant le comité des Bills privés de la Législature qui étudiera ce projet. Le maire Ranger n'est pas pour autant opposé à une commission qui posséderait les pouvoirs de contrôler : (1) la construction d'égouts collecteurs devant traverser plusieurs municipalités, (2) l'ouverture de rues devant traverser plusieurs municipalités et (3) la préparation d'un plan général de l'Île de Montréal[64].

Devant cette motion, le président Laporte tente de rassurer les maires quant à la supposée menace que représente la Commission métropolitaine sur l'autonomie de leur ville. Le maire Beaubien rappelle les grands avantages qu'en retireraient les municipalités en matière d'emprunts. Le maire de Montréal-Est tente de rapprocher les parties et propose que la motion du maire de Lachine soit amendée de façon à ce qu'en cas de réel danger d'annexion, le

---

62 « Que cette assemblée des maires des villes et municipalités situées en dehors de la Ville de Montréal se déclarent fortement et radicalement opposées [sic] à toute annexion à la Cité de Montréal » (VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 108-01-06-03), création de la Commission métropolitaine (70-10-1), procès-verbal de la réunion des maires des municipalités de l'Île de Montréal tenue en l'Hôtel de Ville de Montréal, 10 janvier 1921, p. 1-2).

63 Le maire de Lachine affirmait ceci le 23 juin 1920 : « M. Ranger, maire de Lachine déclare qu'il n'a pas fait une étude spéciale du système de "boroughs" mais qu'il le connaît suffisamment pour être en mesure d'en recommander l'application » (VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 109-04-03-02), procès-verbaux de l'assemblée générale (70-5-1), 23 juin 1920, p. 138).

64 VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 108-01-06-03), création de la Commission métropolitaine (70-10-1), procès-verbal d'une réunion des maires des municipalités de l'Île de Montréal, 10 janvier 1921, p. 1-3. Certains renseignements ont aussi été repérés dans *La Presse*, 11 janvier 1921, p. 5.

principe du projet de la Commission métropolitaine soit approuvé. L'amendement est rejeté par 12 voix contre 9, annulant de ce fait la motion du maire Ranger qui lui était subordonnée[65].

Cette réunion est à toute fin pratique la dernière que la Commission de la charte consacre à la gestion des municipalités de l'île de Montréal. Mais il ne s'agit encore que de l'étape du projet. C'est devant le comité des bills privés et l'Assemblée législative du Québec que la nature de la Commission métropolitaine sera finalement déterminée. Cela dit, les probabilités que les principales orientations du projet de la Commission de la charte soient reprises sont grandes puisqu'il arrive devant la Législature avec un appui important. En fait, comme le tableau 3.2 l'illustre, bien qu'une majorité des municipalités de l'île de Montréal ait rejeté ou ne se soit pas prononcée sur le projet, les municipalités qui le favorisent regroupent plus de 70% de la population et cumulent près de 65% de la richesse foncière des banlieues de l'île de Montréal[66].

---

[65] VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 108-01-06-03), création de la Commission métropolitaine (70-10-1), procès-verbal d'une réunion des maires des municipalités de l'Île de Montréal, 10 janvier 1921, p. 1-3. Certains renseignements ont aussi été repérés dans *La Presse,* 11 janvier 1921, p. 5.

[66] VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 108-01-06-03), création de la Commission métropolitaine (70-10-1), tableau montrant les municipalités de l'île de Montréal en précisant leur position face au projet, leur population, leur évaluation foncière et leur dette, non daté, 3 pages. Ce tableau recense 34 municipalités de l'île de Montréal. Si l'on y ajoute la Ville de Montréal, c'est donc dire que les membres de la Commission de la charte tiennent compte de 35 municipalités dans le cadre de l'élaboration de leur projet. Cinq municipalités comprises dans l'analyse de Collin et Dagenais (1997) comme faisant partie de l'île de Montréal sont donc absentes de cette recension. Il s'agit de trois îles voisines de l'île de Montréal (Île-des-Soeurs, Île Dorval, Saint-Raphaël-de l'Île-Bizard), d'une paroisse (Notre-Dame-de-Liesse) et d'une municipalité sans désignation, en fait la localisation de l'hôpital psychiatrique Saint-Jean-de-Dieu.

TABLEAU 3.2

La position des municipalités quant au projet de la Commission métropolitaine : municipalités en faveur

Municipalités	Population	Évaluation ($)	Dette ($)
Laval-de-Montréal	655	3 693 555	235 640
Montréal-Est	2 247	10 232 878	1 273 829
Montréal-Ouest	1 800	3 514 927	659 218
Outremont	13 500	17 559 664	2 846 091
Pointe-aux-Trembles	2 400	5 028 164	1 613 000
Pointe-Claire (Ville)	2 720	3 432 437	546 857
Saint-Pierre-aux-Liens	4 300	3 932 073	583 000
Verdun	3 000	13 411 755	2 905 000
Westmount	19 500	44 567 950	6 431 360
Total	77 122	105 373 400	17 093 995
pourcentage	70,9	63,9	67,8

Source : VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 108-01-06-03), création de la Commission métropolitaine (70-10-1).

TABLEAU 3.2
(suite)

La position des municipalités quant au projet de la Commission métropolitaine : municipalités opposées

Municipalités	Population	Évaluation ($)	Dette ($)
Côte-Saint-Luc	322	1 070 260	nil
Dorval	1 725	2 749 904	258 397
Lachine	15 260	16 071 395	2 563 550
Mont-Royal	200	10 000 000	n/d
Pointe-Claire (Paroisse)	525	229 875	nil
Rivière-des-Prairies	560	711 755	74 500
Sainte-Geneviève (Paroisse)	1 050	437 750	nil
Sainte-Genevière (Village)	300	39 925	nil
Sainte-Geneviève-de-Pierrefonds	400	75 700	14 000
Saint-Laurent (Ville)	3 144	3 239 724	772 650
St-Léonard-de-Port-Maurice (Paroisse)	325	679 412	12 500
Saint-Léonard-de-Port-Maurice (Ville)	540	1 008 092	161 400
Total	24 351	36 313 792	3 972 487
Pourcentage	22,4	22	15,8

Source : VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 108-01-06-03), création de la Commission métropolitaine (70-10-1).

TABLEAU 3.2
(suite)

La position des municipalités quant au projet de la Commission métropolitaine : municipalités ne s'étant pas prononcées

Municipalités	Population	Évaluation ($)	Dette ($)
Baie-D'Urfe	271	1 305 240	25 000
Beaconsfield	250	2 248 904	258 397
Hampstead	50	2 739 000	317 100
LaSalle	587	2 405 895	247 501
Montréal-Nord	1 308	3 700 010	1 181 268
Présentation-de-la-Sainte-Vierge	225	297 100	200
Roxboro	21	45 522	1 938
Saraguay	200	411 390	23 000
Senneville	564	638 100	41 000
Sainte-Anne-de Bellevue	2 023	1 867 370	298 500
Sainte-Anne-du-Bout-de-l'Île	300	144 750	nil
Saint-Laurent (Paroisse)	1 030	1 328 550	1 800
Saint-Michel	597	6 050 531	1 754 500
Total	7 426	23 182 405	4 150 204
Pourcentage	6,8	14,1	16,5

Source : VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 108-01-06-03), création de la Commission métropolitaine (70-10-1).

Notons que ces tableaux ont été compilés par les membres de la Commission de la charte et qu'ils ne tiennent pas compte de la Ville de Montréal. En fait, dès le départ et tout au long des délibérations, certains commissaires s'interrogent sur le statut et le mode de représentation de la Ville de Montréal à la Commission de la charte. Il est finalement admis que la Ville est représentée (deux membres du Conseil y siègent, sans tenir compte des deux représentants de la Commission administrative qui, tout en représentant la Ville, ont été nommés par le gouvernement provincial) et qu'il n'est pas nécessaire d'y inviter d'autres représentants[67]. Il n'est d'ailleurs pas possible de déterminer une position claire de la Ville, tant ses divers représentants semblent défendre des positions divergentes. D'ailleurs, à la suite de l'analyse des procès-verbaux et des coupures de presse, rien ne permet d'affirmer qu'un ou l'autre des conseillers représentant la Ville de Montréal à la Commission de la charte se soit opposé au projet de la Commission métropolitaine. Bien au contraire. Par contre, c'est seulement devant le comité des bills privés que la position du Maire Martin est connue ; une position qui diffère de celle des deux conseillers municipaux siégeant à la Commission de la charte.

3.4 Sur le terrain de la Législature

Les projets de la Commission métropolitaine et de la nouvelle charte de la Ville de Montréal sont transmis à la Législature le 31 janvier 1921. Les deux projets subissent de nombreuses modifications au comité des bills privés[68].

---

[67] En fait foi cet extrait des procès-verbaux de l'assemblée générale : « [...] M. Morin fait remarquer que puisque l'on a invité le public à faire parvenir des suggestions à la Commission, il conviendrait, comme question de courtoisie d'inviter par lettre son Honneur le Maire, le Conseil de Ville et la Commission administrative à soumettre leurs projets. M. Foster répond à M. Morin que la Commission Administrative et le Conseil étant représenté sur la Commission, il n'y a pas lieu de leur envoyer plus qu'à d'autres, une invitation. Le Président ayant mentionné le maire, M. Brodeur fait remarquer que le Maire faisant partie du Conseil, il se trouve par le fait même représenté. M. Foster de nouveau déclare qu'il n'y a pas lieu d'adresser des invitations spéciales au maire ou à d'autres puisque le public étant invité en général à communiquer des suggestions, l'invitation s'étend par le fait même au maire et à la Commission administrative. M. Morin croit devoir différer d'opinion avec M. Foster ; quoiqu'il ait été nommé par la Commission Administrative pour siéger sur la Commission de la Charte, il n'est pas le porte-voix de la Commission ; au contraire il est parfaitement indépendant d'elle, M. Foster déclare qu'il a toujours compris que M. Morin représentait officiellement la Commission Administrative [...] » (VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 109-04-03-02), procès-verbaux de l'assemblée générale (70-5-1), 14 avril 1920, p. 207).

[68] Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec, reconstitution des débats, du 2 février 1921 au 16 mars 1921, dossiers 21-14, 21-24, 21-34, 21-36.

3.4.1 Le projet de la nouvelle charte de la Ville

Le projet de modification à la charte de la Ville de Montréal est un des moments forts de la session législative de ce printemps 1921. Mais le projet proposé par la Commission de la charte est loin de faire l'unanimité, particulièrement au sein de la députation de l'île de Montréal. Pour rallier ses députés, le gouvernement soumet deux projets sur lesquels la population se prononce lors d'un référendum tenu le 16 mai 1921[69]. Un des projets reprend les principes de la charte proposée par la Commission de la charte, tandis que l'autre est rédigé à la suite des nombreuses protestations des députés gouvernementaux de l'île de Montréal envers le projet de la Commission[70]. Pour le chef de l'opposition, c'est le maire de Montréal qui est à l'origine de ce second projet mais le premier ministre se défend bien d'avoir fléchi aux pressions de Médéric Martin :

> Qu'a demandé M. Martin? et qu'a t-il eu? Je crois que si on examinait ce qu'il a demandé et ce qu'il a obtenu, on verrait que le maire de Montréal n'a pas obtenu grand' chose de ce qu'il désirait. Il demandait le droit de choisir le Comité exécutif ; nous avons décidé de le faire nommer par le Conseil. Il demandait qu'il n'y eut pas de gérant. *The members who were at the committee remember that Mayor Martin was most violent against there being a director.* Nous en avons créé un, car le directeur des services sera pratiquement un gérant *and are giving him wide power.* Il demandait le droit de veto : nous le lui avons refusé. Il demandait le droit de suspendre les employés : nous le lui avons refusé. *And today, he has not even the right to a veto, let alone the power of life or death over the employees. He made a hot fight* pour que le maire et les échevins fussent élus pour quatre ans : nous avons fixé la durée de leur terme pour deux ans. Tout en ayant de l'estime pour le maire de Montréal, qui a joué

---

[69] Les citoyens doivent choisir entre les deux propositions suivantes : « 1-"Êtes-vous en faveur d'un gouvernement de la ville par un conseil de quinze membres élus dans trois districts électoraux, cinq pour chaque district, pour une durée de quatre ans, d'après le système proportionnel ; le maire étant nommé par le conseil et un directeur ayant charge de l'administration sous le contrôle de la majorité absolue du conseil?" (C'est le projet de la commission de la Charte). 2- "Êtes-vous en faveur du gouvernement de la ville par un conseil de 35 membres élus dans 35 quartiers, pour deux ans, et un maire élu par le peuple pour le même terme et un Comité exécutif de cinq membres et d'un directeur des départements nommé par le conseil?" (C'est le projet attribué aux députés de Montréal) » *(La Presse,* 16 mars 1921, p. 4).

[70] « Toujours devant l'opposition manifestée contre le projet de la Commission, les députés de Montréal se sont réunis, ici, au parlement et non au Château Frontenac. Nous leur avons demandé leur opinion sur cette charte et sur la possibilité de soumettre une charte alternative, puisque la Législature n'avait pas le droit de se dérober aux responsabilités qui lui incombaient en l'occurrence. [...]. Nous avons réuni ce caucus pour préparer un canevas. Ce canevas a été soumis à toute la députation, aux députés ministériels comme à ceux de l'opposition. Et nous avons accepté tous les amendements que l'on nous a suggérés ». Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec, reconstitution des débats, 9 mars 1921, dossier 21-34, intervention du premier ministre Alexandre Taschereau. Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec, reconstitution des débats, 9 mars 1921, 21-34, Intervention du chef de l'opposition Arthur Sauvé, d'après l'Événement, 10 mars 1921, p. 7. Selon le premier ministre Taschereau, la Ville de Montréal, la Chambre de commerce et plusieurs citoyens de la ville se seraient opposés au projet finalement présenté par la Commission de la charte. Intervention de Amédé Monet, député de Napierville, au comité des bills privés : « C'est un projet qui vient des députés de Montréal » *La Presse,* 3 mars 1921, p. 23.

> un rôle dans la politique, nous n'avons rien accepté des suggestions de M. Martin, sauf l'élection du maire, son salaire et la question des quartiers. À part cela, nous n'avons rien donné au maire Martin[71].

En effet, dans l'un et l'autre des projets, le rôle du maire apparaît considérablement circonscrit. Surtout, les deux projets proposent un nouvel équilibre entre les pouvoirs législatif, exécutif et administratif. Dans le cas du projet de la Commission de la charte, ce nouvel ordre est mis en place par un conseil restreint à quinze conseillers — élus au suffrage proportionnel par l'ensemble de la population dans trois quartiers, et secondé d'un gérant aux pouvoirs importants[72]. Le maire est choisi parmi les conseillers élus. Le projet des députés de Montréal propose plutôt un conseil de 35 échevins, élus dans autant de quartiers à la majorité simple, et la création d'un Comité exécutif et d'un directeur de service, ce dernier étant un nouveau canal entre l'administration et les élus[73]. Le maire est ici élu à l'échelle de la ville. Le projet des députés de Montréal paraît plus démocratique aux yeux du premier ministre, surtout en raison du mode de scrutin qu'il privilégie[74].

Mais il est difficile pour le gouvernement de justifier l'apparition du projet des députés de Montréal alors qu'une commission travaillait depuis plusieurs mois à l'élaboration d'une nouvelle loi constitutive pour la Ville ; ce revirement est interprété par certains comme un

---

71 Intervention du premier ministre du Québec à l'Assemblée législative le 11 mars 1921. Assemblée nationale du Québec, service de la reconstitution des débats, dossier no 21-36. La reconstitution des débats est faite à partir d'extraits tirés des principaux quotidiens québécois de l'époque, tant francophones qu'anglophones.

72 Jusqu'à la dernière minute, le projet prévoit neuf conseillers élus à l'échelle de la ville (dans un seul quartier). Ces derniers changements sont apportés au cours des débats au comité des bills privés. Quoique ces modifications soient critiquées par le chef de l'opposition qui les interprète comme un rejet du projet (voir reconstitution des débats, dossier 21-34, 9 mars 1921), d'autres les promeuvent jugeant qu'elles n'en trahissent pas l'esprit (voir *La Presse,* 24 février 1921, p. 4).

73 *La Presse,* 24 février 1921, p. 4.

74 C'est en effet la représentation proportionnelle, au cœur du projet de la Commission de la charte, qui polarise les débats. Bien que le président de la Commission de la charte défende cette mesure avec acharnement, il ne réussit pas à atténuer les inquiétudes des intervenants qui questionnent cet aspect du projet. Pour le premier ministre, ce système pourrait rendre la ville ingouvernable, surtout dans une ville cosmopolite comme Montréal : « [...] Il y a par exemple, dans le projet de la Commission, le projet de la représentation proportionnelle. Pour ma part, je ne suis pas prêt à appuyer ce régime dans une ville cosmopolite comme Montréal. Ce régime n'est pas connu à Montréal ? En résulterait-il du bien ou du mal ? Je ne le sais pas, répond le premier ministre. Nous laissons à la population de Montréal de le dire. Pour ma part, dit le premier ministre, je ne voudrais pas faire sur Montréal l'expérience de ce système de représentation proportionnelle. [...] la Chambre de Commerce, en effet, s'est ralliée au deuxième projet. Ce dernier, comme l'on sait, pourvoit à la division de la ville en trente-cinq quartiers. Pour ma part, c'est le système le plus démocratique. Pour une ville de près de 800 000 âmes, il serait difficile pour un échevin de se faire connaître par toute la ville, tandis qu'il peut être facilement et efficacement élu dans un quartier relativement peu étendu, où il serait bien connu » (Bibliothèque de l'Assemblée nationale, service de la reconstitution des débats, intervention du premier ministre durant une séance en comité général de l'assemblée législative, 9 mars 1921, dossier 21-34).

rejet du projet de la Commission de la charte[75]. *La Presse*, qui publie de nombreux éditoriaux tout au long des activités de la Commission, s'étonne d'ailleurs de l'apparition de ce nouveau projet à la dernière minute[76]. Le gouvernement justifie le nouveau projet par l'opposition qu'il suscite dans certains milieux et même par des dissensions internes à la Commission de la charte. Les principaux opposants seraient le maire de Montréal, le leader du conseil J.-A.-A. Brodeur, qui siège d'ailleurs à la Commission, et la Ligue des locataires[77]. Aussi, dans un geste contradictoire, la Chambre de commerce se dissocie du projet qui émane d'une commission présidée par un de ses représentants. Ce dernier revirement est utilisé par le gouvernement pour justifier son attitude dans le dossier. Mais il semble pourtant que l'essentiel des décisions de la Commission de la charte aient été prises « à la très grande majorité des voix »[78]. De plus, la supposée dissension de la Chambre de commerce serait en fait gonflée[79]. En dernier recours, les députés montréalais siégeant dans l'opposition — les conservateurs C.E. Gault, du comté de Montréal-St-George et C.A. Smart, du comté de Wesmount — tentent, sans succès, de faire amender le projet de loi pour qu'il

---

75 Intervention du chef de l'opposition, Arthur Sauvé, devant le comité général de l'Assemblée législative, Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec, service de la reconstitution des débats, 9 mars 1921, dossier no 21-34.

76 D'autant que le régime des quartiers est sévèrement critiqué par ce journal : « Partant du fait que le système des quartiers multiples, en outre de défranchiser une partie considérable des électeurs, tend à développer parmi notre population l'esprit de caste, la politique mesquine de clocher, elle s'est prononcée en faveur d'un régime qui ferait des échevins, non plus les pachas de nombreuses petites républiques municipales, mais bien les représentants de tous les différents groupes importants dont se compose notre communauté, de façon que, pour ainsi dire, toute la cité se trouvât présente à l'hotel de ville à chaque décision sur nos affaires municipales. Pareil arrangement nous a paru plus digne de la métropole et plus conforme à ses intérêts généraux. C'est pourquoi nous avons appuyé le mode d'élection dit par "représentation proportionnelle" dans de vastes districts peu nombreux, comme moyen d'atteindre ce résultat » *(La Presse,* éditorial, 16 mars 1921, p. 4).

77 *La Presse,* 11 mars 1921, p. 4.

78 *La Presse,* 11 mars 1921, p. 4. Ce que l'analyse des procès-verbaux de la Commission de la charte démontre d'ailleurs.

79 C'est en tout cas ce qu'affirment les députés conservateurs des circonscriptions de Montréal-St-Georges et de Westmount. Appuyant les propos de son collègue, le député de Westmount apporte les précisions suivantes : « I can back up what the member for St. George has said. Out of a membership of 1,100 there where only 16 present at the meeting when the resolution against the commission plan was put forward, and those who came here to represent the Chambre really had no mandate. Among those 16 members were five ex-aldermen of the city of Montreal, most of them discredited by the electors » (Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec, service de la reconstitution des débats, séance de l'Assemblée legislative, 11 mars 1921, dossier 21-36).

soit amputé du projet des députés de Montréal (la cédule B)[80]. Le gouvernement adopte la loi qui prévoit la tenue du référendum et la population choisit la cédule B lors du référendum de mai 1921.

Le dossier de la charte de la Ville étant réglé, les élus se consacre à l'étude du projet de la Commission métropolitaine.

3.4.2 Le projet de la Commission métropolitaine

Le projet de la Commission métropolitaine traverse les procédures législatives dans le sillage de la réforme à la charte de Montréal. Le comité des bills privés de l'Assemblée législative débute l'étude du projet de loi le 9 mars 1921. Le projet présenté devant le Comité a subi d'autres modifications. Ainsi, selon sa dernière version, les finances de la Ville de Montréal ne sont plus soumises au contrôle financier de la Commission métropolitaine[81].

Le comité des bills privés entend l'ensemble des acteurs concernés par le projet de la Commission métropolitaine. Le maire d'Outremont et le pro-maire de Westmount renouvellent leur argumentation selon laquelle le projet est justifié par la protection qu'il procure contre les annexions tout en favorisant un contrôle financier pour l'ensemble des municipalités de l'île de Montréal[82]. Les défenseurs du projet insistent d'ailleurs de plus en plus sur la question financière au détriment de la planification et de la gestion des infrastructures — principalement les routes — intermunicipales :

> L'île de Montréal [...] souffre d'une maladie très dangereuse qui est à l'état critique. Il est trop tard pour en rechercher les causes. Ce qu'il faut, c'est de trouver le remède. Et le seul remède possible est la création d'une commission métropolitaine. Les municipalités en retireraient de grands avantages, par la stabilisation de leur cré-

---

[80] Cette opinion n'est pas partagée par le chef conservateur Arthur Sauvé qui vote contre l'amendement proposé. Bien que regrettant l'attitude du gouvernement envers la Commission de la charte, celui-ci se rallie finalement à l'idée d'un référendum parce qu'il hésite sur la question de la représentation proportionnelle. Voir la reconstitution des débats, 11 mars 1921, dossier 21-36. Précisons qu'à l'élection provinciale de 1919, cinq députés conservateurs (en comptant le comté de Laval qui couvre l'est de l'île de Montréal et l'île Jésus) sont élus sur l'île de Montréal. Deux de ceux-ci se rallient au gouvernement par la suite. Au moment de cette séance de l'Assemblée législative, trois des députés de l'île de Montréal siègent donc dans l'opposition (Rumilly, 1974 : 12 ; Drouilly, 1989).

[81] *La Presse,* 10 mars 1921, p. 21. Cette modification majeure est apportée à la dernière minute. Nous n'avons pas trouvé de sources qui nous permettent d'en connaître l'origine.

[82] *La Presse,* 10 mars 1921, p. 21.

> dit, qui leur permettrait d'obtenir une valeur de cent sous dans la piastre pour tous les travaux qu'elles exécuteront à l'avenir[83].

Les opposants craignent quant à eux que le projet entraîne de nouvelles taxes. En fait, pour certains, comme le maire Leclair de Verdun, ce n'est pas tant le contrôle des finances qui effraie mais la possibilité de nouvelles charges financières. Certaines municipalités sont carrément opposées au projet, qu'il entraîne ou non des déboursés. Ainsi, LaSalle, Lachine, Dorval, Mont-Royal, Pointe-Claire et la presque totalité des municipalités du comté de Jacques-Cartier s'y opposent parce que, prétendent-elles, il ne leur apporte rien sinon des dépenses. Ces municipalités sont opposées à contribuer pour des améliorations dont elles ne bénéficieront pas. En fait « [...] certaines municipalités semblent avoir une peur bleue d'une mesure perçue comme un moyen d'enrichir certaines personnes de Montréal au détriment des municipalités environnantes »[84]. Le maire de Lachine, W.E. Ranger, présente même son argumentation en opposant la bonne administration des villes de l'ouest, comme la sienne, à la mauvaise administration des villes de l'est qui ont tout fait pour attirer des entreprises sur leur territoire :

> [...] les municipalités de l'est se sont crues millionnaires et ont attiré chez elles toutes les industries possibles. Lachine n'a fait rien de tel et ne s'est pas livrée au gaspillage comme ces dernières. Cette ville n'a pas péché et elle ne veut pas être punie pour les péchés des autres. Lachine est contre le projet de la Commission métropolitaine aussi bien que contre l'annexion[85].

Pour Lachine et LaSalle, le projet de la Commission métropolitaine doit son existence à la peur d'être annexées qu'ont certaines municipalités. Le maire de Verdun considère d'ailleurs qu'il n'en coûterait pas cher pour que le gouvernement aide les trois municipalités affectées par les problèmes financiers[86].

Médéric Martin, le maire de Montréal, a une opinion semblable à celle de son voisin. Pour lui, les difficultés financières de quelques villes de l'île de Montréal sont la responsabilité

---

[83] Intervention de George A. Campbell devant le comité des bills privés de la Législature provinciale du Québec, *La Presse,* 11 mars 1921, p. 25.

[84] Intervention de George A. Campbell devant le comité des bills privés de la Législature provinciale du Québec, *La Presse,* 11 mars 1921, p. 25

[85] *La Presse,* 10 mars 1921, p. 21.

[86] *La Presse,* 10 mars 1921, p. 21.

de la Province, puisque c'est cette dernière qui a autorisé les emprunts de ces municipalités. Ainsi, le problème doit être réglé par le Ministre responsable du département des Affaires municipales. Montréal a assez payé pour les autres municipalités à travers les nombreuses annexions passées. Pour le maire Martin, il est injuste que Montréal ait assumé seule les contrecoups financiers d'annexions qui lui ont été imposées. Il cite le cas de Maisonneuve, qui a été particulièrement coûteux pour Montréal. Pour le maire Martin, les municipalités riches n'ont pas aidé Montréal lors de ces annexions : « On dit que la cité de Montréal est mal gouvernée, mais elle a toujours été appelée à payer pour les autres. Nous ne voulons pas de cette commission et les neuf dixièmes des municipalités de l'Île de Montréal n'en veulent pas »[87]. La solution est donc, pour lui, l'annexion de toutes les villes de l'île à la Ville de Montréal. Dans l'esprit du maire, l'absorption des municipalités aisées doit compenser pour les coûts associés à l'annexion des municipalités en difficultés financières. Le maire Martin propose en fait que la province garantisse les obligations des municipalités en difficultés financières pendant une année afin de permettre les procédures d'annexion.

Le maire de Pointe-aux-Trembles, Rosaire Prieur, appuie aussi partiellement son homologue montréalais puisqu'il considère que seule l'annexion permettra d'aider la municipalité qu'il représente et cela bien qu'il soit toujours favorable à la Commission métropolitaine[88]. Il rappelle d'ailleurs que certaines municipalités, qui avaient investi des sommes importantes pour la construction d'infrastructures, sont en difficultés financières parce que la guerre a ralenti leur croissance[89]. Le maire de Pointe-aux-Trembles considère même que certains investissements faits par ces municipalités l'ont été au bénéfice des citoyens de Montréal. Il cite le cas de la Ville de Saint-Michel :

> [...] sa dette ne provient que des travaux exécutés au bénéfice de Montréal, par exemple le boulevard Pie-IX. Est-il raisonnable dans ces conditions, que la population de cette municipalité paie l'entretien de ces artères qui servent presque exclusivement aux citoyens de Montréal[90]?

---

87 *La Presse,* 10 mars 1921, p. 21.

88 *La Presse,* 10 mars 1921, p. 21.

89 *La Presse,* 10 mars 1921, p. 13.

90 *La Presse,* 10 mars 1921, p. 13.

Le chef de l'opposition, le conservateur Arthur Sauvé, souligne lui aussi la responsabilité gouvernementale qui a donné son accord aux emprunts des municipalités alors en difficultés financières. Rejoignant le maire de Montréal, il souhaite aussi que la province garantisse les emprunts pendant un an afin que le projet de la Commission soit mieux analysé.

Pour le premier ministre, il est inacceptable que la province garantisse les prêts des municipalités en difficultés financières. Une telle approche aurait des conséquences négatives sur la cote de crédit de la province. Le premier ministre est secondé en ce sens par M. Frigon qui préside les commissions nommées pour étudier la question des difficultés financières des municipalités de Saint-Michel et Montréal-Nord. Pour ce dernier, ces difficultés résultent en partie d'investissements dont les retombées ont été retardées par la guerre. M. Frigon appuie d'ailleurs le maire de Pointe-aux-Trembles, Rosaire Prieur, et affirme que certains travaux, comme le boulevard Pie-IX et des égouts collecteurs, ont été effectués au bénéfice de Montréal. Un montant de 2 100 100$ pourrait être attribué à de telles dépenses. Malgré tout, ce dernier considère que seul le projet de la Commission métropolitaine permet d'éviter la faillite des municipalités sans affecter le crédit de la province[91].

En définitive, deux visions s'opposent. L'une considère que les problèmes financiers des municipalités de l'île relèvent du gouvernement du Québec. Celui-ci a en effet approuvé les emprunts effectués par les municipalités alors en difficultés financières. Le maire Martin et le chef de l'opposition se rangent derrière cette vision. Une autre considère plutôt qu'il est inacceptable que la province garantisse les prêts des municipalités touchées par les problèmes financiers en raison des conséquences néfastes d'une telle mesure sur le crédit de la province. Le premier ministre loge de ce côté. Cette différence de points de vue se résume dans l'échange entre le premier ministre et le maire de Montréal :

> Le premier ministre demande s'il est juste que toute la province soit appelée à garantir les débentures des municipalités de l'Île de Montréal.
>
> M. Martin répond qu'il n'est pas plus juste de demander à Verdun d'en faire autant. Il affirme que le peuple de Montréal est contre ce projet de commission métropolitaine[92].

---

91 *La Presse,* 10 mars 1921, p. 13.

92 *La Presse,* 10 mars 1921, p. 21.

Le projet de loi est renvoyé à l'Assemblée législative avant que le comité des bills privés en ait terminé l'étude[93]. Le chef de l'opposition poursuit le débat à l'Assemblée en discutant du projet de la Commission en parallèle avec la demande de Médéric Martin qui souhaite l'annexion de toutes les villes de l'île. Arthur Sauvé s'oppose au projet de la Commission métropolitaine, parce que, dit-il : « [...] la majorité des municipalités intéressées n'en veulent pas et qu'il est juste de respecter leur volonté ». Il y voit aussi un moyen de protéger les « coupons » de « la bande d'amis ». Le gouvernement reste insensible aux remarques de l'opposition[94].

Mais il peut difficilement rester sourd à certaines pressions des députés de l'île de Montréal qui, suite aux représentations des Fermiers Unis, conviennent, lors d'un caucus, de demander l'exclusion des municipalités agricoles[95]. Les deux députés conservateurs de l'île de Montréal, qui avaient été contrariés par leur chef dans le dossier de la charte de la Ville, s'opposent à ce dernier dans le dossier de la Commission métropolitaine. Pour eux, il s'agit d'un bon projet dans la mesure où l'autonomie des municipalités est respectée. Une fois modifié, le projet de la Commission métropolitaine rallie donc l'ensemble des députés de l'île de Montréal[96].

3.5 La loi créant la Commission métropolitaine de l'île de Montréal

La loi créant la Commission métropolitaine de l'île de Montréal (11, Georges V, chapitre 140) est sanctionnée le 19 mars 1921. Que reste-t-il du projet proposé par la Commission de la charte?

---

93 *La Presse,* 11 mars 1921, p. 25.

94 Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec, Service de la reconstitution des débats, 16 mars 1921, dossier no 21-24.

95 Selon l'intervention en Chambre du chef de l'opposition : « Je reproche au premier ministre d'avoir ignoré cette requête des fermiers-unis. Le gouvernement a eu tort de se contenter de jeter cette requête au panier. Les députés de l'île de Montréal sont allés dans leur foyer et ont été mandés d'urgence dimanche soir pour un caucus qui a eu lieu ce matin. Le gouvernement est mis en demeure de retrancher les municipalités de cultivateurs et de couper en deux les pouvoirs de sa Commission Métropolitaine. Tant mieux! » (Bibliothèque de l'Assemblée Nationale du Québec, Service de la reconstitution des débats, débats de l'Assemblée Législative du Québec, 16 mars 1921, dossier 21-24).

96 Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec, Service de la reconstitution des débats, 16 mars 1921, dossier no 21-24.

Le territoire de la commission a été considérablement réduit. À la suite des pressions des députés de l'île de Montréal, des maires de municipalités rurales et des Fermiers Unis, le territoire est réduit pour couvrir l'essentiel du noyau urbanisé (voir carte 3.1, page suivante)[97]. Ce territoire, que l'on désigne sous le vocable de « District métropolitain » couvre la partie centrale de l'île et une partie de son extrémité est. Même restreint, il contient de vastes superficies encore disponibles pour le développement. Certaines municipalités opposés au projet sont tout de même touchées par la nouvelle entité qui comprend 16 municipalités. Les cités de Montréal, Westmount, Outremont, Verdun, Lachine, et les villes de Saint-Pierre, LaSalle, Hampstead, Saint-Laurent, Mont-Royal, Montréal-Ouest, Montréal-Nord, Saint-Michel, Montréal-Est, Pointe-aux-Trembles et Laval-de-Montréal sont membres de la Commission.

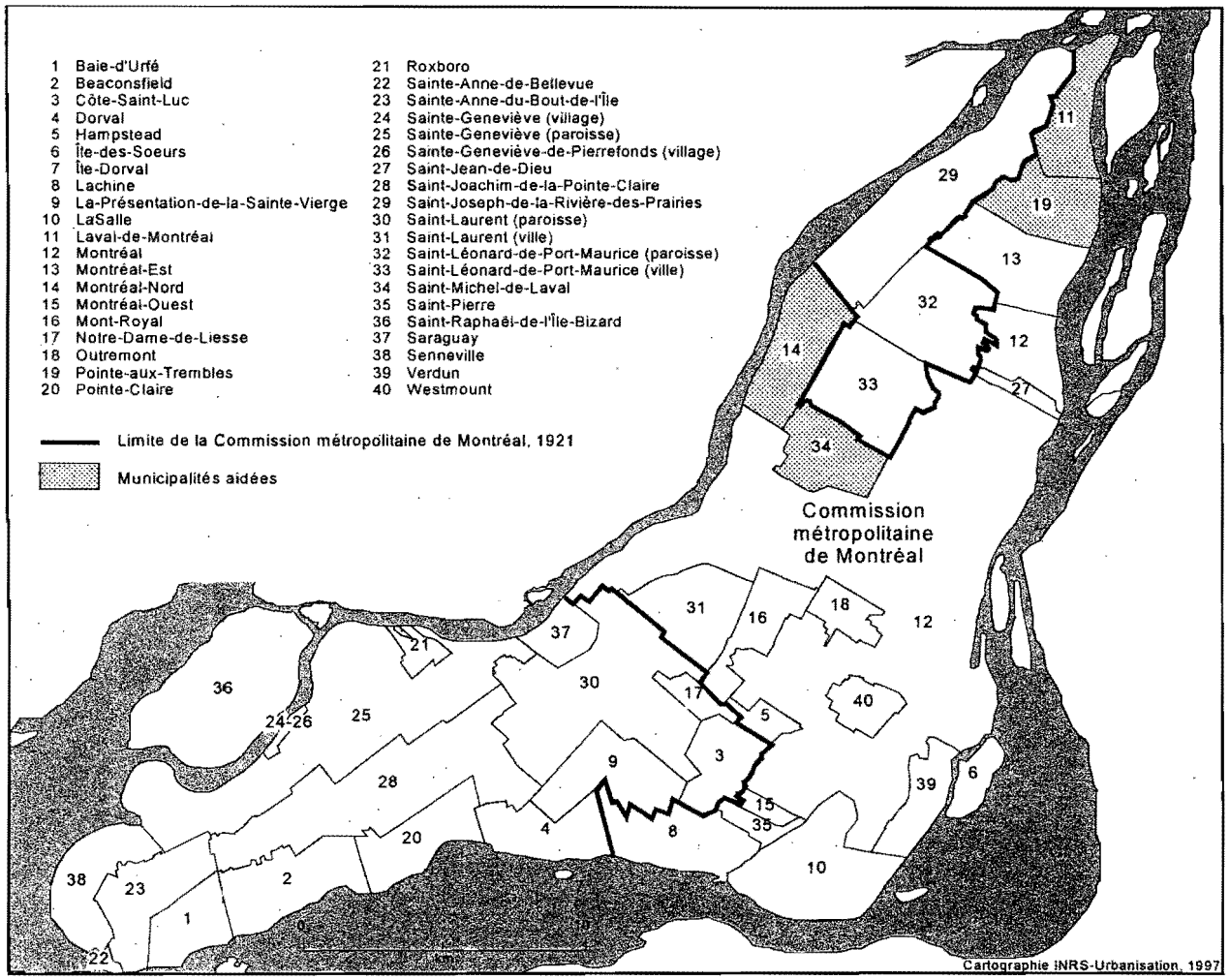
Quinze commissaires siègent à la Commission, dont quatorze représentent ces municipalités : Montréal est représentée par huit, dont sept conseillers et le contrôleur de la Ville qui est membre d'office ; les cités de Westmount, Outremont, Verdun et Lachine ont un représentant chacune ; l'ensemble des villes de LaSalle, Saint-Pierre, Hampstead, Mont-Royal, Saint-Laurent et Montréal-Ouest sont représentées par un élus choisis entre elles ; le groupe des villes de Montréal-Nord, Saint-Michel-de-Laval, Montréal-Est, Pointe-aux-Trembles et Laval-de-Montréal choisissent aussi un représentant parmi leurs élus locaux. Enfin, le Département des affaires municipales de la province est représenté par un membre qui a voix délibérative mais sans droit de vote. La Ville de Montréal dispose donc de la majorité absolue avec huit votes sur quatorze.

La loi prévoit la mise en place d'un « système de contrôle financier » sur l'ensemble des municipalités membres à l'exception de la Ville de Montréal. C'est donc dire que cette dernière participe à la supervision des municipalités membres de la Commission sans être elle-même soumise au nouvel organisme. Les responsabilités concernant les routes et la planification du territoire ont été évacuées.

---

97 C'est donc dire que la majorité du territoire restant est constitué de paroisses et villages. Pour un développement sur l'évolution du statut juridique des municipalités de l'île de Montréal, voir Collin et Dagenais (1997).

CARTE 3.1 - LE TERRITOIRE DE LA COMMISSION MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL



La Commission métropolitaine peut emprunter et garantir ou cautionner les emprunts, dettes et obligations, contractés par chacune des corporations auxquelles s'étend la nouvelle loi[98]. Toutes les municipalités sous la juridiction de la Commission doivent recevoir l'autorisation de celle-ci pour contracter des emprunts ou pour émettre des obligations (art. 18). En outre, dès qu'une municipalité est « aidée » financièrement, tous ses emprunts sont effectués par la Commission métropolitaine. Dans le cas échéant, les budgets de la municipalité doivent être révisés par la Commission qui peut les approuver ou exiger des modifications (art. 19). La Commission peut effectuer des emprunts pour les municipalités en anticipation de leurs revenus, renouveler leurs emprunts échus, rencontrer leurs dettes flottantes, déficits budgétaires ou autres obligations (art 20). Selon la loi, les charges sont réparties entre les municipalités de façon à ce qu'elles soient supportées par les municipalités en ayant bénéficié (art. 23). La Commission répartit, au prorata de la valeur des biens imposables des municipalités, les dépenses d'administration de la Commission et la quote-part des municipalités incapables de la payer, ces municipalités demeurant toujours responsables de leurs dettes (art. 24). Par ailleurs, la Commission peut elle-même prélever des taxes supplémentaires si elle le juge nécessaire (art. 25), peut enquêter sur les finances des municipalités (art. 28), ou surveiller l'emploi des emprunts consentis (art. 29). Enfin, les villes de Montréal-Nord, Saint-Michel-de-Laval, Pointe-aux-Trembles et Laval-de-Montréal se voient accorder un délai pour payer leurs dettes, sans quoi les dispositions de la loi s'appliquent dès le 1er septembre 1921 (art. 40).

Nous le voyons, la principale responsabilité du nouvel organisme est de rétablir l'équilibre financier de quatre municipalités dont les finances sont en difficultés. D'autre part, il doit exercer un contrôle budgétaire sur toutes les municipalités du District métropolitain, à l'exception de la Ville de Montréal.

La solution qui émerge est un compromis qui étonne. Bien sûr, les municipalités en crise financière ne sont pas annexées à Montréal. Mais dans les faits, étant donné la majorité de Montréal à la nouvelle Commission métropolitaine, la Ville devient, en quelque sorte, tutrice de quatre municipalités suburbaines acculées à la faillite.

---

98 Statuts du Québec, 11 Georges V, chap. 140, *Loi constituant en corporation la Commission métropolitaine de l'île de Montréal*, sanctionnée le 19 mars 1921, p. 725.

3.6 Conclusion

L'analyse des délibérations de la Commission de la charte et des débats à l'Assemblée législative nous amène à dégager deux caractéristiques des rapports de pouvoir relatifs aux problèmes métropolitains montréalais. La première concerne la dynamique à l'intérieur des groupes en présence. La seconde se rapporte à la dynamique entre ces groupes, plus précisément à la nature de l'alliance qui permet la réalisation d'une politique publique déterminante pour les relations intermunicipales sur l'île de Montréal : la Commission métropolitaine de Montréal.

Quatre exemples permettent d'illustrer la dynamique interne complexe et multidimensionnelle des groupes en présence. Le premier concerne l'indépendance qui existe entre les commissaires qui siègent à la Commission et les associations qu'ils représentent. Ainsi, la plupart des commissaires apparaissent libres de défendre les différents projets étudiés par la Commission de la charte au « meilleur de leur jugement » sans égard à la position des organisations qu'ils représentent. Le pendant de cette liberté est qu'ils peuvent être désavoués par les groupes dont ils proviennent. Le cas de la Chambre de commerce qui renie le projet de la Commission, alors que celle-ci est présidée par un des ses représentants, est sûrement le plus évocateur[99].

Le deuxième exemple concerne la Ville de Montréal dont le pouvoir est partagé entre différentes instances. En ce sens, il est difficile pour la Ville de dégager une position unique et cohérente. Concrètement, la Ville de Montréal est représentée à la Commission de la charte par deux conseillers municipaux. Les deux membres de la Commission administrative qui, bien que nommés par le gouvernement, représentent aussi Montréal. Le maire représente enfin une autre voix importante. Aussi, chacune de ces trois instances est susceptible de défendre des positions qui diffèrent. Les modifications entraînées par la réforme de la charte de la Ville viennent modifier le partage de ce pouvoir de façon significative et déterminent l'influence que certains acteurs ont sur la scène métropolitaine durant les années suivantes.

Un autre exemple concerne les différentes municipalités de la banlieue de l'île qui ont une position très différente par rapport au projet de la Commission de la charte. Un premier

---

[99] Quoique, comme nous le démontrions précédemment, le supposé désaveu de la Chambre de commerce a probablement été exagéré.

groupe de localités, composé des municipalités riches et de celles susceptibles de bénéficier de l'aide financière du nouvel organisme, favorise le projet. Un autre groupe de localités s'oppose au projet pour un ensemble de raisons mais surtout par crainte de subir de nouvelles charges financières.

Même à l'Assemblée législative enfin, le cas de l'opposition illustre notre propos : le chef de l'opposition et les deux députés montréalais de son parti votent différemment sur les lois de la charte de Montréal et de la Commission métropolitaine. Ces quatre exemples illustrent à quel point nous ne pouvons analyser la position des acteurs à partir de leur seule appartenance associative ou institutionnelle.

Au-delà de cette mouvance, quelle est la nature de la solution élaborée et que nous révèle-t-elle sur les rapports entre les groupes en présence? Loin d'être imposée par le gouvernement du Québec, la Commission métropolitaine de l'île de Montréal apparaît plutôt comme un compromis auquel des représentants socio-économiques, mais en particulier certains élus de la Ville de Montréal, de la banlieue et de la province parviennent[100].

Les élus de la banlieue qui élaborent la proposition de la Commission métropolitaine sont particulièrement sensibles à la question de l'autonomie municipale. Mais ils sont tout aussi préoccupés par la professionnalisation de la gestion municipale et la mise en place de meilleures méthodes de contrôle des finances locales. Des préoccupations similaires ont été relevées dans le cas étasunien par Jon C. Teaford. Dans son analyse de l'évolution de l'organisation institutionnelle des agglomérations américaines, Teaford remarque que durant les années 1920 à 1940, les classes moyennes des banlieues sont préoccupées par la gestion métropolitaine tout en voulant préserver l'autonomie des municipalités qu'ils habitent :

> The middle class admired order, rationality, and economy, and the fragmentation of the metropolis offended their sense of order just as much as the chicanery and favoritism of the political machine did. If these members of the middle class lived in the suburbs, a sentimental devotion to their hometown, the economic consideration of lower taxes and foundness for exclusionary zoning ordinances might temper their enthusiasm for a rational scheme of metropolitan consolidation. But their orderly, rational minds would have to admit that the haphazard, helter-skelter pattern of suburban rule was unsatisfactory and that something needed to be done.

---

[100] Parmi l'ensemble des chercheurs ayant analysé la création de la Commission de la charte (Divay et Collin, 1977 : 38 ; Kaplan, 1982 : 385-386 ; Léveillée, 1978 : 171-174 ; Rumilly, 1974 : t. 4, 28-31 ; Sancton, 1988 : 28-30), Dubois (1974 : 33-38) est celui qui insiste le plus sur cette dimension.

> [...]
>
> The dual-level system of metropolitan rule thus seemed the most viable alternative, for it satisfied both the traditional sentiments of localism and separatism and the twentieth-century demands for efficient administration (Teaford, 1979 : 112-113).

Le gouvernement du Québec fait quant à lui figure d'arbitre dans ce dossier. Bien qu'il ait un pouvoir de tutelle important sur les municipalités, il en fait peu usage dans ce cas particulier. Le gouvernement est attentif aux récriminations de plusieurs acteurs montréalais qui considèrent les actions gouvernementales comme un empiétement à l'autonomie municipale. Il faut souligner que la majorité des membres de la Commission de la charte de même que des quotidiens influents comme *La Presse* insistent pour que les solutions aux problèmes montréalais proviennent du niveau local[101]. Dans une certaine mesure, le gouvernement semble même peu préoccupé par le type de solution à mettre en place pourvu que le problème des municipalités en difficulté soit réglé sans affecter les finances provinciales. En acceptant de restreindre le territoire et les pouvoirs de la Commission métropolitaine, le gouvernement est tout de même sensible à l'opposition des municipalités rurales de l'île de Montréal et aux réticences d'une bonne partie de ses députés.

Le compromis est donc atteint autour de la nécessité d'élaborer une solution permanente aux difficultés financières répétées des villes de la banlieue. Les municipalités riches acceptent de participer financièrement à la solution en autant que l'essentiel de leur autonomie soit respectée et que le gouvernement mette de côté l'idée de les annexer à Montréal. La Ville de Montréal doit assumer une bonne partie du financement de la nouvelle Commission mais en obtient le contrôle sans être soumise à son action. Elle évite aussi d'annexer les villes déficitaires de la banlieue. Le gouvernement n'a pas, pour sa part, à absorber une partie des dettes des municipalités en difficulté financière et préserve une bonne partie de l'autonomie municipale des municipalités. La solution est somme toute novatrice pour l'époque : d'une part, elle permet de régler un problème qui risquait de l'être aux seuls dépens de Montréal, d'autre part, elle met de l'avant le principe de responsabilité collective devant un problème métropolitain.

Mais comment interpréter ce compromis en fonction de l'approche des régimes urbains? Rappelons que l'approche considère que l'action publique est possible dans la mesure

---

[101] Voir en particulier, *La Presse*, 26 mars 1920, p. 4.

où une alliance est mise en place entre différents acteurs détenteurs de ressources stratégiques. Le fait que la mission de la Commission métropolitaine soit restreinte au seul contrôle financier — et que la planification du territoire soit finalement exclue des responsabilités de l'organisme — peut s'expliquer par la nature des acteurs en présence. Même pour les élus qui considèrent la Commission métropolitaine comme un premier pas vers une plus grande mise en commun des services municipaux, la question du contrôle financier des municipalités apparaît primordiale. Sont-ils influencés par la puissance des grands banquiers dont les ressources sont indispensables au financement des services municipaux? Bien que cette influence ait probablement joué dans le compromis final, l'action des financiers est difficilement perceptible.

Dans ce contexte, le compromis qui survient entre certaines municipalités de la banlieue, Montréal et le gouvernement du Québec peut-il être associé à une alliance de type régime politique urbain? Le rôle déterminant du gouvernement du Québec et l'institutionnalisation des représentants socio-économiques au sein de la Commission de la charte ne confirment pas les hypothèses de l'approche théorique. En particulier, en étant surtout institutionnalisés, les rapports entre les acteurs publics et privés n'apparaissent pas caractérisés par l'informel. Aussi, à ce moment-ci de notre recherche, bien qu'une alliance entre différents acteurs ait permis la création de la Commission métropolitaine, il apparaît difficile d'affirmer qu'elle réponde aux caractéristiques d'un régime politique urbain.

Au-delà de la nature de l'alliance qui permet la mise en place de la Commission métropolitaine, c'est le statut ambigu des problèmes métropolitains qui se dégage de cet épisode. En effet, comment déterminer la responsabilité d'un problème local ayant des impacts dans plus d'une ville? Qui, des villes ou de la province, doit en assumer la responsabilité? En fait, pour ne prendre que cet exemple, le débat entourant la responsabilité de la dette des municipalités en difficultés financières pose en filigrane les questions de l'équité et du rôle de l'État provincial dans la gestion métropolitaine. Pour la province, la réponse est claire, la dette est une responsabilité locale et ne peut être assumée par elle. Pour le maire de Montréal et le chef de l'opposition, entre autres, cette dette devrait être prise en charge par la province. Cette différence de vue fondamentale se répète au cours des années suivantes pour plusieurs problèmes de nature métropolitaine.

CHAPITRE 4

DU MANDAT INITIAL DE LA COMMISSION MÉTROPOLITAINE AUX TENTATIVES DE RÉFORMES, 1921-1939

Produit d'une alliance fragile, la Commission est aussi contrainte par des limites structurelles. En étant constituée d'élus municipaux délégués, elle est en effet soumise à l'instabilité qu'impliquent les élections successives dans les diverses municipalités qui la composent. Même lorsque ses membres réussissent à dégager un consensus pour en accroître les pouvoirs, les amendements proposés à la charte doivent traverser le processus législatif nécessaire à leur entérinement. Cette fragilité est amplifiée par la controverse qui s'affirme dès l'amorce de ses activités. Au cours des premiers mois qui suivent sa création, quelques municipalités soumises à sa tutelle en contestent l'autorité. Du côté de la Ville de Montréal, un groupe d'échevins lance un mouvement pour l'abolir. Tout cela, sans compter les députés de l'île de Montréal qui veillent au grain pour éviter tout accroissement de ses pouvoirs. À la lumière de ces contraintes et contestations, le mandat de la Commission métropolitaine apparaît relativement figé.

Malgré tout, le nouvel organisme incarne pour certains le premier pas vers la mise en place d'un véritable mécanisme de coordination pour la gestion et le développement des municipalités de l'île de Montréal. Mais ses partisans sont rapidement confrontés aux limites décrites ci-haut. Sans pour autant négliger le véhicule que la Commission incarne, les divers groupes, comités et commissions agissent donc plutôt à sa périphérie. Entre 1921 et 1939, les études de divers enjeux métropolitains sont donc entreprises tant par des acteurs institutionnels — essentiellement la Ville de Montréal et la Commission métropolitaine — que par des acteurs socio-économiques — telles la Ligue du progrès civique et l'Union des municipalités de la province de Québec. Ces groupes agissent essentiellement sur deux aspects.

D'une part, ils promeuvent le système des arrondissements qu'ils souhaitent voir appliquer à l'île de Montréal par l'entremise d'un tout nouvel organisme métropolitain ou d'une Commission métropolitaine renouvelée. D'autre part, ils mettent en place une véritable campagne en faveur de l'urbanisme régional qui se polarise autour de l'idée du plan d'ensemble de l'île de Montréal.

La première section du chapitre est consacrée aux débuts de la Commission métropolitaine. À partir d'une lecture institutionnelle, nous en analysons la composition, le mandat initial, les contestations de ce mandat et les tentatives pour l'accroître. Nous verrons ainsi que, entre 1921 et 1939, la Commission métropolitaine de Montréal se consacre à sa mission première. Des projets pour réformer sa charte et étendre son action sont bien présentés mais pour l'essentiel amputés par les législateurs provinciaux.

La deuxième section analyse les nombreuses tentatives pour modifier l'organisation institutionnelle de l'île de Montréal et pour y débuter une planification d'ensemble. Ces événements concernent la Commission métropolitaine, mais se déroulent aussi à sa périphérie, durant les années 1920 à 1928. L'action de groupes réformistes tels que la Ligue du progrès civique et l'Union des municipalités de la province de Québec, qui militent pour ces idées et qui se rapprochent de la Commission métropolitaine pendant un temps est ainsi analysée. Ces acteurs connaissent d'ailleurs un certains succès puisqu'ils réussissent à faire nommer une commission provinciale pour étudier le système des arrondissements.

La troisième section porte sur les années 1929 à 1939, dans la même perspective que la section précédente. Durant ces années, les idées réformistes en matière de planification sont largement diffusées alors que la question de l'organisation institutionnelle devient relativement moins importante. Mais le projet planificateur est confronté à diverses difficultés. Pourtant, de véritables tentatives sont entreprises tant à la Ville qu'à la Commission métropolitaine. Mais, en plus d'être desservis par la lutte entre la Ville de Montréal et la Commission métropolitaine, les acteurs qui poussent le projet planificateur se butent à l'indifférence des élus montréalais.

L'analyse des événements en périphérie de la Commission permet donc de constater que l'idée du système des arrondissements et de la planification d'ensemble, bien que ralliant une multitude d'acteurs traversant plusieurs sphères d'activités de la société montréalaise, ne réussit pas à se traduire concrètement ; les innombrables comités, commissions, initiatives de

toutes sortes pour lancer un véritable processus de planification à l'échelle de l'île de Montréal ne réussissent pas à produire de politique publique significative.

4.1 Les premières années de la Commission métropolitaine de Montréal, 1921-1939[1]

Jusqu'aux années 1940, plusieurs acteurs espèrent étendre la mission de la Commission métropolitaine. Mais celle-ci s'avère un organisme au mandat relativement figé. En regardant tour à tour sa composition, le commencement de son mandat initial, les blocages endogènes et exogènes à l'évolution de ce dernier, nous verrons surtout la façon dont les élus de Montréal, des municipalités de la banlieue de l'île et provinciaux se positionnent dans ce dossier.

4.1.1 Les membres de la Commission

Les membres de la Commission métropolitaine sont assermentés le 19 avril 1921. Plusieurs d'entre eux arrivent dans un organisme qu'ils connaissent bien puisqu'ils ont participé à sa conception. Joseph Beaubien, maire d'Outremont, en quelque sorte un des pères de la Commission, représente sa ville. Plusieurs autres délégués de la banlieue ont également joué un rôle clé lors de la conception du projet : Rosaire Prieur, maire de Montréal-Est, représente les villes de l'est ; James Ballantyne, maire de Montréal-Ouest, les municipalités de l'ouest. Le maire de Lachine, W.E. Ranger, qui s'était opposé au projet, y est délégué par sa ville. J.-A.-A. Brodeur, échevin montréalais, qui représentait la Ville à la Commission de la charte est aussi un des huit commissaires montréalais à la nouvelle Commission métropolitaine. C'est ce dernier qui en est élu président lors de l'assemblée inaugurale[2].

---

[1] L'amendement à la charte qui efface le mot « île » du nom de la Commission est l'occasion d'éliminer les dernières traces d'un projet plus ambitieux, tel qu'exposé dans le chapitre précédent ; l'organisme est donc rebaptisé « Commission métropolitaine de Montréal ». Statuts de Québec, 13 Georges V, chapitre 105, article 1, *Loi amendant la loi constituant en corporation la Commission métropolitaine de l'île de Montréal*, sanctionnée le 29 décembre 1922, p. 677.

[2] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-009, procès-verbaux de l'assemblée générale, 19 avril 1921, 9 novembre 1921. Rappelons que les municipalités dites de l'est — Montréal-Nord, Saint-Michel, Montréal-Est, Pointe-aux-Trembles et Laval-de-Montréal — élisent un représentant parmi l'ensemble de leurs élus. Les municipalités dites de l'ouest — LaSalle, Saint-Pierre, Hampstead, Mont-Royal, Saint-Laurent et Montréal-Ouest — procèdent de la même façon.

En plus d'avoir pris part à la genèse de la Commission métropolitaine, ces acteurs ont en commun, rappelons-le, de jouer un rôle de premier plan au sein de l'Union des municipalités de la province de Québec. Une grande partie des commissaires arrivent donc à la Commission métropolitaine non seulement convaincus de la pertinence du nouvel organisme, mais aussi décidés à réaliser des réformes qu'ils poursuivent à l'échelle provinciale. C'est ainsi que la professionnalisation des méthodes de gestion financière des municipalités, qui figure au premier rang de leur souci, est poussée sur deux fronts à la fois : celui de la province et celui de l'agglomération montréalaise. Pareillement, la sensibilisation qu'ils acquièrent en matière de planification urbaine, et plus particulièrement en ce qui regarde les transports, se fait en partie par l'entremise des différentes activités de l'Union des municipalités de la province.

Mais l'esprit de corps qui unit les commissaires de la première cuvée est bien fragile en raison de la composition de la Commission qui dépend des élections au sein des municipalités membres ; un renouvellement continuel des commissaires, consécutifs aux élections locales, induit donc une instabilité susceptible de compliquer tout suivi de projet[3]. Cela est spécialement vrai de la délégation montréalaise ; contrairement aux autres municipalités qui délèguent normalement leur maire, celle-ci est constituée pour l'essentiel d'échevins, qui sont élus par et parmi eux, à la suite des élections échevinales qui se déroulent tous les deux ans.

La délégation montréalaise est d'ailleurs renouvelée à la suite des élections d'octobre 1921, les premières à se tenir sous le régime de la nouvelle charte. Comme la Commission métropolitaine est constituée en majorité de commissaires provenant de Montréal, il importe de considérer le nouvel équilibre qu'instaure la charte entre les instances du pouvoir montréalais que sont le Conseil, le maire, le Comité exécutif et le directeur de service.

Avant 1940, les commissaires qui représentent Montréal à la Commission n'occupent généralement pas de poste au sein du Comité exécutif de la Ville[4]. La présidence de la Commission fait toutefois exception. Après 1940, la présidence de la Commission est assurée par le président du Comité exécutif de Montréal. Entre 1921 et 1961, la présidence de la

---

[3] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-009, procès-verbaux de l'assemblée générale, 9 novembre 1921.

[4] Jusqu'à ce qu'à ce que la réforme à la charte de la Ville de Montréal, en 1940, prévoit la délégation d'office des membres du Comité exécutif de la Ville.

Commission est ainsi assumée par trois présidents du Comité exécutif, J.-A.-A. Brodeur, J.-O. Asselin et Pierre Des Marais, et un futur président du Comité exécutif, J.-M. Gabias. Par ailleurs, certains présidents de la Commission sont également députés à la législature provinciale ; c'est le cas de J.-M. Gabias et de G. Caron. Seul deux présidents, H.-A. Quintal et W.H. Biggar, sont échevins sans cumuler d'autres mandats électifs (voir tableau 4.1, qui présente les présidents de la Commission métropolitaine et de la Corporation de Montréal métropolitain pour l'ensemble de la période analysée dans cette thèse).

Le cas de J.-A.-A. Brodeur, J.-O. Asselin et Pierre Des Marais est remarquable puisque ces derniers président la Commission respectivement entre 1921-1927, 1940-1954 et 1954-1957 tout en étant simultanément à la tête du Comité exécutif de Montréal. Ces hommes possèdent ainsi un pouvoir considérable d'autant plus que les modifications apportées à la charte de la Ville, en 1921, font du Comité exécutif le principal centre du pouvoir montréalais. Une grande partie du pouvoir montréalais est donc concentrée au sein du Comité exécutif d'où le maire est exclu. C'est donc dire que de 1921 à 1927 et de 1940 à 1957, le président du Comité exécutif de la Ville de Montréal préside également un organisme régional chargé de contrôler les finances de 14 municipalités environnant Montréal ; peu d'élus locaux ont eu un tel pouvoir « régional » dans l'histoire de l'agglomération.

Le contraste avec la place occupée par le maire de Montréal au sein de la Commission est frappant. Non seulement y joue-t-il un rôle marginal mais sa présence demeure exceptionnelle. La difficulté pour celui-ci de s'y imposer est éloquemment illustrée par les événements entourant la succession de J.-A.-A. Brodeur en décembre 1927. Le maire Médéric Martin se voit alors ravir la présidence de la Commission par l'échevin de Notre-Dame-de-Grâce, J.-M. Gabias, — qui n'est d'ailleurs pas membre du Comité exécutif — par neuf voix contre trois[5]. Martin remet sa démission de la Commission métropolitaine, quelques jours plus tard, « pour des raisons personnelles »[6].

---

[5] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, procès-verbaux de l'assemblée générale, boîte AH-009, 2 décembre 1927. CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « La Commission métropolitaine élit M. Gabias », *Le Canada,* 3 décembre 1927.

[6] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Démission du maire Martin de la Commission », *Le Canada,* 5 décembre 1927 ; « Mayor Martin Now Quits Commission », *The Gazette,* 5 décembre 1927.

TABLEAU 4.1

Les présidents de la Commission métropolitaine de Montréal et les postes électifs qu'ils cumulent, 1921-1961

Président	Durée du mandat	Mandat
J.-A.-A. Brodeur	04-21 à 11-27 1921 à 1927 1909 à 1910 et 1916 à 1927	• président de la CMM ; • président du Comité exécutif de Mtl ; • échevin des quartiers Est, St-Jacques et Ville-Marie.
J.-M. Gabias	11-27 à 04-32 1921 à 1934 1932 à 1934 1931 à 1935	• président de la CMM ; • échevin du quartier Ste-Cunégonde ; • président du Comité exécutif ; • député libéral de Montréal-St-Henri.
H.-A. Quintal	04-32 à 04-34 1921 à 1934	• président de la CMM ; • échevin du quartier Ste-Marie.
W. H. Biggar	04-34 à 12-38 1928 à 1938	• président de la CMM ; • échevin de Notre-Dame-de-Grâce.
G. Caron	12-38 à 01-41 1932 à 1940 1939 à 1944	• président de la CMM ; • échevin du quartier Maisonneuve ; • député libéral de Maisonneuve.
J. Asselin	01-41 à 12-54 1940 à 1954 1940 à 1960	• président de la CMM ; • président du Comité exécutif de Mtl ; • échevin « A » du quartier no 3 (Notre-Dame-de-Grâce).
Pierre Des Marais	12-54 à 11-57 1954 à 1957 1940 à 1950 1954 à 1960	• président de la CMM ; • président du Comité exécutif de Mtl ; • échevin « B » du quartier no 8 ; • échevin « A » du quartier no 8.
Maurice Forget	02-58 à 12-59	• président nommé de la CMM.
Roland Chagnon	01-60 à 11-61	• président nommé de la Corporation.

Sources : Ville de Montréal, Comités et commissions, 1900 à nos jours, texte préparé par la division des archives ; Dossiers de coupures de presses sur les conseillers ; CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, procès-verbaux de l'assemblée générale.

En définitive, le rôle des échevins de Montréal, pour certains, membres du Comité exécutif, est déterminant dans les affaires de la Commission. Il importe par ailleurs de rappeler ici la remarque faite plus haut quant au caractère atomisé de la politique municipale de cette époque. Aussi, bien qu'ils y jouent un très grand rôle, les représentants de la Ville ne noyautent pas pour autant la Commission ; si tel en avait d'ailleurs été le cas, comment expliquer, comme nous le verrons plus loin, la participation assidue des villes environnantes à cet organisme régional?

4.1.2 Le mandat initial

La Commission métropolitaine accomplit donc son mandat assez facilement ; de façon générale, les municipalités soumises à son action collaborent volontiers à ses activités et respectent ses décisions. Certains acteurs privilégient même l'accroissement de ses pouvoirs. Mais dans l'ensemble d'une activité somme toute routinière, quelques résistances apparaissent.

Les premiers mois d'existence de la Commission sont consacrés à l'exercice de son mandat initial. La surveillance des finances municipales occupe donc l'essentiel de ses travaux. Dès les premières séances, les commissaires demandent aux municipalités membres de leur fournir les renseignements financiers nécessaires pour qu'elle accomplisse son contrôle : statistiques (rôle d'évaluation, valeurs des propriétés exemptes, détails des taxes imposées), rapport des comptes d'administration, détails des fonds d'amortissement[7]. En particulier, les finances des quatre municipalités — Saint-Michel-de-Laval, Laval-de-Montréal, Pointe-aux-Trembles et Montréal-Nord — susceptibles de se retrouver sous la tutelle de la Commission dès le 1er septembre 1921 sont analysées de près par le secrétaire-trésorier[8].

Le premier rapport financier de la Commission métropolitaine évoque bien ce que sera l'essentiel de l'activité de cet organisme durant ses 38 années d'existence : « [...] mettre sur une base financière solide les municipalités sous sa juridiction [et] [...] venir en aide à celles

---

[7] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-009, procès-verbaux de l'assemblée générale, 3 mai 1921.

[8] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-009, procès-verbaux de l'assemblée générale, 29 avril 1921.

de ces municipalités qui ne pouvaient faire face à leurs obligations »[9]. Ainsi, en plus d'approuver tous les emprunts émis par les municipalités membres, la Commission émet elle-même des emprunts s'élevant à 4 350 000 dollars dès sa première année financière. De ce montant, 2 290 000 dollars permettent de rembourser les dettes flottantes des quatre municipalités en difficultés financières tandis que le solde représente des emprunts effectués au nom des autres municipalités qui en sont responsables. En empruntant au nom de ses constituantes, la Commission obtient des taux d'intérêts avantageux ; l'un des principaux objectifs évoqués à la défense du projet de Commission métropolitaine est ainsi atteint.

Un survol du mandat de la Commission permet de saisir trois niveaux d'autorité différents. Un premier concerne la Ville de Montréal sur laquelle la Commission n'a aucune autorité ; la Ville n'est que co-responsable des emprunts émis par la Commission[10]. Un deuxième vise la majorité des municipalités (11) sur lesquelles elle exerce un contrôle dans le respect des prérogatives des conseils municipaux respectifs. En plus de l'approbation et de la surveillance de l'utilisation des nouveaux emprunts, elle surveille la perception des revenus et les arrérages de taxes, contrôle l'évaluation foncière relativement à la répartition, bref peut « s'enquérir par tous les moyens qu'elle juge convenables, de la condition financière des municipalités soumises à son action »[11]. Ces municipalités doivent aussi faire approuver les plans relatifs aux travaux d'infrastructures — égouts, aqueducs et rues — avant d'en débuter la construction[12]. L'essentiel des contrôles concernant ces municipalités vise donc à assurer leur saine gestion financière et à éviter tout nouveau dérapage vers la faillite. Enfin, un troisième degré d'autorité s'applique aux municipalités « aidées » (quatre, puis trois à partir de

---

9 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-016, rapport financier, 19 avril 1921 au 31 octobre 1922.

10 Statuts de Québec, 11 Georges V, chapitre 140, *Loi constituant en corporation la Commission métropolitaine de l'île de Montréal*, sanctionnée le 19 mars 1921, article 31.

11 Les principaux articles de loi précisant ces fonctions se retrouvent dans : Statuts de Québec, 11 Georges V, chapitre 140, *Loi constituant en corporation la Commission métropolitaine de l'île de Montréal*, sanctionnée le 19 mars 1921, article 18 en particulier ; Statuts de Québec, 12 Georges V, chapitre 123, *Loi amendant la loi constituant en corporation la Commission métropolitaine de l'île de Montréal*, sanctionnée le 21 mars 1922, article 19 en particulier ; Statuts de Québec, 20 Georges V, chapitre 147, *Loi modifiant la loi constituant en corporation la Commission métropolitaine de Montréal*, sanctionnée le 20 mars 1930, article 6 en particulier.

12 À ce sujet, voir : Statuts de Québec, 14 Georges V, chapitre 107, *Loi modifiant la loi constituant en corporation la Commission métropolitaine de Montréal*, sanctionnée le 15 mars 1924, article 14 ; Statuts de Québec, 18 Georges V, chapitre 120, *Loi modifiant la loi constituant en corporation la Commission métropolitaine de Montréal*, sanctionnée le 22 mars 1928, article 13 en particulier ; Statuts de Québec, 19 Georges V, chapitre 103, *Loi modifiant la loi constituant en corporation la Commission métropolitaine de Montréal*, sanctionnée le 4 avril 1929, article 1.

1924 à la suite de l'annexion de Laval-de-Montréal à Pointe-aux-Trembles) par la Commission qui subissent les contrôles les plus serrés. En plus des pouvoirs énumérés ci-haut, la Commission exerce sur celles-ci un contrôle financier qui contraint sérieusement le pouvoir de leur conseil respectif : elle peut refuser et amender leurs budgets, fixer le taux et le montant de leurs taxes, elle peut aussi modifier leur évaluation foncière, destituer des employés de leurs fonctions, faire un plan de développement[13]. Même les activités quotidiennes de ces quatre municipalités sont pour l'essentiel sous le contrôle d'un inspecteur — au début, H.-A. Terreault, surintendant des travaux publics de la Ville de Montréal, qui est également ingénieur en chef de la Commission — qui contrôle les travaux municipaux ; c'est ce dernier qui approuve les contrats par exemple[14].

Dans l'ensemble d'une activité essentiellement consacrée au contrôle financier, quelques mesures adoptées indiquent la tentation des commissaires de la première heure pour que la mission de la Commission soit élargie. Préoccupés par les moyens à privilégier pour régler définitivement le problème des quatre municipalités sous sa tutelle, les commissaires évoquent ainsi la nécessité d'attirer les entreprises vers celles-ci afin d'augmenter leurs recettes fiscales. Également, un bureau consultatif des ingénieurs est créé afin d'étudier « [...] les divers problèmes techniques se rattachant à l'administration de chaque municipalité, et à l'exécution de divers travaux publics, qui nécessiteraient l'émission d'obligations »[15].

Les pressions pour que la Commission élargisse son mandat proviennent aussi de l'extérieur de celle-ci ; certains problèmes locaux ou intermunicipaux qui ne sont pas, de

---

[13] Statuts de Québec, 11 Georges V, chapitre 140, *Loi constituant en corporation la Commission métropolitaine de l'île de Montréal*, sanctionnée le 19 mars 1921, article 19 en particulier ; Statuts de Québec, 12 Georges V, chapitre 123, *Loi amendant la loi constituant en corporation la Commission métropolitaine de l'île de Montréal*, sanctionnée le 21 mars 1922, article 10 ; Statuts de Québec, 14 Georges V, chapitre 107, *Loi amendant la loi constituant en corporation la Commission métropolitaine de Montréal*, sanctionnée le 15 mars 1924, article 9 et 13 ; Statuts de Québec, 22 Georges V, chapitre 129, *Loi amendant la loi constituant en corporation la Commission métropolitaine de Montréal*, sanctionnée le 19 février 1932, article 7.

[14] Statuts de Québec, 12 Georges V, chapitre 123, *Loi amendant la loi constituant en corporation la Commission métropolitaine de l'île de Montréal*, sanctionnée le 21 mars 1922, article 10 ; Statuts de Québec, 14 Georges V, chapitre 107, *Loi amendant la loi constituant en corporation la Commission métropolitaine de Montréal*, sanctionnée le 15 mars 1924, article 5. Une des premières interventions de H.-A. Terreault est de vérifier la qualité du réseau d'aqueduc des municipalités aidées. Dans le cas de Saint-Michel, la réparation de ce réseau fait passer la consommation d'eau de 190 000 à 102 000 gallons quotidiennement. CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Économie pour Saint-Michel », *La Presse*, 23 novembre 1921.

[15] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, AH-016, Rapport financier, 19 avril 1921 au 31 octobre 1922.

prime abord, de sa juridiction lui sont soumis. Par exemple, en décembre 1921, une association de citoyens de LaSalle l'approche pour dénoncer les administrateurs de leur Ville qui n'ont pas encore préparé le bilan de 1920 et le budget de 1921[16]. Des hauts fonctionnaires s'y adressent parfois pour régler certains enjeux. Ainsi, Jean Crépeau, directeur des services de la Ville de Montréal, écrit à la Commission pour qu'elle intervienne auprès de Verdun dans un litige concernant la fourniture d'eau à cette dernière[17]. Certains souhaitent même que le territoire de la Commission soit étendu. Ainsi, en décembre 1921, Laval-des-Rapides souhaite « [...] être placée sous l'action de la Commission métropolitaine de Montréal »[18].

4.1.3 Une autorité et une existence tout de même contestées

Bien que les municipalités membres se soumettent généralement de bon gré aux directives de la Commission, celle-ci voit tout de même son autorité et son existence contestées. Ces contestations proviennent surtout des municipalités soumises à sa tutelle, qui remettent en question la façon dont la Commission exerce son autorité, et de certains membres du Conseil de Ville de Montréal qui demandent carrément l'abolition d'une institution qui ne rapporte rien à la population qu'ils représentent.

Ainsi, en juin 1921, le secrétaire-trésorier de la Ville de Montréal-Est s'oppose au contrôle que la Commission exerce sur son droit d'emprunt :

> En accusant remise de votre rapport ci-dessus, je dois cependant vous dire que la ville de Montréal-Est n'accepte pas le chiffre minimum d'emprunt que votre rapport concède à la ville et qui est mentionné dans la résolution passée par la Commission métropolitaine. La ville de Montréal-Est persiste à croire et soutient que son pouvoir d'emprunt est considérablement au-dessus du montant fixé par le Secrétaire de la Commission Métropolitaine, et soumet, respectueusement mais fermement que la

---

[16] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, AH-009, procès-verbaux de l'assemblée générale, 23 décembre 1921.

[17] La Commission interdit alors à Verdun tout emprunt pour améliorer son réseau d'aqueduc ; Verdun s'oppose à cette intervention qu'elle considère dépasser les prérogatives de la Commission. CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, AH-009, procès-verbaux de l'assemblée générale, 29 novembre 1921.

[18] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, AH-009, procès-verbaux de l'assemblée générale, 28 décembre 1921. Les commissaires votent d'ailleurs à l'unanimité contre l'élargissement de la Commission aux villes situées hors de l'île de Montréal.

Commission métropolitaine n'a ni le droit ni le pouvoir de fixer « ex-cathedra » le pouvoir d'emprunt des municipalités sous son contrôle[19].

Ce type de contestation témoigne des tensions qui existent entre les municipalités bourgeoises et la majorité des autres villes. Ainsi, lorsque le maire Prieur de Verdun s'oppose à un emprunt de 300 000$ que la ville de Westmount désire contracter pour construire un nouvel hôtel de ville, il semble plutôt motivé par son désir de tester l'ascendant de la Commission sur les municipalités riches que par un réel souci d'assainissement des pratiques budgétaires municipales[20]. Le maire Prieur justifie sa motion en affirmant que l'immeuble existant suffit ; d'autant plus que dans l'hypothèse où le système des arrondissements serait institué, le nouvel édifice deviendrait inutile « [...] tout comme l'hôtel de ville de Maisonneuve »[21]. Cette motion est facilement battue par neuf voix contre une, d'autant plus que l'emprunt en question a été contracté avant la création de la Commission métropolitaine[22].

Des contraintes réelles sont toutefois subies par les municipalités aidées dont le Conseil conserve peu de pouvoir. Ces dernières contestent l'autorité de la Commission un peu plus farouchement. Le cas de Montréal-Nord, dont le Conseil menace de démissionner à défaut de retrouver son autonomie administrative, est éloquent[23].

---

19 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-009, procès-verbaux de l'assemblée générale, extrait d'une lettre du secrétaire-trésorier de la Ville de Montréal-Est adressée au secrétaire-trésorier de la Commission métropolitaine, 21 juin 1921.

20 « [...] Parlons de Westmount, la Commission n'a pas été faite à l'adresse exclusive de Verdun, de La-Salle, de St-Pierre-aux-Liens, mais aussi pour Outremont et Westmount. [...] » (CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « M. le maire Leclair émeut la Commission métropolitaine », *Le Canada,* 13 mai 1922).

21 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Une motion qui cause l'émoi », *Le Devoir,* 13 mai 1922.

22 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, AH-009, procès-verbaux de l'assemblée générale, assemblée du 19 mai 1922. CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Municipalités dont les finances s'améliorent », *La Presse,* 20 mai 1922. Pour une lecture complète de cet événement, voir les articles du *Canada,* du *Star,* du *Devoir,* et de *La Presse,* 13 et 19 mai 1922.

23 Cet épisode survient en août 1925 alors que le Conseil s'oppose à l'autorité de H.-A. Terreault qui occupe le poste de Directeur des travaux publics de cette ville (comme pour les trois autres municipalités sous le contrôle de la Commission d'ailleurs). Comme le souligne *Le Canada,* M. Terreault a : « pratiquement le contrôle absolu sur toutes les choses municipales de cette petite ville [...] » (CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Montréal-Nord est forcé de plier devant la Commission », *Le Canada,* 8 août 1925). Voir aussi, « Une commission avec des pouvoirs exhorbitants » [sic], *Le Matin,* 18 juillet 1925 ; « Montreal North Council Angry », *The Gazette,* 8 août 1925.

Ces résistances à l'autorité de la Commission permettent donc de constater les conséquences politiques de la variabilité juridictionnelle prévue par la législation. Car, au-delà des discours, la Commission a bel et bien été créée avant tout pour les municipalités en difficultés financières sur qui elle exerce les contrôles les plus contraignants. Cela dit, l'absence d'autorité de la Commission sur Montréal n'empêche pas certains échevins de remettre en cause son existence en raison du fardeau financier supplémentaire qu'elle fait peser sur les épaules des contribuables montréalais[24].

Dès 1922, un mouvement de contestation envers la Commission métropolitaine émerge de l'hôtel de ville montréalais. À la suite d'une motion présentée par J.-E. Sansregret, leader du Conseil, un comité échevinal est formé pour étudier la pertinence de la Commission[25]. L'initiative est mal accueillie par le *Star* et *La Presse*, qui rappellent le bien-fondé des raisons ayant motivé la création de la Commission un an plus tôt[26]. L'initiative reste sans suite immédiate puisque le comité échevinal tient une seule réunion avant de tomber dans l'oubli[27].

---

[24] Cette perception est d'ailleurs reprise périodiquement par certains quotidiens qui, tout en soulignant l'utilité de la Commission, remarquent que le fardeau financier est supporté en grande partie par Montréal. Voir CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « The Metropolitan Commission », *The Gazette,* 25 septembre 1924.

[25] La motion créant ce comité se lit comme suit : « [...] Attendu que la Commission métropolitaine de l'Île de Montréal doit à la prochaine session de la Législature provinciale demander de nouveaux pouvoirs ; Attendu que cette commission existe depuis assez longtemps pour que l'on puisse juger si son existence est utile ou non, et qu'il y a divergence d'opinions à ce sujet, il est proposé qu'une commission, composée des échevins Gareau, Turcot, Quintal, Drummond, Trépanier et Sansregret, soit chargée d'étudier s'il ne serait pas plus avantageux que la commission métropolitaine soit abolie et qu'elle s'enquière de l'état financier des municipalités qui font partie de la dite commission métropolitaine, et obtienne tous les autres détails nécessaires pour lui permettre de recommander au conseil que ces municipalités soient ou ne soient pas annexées à la ville, selon le cas » (CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Commission qu'on ferait disparaître », *La Presse,* 24 octobre 1922).

[26] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Meddelsome Aldermen », *Star,* 25 octobre 1922 ; « Commission métropolitaine », *La Presse,* 25 octobre 1922.

[27] Lors de cette réunion, les échevins s'entendent pour demander une série de renseignements financiers aux municipalités membres de la Commission afin de comparer les coûts entre le statu quo et l'annexion des municipalités à Montréal. Les interventions des échevins Gareau, Trépanier et Quintal sont alors favorables à la Commission métropolitaine. Pour le texte de la résolution, voir : VM-DGDA, fonds du Conseil de ville de Montréal (VM1), Commissions spéciales et comités spéciaux, 119-04-05-14, Comm. re. Commission Métropolitaine, 9 novembre 1922, p. 122. Pour un portrait des délibérations de la première réunion, voir CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « [...] la Commission métropolitaine », *Le Canada,* 10 novembre 1922 ; « Abolition means more annexations », « Discussed Fate of Commission », *The Gazette,* 10 novembre 1922 ; « Une charge de M. Quintal », *Le Devoir,* 10 novembre 1922 ; « Les annexions à notre ville », *La Presse,* 10 novembre 1922.

En novembre 1923, à l'approche des élections échevinales, l'échevin d'Ahuntsic, Allan Bray, aussi membre de la Commission métropolitaine et depuis peu député conservateur de Saint-Henri à l'Assemblée législative du Québec, ranime la question de l'abolition de la Commission[28]. Ce dernier va jusqu'à proposer au cours d'une assemblée de la Commission métropolitaine que toutes les municipalités en faisant partie soient annexées à la Ville de Montréal[29]. Allan Bray, qui inaugure là une campagne pour l'abolition de la Commission, reprend le flambeau de l'échevin Quintal[30].

Au cours d'une séance du Conseil de ville animée, les échevins acceptent la proposition du président Brodeur qui suggère de référer la question au comité échevinal formé l'année précédente pour étudier la question[31]. Le comité échevinal propose quelques semaines plus tard l'abolition de la Commission :

> [...] Après délibération, elle en est venue à la conclusion de se déclarer, en principe, en faveur de l'annexion à la Cité de Montréal de toutes les municipalités faisant partie de ladite Commission Métropolitaine, vu que le fonctionnement de cette Commission entraîne pour la Ville des dépenses considérables et que la centralisation de l'administration de ces différentes municipalités diminuerait sensiblement les dépenses qu'encourt chacune d'elles et que la Cité de Montréal serait, advenant leur annexion future, appelée à solder.

---

28 La remise en question de la Commission métropolitaine semble un thème privilégié par certains échevins à l'approche des élections échevinales. Par exemple, l'échevin Quintal : « [...] veut au moins l'abolition de la Commission métropolitaine, s'il est impossible d'obtenir l'annexion. Je dis en même temps déclare-t-il, qu'il y a assez longtemps qu'on se fait mener par ceux qui passent la journée ici mais qui couchent à Westmount. La Commission métropolitaine n'existe pas à la demande de Montréal et des municipalités moins importantes s'y sont opposées » (CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « La Commission métropolitaine a raffermi notre crédit », *Le Canada,* 6 novembre 1923).

29 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Le Commission métropolitaine présentera un nouveau bill », *Le Canada,* 27 octobre 1923.

30 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, AH-018, livre no 2, dossiers de coupures de presse : « Les annexions projetées à la métropole », *La Presse,* 3 novembre 1923.

31 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Wants Annexation of Island Towns Under Commission », *The Gazette,* 6 novembre 1923 ; « La Commission métropolitaine a raffermi notre crédit », *Le Canada,* 6 novembre 1923. La résolution, tirée de l'article précité, se lit comme suit : « Attendu que la Cité de Montréal compte, dans la Commission Métropolitaine, une forte majorité de membres, si on compare ses huit représentants des autres municipalités qui en font partie, et que, par conséquent, elle contribue dans une large mesure à l'administration desdites municipalités ; Attendu qu'elle paie également une forte proportion des dépenses de ladite Commission ; Attendu que, pour les raisons ci-dessus énumérées, l'abolition de la Commission Métropolitaine n'apporterait pas de changement sensible à l'état de choses actuel, en autant que la Cité de Montréal est concernée ; Que cette motion soit référée à la commission spéciale nommée le 23 octobre 1922, au sujet de la Commission Métropolitaine ; ladite commission devait faire rapport d'ici à un mois sur l'opportunité de demander à la Législature l'annexion à la Cité de toutes les municipalités faisant partie de la Commission métropolitaine et autres ».

> Qu'elle recommande en conséquence au Conseil de déterminer les bases selon lesquelles telle annexion devrait se faire[32].

Fort de cette recommandation, le Conseil demande à la Commission municipale de législation de préparer un amendement à la charte qui pourvoit à l'annexion des municipalités concernées[33].

L'échevin Bray, qui présente son projet comme une offensive contre le projet du système des arrondissements, poursuit par ailleurs son combat à l'Assemblée législative en janvier 1924. Il présente au comité des bills privés, qui étudie le projet de loi amendant la charte de la Commission, un amendement pourvoyant à l'annexion des municipalités à la Ville. Sa demande est refusée par le président du comité[34].

Du côté de la Ville, la Commission municipale de législation recommande au Conseil que toutes les municipalités formant la Commission métropolitaine soient annexées à Montréal. Les raisons évoquées sont le coût assumé par Montréal et l'avantage qu'il y aurait de les regrouper sous une seule administration[35]. Mais lors de la présentation à la Législature

---

[32] VM-DGDA, fonds du Conseil de ville de Montréal (VM1), Commissions spéciales et comités spéciaux, 119-04-05-14, Comm. re. Commission Métropolitaine, 27 décembre 1923, p. 300. Cette résolution est votée par les échevins Sansregret, Carmel, Drummond, Trépanier, Bray et Lalonde. Seuls les échevins Drummond, Trépanier et Sansregret prenaient part à la réunion de l'année précédente ; ainsi, lors de la seconde réunion, deux des échevins qui étaient favorables à la Commission sont absents, ce qui permet aux opposant d'être majoritaires. Cet épisode permet de saisir le fonctionnement de ces comités échevinaux créés spontanément, dont les recommandations restent souvent sans réponse.

[33] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Un autre pas vers l'annexion des municipalités de l'île », *Le Canada,* 29 janvier 1924 ; « Annexation Move Advances Further », *The Gazette,* 29 janvier 1924. Ce dernier article signale qu'au cours de la séance du Conseil où la demande au comité de législation est faite, l'échevin Bray présente le système des arrondissements comme une atteinte inadmissible à l'autonomie de Montréal : « In the long debate that followed, Ald. Bray said that the Metropolitan Commission is asking for more powers at the Legislature. The sentiment then was that the time was coming when Montreal's powers would be made subordinate to what he called the borough system, which would be the outgrowth of Metropolitan Commission. It would be better to abolish the Commission before it was too late ».

[34] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Annexation of Island Towns Is Asked For », *The Gazette,* 31 janvier 1924 ; « On étudie le bill de la Commission métropolitaine » ; *La Presse,* 30 janvier 1924 ; « Adoption du bill de la commission métropolitaine sauf une clause », 30 janvier 1924.

[35] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Wants Montreal To Annex Many Municipalities », *The Gazette,* 15 janvier 1925.

des amendements à la charte de la Ville, les échevins apprennent avec surprise qu'aucune clause concernant les annexions n'y a été incluse[36].

La fin abrupte de cet épisode révèle le peu d'emprise dont disposent les échevins pour apporter des transformations fondamentales à la charte de la Ville et, par extension, pour réellement nuire à la Commission métropolitaine[37]. Le Conseil étant dénué de tout pouvoir d'initiative (Gagnon-Lacasse, 1968 : 254), les échevins n'ont dans les faits aucune chance de provoquer l'abolition de la Commission métropolitaine[38]. Seul le Comité exécutif dispose donc du pouvoir nécessaire à une réelle contestation de cet organisme.

---

[36] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « On a oublié les annexions dans le bill de Montréal », *Le Canada,* 6 février 1925 ; « No Annexation Clauses in Bill », *The Gazette,* 6 février 1925.

[37] D'autres épisodes de remise en cause de la Commission métropolitaine émergent tout de même périodiquement du Conseil de ville, mais sans plus de succès. Entre autres, en mai 1928, un vif débat y a encore lieu suite à une proposition de l'échevin Poulin qui désire abolir la Commission et annexer quatre municipalités limitrophes. Sa motion est rejetée par 26 voix contre 2, même Allan Bray votant contre. Selon *Le Canada,* une motion prévoyant l'annexion de toutes les villes de l'île de Montréal aurait eu plus de chance d'être adoptée. CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « La Commission métropolitaine mise au blanc », *Le Canada,* 15 mai 1928. De nouveau en septembre 1934, le conseiller Monette lance un mouvement d'abolition de la Commission en arguant son inutilité depuis la création de la Commission municipale du Québec (1932). Ce nouvel épisode est par ailleurs directement lié aux difficultés financières que connaît la Ville durant la crise économique ; plusieurs considèrent que la Ville n'a plus les moyens de contribuer à un organisme duquel elle ne retire rien. Ainsi, *Le Devoir* donne son appui en soulignant que la Ville est aux prises avec les conséquences financières du chômage. Voir CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-019, livre no 4 : « Le "hold-up" de la Commission métropolitaine », *Le Devoir,* septembre 1934 ; « Abolition Argued for Metropolitan Board by Monette », *The Gazette,* 15 septembre 1934 ; « Monette Scheme Gaining Strength », *The Gazette,* 17 septembre 1934 ; « Filion Joins Fight On Metropolitan Bill Burden », *The Gazette,* 18 septembre 1934 ; « The Metropolitan Commission », *The Gazette,* 24 septembre 1934 ; « Problem of Loans Second To Relief », *The Gazette,* septembre 1934 ; « Help From Quebec In Town Financing Loudly Demanded », *The Gazette,* septembre 1934 ; « Aldermen Face Problem In Abolition of Board », *Star,* 25 septembre 1934. L'inutilité de la Commission métropolitaine depuis la création de la Commission municipale du Québec est périodiquement discutée par la suite. Voir CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-019, cartable noir : « Scrap Metropolitan Commission Weldon Advises 'Thrifty' Biggar », *The Gazette,* 15 juin 1936 ; « Les bienfaits et les méfaits de la Commission Métropolitaine », *Le Petit Journal,* 27 septembre 1936

[38] Gagnon-Lacasse décrit ainsi le rôle limité du Conseil : « Exception faite des quelques fonctions qui sont de sa juridiction exclusive, le conseil ne peut agir que sur un rapport du Comité exécutif. Il n'a en somme aucun pouvoir d'initiative. Ne relève de sa juridiction que la décision proprement dite. Il conserve le pouvoir législatif dans le sens le plus restreint du concept. Démuni de pouvoirs qui lui étaient traditionnellement accordés par la charte, le conseil du régime des 35 [mis en place suite à la réforme de 1921] est en quelque sorte sous la "tutelle" du Comité exécutif. Ses pouvoirs sont de nouveau restreint en 1940. À l'intérieur de ses fonctions, son action est encore plus limitée par les dispositions juridiques. Le conseil ne siège que quatre fois par an. On consacre ainsi son influence secondaire au sein des mécanismes institutionnels » (1968 : 254).

4.1.4 Une mission dont l'évolution est contrainte par le gouvernement de tutelle

Un aperçu de la procédure précédant obligatoirement l'adoption des amendements à la charte de la Commission métropolitaine laisse entrevoir l'importance de la tutelle du gouvernement provincial quant à l'évolution de son mandat. Les demandes de modification à la charte de la Commission sont dans la plupart des cas proposées par les commissaires[39]. Elles sont ensuite soumises au gouvernement provincial qui en fait l'étude. L'essentiel des travaux se déroule au comité des bills privés où les députés débattent du projet et y apportent les amendements souhaités. Enfin, le projet est débattu et voté à l'Assemblée et au Conseil législatif où il peut subir une dernière série d'amendements. Le projet de loi ressort toujours de ce long processus substantiellement modifié, la plupart du temps aminci ; il n'est pas rare que plusieurs articles soient « tués » par les députés.

Durant les 38 années d'existence de la Commission métropolitaine, sa charte est amendée à 17 reprises. L'essentiel de ces amendements sont réalisés au cours des premières années de son mandat. Jusqu'en 1932, les législateurs accordent des modifications annuellement. La charte reste inchangée entre 1933 et 1948, alors qu'entre 1949 et 1959, seulement quatre amendements sont apportés. Le nombre d'amendements importants au cours de la première période s'explique sans contredit par la jeunesse de l'organisme, le besoin de l'adapter à la réalité et par les tentatives pour en augmenter la mission. Pour ce dernier point, l'amendement lui permettant de construire un boulevard traversant l'île de Montréal d'est en ouest est sans contredit le plus notable. Il s'agit toutefois d'un mandat spécifique et non d'une nouvelle responsabilité fonctionnelle. Pour l'essentiel, l'ensemble des amendements permettent surtout de consolider le mandat premier de la Commission.

Une analyse détaillée des amendements successifs à la charte de la Commission métropolitaine révèle trois domaines où les législateurs acceptent de modifier la loi constitutive

---

[39] Il est très rare qu'un amendement n'origine pas des membres ou des fonctionnaires de la Commission. Une exception survient en 1931 alors qu'un « mystérieux amendement » est proposé par le Conseil Législatif qui fait l'étude de la loi amendant la charte de la Commission. Cet amendement prévoit qu'un vote de 2/3 des membres serait nécessaire pour congédier un employé de la Commission ; la majorité simple est la règle à ce moment. Les protestations des commissaires de la Commission, qui voient là un dangereux précédent — tant pour la baisse du pouvoir de Montréal à la Commission que pour l'origine de l'amendement —, finissent par faire reculer le gouvernement qui retire l'amendement. Voir CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Employees Protected », *The Gazette,* 3 mai 1931 ; « Mayor Sees Quebec Trying To Reduce Montreal's Powers », *The Gazette,* 10 mars 1931 ; « Changing Charter of Commission is Subject of Probe », *The Gazette,* 11 mars 1931 ; « Autonomy Discussed », *The Gazette,* 20 mars 1931 ; « Metropolitan Body on Guard Against Change in Charter », *The Gazette,* 20 mars 1931.

de l'organisme. Un premier concerne les outils nécessaires à la gestion interne de la Commission tels son code de procédure, sa composition, la gestion des fonds dont elle a la responsabilité. Un second regroupe les diverses clauses relatives aux interventions de l'organisme sur l'ensemble des quatorze municipalités auxquelles son action s'étend. Enfin, un troisième concerne les pouvoirs que la Commission exerce sur les municipalités soumises à sa tutelle, c'est-à-dire les quatre — trois à partir de 1924, à la suite de l'annexion de Laval-de-Montréal à Pointe-aux-Trembles — municipalités « aidées ».

Les acteurs favorisant une Commission élargie souhaitent que les contrôles plus serrés auxquels sont soumises les villes aidées soient étendus à toutes les municipalités membres, y compris la Ville de Montréal. Mais les opposants à une telle mesure réussissent aisément à limiter les pouvoirs les plus contraignants aux seules municipalités en difficultés financières ; tout au long de son existence, les amendements à la charte précisent surtout les prérogatives de la Commission envers ces municipalités[40].

L'accroissement des pouvoirs de la Commission est en somme négligeable. Cela est attribuable en grande partie à l'opposition des députés de l'île de Montréal qui circonscrivent ses prérogatives aux domaines accordés à l'origine ; les tentatives pour que ces pouvoirs augmentent, tant spatialement que fonctionnellement, sont systématiquement contrecarrées par ces derniers lors des débats à l'Assemblée législative. Les demandes d'amendements de 1922 et 1924 sont particulièrement évocatrices ; la première pour l'importance des pouvoirs demandés par la Commission et la seconde pour le débat qu'elle suscite à l'Assemblée.

En 1922, la première demande d'amendement qu'adresse la Commission à la Législature est l'occasion pour ses concepteurs d'espérer parfaire leur œuvre. Les nouveaux pouvoirs que les commissaires souhaitent voir accorder à l'organisme lui ont en effet déjà été refusés lors de sa création. En matière de contrôle financier, la Commission demande à la Législature de pouvoir surveiller les finances de toutes les municipalités de l'île de Montréal. Elle demande également le pouvoir de contrôler les rapports des municipalités avec les com-

---

[40] Les débats entourant les premiers amendements à la charte de la Commission permettent d'entrevoir comment les nouveaux pouvoirs accordés à la Commission sont souvent restreints aux seules municipalités « aidées ». Lors du débat entourant le premier amendement à la charte, le commissaire Élie propose d'étendre les pouvoirs de la Commission à la surveillance des travaux publics exécutés suite à des emprunts autorisés par elle, et dans toutes les municipalités. Le maire Leclair de Verdun propose plutôt que ce pouvoir soit restreint aux seules municipalités « aidées ». CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « [...] travaux publics des municipalités », novembre 1921 [référence en partie illisible].

pagnies de services publics[41]. En ce qui concerne la planification, toute nouvelle ouverture de rues et de routes sur l'île de Montréal serait soumise à l'approbation de la Commission. Aussi, cette dernière aurait la responsabilité de préparer un plan de l'île où les futures routes seraient indiquées[42].

Les demandes de la Commission, représentée par son avocat, Charles Laurendeau, et le maire d'Outremont, Joseph Beaubien, reçoivent un accueil glacial à l'Assemblée législative de Québec. L'essentiel des amendements leur est refusé par le comité des bills privés. Les parlementaires sont sensibles aux arguments des municipalités qui s'opposent à l'extension des pouvoirs de la Commission métropolitaine à l'ensemble du territoire de l'île. Même le premier ministre, qui en avait appuyé la création, est réticent à lui accorder des pouvoirs qui toucheraient de nouvelles municipalités, d'autant que ces responsabilités sont pour l'essentiel déjà exécutées par le Département des affaires municipales de la province. Au total, aucune nouvelle responsabilité d'importance n'est attribuée ; tout au plus, certaines responsabilités déjà existantes sont mieux encadrées et un rôle de surveillance en ce qui concerne les annexions est concédé[43]. Ce premier revers de la Commission à la Législature exprime bien l'hésitation qu'ont les parlementaires à en augmenter les pouvoirs. En fait, le compromis qui a permis la création de la Commission apparaît de plus en plus fragile et immuable.

Bien qu'entre temps la Commission reçoive l'autorisation de préparer les plans du boulevard métropolitain, l'exemple du débat qui se déroule à l'Assemblée législative sur les amendements à sa charte, en 1924, illustre ce fragile équilibre. L'opposition conservatrice, toujours représentée par Sauvé, s'y oppose et reproche au gouvernement de toucher à l'autonomie des municipalités concernées. Le gouvernement rappelle pour sa part les raisons

---

41 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Change in Charter of Metropolitan Commission », *The Gazette,* 7 février 1922.

42 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Texte des amendements soumis à la Législature provinciale », *La Presse,* 7 janvier 1922.

43 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Many Clauses in Metropolitan Bill Killed or Changed », *The Gazette,* 22 février 1922. Statuts de Québec, 12 Georges V, chapitre 123, *Loi amendant la loi constituant en corporation la Commission métropolitaine de l'île de Montréal,* sanctionnée le 21 mars 1922, p. 455. La loi précise aussi les procédures pour que la Commission puisse fusionner deux municipalités qu'elle aide financièrement (comme pour Laval-de-Montréal et Pointe-aux-Trembles en 1924). Statuts de Québec, 12 Georges V, chapitre 124, *Loi apportant des modifications additionnelles à la charte de la Commission métropolitaine de l'île de Montréal,* sanctionnée le 21 mars 1922, p. 461. Sur la fusion de Laval-de-Montréal et de Pointe-aux-Trembles, voir : « La municipalité de Laval sera annexée à Pointe-aux-Trembles », *Le Canada,* 20 septembre 1924.

ayant motivé la création de la Commission et souligne, avec justesse, que le chef de l'opposition avait à l'époque voté en faveur de sa création. En somme, le débat se polarise autour des mêmes enjeux mis au jour lors de l'adoption de la loi créant la Commission métropolitaine : la responsabilité de l'endettement des municipalités, les moyens à privilégier pour régler ce problème, l'autonomie des municipalités, la participation d'un groupe de citoyens de Montréal dans l'élaboration du projet (ce qui lui donne une légitimité locale)[44]. Ce débat étonne si l'on considère le peu d'importance des amendements que la Commission demande alors.

Tout compte fait, la Commission métropolitaine apparaît comme un organisme multiforme. Cela est particulièrement perceptible eu égard au pouvoir auquel sont soumis les différents groupes de municipalités : la Ville de Montréal n'est que co-responsable financière des emprunts ; la majorité des municipalités est soumise à une série de contrôles financiers qui, de façon générale, n'ont aucune conséquence pour la marche habituelle de leurs affaires ; les municipalités aidées sont les plus contraintes — elles sont, en pratique, sous tutelle — par l'organisme qui dispose de pouvoirs importants touchant la quotidienneté de leurs activités. Cette variabilité du pouvoir de la Commission exprime bien le compromis auquel le gouvernement est arrivé : la Ville de Montréal évite d'annexer des municipalités qui auraient été un fardeau financier pour elle ; les municipalités en bonne santé financière, particulièrement les municipalités bourgeoises, conservent leur autonomie ; les municipalités en difficulté financière, bien qu'elles subissent la tutelle, évitent la faillite.

Les premières années de fonctionnement de la Commission métropolitaine font ressortir la fragilité du compromis qui en a permis la création. Aussi, le mandat du nouvel organisme apparaît relativement figé. La difficulté d'établir des alliances assez solides pour traverser les nombreuses étapes nécessaires aux amendements à la charte expliquent cet immobilisme. La principale résistance vient du côté des députés de l'île de Montréal qui profitent des délibérations au comité des bills privés pour amputer les projets de loi amendant la charte de la Commission métropolitaine et restreindre les activités de cette dernière à sa mission originale.

---

[44] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2, « Pour donner de nouveaux pouvoirs à la Commission », *Le Canada,* 7 février 1924.

La voie législative apparaît donc comme une stratégie peu prometteuse pour ceux qui espèrent une intervention publique plus substantielle en matière de problèmes métropolitains. Tout en conservant l'espoir que la Commission métropolitaine puisse servir de base pour la mise en place d'un système d'arrondissements, plusieurs acteurs interviennent plutôt à la périphérie de celle-ci. En particulier, ils agissent sur deux fronts. Un premier touche plus particulièrement l'urbanisme régional qu'incarne l'idée d'un plan d'ensemble de l'île de Montréal. Un deuxième, lié au premier, s'attaque à la mise en place d'un système d'arrondissements pour l'île de Montréal.

4.2 Les problèmes métropolitains entre 1921 et 1927 : la planification de l'île de Montréal et le système des arrondissements

En 1927, Frederick Wright, spécialiste montréalais des affaires municipales et un des plus ardents défenseurs du système des arrondissements qui dirige le *Montreal Municipal Service Bureau,* dresse un bilan positif des interventions de la Commission métropolitaine de Montréal. Considérant la Commission comme une forme embryonnaire du système d'arrondissements, il s'interroge sur les possibilités d'étendre cette expérience à d'autres sphères d'activités :

> In a word, the Metropolitan Commission, composed of fifteen members directly representing the councils of the municipalities comprising its membership, is an experiment in the borough system in so far as municipal finances are concerned. That the experiment has proved a success is evidenced in the annual reports of the commission, which show conclusively not only that the delinquent municipalities have been placed on the road to financial stability, but that all the units have profited by the fact that in addition to a continual checking up of their financial administration they have been enabled to borrow on more advantageous terms, because of the larger credit behind the borrowing, than would be possible on their own credit.
>
> Whether the Metropolitan Commission will be the basis on which a complete borough system will be developed, or whether it will be eliminated and entirely new machinery set up for the administration of Greater Montreal, is the question now agitating the minds of those interested in the development of the district. One thing is very certain. The present situation is an impossible one (Wright, 1928 : 382-383).

La création de la Commission des *boroughs* est en fait l'aboutissement de plusieurs années d'efforts de nombreux acteurs, dont plusieurs ont participé à la création de la Commission métropolitaine. Leur but est de mettre à exécution le souhait qu'ils entretenaient dès la création de la Commission métropolitaine : en faire un véritable système d'arrondissements.

4.2.1 La Ligue du progrès civique : lieu de rencontre et de diffusion pour des personnalités d'horizons divers[45]

Parmi les groupes réformistes, la Ligue du progrès civique de Montréal *(The City Improvement League)* est sans contredit l'organisme qui se consacre le plus exclusivement aux questions urbaines et en particulier à l'urbanisme[46]. Elle tire son origine d'une exposition antituberculeuse tenue en 1908[47]. Le succès de cette exposition motive la création de la Ligue, l'année suivante. En tant que fédération d'associations civiques, la Ligue favorise la coopération et la coordination parmi ses membres[48].

Le nombre d'associations membres de la Ligue varie selon les années. Au tournant des années 1930, elle réunit une soixantaine d'associations locales, d'institutions publiques et privées, d'associations de bienfaisance et de clubs œuvrant dans une multitude d'activités[49]. S'y retrouvent, entre autres, le *Board of Trade*, la Chambre de commerce, la Commission des Écoles Catholiques, le Conseil des métiers et du travail, le *Junior Board of Trade*, la Ligue des Propriétaires, l'Université de Montréal, l'Université McGill, Bell Téléphone, la Compagnie des Tramways de Montréal, l'Union des municipalités de la province de Québec, la Commission métropolitaine de Montréal, les villes de Montréal-Ouest, d'Outremont, de Verdun et de Westmount.

---

[45] L'essentiel de nos informations proviennent de sources documentaires consultées aux archives. Un portrait de la Ligue de progrès civique est également tracé dans Léonard (1973 : 34-43) et Germain (1982 : 109-113).

[46] Les réformistes urbains interviennent autour d'une multitude de problèmes tels le logement, la santé, le soin des enfants, l'éducation, l'aménagement de la ville. Mais de façon plus large, Linteau distingue deux tendances : « [...] l'une qui s'exprime principalement sur la scène politique et qui vise à rationaliser l'administration municipale, l'autre qui s'attaque aux questions de nature sociale ou environnementale » (1992 : 212).

[47] Atherton (1927 : 30). Sur les activités de la Ligue antituberculeuse, voir Linteau (1992 : 221-222).

[48] La constitution de la Ligue résume les principes fondamentaux guidant son action : « To invite the efforts of all who are trying to improve Montreal ; To form a Central Clearing House and Bureau for civic bettermen activities ; To economize energy, time and money by federation ; To survey the whole field, so as to prevent overlaping and to fill gaps ; To put the force of all the Societies behind the work of each one ; To make the strongest possible appeal to the authorities and to public opinion ; To develop a more general, more healthy and more direct sense of citizenship and interest in good municipal government ; To foster legitimate pride in the City and active interest in everything likely to promote its true greatness ; To promote and to co-operate with all movements tending to make City cleaner, healthier, and more attractive, physically, morally and aesthetically ; To co-operate with the City authorities in the administration of the City, by offering the advice and services of experts and trained men and women of every profession, business and trade for the general City welfare » (Atherton, 1927 : 30).

[49] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 443, D 3310.33, feuillet publicitaire de la Ligue de Progrès civique Inc., 1931.

Durant les années 1920 et 1930, la Ligue est fréquentée par plusieurs personnalités du monde des affaires, municipal et universitaire qui y représentent ces institutions. En plus de son secrétaire, W.H. Atherton, professeur à l'Université McGill et auteur connu d'une histoire de Montréal, s'y retrouvent au fil des ans des médecins comme J.-J. Guérin, des journalistes tel Olivar Asselin, des hommes d'affaires, comme Lord Atholstan (directeur du *Star*) et F.W. Molson (président de la Banque Molson au moment de son achat par la Banque de Montréal en 1924). Certains de ces hommes d'affaires sont d'ailleurs engagés sur la scène politique municipale ; c'est le cas d'Oscar Dufresne (industriel et élu de Maisonneuve), d'Hormisdas Laporte (entrepreneur, financier et maire de Montréal entre 1904 et 1906) et de I.P. Rexford (qui siégea à la Commission de la charte). Plusieurs personnalités du monde politique municipal fréquentent aussi la Ligue : Camillien Houde (maire de Montréal), Jos Beaubien (maire d'Outremont), W.H. Biggar (échevin de Montréal et président de la Commission métropolitaine) et P.W. McLagan (maire de Westmount). Enfin, des fonctionnaires de la Ville comme Honoré Parent (directeur des services de la Ville) et H.-A. Terreault (directeur des travaux publics de la Ville), des universitaires comme Édouard Montpetit (secrétaire général de l'Université de Montréal) et Percy Nobbs (professeur d'architecture à l'Université McGill et président de l'Association des architectes de la Province de Québec), de même que plusieurs autres personnalités tels Victor Morin (notaire et président de la Société Saint-Jean-Baptiste) ou Frederick Todd (architecte paysagiste concepteur des plans de ville Mont-Royal et de l'île Sainte-Hélène) la fréquentent[50]. La Ligue est donc le lieu où une certaine élite montréalaise, tant anglophone que francophone, intéressée par les enjeux urbains, se retrouve. En ce sens, elle joue un rôle indéniable de carrefour d'échange et de diffusion des idées réformistes en matière municipale.

La Ligue organise son action autour de commissions telles celles de l'éducation civique, de l'extension de Montréal, du code de la bâtisse, de l'urbanisme, de la circulation ou des

---

[50] Cet échantillon de la liste des membres de la Ligue est tiré de la papeterie officielle utilisée par l'organisme entre 1920 et 1933. Voir les fonds suivants : UDM-SA, fonds du Secrétariat général, 1876-1950, Commission d'urbanisme du district métropolitain de Montréal, Ligue du Progrès Civique, D35/1535 (215) ; UDM-SA, fonds de l'Institut Botanique, E118/A1 974 ; UDM-SA, fonds de W-H Atherton, P60-49 ; VM-DGDA, fonds de la Commission de la charte (VM90 : 108-01-06-03), Correspondance (70-6-1) ; VM-DGDA, Ligue du Progrès Civique, bobine 443, D 3310.33. Pour une courte biographie de ces personnages, voir Linteau (1992), Rumilly (1974 : tome 4 et 5), Marsan (1994) et les dossiers biographiques de la DGDA.

transports. Leur nombre varie selon les années, se situant entre 20 et 25 en moyenne, et elles couvrent l'essentiel des enjeux urbains[51].

Au cours de ses quinze premières années d'existence, la Ligue intervient dans de nombreux domaines. En 1909, un congrès « civique » est organisé pour discuter de nombreux sujets dont la santé publique, les réformes à la charte de la ville et la mise en place d'un bureau de contrôle. En 1911, elle organise une campagne de nettoyage du printemps ; un événement qui se répète pendant quelques années. Une exposition sur la santé des enfants est organisée en 1912. En 1917, elle exerce des pressions auprès du gouvernement du Québec pour qu'une législation en matière de planification urbaine soit votée. En 1920, elle milite en faveur d'une loi sur l'habitation. En 1921, elle organise un congrès sur la planification urbaine en collaboration avec le *Town Planning Institute of Canada.* En outre, elle intervient dans quelques dossiers d'urbanisme tels la construction du pont Jacques-Cartier et le code du bâtiment[52].

À partir de 1924, motivée entre autres par le problème de la circulation, elle tente de sensibiliser les élus de la Ville à l'urbanisme. Ses dirigeants demandent alors à la Ville de Montréal de créer une Commission permanente d'urbanisme qui aurait pour mandat de dresser un plan d'aménagement. Une résolution pour créer une telle commission est présentée au Conseil de ville qui la rejette. Une Commission d'urbanisme moins ambitieuse est tout de même créée au sein du service des travaux publics de la Ville. Mais son travail apparaît mince pour la Ligue qui souhaite des interventions plus musclées : « [...] It was felt that apart from the provisional Town Planning Commission, though with a thorough working co-operation with it, the City Improvement League should undertake an intensive educational campaign on Town Planning to arouse the citizens to the need of supporting the City in City Planning » (Atherton, 1927 : 32). C'est ce sentiment d'urgence qui pousse la ligue à modifier sa stratégie et à lancer, en octobre 1925, une campagne d'éducation civique sur l'urbanisme[53]. À partir de ce moment, jusqu'au début des années 1930, le comité

---

51 D'après la papeterie officielle de la Ligue. UDM-SA, fonds du Secrétariat général, 1876-1950 (D35), Commission d'urbanisme du district métropolitain de Montréal. Ligue du Progrès civique, 1926-1937 (1535-[215]).

52 W. H. Atherton, « The Civic Improvement League of Montreal », *La Revue Municipale,* vol. V, no 12 (décembre), 1927, p. 30-32.

53 W. H. Atherton, « The Civic Improvement League of Montreal », *La Revue Municipale,* vol. V, no 12 (décembre), 1927, p. 30. « Le mouvement urbaniste à Montréal », *La Revue Municipale,* octobre 1927 (vol. V, no 10), p. 350.

d'urbanisme de la Ligue, dirigé par le professeur Percy Nobbs, multiplie ses interventions pour qu'un plan d'ensemble de l'île de Montréal soit élaboré.

Bien qu'il soit difficile d'attribuer à la Ligue la concrétisation de quelque mesure, elle semble avoir une certaine influence sur les décideurs[54]. Comme le souligne Atherton : « It is hard sometimes to claim the parentage of other definite work but in general the League has to be credited with the initiation, suggestion or experiment of many subsequent efforts towards City betterment »[55]. Lieu où les rapports entre l'élite politique municipale, les hommes d'affaires et les fonctionnaires sont étroits, l'influence de la Ligue sur les idées qui circulent au sein des cercles municipaux est donc indéniable[56].

Parallèlement à la Ligue du progrès civique, l'Union des municipalités de la province de Québec est un autre lieu de diffusion d'idées novatrices en matière de gestion municipale. Mais à la différence de la Ligue, l'Union s'adresse aux élus locaux.

4.2.2 L'Union des municipalités de la province de Québec : lieu de rencontre et de diffusion pour les élus locaux

L'Union des municipalités de la province de Québec est fondée en 1918. L'Union des années 1920 est donc une jeune organisation en pleine effervescence. Ce dynamisme prend sa source dans un petit groupe de personnalités qui, en plus d'être au fait des différents courants d'idées en matière de gestion municipale, a la qualité de fréquenter plusieurs lieux de pouvoir et d'échanges. T.-D. Bouchard, un des fondateurs de l'Union, est maire de Saint-Hyacinthe pendant plusieurs années et est élu député à la Législature provinciale plusieurs fois. Il est président de l'Union des municipalités canadiennes entre 1913 et 1919. Il est ministre des Affaires municipales, de l'Industrie et du Commerce dans le gouvernement Taschereau de 1935-1936. Un autre fondateur de l'Union est Joseph Beaubien, maire d'Outremont qui fréquente depuis plusieurs années la Ligue du progrès civique. Parmi les

---

54 En 1912, la Ligue réussit tout de même à faire adopter une loi créant une « Commission métropolitaine des parcs ». Mais l'impossibilité de financer correctement cette Commission en fait un projet mort-né. Sur cet épisode, voir Germain (1985 : 89-91). La ligue milite aussi pour l'adoption d'une loi d'urbanisme provinciale tout au cours des années 1920 et 1930 sans plus de succès.

55 W. H. Atherton, « The Civic Improvement League of Montreal », *La Revue Municipale,* vol. V, no 12 (décembre), 1927, p. 31.

56 Lors de la réforme à la charte de la Ville en 1940, cette influence se traduit par l'attribution de trois postes de conseillers de classe « C » à la Ligue du progrès civique.

participants de la première heure aux activités de l'Union notons aussi J.-A.-A. Brodeur qui préside le Comité exécutif de la Ville de Montréal et la Commission métropolitaine de 1921 à novembre 1927. Il fréquente aussi la Ligue du progrès civique. Les maires de Montréal-Ouest, de Westmount, de Verdun et de Lachine se retrouvent également sur le tableau d'honneur de l'Union. Par ailleurs, une personnalité tel Frederick Wright, directeur du *Municipal Service Bureau*, considéré comme un des « meilleurs spécialistes des affaires municipales à Montréal », est également associée de près aux activités de l'Union[57]. Ainsi, l'Union des municipalités est non seulement un pôle important pour l'échange de divers courants d'idées mais sa composition et ses ramifications lui permettent, par-dessus tout, d'absorber ces idées et de les diffuser dans différents lieux de pouvoir simultanément : le gouvernement du Québec, la Ville de Montréal, les principales municipalités de la banlieue montréalaise.

À ses débuts, l'Union des municipalités consacre surtout son action à la professionnalisation de la gestion financière des localités. Une de ses principales préoccupations est la professionnalisation des méthodes comptables, plus particulièrement au sein des municipalités rurales. À ce titre, elle favorise des réformes tant en amont qu'en aval. Elle privilégie ainsi l'accroissement du contrôle gouvernemental en militant de façon assidue pour la mise en place d'un service de contrôleurs au sein du Département des affaires municipales de la Province[58]. Elle obtient satisfaction en 1925 lorsque le gouvernement crée le Bureau des inspecteurs-vérificateurs (Baccigalupo, 1984 : t.1, 88). Elle pousse aussi le gouvernement à nommer un ministre qui aura pour seule responsabilité le département des Affaires municipales[59]. Enfin, elle privilégie le renouvellement des méthodes de gestion au sein des villes,

---

[57] Les détails de ce paragraphe sont tirés de diverses sources dont les principales sont : Linteau (1992), Rumilly (t. 4, 1974), *Urba*, vol. 10, no 9, mai 1989, p. 6-10, dossiers biographiques de la DGDA.

[58] En février 1924, l'Union transmet au gouvernement une série de résolutions votées lors de son congrès de juin 1923. Parmi celles-ci, une concerne la création d'un Bureau d'inspecteurs : « ATTENDU que ce congrès a discuté la possibilité d'organiser une vérification de la comptabilité municipale sous le contrôle du département des affaires municipales de cette province. IL EST RÉSOLU de transmettre au gouvernement les vœux du congrès à cet effet avec prière d'organiser un service à ces fins » (« L'Union des Municipalités, Résolutions soumises au cabinet provincial », *La Revue Municipale*, vol. II, no 2, février 1924, p. 60).

[59] Le gouvernement du Québec crée le département des Affaires municipales en mars 1918 (Baccigalupo, 1984 : t.1, 86-87).

notamment en favorisant la mise en place de programmes de formation professionnelle mieux adaptés à la réalité municipale[60].

Mais les préoccupations de l'Union dépassent la seule question de la gestion financière. Les premiers congrès annuels sont l'occasion de voter diverses résolutions touchant, entre autres, les questions de l'évaluation municipale, de l'administration par gérant municipal, de la protection contre les incendies, des maisons salubres, de la santé publique, des écoles maternelles, du tourisme[61]. Dès 1924, l'urbanisme commence à susciter l'intérêt de l'Union. Au Congrès de 1924, le professeur d'architecture et président de l'Association des architectes de la province de Québec, Percy Nobbs, est invité à présenter une conférence où il définit l'urbanisme, en donne quelques exemples d'application et tente d'en évaluer la pratique au Québec[62]. La communication de Percy Nobbs produit un certain effet puisque les membres de l'Union votent une résolution demandant au gouvernement du Québec d'adopter « un acte d'urbanisme et de zonage »[63].

La prestation de Percy Nobbs marque en fait le début d'une période où l'urbanisme devient une des principales préoccupations de l'Union des municipalités. Cet intérêt se vérifie surtout dans *La Revue Municipale du Canada* qui est étroitement associée à l'Union par

---

60 Pour un aperçu des principales mesures défendues par l'Union des municipalités de la province de Québec et un compte-rendu des congrès annuels des années 1923-1924, voir *La Revue Municipale*, en particulier le vol. 1, no 2, juillet 1923, p. 49 et le vol. 2, no 7, juillet 1924, p. 226.

61 Pour les résolutions votées aux congrès annuels de 1923, 1924 et 1925, voir *La Revue Municipale*, en particulier le vol. I, no 2, juillet 1923, p. 60-61 ; le vol. II, no 9, septembre 1924, p. 301-303, et le vol. III, no 7, juillet 1925, p. 154.

62 La conférence est reproduite dans *La Revue Municipale*, vol. II, no 8, août 1924, p. 275-278 et vol. II, no 9, septembre 1924, p. 296-298.

63 « Proposé par le maire Duquette, de Montréal, Secondé par le maire Louis Cousineau de Hull : ATTENDU que cette assemblée s'est dévouée principalement à l'étude des problèmes concernant l'administration des villes et des cités ; et ATTENDU qu'il a été observé que l'extension des plus grandes villes continue à créer des problèmes difficiles à l'égard de l'organisation physique ; et ATTENDU qu'il se produit partout une augmentation de population rapide plus particulièrement à des centres dispersés de l'activité industrielle ; et ATTENDU que le règlement de santé provincial concernant les bâtiments en général et contenant de nouveaux traits importants adopté à la dernière session de la Législature, ne pourra pas opérer avec efficacité sans recognition [sic] des principes de zonage ; ADOPTÉ que cette assemblée considère qu'un Acte d'Urbanisme et de Zonage serait d'une assistance incalculable au meilleur développement des différentes espèces de municipalités qui existent déjà dans cette province, et à l'égard de la santé et des droits publics et à celui de la meilleure conservation des amenités qui sont le résultat d'une culture architecturale distinctive, et qu'une copie de cette résolution doit être expédiée au Ministère des Affaires Municipales » *(La Revue Municipale,* vol. II, no 9, septembre 1924, p. 302).

l'entremise de T.-D. Bouchard qui en est le rédacteur[64]. Jusqu'au milieu des années 1930, *La Revue Municipale du Canada* est un véhicule important pour la diffusion des innovations en matière de gestion municipale. Parmi d'autres sujets, les questions de l'urbanisme et des modèles de gestion des grandes agglomérations sont abordées régulièrement.

4.2.3 Le mouvement de réforme métropolitaine à Montréal : une rencontre de la Ligue, de l'Union et de la Commission.

L'année 1924 marque le commencement d'un véritable mouvement de réforme métropolitaine et régionaliste à Montréal[65]. Jusqu'au début des années 1930, tant la Ligue du progrès civique, qu'un groupe d'acteurs actifs au sein de l'Union des municipalités et de la Commission métropolitaine, militent en faveur de la mise en place d'un nouveau système d'administration et de l'élaboration d'un plan pour l'île de Montréal[66].

L'ingénieur S. Fortin exprime le point de vue régionaliste dans un article portant sur « un projet d'organisation d'une commission d'urbanisme de l'île de Montréal » où il argumente que le territoire naturel d'une commission d'urbanisme est l'île de Montréal :

> À Montréal, une commission d'urbanisme devrait avoir juridiction sur toute l'île de Montréal, car celle-ci forme un district Métropolitain naturel, et de plus une forte proportion de la population de la province de Québec y demeure puisqu'elle compte environ un million d'habitants sur les 2,361,200 de la province de Québec. Par ailleurs, de tous les moyens dont dispose une commission d'urbanisme pour l'accomplissement de sa tâche, *le contrôle du parcellement des terrains, du tracé des voies de communication et la délimitation des zones d'habitations, des usines et du commerce* [en italique dans le texte] sont sans doute les plus efficaces. Donc, aucune commission ne pourra

---

[64] La *Revue* est fondée en juin 1923 par Harry Bragg, qui publie déjà *The Municipal Review of Canada* depuis 1915. Dès sa fondation, elle est étroitement associée à l'Union des municipalités de la Province de Québec. Le secrétaire de l'Union, T.-D. Bouchard, en devient le directeur. Qui plus est, dès son sixième numéro (novembre 1923), la *Revue* devient l'« organe officiel de l'Union des municipalités de la Province de Québec ». Cette association dure jusqu'en novembre 1926. Mais même après cette date, la *Revue* poursuit sa couverture des activités de l'Union de la Province de Québec. C'est ainsi que les congrès annuels de l'Union bénéficient d'une couverture exhaustive. Tour à tour « organe officiel de l'Union des municipalités de la Province de Québec », et « Le seul organe dévoué à l'avancement et au bien-être économiques des municipalités de la Province de Québec », la *Revue Municipale* se distingue, au moins jusqu'au milieu de la décennie 1930, par son intérêt envers les innovations en matière de gestion municipale. La Revue porte le nom de *La Revue municipale du Canada* jusqu'en avril 1926. Le numéro de mai 1926 est titré *La Revue Municipale*.

[65] Bien qu'une certaine distinction mérite d'être faite entre le « mouvement régionaliste » et le « mouvement de réforme métropolitaine », ces deux mouvements apparaissent intimement liés à Montréal.

[66] La première apparaît plutôt lié aux idées de l'aménagement et de l'urbanisme alors que le second se concentre plutôt sur les questions administratives.

arriver à un résultat satisfaisant si sa juridiction en ces matières ne s'exerce sur toute l'Île de Montréal (Fortin, 1924 : 255-256).

C'est sous l'impulsion de la Commission d'urbanisme de la Ligue du progrès civique que le mouvement s'impose véritablement[67]. Lorsque Percy Nobbs prend les rênes de la Commission d'urbanisme de la Ligue en octobre 1925, il milite depuis un certain temps en faveur de l'urbanisme[68]. La Commission réunit une quarantaine de membres, tant francophones qu'anglophones, composée surtout d'architectes et d'ingénieurs civils. S'y retrouvent, entre autres, W. H. Atherton, Ernest Cormier, James Ewing, Milton Hersey, Raoul Lacroix et Paul Seurot. À son initiative, une série de conférences sur l'urbanisme est organisée à l'Université McGill et à l'Université de Montréal tout au long de l'hiver 1926[69]. Celle-ci connaît un écho favorable dans les quotidiens de la métropole. Surtout, elle bénéficie de l'appui de l'Union des municipalités par l'entremise de la *Revue Municipale* qui donne un compte-rendu exhaus-

---

[67] Bien que l'on puisse faire remonter l'origine du mouvement à la tentative avortée de mise en place de la Commission métropolitaine des parcs en 1910.

[68] Ce n'est pas la première fois qu'il tente de sensibiliser les autorités à l'aménagement urbain. Il a déjà fait quelques tentatives sans trop de succès : « [...] Il y a dix-huit ans depuis ce temps comité [sic] de l'Association des Architectes de la Province de Québec, dans lequel on discutait la question de l'amélioration civique. On a étudié le plan des rues de Montréal et on a tracé et soumis à l'examination [sic] générale un certain nombre de voies de communication diagonales avec l'intention de réduire les distances et d'améliorer les grades. Il y avait aussi un certain système de boulevards pour mettre les parcs en communication avec les quais. Eh bien, on en a rien fait. Il y a un an, j'ai eu l'honneur d'être à la tête d'une grande délégation, composée des plus célèbres de nos architectes, qui est allée assurer le maire Martin de notre désir pour la nomination d'une commission d'urbanisme, et pour lui demander la permission d'avoir des représentants de notre profession sur une telle commission. Eh bien, on n'en a rien fait. [...] ». Communication de Percy Nobbs lors du 6è congrès de l'Union des municipalités de la province de Québec, 20 juin 1924, *La Revue Municipale*, vol. II, no 9, septembre 1924, p. 297.

[69] Les conférences de l'Université de Montréal portent sur « Le problème de l'urbanisme » (Raoul Lacroix, architecte), « Les transports » (Paul Seurot, ingénieur en chef de la Commission du tramway), « Les parcs publics » (Raoul Masson, président du Bureau des médical de l'hôpital Sainte-Justine), « L'urbanisme en Europe » (Victor Barbeau, journaliste professeur à l'École des Hautes Études Commerciales), « L'habitation » (Théo-J. Lafrenière, ingénieur du Conseil provincial d'hygiène), « L'hygiène et ses effets » (C.N. Valin, médecin et professeur d'hygiène), « L'urbanisme et l'esthétique » (Jules Boisvert, professeur à l'École des beaux-arts), « Nos lois d'urbanisme » (Honoré Parent, membre du contentieux municipal). Voir « Les cours d'urbanisme », *La Revue Municipale*, vol. IV, no 5, mai 1926, p. 141-146. Les conférences de l'Université McGill portent sur les sujets suivants : « The City as an Organism » (Dr C.A. Dawson), « Unplanned Wastaged and Planned Economies » (Dr J.P. Day), « Planning for Public Health » (Dr A.G. Flemming, Anti-Tuberculosis and General Health League), « Traffic Control by Regulation and Design » (Professor R de L. French, Dept. of Civil Engineering, McGill University), « Corrective Methods in Town Planning » (James Ewing, vice-president Town Planning Institute of Canada), « Land Laws and City Growth » (C.S. Lemesurier, associate professor of commercial law, McGill), « The Technique of Town Planning » (John M. Kitchen, Town Planning Institute of Canada), « The Ethical Aspects of Town Planning » et « Traffic and Terminal Problems » (Noulan Cauchon, president Town Planning Institute of Canada), « Co-Partnership and Other Systems of Land Development » (Alfred Buckley, *The Journal of the Town Planning Institute of Canada,* « A Subdivision Problem of the Island of Montreal » et « The Grand Manner in St. Petersburgh and in Chicago (Percy E. Nobbs Dept of Architecture, McGill), « The Modern Citizen and the Town Plan » (R. Woodruff, chairman Civil Service Commission, Philadephia). Voir « Lectures on Town Planning at McGill », *The Civil Engineer*, vol. 50, no 3, 1926, p. 154.

tif des activités de la Commission d'urbanisme de la Ligue[70]. L'Union elle-même participe au mouvement en mettant la question de l'urbanisme au programme de son congrès de l'été 1926[71].

Les dirigeants de l'Union qui fréquentent la Ligue servent ainsi de relais pour sensibiliser les élus locaux de la province à une série d'innovations en matière de gestion et de planification locales. Mais, loin d'être à la remorque de la Ligue, ces personnalités font elles-mêmes preuve de dynamisme. Elles entretiennent des relations avec l'Union Internationale des Villes depuis 1925[72]. À son congrès tenu cette même année, l'Union des municipalités reçoit le secrétaire de l'Union Internationale, le sénateur belge Émile Vinck, qui y présente une communication sur l'administration des grandes agglomérations. Des représentants de l'Union, dont l'ancien maire de Verdun, J.-A.-A. Leclair, toujours membre du Comité exécutif de l'Union, se rendent au troisième congrès de l'Union internationale qui a lieu à Paris du 28 septembre au 4 octobre 1925[73]. Ce congrès est l'occasion pour ces élus municipaux de se familiariser avec l'administration et l'aménagement des villes européennes ; il leur permet

---

70 La Ligue ne limite d'ailleurs pas ses activités aux cours d'urbanisme. Au mois d'avril 1926, une exposition d'urbanisme est organisée par la Ligue, l'Association des Arts et la Société des architectes de la province de Québec. Enfin, la Ligue et la Ville de Montréal participent activement au congrès de l'Institut d'urbanisme du Canada ce même printemps. Voir Percy E. Nobbs, J.A. Laprès et Dorothy A. Heneker, Ligue du Progrès civique, Commission d'urbanisme, travaux de mars à octobre 1926, p. 1.

71 « [...] l'Union des Municipalités de la Province de Québec se charge aussi de soutenir l'intérêt sur cette question en la traitant à son prochain congrès ». « Les cours d'urbanisme », *La Revue Municipale*, vol. IV, no 5, mai 1926, p. 134. Rappelons par ailleurs la prestation remarquée de Percy Nobbs au congrès de l'Union en 1924.

72 L'Union Internationale des Villes a pour origine une organisation similaire fondée à Gand (Belgique) en 1913. La guerre fait avorter le projet. Des représentants d'une vingtaine de pays se réunissent à Amsterdam en 1924 pour relancer l'idée. Deux rencontres internationales ont lieu à Bâle (Suisse), en décembre 1924, et à Brighton (Angleterre), en juin 1925, pour élaborer une constitution et des règlements. Les objectifs de l'Union sont l'organisation de congrès périodiques, l'établissement de relations entre les associations nationales des différents pays et le maintient d'un bureau de recherche et d'information municipales. Par exemple,à la suite du IIIè congrès, un compte-rendu sur le régime municipal dans les divers pays est publié. Le IIIè congrès international auquel les représentants québécois participent est le premier congrès d'importance de l'Union : 700 délégués provenant de 35 pays y assistent. Le siège de l'organisation est situé à Paris. *La Revue Municipale* fait un compte-rendu exhaustif de cet événement en plus d'en faire la promotion. Divers articles sur le congrès de l'Union internationale des villes, *La Revue Municipale*, vol. III, no 7, juillet 1925, p. 157-159 ; vol. IV, no 1, janvier 1926, p. 6 ; vol. IV, no 3, mars 1926, p. 70.

73 Le président de l'Union, Joseph Beaubien, et le secrétaire, Rosaire Prieur, devaient assister au congrès mais ne peuvent s'y rendre. Voir « Le Congrès International des Villes », *La Revue Municipale*, vol. III, no 9, septembre 1925, p. 203.

également de prendre connaissance de l'enseignement de l'urbanisme tel qu'il se pratique à Paris[74].

Ces événements ne font que raviver l'intérêt des acteurs qui s'intéressent au système des arrondissements. Ces derniers n'ont en effet pas abandonné l'idée qu'ils étudient depuis 1918. À partir de 1924, motivés par les attaques que la Commission subit au Conseil de ville de Montréal, ils tentent de la ranimer[75]. En juillet de cette année, le maire de Westmount, P.W. McLagan, fait une allocution devant le Club Lion de Montréal où il vante les mérites du système. Il ne s'en cache pas, le système a le mérite de permettre la coordination de services interurbains sans toucher à l'autonomie des municipalités ; il évite donc les annexions dont on parle tant à l'hôtel de ville de Montréal. Surtout, le système a l'avantage de privilégier la décentralisation administrative : « Everywhere [...], the idea of centralizing administration had proved a failure, and the idea now was to decentralize with local powers for local governments and only the general services to be controlled by the central authority »[76]. L'allocution du maire de Westmount reste sans lendemain jusqu'au milieu de 1925.

---

74 Un article de A Bruggman présente, dans la *Revue Municipale,* le programme de formation d'urbanisme parisien. La note des éditeurs de *La Revue Municipale* permet de bien situer l'intérêt que suscite une telle formation : « [...] il est [A Bruggman] en plus l'âme dirigeante de l'institut des sciences urbaines de Paris, la première institution du genre. Les communications qu'il nous adresse peuvent nous étonner, mais on doit admettre le bien-fondé dans un siècle où l'on tend à tout spécialiser. Dans les industries modernes, les divers départements sont pour la plupart conduits par des experts en leurs sciences respectives ; cette tendance s'accentue davantage quotidiennement et cela est particulièrement vrai des institutions auxquelles on désire donner le plus haut degré d'efficience. Il n'est, ce semble, aucune raison pour qu'il n'y ait pas aussi chez-nous d'experts-urbanistes, car en somme la conduite d'une institution municipale exige au moins un souci identique à celle des usines ou des maisons de commerce. L'avènement — plus ou moins lointain — de cette science est inéluctable, mais nous devons nous efforcer de la réaliser le plus tôt possible. Déjà les deux universités montréalaises ont institué des cours occasionnels d'urbanisme : il faudrait continuer logiquement dans cette voie et préparer "adéquatement" ceux qui se destinerait à l'administration municipale » (« L'enseignement de l'urbanisme à Paris », *La Revue Municipale,* novembre 1926, p. 378).

75 Un article du *Canada* parut en 1926 le confirme : « [...] La première campagne dans ce sens fut lancée peu après la formation de la Commission métropolitaine. Elle eut d'abord pour objet de contrebalancer les menées organisées pour faire disparaître cette Commission et aboutissant à l'annexion à Montréal de toutes les municipalités, et ses principaux artisans furent justement les officiers des municipalités qui ne voulaient pas de l'annexion [...] » (CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Montréal aurait sous peu le système des arrondissements », *Le Canada,* 30 juillet 1926).

76 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Central Control Local Government », *The Gazette,* 18 juillet 1924.

En juillet 1925, l'idée resurgit. Ce sont même les membres de la Commission métropolitaine qui « s'en font les champions »[77]. Différents bruits circulent. Pour certains, le gouvernement, de plus en plus satisfait de la façon dont la Commission métropolitaine s'acquitte de sa tâche, songe à nommer une Commission d'étude pour analyser la pertinence de la transformer en un véritable système d'arrondissements[78]. Mais comme le souligne Louis Dupire, dans un éditorial du *Devoir*, le mouvement apparaît comme un moyen de passer à l'offensive avant les élections municipales d'avril 1926 où Médéric Martin songe à se présenter à l'échevinage afin de pouvoir accéder au Comité exécutif duquel son titre de maire l'exclut[79]. Médéric Martin ne ratant effectivement pas une occasion pour prôner l'annexion de toutes les villes de l'île à la Ville de Montréal, l'inquiétude des municipalités bourgeoises telles Westmount, Outremont et Montréal-Ouest apparaît fondée.

Le maire de Westmount renouvelle son allocution sur le système des arrondissements au Rotary Club quelques semaines avant les élections montréalaises[80]. Mais malgré son caractère défensif, le mouvement se poursuit après la tenue du scrutin. Tout au long de l'année 1926, les faits se succèdent. Les quotidiens rapportent que l'idée d'une Commission nommée par le gouvernement pour étudier la question est toujours sur la table. Les maires Beaubien et McLagan, accompagnés d'un spécialiste en gestion municipale de Pittsburgh, J.T. Miller, rencontrent même le maire de Montréal pour échanger sur le sujet ; Médéric Martin n'abandonne pas pour autant son idée d'« une île, une ville »[81]. À la fin 1926, il apparaît de

---

77 « Dès l'an dernier quelques membres de la Commission métropolitaine s'étaient fait les champions de ce système et affirmaient que jamais les municipalités environnantes ne consentiraient à moins qu'on n'établisse le système d'arrondissements. [...] » (CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Central Control Local Government », *The Gazette,* 18 juillet 1924).

78 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Island Boroughs Idea Is Gaining », *The Gazette,* 14 août 1925 ; « Fortes épargnes avec la Commission métropolitaine », *Le Canada,* 14 août 1925 ; « Borough System Will Be Studied », *The Gazette,* 6 novembre 1925.

79 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Le système des "boroughs" pour Montréal », *Le Devoir,* 6 novembre 1925.

80 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Borough System Is Recommended », *The Gazette,* 10 février 1926.

81 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Not Advocate of Borough System », *The Gazette,* 11 décembre 1926. J.T. Miller est une figure marquante du réformisme métropolitain américain. Durant les années 1920 et 1930, il est le leader du mouvement à Pittsburgh où il tente d'implanter le système d'arrondissements. Pour un portrait de l'homme et de son action, voir Teaford (1977 : 117-118, 125-127, 150-157, 171).

plus en plus probable que le gouvernement nomme bientôt une commission pour étudier la question[82].

Au moment où l'idée d'une commission pour étudier le système des arrondissements semble acquise, la Commission d'urbanisme de la Ligue du progrès civique publie un premier rapport où elle rend compte de l'activité des trois sous-commissions : « voies et moyens », « technicité » et « publicité »[83]. Les travaux de la sous-commission « technicité » permettent de saisir ce que les acteurs entendent par urbanisme ; leur conception embrasse l'ensemble des fonctions qui concerne la ville : le transport routier et ferroviaire, les terminus, le lotissement et les expropriations, l'architecture, les grands équipements, les parcs et les terrains de jeux, les règlements de construction et le zonage[84]. L'objectif de la sous-commission n'est pas d'élaborer un plan d'ensemble mais « [d'] étudier les différents ordres de faits qu'embrasserait un tel plan ». Mais, pour la sous-commission, le plan d'ensemble incarne l'urbanisme dans sa forme la plus achevée :

> Pour le développement de la ville selon les indications ci-haut données, il faut un plan d'ensemble. Ce plan devrait embrasser un programme de réalisation méthodiques s'étendant sur quinze années en admettant qu'il puisse être prêt d'ici deux ans et que certaines parties soient préparées de manière à être mises à exécution au fur et à mesure[85].

Parmi tous les projets étudiés, deux apparaissent plus urgents aux membres de la sous-commission : la construction d'un boulevard entre Montréal et Sainte-Anne-de-Bellevue et l'emplacement du marché central et des marchés de quartier, qui font l'objet de résolu-

---

82 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Montréal aurait sous peu le système d'arrondissements pour 1930 », *Le Canada,* 30 décembre 1926.

83 Percy E. Nobbs, J.-A. Laprès et Dorothy A. Heneker, *Ligue du Progrès civique, Commission d'urbanisme, travaux de mars à octobre 1926*, Montréal : Ligue du Progrès Civique, 15 p.

84 Entre le mois de mars et d'octobre, la sous-commission étudie les projets suivants : le plan d'ensemble de Montréal de M. Lawson, le boulevard projeté sur l'île, le problème ferroviaire, le problème des termini de chemins de fer, les projets des nouvelles artères pour l'extension de Montréal, les plans de la Société des architectes du Québec de 1908, le problème du transport dans Montréal, le lotissement et l'expropriation dans l'île de Montréal, l'aspect architectural de l'aménagement de Montréal, le problème des halles centrales, la question des termini, les parcs et les terrains de jeux, le zonage, la loi, la question des relevés aériens, les règlements de construction. Voir Percy E. Nobbs, J.-A. Laprès et Dorothy A. Heneker, *Ligue du Progrès civique, Commission d'urbanisme, travaux de mars à octobre 1926*, Montréal : Ligue du Progrès Civique, p. 6-13.

85 Percy E. Nobbs, J.-A. Laprès et Dorothy A. Heneker, *Ligue du Progrès civique, Commission d'urbanisme, travaux de mars à octobre 1926*, Montréal : Ligue du Progrès Civique, p. 12

tions[86]. Bien que certains problèmes étudiés par la sous-commission concernent plus spécifiquement la ville centre, son approche est résolument métropolitaine. Bref, c'est un véritable programme intégré de planification et de gestion régionales qu'elle promeut.

L'année 1926 marque donc un temps fort pour l'urbanisme et la gestion de l'agglomération à Montréal. La Commission d'urbanisme de la Ligue du progrès civique, l'Union des municipalités de la province de Québec et la Commission métropolitaine participent de plus en plus à la diffusion de l'idéal régionaliste et métropolitain. Pour eux, la Commission métropolitaine est un véhicule privilégié pour réaliser ces idéaux sur l'île de Montréal.

4.2.4 Le système des arrondissements et le plan d'ensemble : indissociables

En novembre 1926, Frederick Wright publie un article où il décrit les événements de Pittsburgh où des pourparlers ont lieu pour la mise en place d'un système d'arrondissements entre les 120 municipalités constituant le comté d'Allegheny. C'est le système londonien — décentralisé — et non celui de New York — centralisé — que l'on souhaite adopter là-bas. Frederick Wright publicise ce mode d'administration pendant plus de vingt ans au sein du monde municipal montréalais : « La valeur du régime d'arrondissements réside en ce que tout en reconnaissant comme nécessaire le principe de la décentralisation de la régie municipale en ce qui regarde l'administration purement locale, il concentre la conduite des services collectifs »[87]. Wright rappelle dans son article que la nature de la Commission métropolitaine est « copiée sur le conseil du comté londonien »[88]. Mais le système n'est pas envisagé de façon isolée : pour la première fois, un lien est fait entre l'urbanisme et le système des arrondissements. Les éditeurs de la *Revue Municipale* présentent ainsi le système des arron-

---

[86] La résolution concernant le boulevard nous intéresse plus particulièrement : « Résolution du lundi 7 juin 1926 : (1) Considérant que la route riveraine de Montréal à Sainte-Anne-de-Bellevue constitue une promenade d'un intérêt exceptionnel, il est urgent de l'élargir sur une grande distance et de la rectifier et de l'améliorer à plusieurs endroits. (2) Une voie de communication rapide entre Montréal et Sainte-Anne-de-Bellevue (distincte du boulevard ci-haut mentionné) est devenue indispensable. (3) La sous-commission prie qui de droit d'étudier l'un ou l'autre des emplacements projetés pour cette voie de communications : (1) par le centre de l'île, (2) dans le voisinage des voies ferrées, et de présenter l'un ou l'autre projets aux municipalités et aux corps publics intéressés ». Percy E. Nobbs, J.-A. Laprès et Dorothy A. Heneker, Ligue du Progrès civique, Commission d'urbanisme, travaux de mars à octobre 1926, p. 12

[87] Frederick Wright, « Le régime municipal des arrondissements », *La Revue Municipale*, vol. IV, no 11, novembre 1926, p. 380.

[88] Frederick Wright, « Le régime municipal des arrondissements », *La Revue Municipale*, vol. IV, no 11, novembre, p. 400.

dissements comme « [...] la réalisation la plus satisfaisante de la doctrine de l'urbanisme régional »[89].

Le mois suivant, Wright publie un autre article où il détaille le fonctionnement de la Commission métropolitaine. Non seulement le lien entre le système des arrondissements et la Commission métropolitaine est évident, mais la Commission constitue une expérience novatrice en Amérique du Nord. Il s'agit en fait de « [...] la première occasion de démontrer la possibilité de la décentralisation du gouvernement municipal et la concentration des services collectifs inter-urbains comme la finance ». Il s'agit même d'une expérience dont on parle à l'étranger[90].

Pour Wright, l'expérience de la Commission métropolitaine est concluante et mérite d'être étendue à d'autres responsabilités. Celui-ci propose clairement, pour la première fois, que la Commission métropolitaine devienne la base pour la mise en place d'un véritable système d'arrondissements qui aurait pour responsabilité la confection d'un plan d'ensemble pour l'île de Montréal :

> Depuis leur entrée en fonction, les commissaires ont constaté que leur travail fut en quelque sorte une expérience et ils ont, en conséquence cherché à poser des fondations solides plutôt qu'à construire une superstructure qui ait pu tourner en ruine l'absence de supports nécessaires. En cela, les commissaires ont agi sagement, mais puisque nous avons une preuve que la base sur laquelle est fondée cette institution est assez puissante et assez bien établie pour supporter un système complet d'arrondissements pour le district métropolitain de Montréal, il fut pertinemment suggéré par des spécialistes compétents que cette commission devienne le principe d'un tel système. On y peut parvenir en augmentant graduellement l'autorité de la commission au sujet de branches administratives qu'on y peut greffer. Nous ne voyons par exemple aucune raison qui puisse empêcher cette institution de voir elle-même à la préparation d'un plan d'ensemble de l'Île de Montréal ; ceci constitue un problème in-

---

89 Frederick Wright, remarque des éditeurs dans l'article « Le régime municipal des arrondissements », *La Revue Municipale*, vol. IV, no 11, novembre 1926, p. 380.

90 « Parlant des multiples avantages de cette commission, le "Financial Circular", l'organe officiel de l'Institut des trésoriers et comptables d'Angleterre, écrit : "Il se peut qu'un jour nous voyions cette institution (C.M.M.) fonctionner en Angleterre... Londres a déjà ses avantages au point de vue de la sécurité solidaire. Les grands arrondissements continueront sans doute à régler leur propre finance, mais il est fort possible que nous ayions pour les entêtes administratives des commissions de contrôle financières" » (Frederick Wright, « La Commission métropolitaine de Montréal », *La Revue Municipale*, vol. IV, no 12, décembre 1926, p. 425). Par ailleurs, Wright remarque que : « [...] le fait que cette tentative a réussi est la meilleur indication que dans le développement des grandes agglomérations, la coopération est de beaucoup préférable à la politique d'annexion » (Frederick Wright, « La Commission métropolitaine de Montréal », *La Revue Municipale*, vol. IV, no 12, décembre 1926, p. 425).

> ter-urbain d'une haute importance qui ne peut être heureusement solutionné que par un corps de contrôle ayant le droit de s'assurer les revenus nécessaires[91].

Les articles de Wright sont remarqués. En mai 1927, *La Revue Municipale* rapporte que le gouvernement provincial songe à créer une commission spéciale pour analyser la pertinence de ce mode de gouvernement pour toute l'île de Montréal[92].

De son côté, l'Union des municipalités conserve toujours son intérêt envers l'urbanisme. Au congrès de 1927, elle adopte une résolution demandant au gouvernement d'adopter « [...] un service de renseignements urbanistiques et un personnel suffisant de consultation à cet effet [...] »[93]. En septembre 1927, *La Revue Municipale* reprend une campagne pour faire connaître l'urbanisme aux élus de la province. La livraison de ce mois publie d'ailleurs un article sur « L'urbanisme régional et ses applications ». Le besoin de dépasser les limites des municipalités pour construire des réseaux d'aqueduc et d'égouts, construire des routes, ou préserver des espaces verts, par exemple, est ici clairement énoncé. D'ailleurs, l'exemple du boulevard que la Commission métropolitaine doit construire à travers l'île de Montréal est donné en exemple :

> Bref, la plupart des questions économiques ou politiques de plusieurs villages qui se touchent ou d'une agglomération métropolitaine et ses environs sont des questions communes qui doivent être réglées par tous et chacun des groupes intéressés. Il n'est pas à l'heure actuelle de mécanisme défini pour l'action concertée ; la coopération volontaire qui, en certaines circonstances, peut devenir légalement constituée, est le seul moyen logique qui puisse la rendre possible. Comme exemple d'essai de coopération régionale on peut citer la tentative de solution du grand boulevard métropolitain de Montréal par les autorités non seulement de cette ville mais aussi des villes avoisinantes qui, d'une façon ou d'une autre, sont partie à ce projet[94].

En octobre 1927, la *Revue Municipale* annonce la publication prochaine d'un numéro spécial, élaboré en collaboration avec la Ligue du progrès civique, consacré entièrement à la

---

91 Frederick Wright, « La Commission métropolitaine de Montréal », *La Revue Municipale*, vol. IV, no 12, décembre 1926, p. 425.

92 Frederick Wright, « Un système d'arrondissements à Montréal », *La Revue Municipale*, vol. V, no 5, mai 1927, p. 191.

93 « Résolutions adoptées à la Convention 1927 », *La Revue Municipale*, vol. V, no 7, p. 262.

94 « L'urbanisme régional et ses applications », *La Revue Municipale*, vol. V, no 10, septembre 1927, p. 316.

question de l'urbanisme ; il est publié en décembre suivant[95]. Ce numéro reprend une grande partie des travaux que la Commission d'urbanisme de la Ligue du progrès civique a entrepris depuis un peu plus de deux ans ; des études présentées lors des rencontres de la sous-commission, la reproduction des « cours » d'urbanisme. Également, certaines communications présentées lors des congrès de l'Union des municipalités de la province de Québec sont reprises. Cette publication est l'aboutissement de plusieurs années d'efforts du mouvement urbanistique à Montréal et permet d'en bien saisir la nature. Le Comité de rédaction est composé de personnalités importantes : Percy E. Nobbs, Victor Barbeau, Olivar Asselin et Frederick Wright. Outre les éditeurs, ce numéro bénéficie de la collaboration d'universitaires (Édouard Montpetit, Olivier Maurault), de fonctionnaires municipaux (Honoré Parent, S. Fortin), de journalistes (Armand Mathieu), d'ingénieurs et architectes (Noulan Cauchon, Paul Seurot, Raoul Lacroix). Même le maire de Montréal, Médéric Martin, donne son appui à la nécessité d'un plan d'ensemble de l'île de Montréal[96].

4.2.5 La Commission d'étude sur le système des arrondissements

Ce mouvement reçoit un accueil favorable du côté gouvernemental. En effet, le 12 octobre 1927, un arrêté ministériel du ministre des Affaires municipales du Québec annonce la création d'une commission :

> 1. - [...] constituée aux fins d'étudier le système d'administration municipale connue sous le nom de système d'arrondissements (Borough System) dans ses rapports avec le gouvernement de la cité de Montréal et des municipalités environnantes, et de faire à ce sujet toutes les recommandations qu'elle jugera à propos ;
>
> 2. - Que cette Commission soit constituée des personnes suivantes, savoir : MM. Jos. Beaubien, Gaspard DeSerres, Geo. Hogg, P.-W. McLagan, J.-A.-A. Brodeur, James

---

95 Commission d'urbanisme de la Ligue du progrès civique de Montréal (Comité de rédaction : Percy E. Nobbs, Victor Barbeau, Olivar Asselin et Frederick Wright), 1927, « Édition spéciale d'urbanisme », *La Revue Municipale*, décembre (vol. V, no 12), 147 p.

96 « La Commission métropolitaine de l'île de Montréal, en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par sa charte, est en train de résoudre le problème de la création d'un immense boulevard à travers l'île, boulevard qui constitue une partie essentielle du plan d'ensemble. Elle surveille également, conformément aux mêmes pouvoirs, l'ouverture des rues et autres travaux dans les municipalités sous sa juridiction, et voit à ce que le tout concorde avec l'état des choses existant dans la ville proprement dite. Grâce à cette coopération spontanée et gratuite, le travail de la Ville se poursuit dans les conditions les plus satisfaisantes et, malgré l'ampleur du projet qui a jusqu'à ces dernières années effrayé pour ainsi dire les administrations qui se sont succédé [sic], le temps n'est pas loin où le plan d'ensemble de l'île de Montréal sera un fait accompli » (Commission d'urbanisme de la Ligue du progrès civique de Montréal (Comité de rédaction : Percy E. Nobbs, Victor Barbeau, Olivar Asselin et Frederick Wright), « Le maire de Montréal et la plan d'ensemble », *La Revue Municipale*, vol. V, no 12, décembre 1927, p. 6).

Ballantyne, Léon Trépanier, Albert Hudon, Dalpé Viau, J. Pelletier, H.-A. Terreault, Chs Laurendeau, J.-P. Dupuis, J.-T. Foster et J.-A.-A. Leclaire [sic] [97].

La plupart de ces personnalités ont participé à la création de la Commission métropolitaine et aux activités de la Ligue du progrès civique ou à l'Union des municipalités.

La Commission se réunit à cinq reprises entre novembre 1927 et janvier 1928. Lors de la première réunion formelle (23 décembre 1927), deux projets sont présentés. Le premier a été élaboré par quelques municipalités de banlieue de Montréal. Le second par l'ex-maire de Verdun, J.-A.-A. Leclair. Les deux projets, bien que différents quant à leurs modalités respectives, proposent d'étendre le système des arrondissements à l'île de Montréal. Quant à la pertinence d'un tel système, elle se justifie toujours par la nécessité de préserver l'autonomie des municipalités tout en mettant en place un mécanisme de coordination pour les fonctions régionales. Mais les deux projets ne font pas l'objet d'une étude approfondie. Une intervention de H.-A. Terreault fait vite dévier le débat vers l'augmentation potentielle des prérogatives de la Commission métropolitaine. C'est que les projets discutés considèrent la possibilité de diviser la Ville de Montréal en arrondissements, ce que le directeur des travaux publics considère prématuré. Pour ce dernier, seule une extension des pouvoirs de la Commission métropolitaine à l'ensemble des municipalités de l'île et le statu quo quant à la juridiction de celle-ci sur Montréal sont acceptables[98].

À la réunion suivante, le maire d'Outremont, Joseph Beaubien, tente de présenter un projet pour augmenter les pouvoirs de la Commission métropolitaine. Mais Charles Laurendeau, avocat en chef de la Ville, craint que l'étude de la question ne soit précipitée ; il affirme ne pouvoir étudier sérieusement la question rapidement. H.-A. Terreault remarque alors que la question la plus urgente est la construction d'un boulevard traversant l'île d'est en ouest. Une résolution est donc adoptée pour que la Commission métropolitaine demande à la légis-

---

[97] ANQ-Québec, fonds du Ministère des Affaires municipales du Québec (E7), Copie du Rapport d'un Comité de l'Honorable Conseil Exécutif en date du 12 octobre 1927, approuvé par le Lieutenant-gouverneur le 12 octobre 1927. Concernant une commission chargée d'étudier le système d'arrondissement en ce qui regarde certaines municipalités (1994-10-010/16), localisation : 2D00302-03-003B-01.

[98] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Le meilleur système pour la métropole », *Le Canada,* 24 décembre 1927 ; « Co-Operation in Cause of Greater Montreal Assured », *The Gazette,* 24 décembre 1927. Il est remarquable de constater jusqu'à quel point le même groupe de personnalités se retrouvent au sein de diverses instances : ainsi, après la réunion de la Commission d'étude, plusieurs des personnes présentes restent en place pour la séance de la Commission métropolitaine qui débute.

lature provinciale de recevoir les pouvoirs nécessaires pour la construction du boulevard. La maire Beaubien apparaît insatisfait de la tournure des événements : « Nous avons [...] été autorisés à préparer un projet et nous le soumettons ». Mais Charles Laurendeau insiste sur l'importance d'approfondir la question avant d'aller plus loin. Même le maire Hogg de Westmount et l'ex-maire de cette même ville, McLagan, se rallient à Maître Laurendeau. On s'en tient donc à la résolution sur le boulevard métropolitain ; la Commission métropolitaine adopte une résolution dans le même sens immédiatement après la réunion de la Commission d'étude[99].

La Commission nommée pour étudier la question du système des arrondissements se réunit de nouveau au début de janvier 1928. Le maire Beaubien réussit alors à exposer sa proposition et tente de faire approuver par la Commission le principe du système des arrondissements pour l'île de Montréal. Charles Laurendeau s'oppose à nouveau à cette proposition, arguant ne pas suffisamment connaître les principes du système : « [...] Mayor Beaubien was asking the committee to approve the principle of the project before studying it ». C'est le maire Dupuis de Verdun qui résume la situation en affirmant que les deux projets sur la table sont irréalistes puisqu'ils proposent la modification des limites municipales ; dans un cas, celles de Montréal, dans l'autre, celles des municipalités de banlieue : la seule issue lui apparaît être l'augmentation des pouvoirs de la Commission métropolitaine. Les ex-maires McLagan et Ballantyne semblent appuyer cette proposition[100].

C'est finalement cette voie que la Commission d'étude adopte, en grande partie parce qu'elle craint ne pouvoir se prononcer plus précisément sur la question qui lui était soumise avant l'ajournement de la session parlementaire à l'Assemblée législative de Québec. À la dernière réunion, le maire Beaubien affirme même que la Commission métropolitaine est, tout compte fait, une forme de système d'arrondissements : à tous le moins son commencement. L'ex-maire de Westmount renchérit : « It is a borough system [...] and we can say which is the best form — whether that be by the Metropolitan Commission or through such a project as was laid before us by Mr Leclair ». Le maire Leclair s'accommode lui aussi du con-

---

[99] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « La construction du boulevard au cours de 1928 », *Le Canada,* 29 décembre 1927 ; « Right To Construct », *The Gazette,* 24 décembre 1927.

[100] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Modified Borough System Advocated », *The Gazette,* 12 janvier 1928.

sensus qui se dégage. Toutefois, il considère que le territoire de la Commission métropolitaine devrait couvrir un rayon de 25 milles à partir du centre de Montréal et donc, inclure la rive sud du Saint-Laurent et une bonne partie de l'île Jésus ; il rejoint là Percy Nobbs qui défend la même position quant au territoire que devrait couvrir un plan d'ensemble de la région montréalaise. Mais le maire Beaubien aimerait que la Commission d'étude précise immédiatement les pouvoirs qui devraient être attribués à la Commission métropolitaine. Il se bute encore ici aux réticences de Charles Laurendeau qui argue qu'en agissant de cette manière, la Commission approuverait indirectement le principe du système des arrondissements ; ce qu'il ne veut pas faire à ce moment. Les commissaires sont en fait fort divisés quant aux nouveaux pouvoirs qui devraient être accordés à la Commission métropolitaine. Le maire Beaubien propose, pour régler l'impasse, une motion étendant le territoire de la Commission métropolitaine à toutes les municipalités de l'île de Montréal à l'exception de la Ville de Montréal ; les commissaires l'adoptent à l'unanimité[101].

La Commission métropolitaine — dont une grande partie des membres de la Commission d'étude sur le système des arrondissements fait partie — se réunit immédiatement après la réunion et adopte à l'unanimité la recommandation qui lui est soumise[102]. En novembre 1928, celle-ci demande d'ailleurs à la Législature d'étendre ses prérogatives à toute l'île de Montréal[103]. Mais c'est sans compter sur l'opposition des députés de Montréal à une telle mesure ; tout au plus, la Commission reçoit-elle le pouvoir de construire le boulevard trans-île[104]. Charles Laurendeau et H.-A. Terreault, par les opinions qu'ils ont défendues à la Commission d'étude des arrondissements, ne sont sans doute pas étrangers à cette dernière décision.

---

[101] « Whereas, it is impossible, through lack of time, for the commission to study the borough system thoroughly and to report to the Government of the province at the present session of the Legislature : "Resolved that study of the borough system be suspended until after the sessions, and— "That it be recommended that the powers of the Metropolitan Commission be extended to all municipalities on the island of Montreal with the exception of the city of Montreal"» . (CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Seeks to Bring 17 Island Towns Under Authority », *The Gazette,* 26 janvier 1928).

[102] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, procès-verbal de l'assemblée générale, 25 janvier 1928.

[103] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Commission métropolitaine », *Le Devoir,* 16 janvier 1928.

[104] Voir Statuts de Québec, 19 Georges V, chapitre 103, *Loi modifiant la loi constituant en corporation la Commission métropolitaine de l'île de Montréal,* sanctionnée le 4 avril 1929, p. 2.

Quant à la Commission d'étude sur le système des arrondissements, elle ne termine pas son mandat. La mort de son président, Gaspard DeSerres, en décembre 1928, met fin à une Commission déjà moribonde ; des quelques réunions tenues depuis sa création en novembre 1927, il ne subsiste d'ailleurs aucun procès-verbal[105].

C'est une plaquette publiée en novembre 1928 par le *Municipal Service Bureau* dirigé par Frederick Wright, *« A Symposium of Opinion on the Borough System of Government for Greater Montreal »,* qui demeure le témoignage le plus éloquent de la campagne en faveur du système des arrondissements, y compris l'épisode de la Commission d'étude. Outre plusieurs membres de la Commission des arrondissements (Joseph Beaubien, J.-Maurice Gabias, P.W. McLagan), cette publication met à contribution des professionnels des finances municipales, des représentants de la Ligue du progrès civique et d'autres personnalités militant pour le système d'arrondissements à Montréal comme à l'étranger. Les avantages du système d'arrondissements y sont révisés avec moult détails, tant en général que pour des aspects particuliers. Des articles y explorent les différents systèmes d'administration municipaux étrangers, principalement à Londres, Paris et New York. Également, les tentatives de mise en place d'un tel système à Cleveland et plus particulièrement à Pittsburgh sont analysées avec précision. Les avantages pour régler les problèmes du transport, des valeurs foncières et de l'urbanisme y sont développés. Également, plusieurs articles résument l'activité de la Commission métropolitaine de Montréal et explorent les possibilités pour que la Commission serve de base à la mise en place d'un plan d'ensemble[106]. De la genèse de la Commission métropolitaine à l'échec de la Commission des boroughs, ce document incarne près de dix années d'une campagne entreprise par les réformistes métropolitains en faveur du système des arrondissements à Montréal.

---

[105] « [...] Relativement à cette fameuse Commission instituée par arrêté ministériel, en octobre 1927, pour étudier un projet d'administration de l'Île de Montréal, par arrondissements, elle eut le sort de certains autres organismes du genre, elle s'éteignit sans avoir accompli quoique ce soit. C'est à la mort de son président, M. Gaspard DeSerres, survenue en décembre 1928, que prit fin la Commission qui avait tenu tout au plus deux séances, dont les procès-verbaux n'existent même pas. [...] » (ANQ-Québec, fonds du Ministère des Affaires municipales du Québec (E7), Lettre de Léon Trépanier, ancien membre de la Commission de 1927, à Maurice Turgeon, chef du Service des Recherches Économiques de la Commission municipale de Québec, 5 mars 1953, (1994-10-010/16), localisation : 2D00302-03-003B-01).

[106] The Municipal Service Bureau (Frederick Wright editor). *A Symposium of Opinion on the Borough System of Government for Greater Montreal.* Montréal : The Municipal Service Bureau, 57 p.

4.3 La planification de l'île de Montréal entre 1929 et 1939 : une lutte entre la Ville de Montréal et la Commission métropolitaine pour en acquérir la responsabilité

Malgré la fin abrupte des travaux de la Commission d'étude sur le système des arrondissements, certains acteurs poursuivent une campagne pour implanter un nouveau mode d'administration sur l'île de Montréal[107]. Se déroulant pour l'essentiel de 1929 à 1935, cette nouvelle tentative est une fois de plus animée par les promoteurs de la première heure : Frederick Wright, directeur du *Municipal Service Bureau*, P.W. McLagan et J.-A.-A. Leclair, respectivement ex-maires de Westmount et de Verdun, Jos Beaubien, maire d'Outremont, E.T. Sampson, secrétaire-trésorier d'Outremont et de la Commission métropolitaine. Quelques nouveaux personnages apparaissent mais représentent des organisations déjà engagées : J.-M. Gabias, président de la Commission métropolitaine et Armand Mathieu, président de la Ligue du progrès civique, par exemple. Mais le discours qui est alors entendu semble tirer les enseignements de l'échec de la Commission d'étude ; plus que l'implantation d'un mode de gestion entièrement nouveau, c'est maintenant l'idée d'une augmentation graduelle des pouvoirs de la Commission métropolitaine, en tendant vers le système des arrondisse-

---

[107] Ces interventions prennent tant la forme d'articles de journaux que de communications diverses. Voir, entre autres, les articles sur la Commission métropolitaine, dans *La Revue Municipale* d'octobre 1930, p. 239, de février 1931, p. 41 et de juin 1931, p. 143. La conférence qu'Émile Vinck donnait au congrès de l'Union des municipalités de la province de Québec en 1925 est par ailleurs reprise dans *La Revue Municipale* de juillet 1931, p. 185. D'autres articles paraissent en novembre 1931, p. 287-293, novembre 1932, p. 25 et avril 1935, p. 21. Voir aussi Frederick Wright, « Système administratif du Grand Montréal », *La Revue Municipale*, vol. XIII, no 7, juillet 1935, p., 9. De nombreux articles paraissent aussi dans les quotidiens montréalais. Il s'agit de lettres ouvertes, mais plus souvent de comptes rendus d'allocutions effectuées à diverses tribunes comme la Ligue du progrès civique, le *Junior Board of Trade* ou des stations radiophoniques. Voir, par exemple, CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Borough System Has Support of Two Civic Experts », *Le Devoir,* 16 janvier 1928 (débat entre MM. Biggar et Beaubien devant le *Junior Board of Trade* ; « Commission Here Similar to London Borough System », *The Gazette,* 13 mai 1931 (allocution de E.T. Sampson devant le *Junior Board of Trade* ; « Would Introduce Borough System by Co-Operation », *The Gazette,* 10 juin 1931 (allocution de A.F. Bell, secrétaire-trésorier de Westmount devant le *Junior Board of Trade* ; « Urges Supervision of City Finances by A Commission », *The Gazette,* 30 janvier 1932 (allocution de Milton Hersey à la radio de CKAC). Voir aussi CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-019, livre no 4 : « London System of Boroughs Favored », *The Gazette,* 9 mars 1932 (allocution de J.-A.-A. Leclair devant la Ligue de propriétaires de Montréal ; « Borough System Topic of Address », *The Gazette,* 23 juillet 1932 (allocution de James A. Whittaker devant l'association des propriétaires de Beaconsfield) ; « Twelve Boroughs are Suggested in J.A.A Leclair Plan », *The Gazette,* 10 novembre 1932 (allocution devant la chambre de commerce) ; « Borough System's Advantages Urged », *The Gazette,* 10 février 1933 (allocution d'Armand Mathieu secrétaire honoraire de la Ligue du progrès civique, à la radio de CKAC) ; « Les avantages du régime des arrondissements », *Le Canada,* 25 septembre 1933 (Causerie d'Armand Mathieu à la radio) ; « Biggar Seeks New Government Form », *The Gazette,* 11 avril 1935 (allocution devant le *Electrical Club of Montreal*). Après 1935, la campagne devient moins intensive, pour l'essentiel, seule la Ligue du progrès civique la poursuit : CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-019, cartable noir : « Local Borough Plan Held To Be Solution », *The Montreal Star,* 4 mars 1936 (allocution d'Armand Mathieu au cercle d'études Saint-Paul) ; « Me Armand Mathieu prône le système des arrondissements », *Le Canada,* 15 août 1938 ; « Civic Confederation », *The Gazette,* 25 novembre 1938.

ments, mais sans toucher aux limites des municipalités, qui est maintenant mise de l'avant[108]. Frederick Wright résume l'esprit de cette nouvelle campagne dans un recueil analysant l'organisation métropolitaine en Amérique du Nord où il reprend l'argumentation qu'il tenait déjà en 1926 dans *La Revue Municipale*[109].

Ces six années d'activisme portent fruit puisque le gouvernement provincial crée, une nouvelle fois, une Commission pour étudier le système des arrondissements[110]. Mais celle-ci, formée pour l'essentiel des même acteurs qui poussent l'idée du système depuis les années

---

[108] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-019, livre no 4 : Voir entre autres, « Gabias Suggests Middle Course in Civic Government », *The Gazette,* 11 janvier 1933 (allocution devant la chambre de commerce) ; « Civic Government of London Sought », *The Gazette,* 18 avril 1935. Avec l'aggravation des problèmes financiers de Montréal durant la crise économique, certains acteurs, dont le *Board of Trade* et la Ligue du progrès civique se questionnent sur l'opportunité de soumettre les finances de la Ville de Montréal au contrôle financier de la Commission métropolitaine. Voir à ce sujet : CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Borough System Advocates Form New Battle Line », *The Gazette,* 26 décembre 1931 ; « Montreal Civic Government », *The Gazette,* 26 décembre 1931 ; « Urges Supervision of City Finances by A Commission », *The Gazette,* 30 janvier 1932. AH-019, livre no 4 : « Le contrôle par la Commission métropolitaine », *Le Canada,* 16 novembre 1933. AH-019, cartable noir : « Faudrait-il confier Montréal à la Commission métropolitaine? », *La Patrie,* 29 octobre 1936 ; « L'administration de la Métropole », *Le Canada,* 2 novembre 1936 ; « City Executive Abolition Seen As Reform Aim », *The Gazette,* 2 janvier 1937.

[109] Cette analyse de la Commission métropolitaine est faite dans l'ouvrage *The Government of Metropolitan Areas* que dirige Paul Studenski pour le compte de la *National Municipal League* étasunienne. L'ouvrage est publié en 1930. Voir aussi sur cet ouvrage CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 ; « Metropolitan Areas », *The Gazette,* 18 décembre 1930. Frederick reprend cette argumentaire dans les quotidiens à la fin de 1930 : « L'urbanisme et la commission métropolitaine », *La Presse,* 8 septembre 1930 ; « Commission métropolitaine et urbanisme », *Le Canada,* 5 novembre 1930.

[110] AH-019, livre no 4 : « Study of Borough System Held Over », *The Gazette,* 14 mars 1935 ; « Le système d'arrondissements », *La Presse,* 14 mars 1935 ; « Ways of Governing City to Be Studied », *The Gazette,* 18 avril 1935 ; « Bill For Island Is Passed », *The Gazette,* 25 ou 26 avril 1935 ; « Commission of Ten To Investigate Municipal Problems Of Montreal », *The Gazette,* 27 avril 1935. Statuts de Québec, 25-26 Georges V, chapitre 114, *Loi concernant la création d'une commission chargée de mettre à l'étude un nouveau régime municipal pour l'île de Montréal.* sanctionnée le 18 mai 1935, p. 435.

1920, est peu productive[111]. Les seules traces qu'elle laisse sont deux résolutions soumises à la Commission métropolitaine[112]. Elle est abolie officiellement en juillet 1936[113].

Comparativement à la période précédente, la période qui va de 1929 à 1939 se distingue par les tentatives pour mettre en place un cadre d'aménagement pour l'île de Montréal. Mais les événements rattrapent vite l'analyse de Frederick Wright et de ceux qui souhaitent voir cette fonction assumée par une Commission métropolitaine remodelée selon les principes du système d'arrondissements[114]. En fait, comme nous le décrivons dans les sections suivantes, plusieurs groupes d'acteurs au niveau de la Ville, de la Commission métropolitaine et de la province usent de stratégies pour que la planification de l'île de Montréal leur soit confiée. C'est ainsi que les tentatives pour implanter une planification régionale font ressortir les tensions entre les différents paliers de pouvoir et soulignent l'importance des fonctionnaires dont l'influence s'était déjà fait sentir lors de l'épisode de la Commission des *Boroughs* de 1927.

4.3.1 La suite de la campagne de la Ligue du progrès civique

Dans les mois suivant la publication de ses travaux dans les pages de la *Revue Municipale* de décembre 1927, la Ligue du progrès civique continue son action pour que l'urbanisme, et plus particulièrement l'élaboration d'un plan d'ensemble de l'île de Montréal,

---

111 « L'Honorable Premier Ministre, dans un mémoire en date du 29 août, (1935), expose : Qu'en vertu de l'article 1 de la Loi concernant la création d'une Commission chargée de mettre à l'étude un nouveau régime municipal pour l'Île de Montréal (25-26 George V, chapitre 114), le Lieutenant-Gouverneur en conseil peut créer une commission dite "la Commission d'étude du régime municipal de l'Île de Montréal", composé de dix membres au plus ; Qu'il y a lieu de créer cette commission et désigner les membres. EN CONSÉQUENCE, l'honorable Premier Ministre recommande qu'une commission soit créée dite "la Commission d'étude du régime municipal de l'Île de Montréal", et qu'elle soit composée des personnes suivantes : M. Camillien Houde, C.B.E., maire de Montréal ; M. Joseph Beaubien, maire d'Outremont ; M. John Jenkins, maire de Westmount ; M. Napoléon Courtemanche, maire de Montréal-Est ; M. W.H. Biggar, échevin de la cité de Montréal et président de la Commission Métropolitaine de l'Île de Montréal ; M. A.A. Desroches, échevin de la cité de Montréal ; M. J.A.A. Leclair, ex-maire de Verdun ; M. Émery Sauvé, président de la Ligue des propriétaires de Montréal ; M. Alfred Charpentier, président général des syndicats nationaux catholiques ; M. R. Brunet, président du Conseil des métiers et du travail ». ANQ-Québec, fonds du Secrétariat de la province (E4), Copie du rapport d'un Comité de l'Honorable Conseil Exécutif, en date du 29 août 1935, approuvé par le Lieutenant Gouverneur le 29 août 1935. Concernant la Commission d'étude du régime municipal de l'Île de Montréal, (1960-01-483/683), localisation : 7C 013 04-03-005A-01.

112 Dont nous ne connaissons d'ailleurs pas la teneur. CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, procès-verbaux de l'assemblée générale, 9 octobre 1935 et 23 octobre 1935, boîte 3260

113 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, procès-verbaux de l'assemblée générale, 29 juillet 1936, boîte AH-010.

114 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-019, livre no 4 : « Town Planning and Borough System », *The Gazette,* 6 juin 1932.

soit enfin entrepris par les autorités municipales. Pour Percy Nobbs, le système des arrondissements ne garantit pas en lui-même l'application des principes de l'urbanisme à Montréal ; le système est avant tout un outil. Nobbs considère donc indispensable qu'une législation provinciale appuie tout mécanisme de gestion métropolitaine afin d'encadrer les interventions en matière d'urbanisme[115].

C'est dans cet esprit que la Ligue prépare un projet de loi « autorisant la création des commissions d'urbanisme municipales et régionales ; la réglementation des subdivisions de terrains et décrétant l'imposition d'amendes pour infractions »[116]. Les représentants de la Ligue ne s'en cachent pas ; il s'agit d'un moyen pratique pour « établir, imposer et faire respecter le plan d'ensemble indispensable au développement de la ville »[117]. Mais surtout, en proposant une loi provinciale, les représentants de la Ligue du progrès civique croient pouvoir éviter les aléas de la politique municipale qui ont empêché la concrétisation d'un projet qu'ils défendent depuis plusieurs années. En privilégiant cette voie, Percy Nobbs entrevoit les problèmes de l'établissement d'un véritable système d'arrondissements :

> Malgré tout les respect [sic] que nous avons pour nos aïeux et le travail de nos autorités, nous devenons quelque peu fatigués de cette méthode d'urbanisme par "petit brin". Cela ne pourra jamais surmonter la difficulté justement à cause de son importance. Les échevins à court terme ne peuvent jamais accomplir autre chose que des surprises occasionnelles dans le domaine de l'urbanisme. Les exécutifs qui ont charge des mille et un problèmes de l'administration et qui veulent de plus s'occuper d'urbanisme ne pourront pas suffire à la tâche. Il ne peut y avoir de coordination dans ces conditions. Bien que le plan d'une ville ne puisse jamais être complété tant que la

---

[115] Déjà en novembre 1928, dans un article publié dans la plaquette de Frederick Wright portant sur le système des arrondissements, Nobbs s'interroge sur le lien entre l'urbanisme et le système : « [...] Now there is a difference of opinion as to whether this machinery should be set up first and the fundamental legislation afterwards, or whether the principles should be established by legislation and the administrative machinery be designed to carry out these principles. On this aspect of our problem much could be said in support of the latter view. Of course in formulating legislation the means for giving it effect must be born in mind, but it is probably easier to modify administrative machinery than to tinker with fundamental principles, and clear thinking on these vital problems of development will, in my opinion, be facilitated by at least studying basic legislation before going too far with the design of administrative machinery » (Percy E. Nobbs, « The Borough System from a Town Planning Point of View », *The Borough System of Government for Greater Montreal,* November 1928, p. 46). Nobbs n'est pourtant pas opposé à ce que ce soit la Commission métropolitaine (non plus que la Ville d'ailleurs) qui accomplisse le travail. Voir à ce sujet : CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « La question d'un plan d'urbanisme dans le district », *Le Canada,* 5 novembre 1930 ; « Nobbs Backs Idea On Town Planning », *The Gazette,* 5 novembre 1930.

[116] City Improvement League of Montreal, *A Suggested Town Planning and Zoning Enabling Act for the Province of Quebec,* Reprinted from « The Municipal Review of Canada », January 1929, 7 p. Voir *La Revue Municipale,* vol. VII, no 10, octobre 1929, p. 233, pour le libellé du projet en français.

[117] Armand Mathieu, « L'urbanisme, c'est l'ordre et l'économie dans la ville, et le zonage, le confort et le bien-être des citoyens », *La Revue Municipale,* vol. VII, no 10, octobre 1929, p. 236.

> population augmente il ne peut y avoir d'urbanisme sans une organisation permanente qui dure le temps de plusieurs administrations civiques[118].

Bien qu'elle bénéficie d'appuis importants, la Ligue du progrès civique échoue dans ses tentatives pour que le gouvernement adopte son projet. Malgré tout, comme nous le verrons avec l'épisode de la Commission du troisième centenaire (section 4.3.4), elle réussit à diffuser ses idées dans les cercles municipaux ; certains fonctionnaires de la Ville qui fréquentent la Ligue tentent, en partie pour éviter de se faire damer le pion par d'autres instances gouvernementales, d'en appliquer les idéaux.

4.3.2 La Ville de Montréal tente de s'imposer en matière de planification urbaine

Le 25 novembre 1930, le Comité exécutif de la Ville de Montréal crée une Commission technique composée de sept ingénieurs. Celle-ci doit conseiller le Comité sur toute les questions techniques qui lui sont soumises[119]. Le 13 décembre suivant, un comité d'urbanisme, relevant de cette commission technique, est aussi créé. Ces deux instances sont formées principalement d'employés municipaux de Montréal. Certains fréquentent les cercles de la Ligue du progrès civique ; c'est le cas de l'ingénieur S.-J. Fortin, qui est secrétaire de ces deux comités. D'autres débutent une carrière d'urbaniste au sein de l'appareil municipal ; par exemple, Aimé Cousineau, qui devient directeur du Service de l'urbanisme en 1944. Par ailleurs, des personnalités montréalaises reconnues pour leur intérêt en matière d'aménagement sont aussi nommées membres de ces comités. C'est le cas de A. Beaugrand-Champagne, de Raoul Lacroix et de Frederick G. Todd[120].

La position du comité d'urbanisme apparaît ambiguë, sa place dans l'appareil administratif encore à définir et ce, malgré l'appui de plusieurs fonctionnaires et même du Comité

---

[118] Percy E. Nobbs, « Loi d'urbanisme projetée », *La Revue Municipale*, vol. VII, no 10, octobre 1929, p. 240.

[119] VM-DGDA, fonds du Comité exécutif (VM1), dossiers de résolutions du Conseil (3è série, no 39 612), extrait du procès-verbal d'une assemblée spéciale du Conseil municipal de Montréal, tenue mardi le 25 novembre 1930.

[120] VM-DGDA, fonds du Comité exécutif (VM1), dossiers de résolutions du Conseil (3è série, no 39 612), extrait du procès-verbal d'une assemblée du Comité exécutif de la Cité de Montréal, tenue le 13 décembre 1930.

exécutif[121]. En plus, le manque de ressources et la concurrence d'autres instances, tant à l'intérieur de la Ville qu'à l'extérieur de cette dernière, l'empêchent de jouer adéquatement son rôle. Ainsi, dans une lettre au directeur des services, le directeur des travaux publics s'inquiète du manque de personnel qui ne permet pas au comité de procéder aux travaux du plan d'ensemble de la Ville et de l'île de Montréal[122].

L'insuccès du Comité d'urbanisme pour mettre en branle l'élaboration d'un plan d'ensemble de l'île de Montréal laisse la voie libre aux initiatives d'autres acteurs pressés d'aller de l'avant. C'est le cas de la Ligue du progrès civique qui envoie une délégation formée, entre autres, de Milton Hersey, Percy Nobbs, Frederick Todd, Armand Mathieu, et W. H. Atherton pour présenter une résolution demandant à la Législature de confier à la Commission métropolitaine la responsabilité d'élaborer le plan d'ensemble[123]. Cette initiative inquiète le secrétaire du Comité d'urbanisme de la Ville de Montréal qui y voit un danger pour l'indépendance de la Ville et pour l'avenir de son comité : « [...] Comme de raison, ce sera Montréal qui paiera pour un plan dressé hors de son contrôle. Que va devenir le Comité

---

[121] « Le Comité exécutif désire que les deux Présidents et les deux Secrétaires des deux Commissions Technique et d'Urbanisme, ainsi que vous-même, vous réunissiez pour aviser quant aux moyens de mettre fin au "deadlock" qui existe actuellement en ce qui concerne la Commission d'Urbanisme. [...] » (VM-DGDA, fonds du Comité exécutif (VM1), dossiers de résolutions du Conseil (3è série, no 39 612), lettre de Honoré Parent, directeur des services, à J.-E. Blanchard, Directeur des Travaux Publics, 28 mars 1931).

[122] « Tous sont d'avis que le Comité d'Urbanisme devrait être maintenu en fonction mais qu'il est nécessaire qu'il lui soit adjoint un chef urbaniste avec un personnel adéquat. Ce chef d'urbanisme devra consacrer tout son temps à l'exercice de ses fonctions; il pourrait être un des membres du Comité d'Urbanisme ou un homme compétent pris en dehors dudit Comité. Avec un tel personnel, le Comité d'Urbanisme pourra commencer et mener à bonne fin le plan d'ensemble de la Cité qui, plus tard, pourra être amplifié pour y inclure toute l'île de Montréal » (VM-DGDA, fonds du Comité exécutif (VM1), dossiers de résolutions du Conseil (3è série, no 39 612), lettre de J.-E. Blanchard, directeur des travaux publics à Honoré Parent, directeur des services, 31 mars 1931).

[123] « ATTENDU que la requête de la Ligue du Progrès civique, en date du 28 octobre dernier, adressée à l'Honorable Premier Ministre de la Province de Québec demandant l'adoption par la Législature d'une loi d'urbanisme immédiatement applicable au district comprenant l'île de Montréal et les municipalités environnantes, a reçu l'appui des organisations les plus importantes des cités et district ; et ATTENDU que la charte de la Commission métropolitaine doit être incessamment amendée pour lui permettre de construire le boulevard projeté à travers l'île de Montréal ; et ATTENDU que ce projet ne sera d'aucune utilité à moins que les moyens ne soient immédiatement pris pour projeter ses connections avec tous les territoires municipaux concernés afin de préserver son caractère comme boulevard d'une communication rapide et aussi de lui permettre de donner le service le plus efficace à toutes les municipalités adjacentes ; Qu'il soit résolu qu'une délégation composée des officiers de la Ligue du Progrès civique inc., reçoive instruction de se rendre auprès de l'Honorable Premier Ministre et de le presser d'incorporer dans la Bill de la Commission métropolitaine, maintenant devant la Législature, une clause pourvoyant à ce que la Commission métropolitaine ait les pouvoirs requis : (a) pour l'aviser quant aux matières concernant l'urbanisme, plan d'ensemble et de zonage tant municipal que régional sur le territoire de l'île de Montréal ; (b) de la manière ordinaire de fournir les fonds nécessaires à la dite Commission d'urbanisme pour le paiement d'experts, dessinateurs [...] » (VM-DGDA, fonds du Comité exécutif (VM1), dossiers de résolutions du Conseil (3è série, no 39 612), « L'urbanisme et la commission métropolitaine », *La Presse,* 11 décembre 1931). Cette approche recevait d'ailleurs l'appui d'Étienne de Groer, membre du conseil d'administration de la Société française des Urbanistes, dans un article qu'il publie dans *La Revue Municipale* de septembre 1930, p. 205.

d'urbanisme qui existe présentement? »[124]. Devant l'urgence d'insuffler un nouveau dynamisme au comité d'urbanisme, son secrétaire (qui est aussi secrétaire de la Commission technique) presse le président du Comité exécutif de lui allouer les ressources nécessaires[125]. Il lui propose également de créer une véritable Commission d'urbanisme :

> [...] une vraie Commission d'urbanisme composée du maire, du président du Comité exécutif, du directeur des Services et de 2 ou 3, ou même plus, échevins. Il y a des cinquantaines de ces organisations aux États-Unis et il n'y en a pas deux pareillement constituées.
>
> Je ne puis assez insister sur la nécessité de créer et de mettre à l'œuvre une telle commission. Voilà 20 ans qu'elle devrait exister. Il va en coûter des millions à la Cité pour expropriation seulement et cela parce que nous n'avions pas une Commission d'urbanisme et un plan d'ensemble, plan photographique aérien de l'île de Montréal, etc. Je n'entrerai pas dans les détails car il faudrait écrire un volume sur le sujet. [...][126].

Les représentations répétées du secrétaire de la Commission technique ne sont pas reçues plus favorablement par le nouveau Comité exécutif qui est formé à la suite des élections municipales d'avril 1932. Ce dernier abolit le Comité d'urbanisme dès le lendemain de sa nomination[127]. L'abolition survient d'ailleurs alors que le nouveau président du Comité exécutif de Montréal est encore pour quelques jours président de la Commission métropolitaine.

Cette abolition est loin de mettre fin aux tentatives pour lancer le processus d'élaboration du plan d'ensemble. Le 28 juillet 1932, S. Fortin revient à la charge en deman-

---

[124] VM-DGDA, fonds du Comité exécutif (VM1), dossiers de résolutions du Conseil (3è série, no 39 612), lettre de S. Fortin, ingénieur-Conseil attaché au Comité exécutif à Honoré Parent, directeur des services, 12 décembre 1931.

[125] « Le Comité d'urbanisme, crée [sic] par résolution du Comité exécutif le 13 décembre 1930, ne peut guère fonctionner avantageusement car il n'y a ni directeur, ni personnel. Les fonctions d'une Commission Technique et celles d'un Comité d'urbanisme sont radicalement différentes. La Commission Technique est une commission de contrôle et de révision, elle n'a pas besoin d'un personnel. Le Comité d'urbanisme ne peut rien faire sans ingénieurs, dessinateurs, etc. [...] » (VM-DGDA, fonds du Comité exécutif (VM1), dossiers de résolutions du Conseil (3è série, no 39 612), lettre de S. Fortin, Ingénieur-Conseil attaché au Comité exécutif à Tancrède Fortin, président du Comité exécutif, 23 décembre 1931).

[126] VM-DGDA, fonds du Comité exécutif (VM1), dossiers de résolutions du Conseil (3è série, no 39 612), lettre de S. Fortin, Ingénieur-Conseil attaché au Comité exécutif à Tancrède Fortin, président du Comité exécutif, 23 décembre 1931. Encore le 29 décembre 1931, S. Fortin transmet un rapport au directeur des Travaux publics pour lui recommander diverses mesures susceptibles de relancer le Comité d'urbanisme. Voir à ce sujet, VM-DGDA, fonds du Comité exécutif (VM1), dossiers de résolutions du Conseil (3è série, no 39 612), lettre de S. Fortin, secrétaire de la Commission technique et d'Aimé Cousineau, secrétaire du Comité d'urbanisme à Élie Blanchard, directeur des travaux publics, 29 décembre 1931.

[127] VM-DGDA, fonds du Comité exécutif (VM1), dossiers de résolutions du Conseil (3è série, no 39 612), extrait du procès-verbal d'une assemblée du Comité exécutif de la Cité de Montréal, tenue le 16 avril 1932.

dant au directeur des travaux publics les autorisations nécessaires pour modifier la charte de la Ville en conséquence. L'ingénieur Fortin est d'ailleurs maintenant convaincu que le plan doit comprendre toute l'île de Montréal et même plus :

> Tout plan d'ensemble de la Cité doit nécessairement comprendre toute l'île de Montréal, même certaines municipalités au-delà du fleuve où la Cité n'a pas juridiction.
>
> Donc, dès maintenant, il faut se munir d'une législation adéquate ; il nous faut obtenir certains pouvoirs d'homologation, d'expropriation et le pouvoir d'exiger des municipalités intéressées de contribuer dans une certaine mesure au coût des améliorations effectuées[128].

Le Comité exécutif prend une décision favorable le 13 septembre 1932[129]. L'ingénieur Fortin travaille sérieusement au projet pendant plusieurs semaines. Quelque jours plus tard, il présente déjà au Directeur des services les grands principes devant guider l'élaboration du projet de loi devant permettre à la Ville de préparer le plan d'ensemble. Il réitère la nécessité pour le plan d'englober toute l'île de Montréal. De là, ce projet ne peut être mené par un service de la Ville uniquement et doit prendre en considération les municipalités environnantes. Sa proposition consiste en la création, d'une part, d'une Commission d'urbanisme relevant du Conseil de ville de Montréal ou indépendante et, d'autre part, en la création d'un bureau de professionnels. Son projet prévoit enfin le rapatriement par la Ville de plusieurs responsabilités dévolues alors à la Commission métropolitaine[130].

L'ingénieur Fortin connaît bien les grands courants européens et étasuniens en matière de gestion métropolitaine. En octobre 1932, il assiste à un colloque — *Regional Planning, Government, and Administration in Metropolitan Areas* — à l'Université de New York où se

---

[128] VM-DGDA, fonds du Comité exécutif (VM1), dossiers de résolutions du Conseil (3è série, no 39 612), lettre de S. Fortin, Ingénieur-Conseil attaché au Comité exécutif à J.-E. Blanchard, directeur des travaux publics, 28 juillet 1932.

[129] VM-DGDA, fonds du Comité exécutif (VM1), dossiers de résolutions du Conseil (3è série, no 39 612), lettre d'Honoré Parent, directeur des services à S. Fortin, Ingénieur-Conseil attaché au Comité exécutif, 14 septembre 1932.

[130] « L'article 14, de la loi 14, Geo. V, ch. 107 et les articles 5 et 13 de la loi 18, Geo. V, ch. 120 (1928) de la Charte de la Commission métropolitaine devraient être abrogés et les pouvoirs y conférés, passés à la Commission proposée » (VM-DGDA, fonds du Comité exécutif (VM1), dossiers de résolutions du Conseil (3è série, no 39 612), lettre de S. Fortin, Ingénieur, à Honoré Parent, directeur des services, 21 septembre 1932).

retrouvent plusieurs sommités dont Thomas Adams, Paul Studenski et Robert Moses[131]. Dans le contexte où les projets d'élargissement des pouvoirs de la Commission métropolitaine et du système des arrondissements sont toujours discutés, Fortin remarque que tout en pouvant s'inspirer des modèles étrangers, Montréal ne peut les implanter tels quels et doit trouver une solution adaptée à ses problèmes[132].

Par ailleurs, le projet de la Ligue du progrès civique qui tente toujours de faire adopter des mesures favorisant l'urbanisme par le gouvernement du Québec inquiète Fortin :

> [...]
>
> Ce projet de loi, s'il est adopté, forcera Montréal à se nommer une Commission d'Urbanisme qui serait en quelque sorte sous la tutelle du gouvernement provincial.
>
> Il vaudrait mieux que la Cité agisse elle-même en la matière [...][133].

Mais les inquiétudes de Fortin n'émeuvent pas le Comité exécutif qui met un frein à ses initiatives[134]. Il faut attendre quelques mois après les élections de 1934 pour que le Comité exécutif crée une nouvelle Commission pour mettre en branle l'élaboration du plan : la Commission du plan d'ensemble de la Ville, formée de H.-A. Terreault, S. Fortin et L.-J. Leroux[135]. Par ailleurs, en avril 1935, la Ville obtient une modification à sa charte pourvoyant à la créa-

---

131 Le britannique Thomas Adams (1871-1940) est un pionnier de l'urbanisme qui a travaillé au Royaume-Uni, aux États-Unis et au Canada. Au Royaume-Uni, il est, entre autres choses, engagé dans le mouvement des Cités Jardins et est un des fondateurs du *Town Planning Institute* (1914). Au Canada, il conseille la Commission de conservation du Canada (1914) et organise la *Civic Improvement League* nationale. Aux États-Unis, il dirige le *Regional Plan of New York* (1923-1930) et enseigne dans les plus grandes universités (Hall, 1988 ; http ://www.library.cornell.edu/Reps/DOCS/adams_t.htm). Paul Studenski (1887-1961) est professeur à l'Université de New York et est un des dirigeants de la *National Municipal League.* Il dirige, entre autres, le recueil *Metropolitan America* (1930). Robert Moses (1888-1981) est un fonctionnaire municipal new yorkais qui occupe, de 1930 à 1968, des fonctions tant à la Ville qu'à l'État de New York. Il est à l'origine de plusieurs opérations d'urbanisme majeures qui comprennent l'aménagement de parcs, de routes panoramiques, d'autoroutes, de ponts et de logements publics (http ://www.noguchi.org/moses.html). Sur Adams voir Simpson (1985) et sur Moses voir Caro (1975).

132 VM-DGDA, fonds du Comité exécutif (VM1), dossiers de résolutions du Conseil (3è série, no 39 612), lettre de S. Fortin, Ingénieur, à Honoré Parent, directeur des services, 23 novembre 1932.

133 VM-DGDA, fonds du Comité exécutif (VM1), dossiers de résolutions du Conseil (3è série, no 39 612), lettre de S. Fortin, Ingénieur, à Honoré Parent, directeur des services, 24 novembre 1932.

134 « [...] J'ai discuté encore une fois avec la Comité exécutif la question de préparer une législation concernant l'urbanisme à être incluse dans les amendements à la charte. Le Comité exécutif, vu les nombreux problèmes qu'il a devant lui actuellement et à cause de la nécessité où il se trouve de réduire les dépenses, désire que cette question demeure en suspens pour le moment » (VM-DGDA, fonds du Comité exécutif (VM1), dossiers de résolutions du Conseil (3è série, no 39 612), lettre d'Honoré Parent, directeur des services, à S. Fortin, Ingénieur, 16 décembre 1932).

135 VM-DGDA, fonds du Comité exécutif (VM1), dossiers de résolutions du Conseil (3è série, no 39 612), extrait du procès-verbal d'une assemblée du Comité exécutif de la Cité de Montréal tenue le 21 août 1934.

tion d'une Commission d'urbanisme[136]. Mais, encore une fois, ces nouvelles commissions restent sans lendemain.

4.3.3 Le pacte fiscal de 1935 : une condition pour le succès des politiques métropolitaines ou la confirmation de l'autonomie montréalaise[137]?

Au moment même où des fonctionnaires sont confrontés aux résistances politiques quant à la réalisation d'un plan d'urbanisme pour l'île de Montréal, les autorités montréalaises réussissent à convaincre le gouvernement de la nécessité d'un nouveau pacte fiscal qui implique certaines municipalités du district métropolitain.

Deux nouvelles taxes, une taxe de vente de 2% et un impôt sur le revenu des particuliers, sont ainsi mises en place. Ces deux mesures permettent à Montréal de diversifier sa structure de taxation et ouvrent la porte à une fiscalité locale progressive. Mais par rapport à notre étude, c'est surtout la portée régionale de ces deux nouvelles mesures qui nous intéresse.

La Ville de Montréal réussit à convaincre la Législature provinciale de la nécessité d'étendre ces deux nouvelles taxes à onze municipalités de l'île pour éviter la fuite de l'activité commerciale, des entreprises et des ménages aisés[138]. Le revenu net de ces taxes est redistribué entre les diverses municipalités proportionnellement à leur poids démographique par l'intermédiaire de la Commission métropolitaine.

Montréal n'est pas la seule bénéficiaire de cette mesure. En effet, d'année en année, 10% de la taxe de vente perçue sur son territoire est redistribué dans les dix municipalités de la banlieue de l'île qui participent au programme. Mais la redistribution de l'impôt sur le revenu, qui est nettement avantageuse pour Montréal — tout comme pour Saint-Laurent, Montréal-Nord, Pointe-aux-Trembles, Montréal-Est, Saint-Michel et Verdun — lui permet de récupérer cet argent.

---

[136] VM-DGDA, fonds du Comité exécutif (VM1), dossiers de résolutions du Conseil (3è série, no 39 612), Extraits des Statuts de Québec, 25-26 George V, chap. 113, 1935, loi modifiant la charte de la Cité de Montréal, sanctionnée le 11 avril 1935.

[137] Cette section s'inspire de Collin (1994).

[138] La taxe et l'impôt s'appliquent à Montréal, Westmount, Verdun, Outremont, Montréal-Est, Mont-Royal, Pointe-aux-Trembles, Montréal-Ouest, Saint-Laurent, Saint-Michel et Montréal-Nord.

Pour Collin, cette innovation fiscale mérite d'être soulignée :

> [...] l'imposition de l'impôt local sur le revenu à l'échelle de la région métropolitaine représente nettement une innovation et une originalité qui doit être mise en évidence. Elle constitue une réponse certes partielle mais néanmoins efficace au problème de la taxation des non-résidants (Collin, 1994 : 24).
>
> [...] le mode de redistribution de la taxe de vente permet, en quelque sorte, de tenir compte de la contribution indirecte des banlieusards à la santé économique de Montréal, notamment du centre-ville, du fait qu'ils viennent y faire une partie de leurs achats — parfois en même temps qu'ils viennent y travailler. L'impôt sur le revenu des particuliers a un caractère redistributif différent, fondé sur la variabilité de la capacité de payer des contribuables des diverses parties de l'agglomération urbaine (Collin, 1994 : 26)[139].

Malgré son caractère innovateur, au moins quatre raisons permettent de s'interroger sur la portée métropolitaine réelle de cette mesure fiscale. Premièrement, elle apparaît avoir été élaborée par les autorités montréalaises qui n'ont pas cru devoir y convier les municipalités appelées à y participer. Deuxièmement, le territoire de ces deux taxes ne couvre pas entièrement le District métropolitain : Lachine, Saint-Pierre, LaSalle et Hampstead en sont exclues. Troisièmement, le rôle de la Commission métropolitaine est limité à la réception des sommes de la taxe perçue par Montréal et à leur redistribution aux villes participantes. Enfin, ni durant l'élaboration du projet, ni durant l'application des nouvelles taxes, il ne semble y avoir eu de débats à la Commission métropolitaine sur cette question[140].

Aussi, en considérant l'attitude de la Ville de Montréal lors de l'élaboration du projet de la Commission métropolitaine, en 1921, et l'attitude de certains acteurs clés lors de la Commission chargée de l'étude du système des arrondissements en 1927, les indices de blocages pour pousser plus loin l'expérience d'une gestion métropolitaine apparaissent se multiplier. En d'autres mots, il semble y avoir une résistance importante au sein de la Ville de Montréal pour collaborer avec les villes de la banlieue de l'île. Déjà, plusieurs acteurs au sein de la Ville de Montréal semblent favoriser la mise en place de politiques montréalaises à portée

---

[139] L'équilibre de cette formule est fragile. Aussi, la décision du gouvernement provincial, en 1942, de remplacer l'impôt sur le revenu par des compensations directes — qui sont elles-mêmes interrompues en 1947 — entraîne une redistribution de la taxe de vente au bénéfice des municipalités de la banlieue. L'explosion démographique de l'après-guerre et la décision de redistribuer la taxe sur l'ensemble de l'île accentuent ce phénomène. Ainsi, alors que Montréal conservait 85,8% de la taxe perçue sur son territoire en 1935-36, cette proportion passe à 74,7% en 1964-65 (Collin, 1994 : 26-27).

[140] C'est ce que nous avons constaté lors du dépouillement des procès-verbaux de la Commission métropolitaine.

métropolitaine plutôt que de collaborer à la réalisation de véritables politiques métropolitaines. Ce à quoi le gouvernement du Québec n'apparaît pas s'opposer.

4.3.4 Le service d'urbanisme et de recherche de la Commission métropolitaine : une expérience métropolitaine qui se bute à plusieurs réticences

Alors que les tentatives des fonctionnaires de la Ville pour implanter une commission d'urbanisme connaissent des échecs répétés, la Commission métropolitaine songe de plus en plus sérieusement à la création d'un service d'urbanisme et de recherche. C'est ce que le président de la Commission fait savoir au directeur des services de la Ville dans une lettre datée du 9 juillet 1936 :

> For well over a year now there have been numerous discussions in private at the Montreal Metropolitan Commission about the desirability of establishing for our own complete territory a commission for the purposes of town planning and collection of statistics. It appears to be the desire of practically all the members of the Commission that such a move should be made in the near future.
>
> I have discussed this on more than one occasion with Mr. Terreault and others, and believe that one of the proper methods would be for the City of Montreal to "second" its present Town Planning Commission to the Montreal Metropolitan Commission, who would thereupon become responsible for the provision of the necessary budget. Naturally, in the work, which is of particular interest to the City of Montreal only, this Commission would remain more or less at the disposal of the City of Montreal, as in fact it would also remain in dealing with purely local works in any other municipality. It would become a sort of an advisory board to be called upon by municipality, without expense, whenever necessary.
>
> Mr. Terreault, last winter neither encouraged nor discouraged the idea, but as it is going to come up definitely in the Commission's discussions within the next sixty days, I am writing officially to you to get the reaction of your Executive Committee. Naturally the cost of such Commission under the circumstances I indicate would become a cost of the Montreal Metropolitan Commission and, as such, would be distributed not only over Montreal but also over the other municipalities subject to our control[141].

Les fonctionnaires de la Ville reçoivent la proposition de la Commission métropolitaine froidement. L'initiative les motive à rédiger un nouveau règlement afin de réanimer la Com-

---

[141] VM-DGDA, fonds du Comité exécutif (VM1), dossiers de résolutions du Conseil (3è série, no 39 612), lettre de W.H. Biggar, président de la Commission métropolitaine de Montréal, à Honoré Parent, directeur des services de la Cité de Montréal, 9 juillet 1936.

mission d'urbanisme de la Ville en y nommant des fonctionnaires et des conseillers municipaux. Ils espèrent ainsi sensibiliser les élus à la question de la planification[142].

La création du service d'urbanisme et de recherche de la Commission métropolitaine survient donc dans un contexte où les nombreuses tentatives de la Ville pour lancer le début d'un plan d'ensemble de l'île ont échoué, où l'idée du système d'arrondissements n'arrive pas à s'imposer — la seconde commission d'étude est abolie durant les jours qui suivent la création de ce service — et où le mandat de la Commission métropolitaine a peu évolué.

Le président de la Commission métropolitaine, W.H. Biggar, qui est échevin de Notre-Dame-de-Grâce depuis 1928, présente le projet d'un Comité d'études et de recherches à la séance du 15 juillet 1936[143]. Pour ce dernier, ce service est appelé à coopérer avec les travaux de la Commission d'urbanisme de la Ville de Montréal, soit en se basant sur le travail de cette dernière, soit en collaborant étroitement avec celle-ci. Le président propose que le Comité ait pour responsabilité : la théorie de l'urbanisme et son application, la préparation de devis standardisés pour toutes catégories de travaux publics, des informations sur les mesures sociales comme le logement, la préparation d'études techniques sur divers sujets et la

---

[142] Pour situer ce nouveau projet de règlement, H.-A. Terreault remarque l'échec des initiatives de la Ville en matière d'urbanisme depuis plusieurs années : « [...] J'ai lu toutes les minutes des assemblées des commissions d'embellissement ou d'urbanisme nommées par la ville depuis 1930 et j'ai remarqué en effet qu'il n'y avait pas parmi les membres, de représentants du Maire ou du Conseil ; mais j'ai aussi remarqué que les commissaires, qui étaient payés, n'ont fait aucun travail d'embellissement ou d'amélioration. Ils n'ont produit aucun plan ou partie de plan d'ensemble. Je n'ai vu aucune étude de zonage ou de trafic. Un plan d'ensemble au moins préliminaire était indispensable pour faire du travail d'urbanisme. Comme il faut admettre que les personnes composant ces commissions étaient des experts, j'attribue leur insuccès au manque de contact avec le Conseil. Ils n'avaient pas à leurs assemblées des représentants du Conseil qui auraient pu faire rapport du travail en cours et défendre ou appuyer les recommandations transmises à l'administration. Le projet de règlement a été préparé en vue de travailler conjointement avec le conseil, et de l'intéresser à l'urbanisme. Je crois voir là le succès pour une commission d'urbanisme municipale » (VM-DGDA, fonds du Comité exécutif (VM1), dossiers de résolutions du Conseil (3è série, no 39 612), lettre de H.-A. Terreault, président de la Commission d'urbanisme de Montréal, à Honoré Parent, directeur des services, 17 août 1936).

[143] Diverses dénomination sont données à ce comité. Nous le désignerons quant à nous comme le « service d'urbanisme et de recherches » de la Commission métropolitaine.

mise en place d'une documentation complète sur les finances municipales[144]. L'ensemble de ces travaux doit s'inscrire dans l'élaboration du plan d'ensemble du « Grand Montréal »[145].

L'annonce de la création prochaine du service est reçue avec enthousiasme par les principaux commentateurs des affaires municipales. Dans un éditorial, *La Presse* remarque que Montréal, dont le budget est plus élevé que celui de la province, ne peut que bénéficier d'un « conseil de recherches [...] qui contribuera à rendre plus aisée et plus économique la solution d'une foule de problèmes municipaux »[146]. Même *Le Devoir*, qui sous la plume de Louis Dupire est habituellement si critique envers la Commission métropolitaine, appuie le projet qui ne peut qu' « [...] introduire plus de science, plus d'ordre, plus de clarté et plus de sens commun dans le développement de la métropole »[147]. L'éditorialiste du *Devoir* remarque d'ailleurs que le projet aurait bien pu émaner du Conseil municipal ; mais il lui paraît tout aussi justifié que ce soit la Commission métropolitaine qui le soumette car : « [...] il est important de ne pas perdre de vue que Montréal est une ville métropolitaine et que le sort des municipalités qui la touchent ne peut lui être indifférent, qu'il peut avoir, qu'il a de fait sur sa propre situation des répercussions considérables »[148]. Pierre Boucher, dans *Le Canada*, s'écrie « Enfin, de l'urbanisme! » et tente de comprendre les blocages qui empêchent depuis 25 ans l'application à Montréal de l'urbanisme : enfin, on pourra passer des « paroles aux actes en matière d'urbanisme ». Mais la tâche n'est pas simple :

> Le champ est étendu, et immense est la besogne à accomplir. À mesure qu'elle avancera, il en sortira des éléments avec lesquels on pourra commencer enfin à faire quelque chose. Mais pour cela, il faudra vaincre l'indolence et l'entêtement, alerter l'opinion publique, entreprendre une campagne d'éducation comme on l'a fait en Angleterre quant il s'est agi de faire disparaître les taudis. Il faudra expliquer en quoi

---

[144] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-009, rapport du président de la Commission métropolitaine, procès-verbaux de l'assemblée générale, 15 juillet 1936.

[145] « [...] Afin que le tout soit développé d'une façon salutaire, le comité devrait baser son travail sur les données ci-dessus et sa première tâche serait de collectionner les statistiques et documentations, lesquels seront publiés brièvement dans des pamphlets analytiques traitant des sections importantes du plan d'ensemble du "Grand Montréal". [...] » (CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-009, rapport du président de la Commission métropolitaine, procès-verbaux de l'assemblée générale, 9 septembre 1936).

[146] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-019, cartable noir : « Excellente idée », *La Presse,* 16 juillet 1936.

[147] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-019, cartable noir : « Un "Conseil Économique" métropolitain », *Le Devoir,* 17 juillet 1936.

[148] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-019, cartable noir : « Un "Conseil Économique" métropolitain », *Le Devoir,* 17 juillet 1936.

> consiste le véritable urbanisme, faire comprendre qu'on ne doit pas se contenter d'un simple vernis, signaler qu'il s'agit de la préparation d'un programme dont la réalisation sera répartie sur plusieurs années.
>
> Et pour atteindre cette fin, le Comité a besoin d'appuis dans tous les milieux : gouvernement provincial, conseils municipaux, corps publics, hommes politiques, patrons d'industries, commerçants, médecins, philanthropes, etc., autant d'organismes et de personnes intéressées et qui doivent lui donner un concours actif[149].

Mais cet enthousiasme est vite freiné. Quelques jours avant sa création, des voix s'élèvent contre la nomination de H.-A. Terreault, l'ingénieur en chef de Montréal, à la tête du nouveau service. Le maire de Lachine, A. Carignan, craint que la nomination d'un fonctionnaire de Montréal pour diriger un organisme métropolitain ne défavorise les municipalités de la banlieue dans les analyses que poursuivra ce dernier[150]. Mais il semble surtout que ce soit à l'hôtel de ville de Montréal que cette nomination soit mal accueillie et cela, malgré que la Ville ait été étroitement informée et consultée par le président de la Commission métropolitaine sur ce projet. Même ce dernier semble ignorer les raisons de ces réticences : « [...] le projet est mal vu de l'administration municipale, pour des motifs inexpliqués »[151]. Pour l'éditorialiste du *Canada,* c'est l'Office d'initiative économique qui jouerait l'empêcheur de tourner en rond :

> Selon une rumeur persistante, un organisme économique dont la fondation n'est pas bien récente craindrait de se voir damer le pion par le Comité de recherches et d'études de la Commission métropolitaine et voudrait l'empêcher de se mettre à l'œuvre.
>
> Si la rumeur est fondée, cette tentative est bien mal venue. Sauf erreur, l'organisme en question est loin d'avoir les mêmes buts que le Comité de recherches et d'études et ses attributions sont beaucoup plus restreintes. En outre, sa fondation remonte à plus d'un an et il n'a encore rien fait. Il serait singulier qu'il revint à la surface juste à ce moment-ci, et très étrange qu'il entreprit de se mettre en travers du projet sensé de la Commission métropolitaine.

---

[149] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-019, cartable noir : « Enfin, de l'urbanisme », *Le Canada,* 10 septembre 1936. Pierre Boucher sera plus tard employé par le service d'urbanisme et de recherche.

[150] « [...] Monsieur le commissaire Carignan déclare que personnellement il n'a rien contre monsieur Terreault, mais qu'il craint que celui-ci ne fasse prévaloir au comité les vues de la Cité de Montréal au détriment peut-être des municipalités de la banlieue, car il estime que les membres du nouvel organisme doivent avoir une haute compétence et être libres de toute attache comme d'idées préconçues. [...] » (CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, procès-verbaux de l'assemblée générale, AH-009, 23 septembre 1936).

[151] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-019, cartable noir : « Qu'on ne mette pas des bâtons dans les roues! », *Le Canada,* 26 septembre 1936.

> Au moment où elle va commencer à faire de l'urbanisme largement compris, il serait intolérable qu'on vint lui mettre des bâtons dans les roues. Aussi faut-il que tout le monde collabore avec elle pour assurer le succès d'une entreprise qui marque le début d'une grande évolution sociale à Montréal et dans la banlieue[152].

Il apparaît juste de douter de la pertinence d'opposer le service d'urbanisme et de recherche de la Commission métropolitaine à l'Office d'initiative économique, un organisme privé créé sous l'impulsion de la Chambre de commerce de Montréal[153]. En plus d'avoir une mission différente du service d'urbanisme proposé, soit la prospection industrielle, l'Office d'initiative économique est un organisme moribond qui, depuis sa création, au début d'août 1935, comme Commission industrielle, ne réussit pas à s'imposer sur la scène locale.

L'Office est pourtant supporté par un groupe de personnalités locales prestigieuses. Lors de sa création, les élus et représentants socio-économiques suivants sont présents : Taggart Smyth (président de la Chambre de commerce), J.-M. Savignac (président du Comité exécutif de la Ville de Montréal), Clinton Henderson (président du *Board of Trade),* Joseph Beaubien (maire d'Outremont), John Jenkins (maire de Westmount), Anatole Carignan (maire de Lachine), Albert Dupuis (président de Dupuis Frères), P. O'Brien (Montreal Light, Heat and Power Consolidated), Valmore Gratton (Agence canadienne de publicité), Charles Moncel (Banque d'Épargne), Henry Morgan (Henry-W. Morgan and Company), G.-M. Grant (Bell Telephone), W.-M. Birks (Henry Birks), A.-A. Gardiner (Canadien National), Julian-C. Smith (président de la Shawinigan Water & Power), K.-B. Thornton (Montreal Tramways), D.-A. Wanklyn (Pacifique Canadien), Aird Nesbitt (James Ogilvy's Ltd), Emery Sauvé (président de la Ligue des propriétaires de Montréal), G.-W. Elliott (Montreal Real Estate Board), G.-R. Brunet (Conseil des métiers et du travail), Alfred Charpentier (Confédération des travailleurs catholiques du Canada)[154].

Les difficultés de l'Office pour démarrer ses activités sont, semble-t-il, dues au manque de financement. Nous sommes en pleine crise économique. Valmore Gratton, le secrétaire de l'Office, lance des appels afin que la Ville fournisse le financement pour lequel elle s'est

---

[152] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-019, cartable noir : « Qu'on ne mette pas des bâtons dans les roues! », *Le Canada,* 26 septembre 1936.

[153] HEC-SA, Fonds de la Chambre de Commerce de Montréal (P3), P003/J/71, Historique des démarches en vue d'établir l'Office d'Initiative Économique (106-5). VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, D.120.1 (Secrétariat administratif, Office d'Initiative économique) : chronologie de l'Office effectuée par la DGDA (1981).

[154] *Bulletin de la Chambre de Commerce de Montréal,* vol. 37, no 8 (août 1935), p. 7.

engagée[155]. Cette dernière décide finalement de lui accorder une subvention de 25 000$ en septembre 1936, soit plus d'un an après sa création[156]. Cette décision survient donc au moment même où la Commission métropolitaine tente de concrétiser son projet de service d'urbanisme.

4.3.5 Le service d'urbanisme et de recherche : une dernière tentative de la Commission métropolitaine pour s'imposer

Malgré les réticences de certains, le service d'urbanisme et de recherche de la Commission métropolitaine est créé. Ce n'est toutefois pas H.-A. Terreault qui le préside mais Roméo Valois, directeur des travaux publics à la Commission scolaire catholique et professeur d'organisation financière à l'École Polytechnique. Outre ce dernier, le service compte deux directeurs adjoints, George S. Mooney (un professionnel des questions urbaines bien connu à Montréal) et Réal Bélanger (ingénieur à la Ville de Montréal), un secrétaire, Pierre Boucher (l'éditorialiste du *Canada*), et deux autres personnes affectées au soutien administratif. Le service peut enfin débuter ses activités en octobre 1936[157].

En quelques deux ans et demi d'existence, le service publie, entre autres, une étude sur le logement à Montréal et une autre sur les avantages offerts par la Province d'Ontario et par la Ville de Toronto aux industries désireuses de s'y établir[158]. Il donne également divers avis. Par exemple, lors de la création de la Commission des réformes administratives nommée en 1937 pour étudier de nouveaux amendements à la charte de la Ville de Montréal, le service d'urbanisme et de recherche produit deux mémoires, dont l'un sur des « projets de

---

[155] Voir à ce sujet : *Le Bulletin de la Chambre de Commerce de Montréal,* « Pourquoi l'office d'initiative économique de Montréal est-il resté inopérant », vol. 38, no 6 (juin 1936) ; « Fonctionnera-t-il bientôt », vol. 38, no 9 (septembre 1936), p. 5.

[156] HEC-SA, Fonds de la Chambre de Commerce de Montréal (P3), P003/J/71, Historique des démarches en vue d'établir l'Office d'Initiative Économique (106-5).

[157] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-019, cartable noir : « Romeo Valois May Head City Planning », *The Gazette,* 20 octobre 1936 ; « [...] M. W.-H. Biggar s'explique — Deux nominations suggérées », *Le Canada,* 20 octobre 1936.

[158] Le rapport préliminaire sur la question du logement est déposé à une séance de la Commission le 24 février 1937. Le rapport est publié en janvier 1938 : Réal Bélanger, George S. Mooney et Pierre Boucher, *Les vieux logements de Montréal,* Rapport d'une étude faite pendant l'été 1937, janvier 1938. Le rapport sur les avantages offerts aux industries de Toronto est déposé à l'assemblée de la Commission métropolitaine le 28 avril 1937. Par ailleurs, un projet de recensement des chômeurs est quant à lui soumis le 23 juin 1937. CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-009, rapport du président de la Commission métropolitaine, procès-verbaux de l'assemblée générale, 24 février 1937, 28 avril 1937, 23 juin 1937.

redistribution des quartiers de Montréal pour la représentation équitable des électeurs »[159]. En fait, depuis l'élection d'Adhémar Raynault en décembre 1936, la Ville apparaît disposée à collaborer avec le service de la Commission métropolitaine.

Cette ouverture est également palpable dans les nombreux comités de citoyens qui sont créés sous l'impulsion du service d'urbanisme. Dans cette mouvance, un comité d'urbanisme de la région de Montréal, auquel participe activement le président Biggar, est créé. La première réunion de citoyens réunit plus de 55 personnalités, fonctionnaires de la ville, élus, et professionnels — surtout des médecins, des ingénieurs et des architectes. Plusieurs de ces personnalités montréalaises militent pour l'urbanisme depuis nombre d'années. Parmi elles, notons Victor Barbeau, W.H. Biggar, Aimé Cousineau, Percy Nobbs, Frederick Wright et H.-A. Terreault.

Une fois de plus, la Ligue du progrès civique apparaît très active et influente dans ce forum. À la suite d'une intervention de Percy Nobbs (membre influent de la Ligue) où il rappelle la résolution que la Ligue du progrès civique avait envoyée au gouvernement pour demander l'instauration d'une loi d'urbanisme et de zonage, le président de la Commission métropolitaine expose la nécessité de mettre en place un comité régional d'urbanisme[160]. Il assure d'ailleurs les participants de l'assemblée de la collaboration entière du personnel du service d'urbanisme et de recherche et offre de financer une partie des travaux. Ce comité verrait à « [...] préparer des plans et une campagne d'éducation destinés à renseigner la population sur le nécessité d'un plan directeur pour assurer le développement rationnel de la région de Montréal »[161]. Un comité est créé et réunit 20 personnes dont des fonctionnaires de la Ville et de la Commission métropolitaine, des membres de la Ligue du progrès civique et d'autres personnalités.

---

[159] George S. Mooney offre au maire les services du service d'urbanisme de la Commission le 10 février. Le maire Raynault demande lui-même au président Biggar de la Commission de lui faire part de ses opinions sur la question. VM-DGDA, fonds du Comité exécutif (VM1), dossiers de résolutions du Conseil (3è série, no 56 500), diverses correspondances entre la Commission métropolitaine et la Ville de Montréal dont : lettre de W.H. Biggar, président de la Commission métropolitaine, à Adhémar Raynault, maire de Montréal, 11 février 1938 ; lettre de Georges S. Mooney, directeur adjoint du service d'urbanisme et de recherche de la Commission métropolitaine à Adhémar Raynault, maire de Montréal, 10 février 1938 ; Georges S. Mooney, Pierre Boucher, *Mémoires destinée à la Commission d'étude du régime administratif de la Ville de Montréal*, mémoire no 2, projet de redistribution des quartiers de Montréal pour la représentation équitable des électeurs, 1 mars 1938.

[160] Il s'agit de la résolution que la Ligue faisant parvenir au gouvernement le 28 octobre 1931.

[161] VM-DGDA, fonds du Comité exécutif (VM1), procès-verbaux du Comité d'urbanisme de la région de Montréal (117-2-5-11), procès-verbal de la réunion de citoyens, 16 novembre 1937.

Lors de sa première réunion, le Comité d'urbanisme de la région de Montréal décide de préparer un projet de loi « concernant l'aménagement et le développement de la région de Montréal » en se basant sur le projet de loi élaboré par la Ligue du progrès civique. Émery Beaulieu, un avocat bien connu à Montréal, est chargé de former un sous-comité qui doit rédiger la dite loi[162]. La nouvelle initiative rassemble plusieurs personnalités. Même le maire de Montréal, Adhémar Raynault, donne son accord à l'établissement d'un plan directeur de l'île[163].

Le sous-comité juridique et technique se réunit à trois reprises et présente, en février 1938, un « projet de loi autorisant l'établissement d'un projet d'aménagement de l'île de Montréal »[164]. Le projet prévoit la création d'une commission d'urbanisme de neuf membres où siégeraient le président de la Commission métropolitaine, le maire de Montréal, le président de la Commission d'urbanisme de Montréal, l'ingénieur de la voirie provinciale du district de Montréal et cinq membres nommés par la Commission métropolitaine — deux représentant Montréal et trois, les autres municipalités. Le comité serait chargé de la préparation du plan régional et bénéficierait de l'appui du Service d'urbanisme et de recherche de la Commission métropolitaine et de la Commission d'urbanisme de la Ville de Montréal. Enfin, l'ensemble des coûts de ce comité seraient répartis entre les municipalités membres de la Commission métropolitaine[165]. Il s'agit là, sans doute, du projet le plus achevé pour permettre à la Commission métropolitaine d'accroître ses prérogatives, en particulier sur

---

[162] VM-DGDA, fonds du Comité exécutif (VM1), procès-verbaux du Comité d'urbanisme de la région de Montréal (117-2-5-11), procès-verbal de la première séance du Comité d'urbanisme de la Région de Montréal, 30 novembre 1937. Par ailleurs, à la seconde séance, Victor Barbeau et Frederick Wright, qui avaient joué un rôle important dans le numéro spécial de *La Revue Municipale* sur l'urbanisme, confirment qu'ils acceptent de présider le sous-comité de « propagande ». VM-DGDA, fonds du Comité exécutif (VM1), procès-verbaux du Comité d'urbanisme de la région de Montréal (117-2-5-11), procès-verbal de la deuxième séance du Comité d'urbanisme de la Région de Montréal, 10 décembre 1937.

[163] « M. Raynault préconise l'établissement d'un bureau d'urbanisme métropolitain qui arrêterait un plan d'ensemble pour l'île de Montréal en même temps qu'il verrait à répartir les dépenses des travaux d'une nature métropolitaine entre les municipalités qui en bénéficient au lieu qu'elles soient toutes payées par la Ville de Montréal. C'est pourquoi il n'hésite aucunement à donner l'assurance qu'il bataillera ferme à Québec pour faire reconnaître le principe que les autres municipalités doivent payer leur part des travaux exécutés par Montréal et dont elles bénéficient, comme c'est le cas pour la rue Lachapelle » (VM-DGDA, fonds du Comité exécutif (VM1), procès-verbaux du Comité d'urbanisme de la région de Montréal (117-2-5-11), procès-verbal de la deuxième séance du Comité d'urbanisme de la Région de Montréal, 10 décembre 1937).

[164] La loi est élaborée en grande partie avec une aide technique importante de la part du personnel du Service d'urbanisme et de recherche de la Commission métropolitaine.

[165] VM-DGDA, fonds du Comité exécutif (VM1), procès-verbaux du Comité d'urbanisme de la région de Montréal (117-2-5-11), projet de loi autorisant l'établissement d'un projet d'aménagement de l'île de Montréal, 18 février 1938.

l'urbanisme. Il reçoit l'aval, de nombreuses personnalités et même de hauts fonctionnaires tels Honoré Parent et H.-A. Terreault ; mais, bien que haut placés, ces derniers n'ont pas toute l'influence nécessaire à la réalisation de telles ambitions.

En avril 1938, des modifications apportées à l'organisation de l'Office d'initiative économique impliquent le service d'urbanisme et de recherche de la Commission métropolitaine. C'est que depuis octobre 1937, l'Office relève entièrement de la Ville. Mais le milieu des affaires est insatisfait de la façon dont la Ville s'acquitte du mandat de prospective industrielle. L'Office serait toujours sous-financé. Dans le cadre de cette réorganisation, l'Office se départit d'un mandat de promotion touristique, qu'elle avait graduellement développé, au profit de la Commission métropolitaine. Louis Francoeur, un journaliste bien connu, qui est jusqu'à ce moment responsable de ce dossier, devient alors président du service d'urbanisme et de recherche de la Commission métropolitaine. L'attribution de la promotion touristique de la région à la Commission n'émeut pas le maire de Montréal, Adhémar Raynault, qui déclare même que celle-ci est mieux placée que la Ville pour s'occuper de cette responsabilité[166]. L'attitude d'ouverture d'Adhémar Raynault contraste avec l'attitude de Médéric Martin qui a toujours préconisé l'annexion de toutes les villes de l'île à Montréal et de celle de Camillien Houde qui ne démontre pas une telle ouverture face aux municipalités de la banlieue. Malgré le pouvoir relatif du maire à cette époque, peut-on attribuer le succès relatif du service d'urbanisme et de recherche en partie à l'ouverture dont fait preuve le maire Raynault?

À la suite de sa réorganisation, le Service d'urbanisme et de recherche de la Commission métropolitaine lance une campagne de promotion touristique dans quelques quotidiens du nord-est des États-Unis. Il amorce aussi une campagne pour sensibiliser les commerçants montréalais à l'importance de l'hospitalité[167]. Parallèlement, le service continue de participer à quelques autres comités auxquels il apporte une aide technique appréciable. Entre autres, le personnel participe à un comité de l'impôt immobilier de la région de Montréal (mai 1938 à juin 1938), à un comité d'urbanisme pour les célébrations du troisième centenaire de Mont-

---

166 « Mayor Raynault agreed that the Metropolitan Commission was really a much better qualified organization to look after Montreal publicity than the City of Montreal. Publicity for Montreal could not be conducted in such a way "that it would stop at Atwater avenue" as he explained » (CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-019, cartable noir : « Civic Industrial Bureau Doomed », *The Montreal Star*, 25 avril 1938. Voir aussi : « À prendre ou à laisser », *La Presse*, 26 avril 1938 ; « Francoeur Slated For Planning Post », *The Gazette*, 27 avril 1938 ; « Commission métropolitaine », *Le Devoir*, 27 avril 1938).

167 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-019, cartable noir : « Le travail publicitaire de la Commission métropolitaine », *Le Canada*, 26 juillet 1938.

réal (novembre 1938 à décembre 1938), à un comité pour étudier le danger des produits inflammables (juin 1937 à janvier 1939), et à un Comité sur l'habitation (mai 1937 à mars 1939)[168]. Son expertise en matière d'enjeux urbains s'impose donc graduellement et bénéficie d'une notoriété nouvelle.

Mais ce qui aurait pu être vu comme le début d'un élargissement des activités du Service est rapidement remis en cause aux lendemains de la réélection de Camillien Houde et de J.-M. Savignac à l'hôtel de ville de Montréal en décembre 1938. À la suite du renouvellement des représentants montréalais à la Commission métropolitaine, en particulier au départ du président Biggar, échevin de Notre-Dame-de-Grâce qui se démarquait par son dynamisme, la pertinence du service est questionnée par Napoléon Courtemanche, représentant de Montréal-Est, qui n'a pas droit de vote à la Commission et peut ainsi se dissocier des décisions prises lors des délibérations précédentes.

À la suite de cette remise en cause, un avis juridique est demandé le 8 février 1939. Le service d'urbanisme et de recherche de la Commission est officiellement aboli le 11 mars suivant[169]. L'analyse des procès-verbaux des assemblés générales de la Commission métropolitaine ne révèle pas de déchirement lors de la prise de cette décision. Bien au contraire, les nouveaux membres de la Commission métropolitaine en semblent satisfaits. Les protestations viennent de quelques quotidiens. Entre autres, l'*Illustration* se questionne sur l'attitude du commissaire de Montréal-Est qui demande un tel avis deux ans après la création du service ; pour ce journal, l'initiative de ce dernier semble commandée par d'autres acteurs qui profitent du départ de MM. Biggar et Carignan de la Commission[170]. Dans un autre édito-

---

[168] Ces comités réunissent des personnalités qui sont pour la plupart engagées depuis longtemps dans les affaires locales montréalaises. On y trouve les professionnels du service d'urbanisme de la Commission métropolitaine (Georges S. Mooney, Pierre Boucher, Réal Bélanger), des fonctionnaires de Montréal (H.-A. Terreault, Aimé Cousineau), des universitaires et des hommes d'affaires intéressées par les affaires urbaines, souvent impliqués à la Ligue du progrès civique (Percy E. Nobbs, Leonard C. Marsh, T. Taggart-Smyth, M. De Gaspé Beaubien). Pour les procès-verbaux de ces différents comités, voir VM-DGDA, fonds du Comité exécutif (VM1), 117-2-5-11.

[169] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, procès-verbaux de l'assemblée générale, AH-010, 8 février 1939 ; procès-verbaux des comités, AH-015, séance du comité des finances, 11 mars 1939.

[170] « Nous n'hésitons pas à dire que cette décision ne provient pas d'un souci de légalité, comme on veut le faire croire. Il y a là sûrement un sabotage conscient, mené par on ne sait qui, au profit d'on ne sait quels intérêts. Il n'est pas nécessaire d'être particulièrement bien informé, ni d'être un devin, pour imaginer qu'il doit y avoir là-dessous quelque motif de rivalité, de vengeance ou de simple mesquinerie, selon les mœurs de notre petite politique. La raison invoquée pour dissoudre le service est trop puérile pour donner le change. Il est clair qu'un fois de plus les intérêts généraux de la région métropolitaine sont sacrifiés à la politicaillerie » (CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-019, cartable noir : « Le service d'urbanisme de la Commission métropolitaine, I », *L'Illustration*, 24 mars 1939).

rial, le même journal s'interroge sur l'avenir de l'urbanisme dans la grande région de Montréal. Il s'oppose à l'hypothèse qu'il soit transféré à la nouvelle Commission industrielle à être créée par la Ville de Montréal (en fait, l'Office d'initiative économique renouvelé) ; la légalisation du service lui apparaît la seule issue acceptable. Cet appel et celui d'autres quotidiens restent sans réponse : le service est aboli et sa documentation transférée à l'Office d'initiative économique[171].

4.3.6 La Commission du troisième centenaire de Montréal : la Ville reprend l'initiative

En octobre 1938, la Ville de Montréal crée la Commission du troisième centenaire de Montréal et nomme Léon Trépanier, le doyen du Conseil, pour la présider. La création de la Commission du troisième centenaire arrive au moment où le Service d'urbanisme et de recherche de la Commission métropolitaine chancelle. Aussi, pour Léon Trépanier, depuis longtemps sensible à la question de l'aménagement urbain, la nouvelle Commission qu'il préside est une chance unique, pour relancer, mais surtout appliquer à Montréal les recommandations du mouvement urbanistique et régionaliste. Aussi, dès son entrée en fonction, il crée un sous-comité d'urbanisme pour étudier cette question qu'il juge essentielle pour fêter dignement le troisième centenaire de Montréal[172].

En décembre 1938, une « section d'urbanisme » est officiellement constituée. H.-A. Terreault est nommé pour la présider. On lui confie le mandat d'étudier diverses questions dont la décongestion de la partie centrale de la ville, l'amélioration de l'accès par les routes et les ponts, l'embellissement des entrées de la ville, la construction d'un premier tronçon du boulevard métropolitain, la suppression des taudis, la construction d'un centre civique avec auditorium et la poursuite des travaux du centre sportif de Maisonneuve. Par ailleurs, la Commission recommande à cette même occasion la confection d'un plan d'ensemble pour

---

[171] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-019, cartable noir : « Le service d'urbanisme de la Commission métropolitaine, III », *L'Illustration*, 27 mars 1939. VM-DGDA, fonds du Comité exécutif (VM1), dossiers de résolutions du Conseil (3è série, no 66 461), dossier sur l'achat de la bibliothèque d'urbanisme et de recherches de la Commission métropolitaine par la Ville de Montréal, différents documents, août 1941.

[172] « Il convenait, dès le début de notre organisation, à l'automne 1938, d'appliquer à Montréal et à la région métropolitaine, un programme *d'urbanisme* et *d'embellissement*. [...]. Tel programme entrepris dès cette année et poursuivi sur une période de vingt-cinq ans, comme on le prévoyait, aurait été l'une des résultantes les plus pratiques des fêtes du IIIè Centenaire de Montréal » (UDM-SA, Fonds de Léon Trépanier (P193), Rapport préliminaire des fêtes du IIIè centenaire de Montréal, *Le Programme*, p. 13).

Montréal et sa région. Ce comité déçoit et est peu productif. Diverses tentatives pour le ranimer n'apportent pas les fruits escomptés[173].

Seul le sous-comité « d'embellissement et de dégagement de la circulation », une nouvelle variante des comités passés, connaît un peu plus de succès. S'appuyant sur la documentation du *Royal Automobile Club*, de la Commission d'urbanisme de la Ville et du Service d'urbanisme et de recherche de la Commission métropolitaine, ce dernier adopte une résolution (22 mai 1939) recommandant une série de travaux d'élargissement de rues et de construction de passages souterrains. Ces recommandations sont d'ailleurs endossées par l'architecte-urbaniste français Jacques Gréber que la Commission consulte depuis quelque temps[174].

C'est que Trépanier ne se contente pas d'agir par l'entremise du sous-comité. Il pousse de façon énergique le projet du plan d'ensemble. D'une part, il donne son appui au « projet de loi autorisant l'établissement d'un projet d'aménagement de l'île de Montréal » et tente de sensibiliser le maire de Montréal à ce projet[175]. Pour Trépanier, cette loi est un jalon indispensable à ce qu'il voudrait être un des principaux legs des fêtes du troisième centenaire :

> [...] Nous sommes anxieux d'entreprendre par l'entremise de la Cité, et de la Commission métropolitaine, ce plan assez formidable, mais dont la réalisation sera répartie sur une période de 25 à 30 années. Il s'agit d'une loi propre à refaire Montréal, et nous voudrions qu'au Troisième Centenaire, l'entreprise ait été commencée[176].

Léon Trépanier veut donc profiter des fêtes du troisième centenaire pour lancer le plan d'ensemble de l'île de Montréal ; il espère pouvoir profiter du contexte favorable des fêtes

---

[173] VM-DGDA, fonds de la Commission du troisième centenaire (VM12), section urbanisme (125-6-2-3 et 125-6-2-4), G. Leroux, *Résumé des activités de la Commission du IIIè centenaire de Montréal en ce qui regarde la question de l'urbanisme*, 13 janvier 1940.

[174] VM-DGDA, fonds de la Commission du troisième centenaire (VM12), section urbanisme (125-6-2-3 et 125-6-2-4), résolution votée lors d'une réunion du sous-comité d'embellissement et de dégagement de la circulation, 22 mai 1939.

[175] « [...] Ce projet constitue la grande mesure préliminaire pour l'aménagement régional de Montréal, et la Section d'Urbanisme de votre Commission vous recommandera prochainement de l'endosser. [...] » (VM-DGDA, fonds de la Commission du troisième centenaire (VM12), section urbanisme (125-6-2-3 et 125-6-2-4), lettre de Léon Trépanier, directeur-général des fêtes, à Adhémar Raynault, maire de Montréal, 28 novembre 1938).

[176] VM-DGDA, fonds de la Commission du troisième centenaire (VM12), section urbanisme (125-6-2-3 et 125-6-2-4), lettre de Léon Trépanier, directeur-général des fêtes, à Clément Marchand, directeur du "Bien Public" de Trois-Rivières, 28 novembre 1938.

pour surmonter les blocages qu'il constate et dont il est bien conscient. Dans deux lettres, une à l'entrepreneur A. Janin et l'autre au président de la Commission métropolitaine, George Caron, il regrette le manque de collaboration entre la Ville et la Commission métropolitaine en matière d'urbanisme. À monsieur Janin, il écrit :

> D'ailleurs, vous avez sans doute noté vous-même, dans le bref entretien que vous avez eu à l'Hôtel de ville, qu'il n'y a aucune coopération entre la Section d'urbanisme de la Cité, et la section d'urbanisme de la Commission Métropolitaine. Sous l'administration de M. Biggar, la Commission Métropolitaine a fait un travail de recherche considérable, au point de vue urbanisme : elle a organisé des causeries au cours desquelles nous avons eu l'avantage d'entendre de grands experts étrangers, elle a accumulé une des documentations les plus précieuses qui existent chez nous dans ce domaine.
>
> Depuis 20 ans, on parle à l'hôtel de ville et dans le public d'urbanisme, et aucune administration municipale, depuis ce temps, n'a accompli un pouce de travail dans ce domaine, en dépit de tout ce que l'on peut prétendre. On a appelé "urbanisme" à l'Hôtel de ville, la définition de zones industrielles dans les quartiers, principe que l'on a réussi à appliquer dans certains quartiers, mais comme aucun de ces règlements n'est sanctionné par une Loi, on peut les saboter en aucun temps.
>
> À ma connaissance, aucun corps public à Montréal, à l'exception de la Ligue du Progrès Civique (City Improvement League), n'a fait une étude de la question d'un plan d'ensemble pour Montréal et le District Métropolitain. Même actuellement, le sort de l'organisme si utile qui a été créé par la Commission métropolitaine pour l'étude d'un plan général est en balance, et personne ne sait ce qu'il en adviendra[177].

---

[177] VM-DGDA, fonds de la Commission du troisième centenaire (VM12), section urbanisme (125-6-2-3 et 125-6-2-4), lettre de Léon Trépanier, président des fêtes du troisième centenaire, à Alban Janin, 7 février 1939.

Léon Trépanier résume ainsi les vingt années du mouvement urbanistique à Montréal. Bien que ses prétentions dérangent certains acteurs, il n'hésite pas à aller de l'avant[178]. Il contacte même Jacques Gréber pour le consulter au sujet du plan d'ensemble. Jacques Gréber, qui a travaillé à plusieurs projets d'aménagement d'ensemble en Amérique du Nord, entre autres à Philadelphie et Ottawa, jouit alors d'une notoriété certaine[179]. Dès le mois de mai 1939, Léon Trépanier se met en contact avec Gréber, de passage à Montréal pour y donner une conférence à l'invitation de la Ligue du progrès civique[180]. Très rapidement, Gréber fait part au directeur des fêtes des différents documents nécessaires pour monter un « dossier urbain essentiel à la préparation d'un plan d'ensemble »[181]. Les échanges entre Léon Trépanier et Jacques Gréber se poursuivent durant quelques semaines. Mais, comme pour l'ensemble du programme de la Commission du troisième centenaire, le projet est confronté à d'énormes difficultés : les tensions de la Ville avec les banques concernant sa dette, le problème du chômage, la guerre qui vient de se déclarer. Bref, dès le 1er août, Léon Tré-

---

[178] Le président de la Commission métropolitaine, Georges Caron, semble en effet voir d'un mauvais oeil les interventions de la Commission du troisième centenaire en matière d'urbanisme. C'est en tout cas ce que laisse penser la lettre que lui adresse Léon Trépanier : « Je vois dans les journaux de ce matin, qu'une allusion à la Commission du IIIè centenaire, en ce qui concerne les relations qui peuvent, ou qui devraient exister entre elle et votre Commission, a été incluse dans votre communiqué. Je ne comprends absolument rien à l'affaire, et j'ignore quels peuvent être les motifs ou l'arrière-pensée de telle plainte, alors que depuis le commencement de l'organisation de notre Commission, je n'ai cessé de me tenir en relations étroites avec la Commission métropolitaine. Ce n'est pas de ma faute s'il n'y a aucune coopération entre votre section d'urbanisme, et celle de la Cité, non plus dois-je être blâmé si, en dépit du fait que je me suis efforcé dans ma correspondance et autrement, de démontrer l'excellent travail de recherches et de documentation accompli par votre section d'urbanisme, je n'ai pas réussi à constituer une section qui aurait réuni les deux éléments : celui de l'Hôtel de Ville, et celui de la Commission métropolitaine. Je dois te dire bien candidement que cette rivalité enfantine et insipide qui existe entre les 2 corps, m'a porté l'autre jour à attirer l'attention de la Commission du IIIè centenaire sur les dangers qu'il y aurait à ne rien obtenir en fait de travaux, pour 1942, à moins d'une intervention quelconque. [...] Entre nous, il est ridicule de constater qu'il existe à quelques pas l'une de l'autre, deux sections d'urbanisme, et de même, à quelques pas l'une de l'autre elles aussi, deux agences de tourisme, qui font exactement le même travail, et qui cherchent à se détruire les unes les autres. Peut-on espérer pour le plus grand bien de Montréal et de la région métropolitaine, pour le succès des fêtes de 1942, que nous verrons s'entreprendre des travaux d'ordre pratique à Montréal. Je ne le pense pas, à moins que quelqu'un en autorité, soit à la Commission Métropolitaine ou à la ville de Montréal, prenne le taureau par les cornes, et décide de mettre fin à cette singulière et amusante anomalie. [...] » (VM-DGDA, fonds de la Commission du troisième centenaire (VM12), section urbanisme (125-6-2-3 et 125-6-2-4), lettre de Léon Trépanier, président des fêtes du troisième centenaire, à Georges Caron, président de la Commission métropolitaine de Montréal, 8 février 1939).

[179] Pour des informations sur la carrière de J. Gréber, voir Ragon, 1986, t. 2 : 156, 251-252. Un curriculum vitae en date de 1937 ou 1938 est disponible aux archives de la Ville de Montréal : VM-DGDA, fonds de la Commission du troisième centenaire (VM12), section urbanisme (125-6-2-3 et 125-6-2-4). Pour les interventions de Gréber à Ottawa, voir *Bâtir une Capitale*, brochure de la Commission de la Capitale nationale, 1987, p. 21-32 en particulier.

[180] VM-DGDA, fonds de la Commission du troisième centenaire (VM12), section urbanisme (125-6-2-3 et 125-6-2-4), G. Leroux, *Résumé des activités de la Commission du IIIè centenaire de Montréal en ce qui regarde la question de l'urbanisme*, 13 janvier 1940.

panier fait part à Gréber de ses hésitations : « [...] nous ne voyons pas beaucoup la nécessité de nous embarquer dans les préparatifs d'une grand plan d'ensemble, à moins de perspectives plus rassurantes que celles que nous avons actuellement »[182].

Les appréhensions de Trépanier se confirment quelque temps plus tard ; pour Gréber, ce n'est que partie remise[183]. Mais pour la Commission du troisième centenaire, un ensemble de circonstances incontrôlables venaient mettre fin à un rêve vieux de vingt ans : comme pour l'ensemble des festivités, les actions de celle-ci en matière d'urbanisme seront à toutes fins utiles nulles[184].

4.4 Conclusion

De 1920 à 1939, les partisans d'une gestion et d'une planification pour l'île de Montréal s'activent tant au niveau de la Ville de Montréal, de la Commission métropolitaine, que de la province. Tout au long de la période, concurremment ou alternativement, leurs interventions visent principalement trois objectifs : l'accroissement des pouvoirs et du territoire de la Commission métropolitaine, la mise en place d'un système d'arrondissements et l'élaboration d'un plan d'ensemble. Les individus formant ce mouvement n'agissent évidemment pas tous sur les mêmes dossiers ; pas plus qu'ils n'interviennent dans les mêmes lieux de pouvoir. Mais ils disposent de forums et de tribunes où ils peuvent se rencontrer, échanger et diffuser leurs idées.

L'espoir qu'entretiennent les concepteurs de la Commission métropolitaine d'en accroître la mission, d'en faire même, à terme, un véritable système d'arrondissements, se bute rapidement à de multiples résistances. Plusieurs s'opposent en effet à l'accroissement tant du territoire que des responsabilités de l'organisme ; certains sont carrément opposés à son

---

[181] VM-DGDA, fonds de la Commission du troisième centenaire (VM12), section urbanisme (125-6-2-3 et 125-6-2-4), « documents constituant l'ensemble du Dossier Urbain », 20 mai 1939.

[182] VM-DGDA, fonds de la Commission du troisième centenaire (VM12), section urbanisme (125-6-2-3 et 125-6-2-4), lettre de Léon Trépanier, directeur des fêtes du troisième centenaire de Montréal, à Jacques Gréber, architecte, 1 août 1939.

[183] Gréber participe activement à la confection du premier plan d'ensemble de la région de Montréal que le nouveau service d'urbanisme de la Cité élabore à partir de 1944. Au sujet du plan d'ensemble de 1944, voir Léonard (1973 : 74-90).

[184] Devant les nombreux blocages auxquels la Commission est confrontée, Léon Trépanier démissionne le 26 novembre 1940. UDM-SA, fonds de Léon Trépanier (P193), procès-verbal d'une séance de la Commission du IIIè centenaire de Montréal, 26 novembre 1940.

existence. Ces opposants se retrouvent au Conseil de ville de Montréal, parfois à l'intérieur même de la Commission, dans quelques villes et chez la députation de l'île. Du côté gouvernemental, on sent bien aussi les réticences à augmenter les pouvoirs d'un organisme si controversé qui, somme toute, s'acquitte correctement de la mission qui lui a été confiée : la remise à flot de quatre municipalités au bord de la faillite et le contrôle financier de 11 autres villes. Mais par-dessus tout, les opposants à l'accroissement du territoire et du mandat de la Commission s'appuient sur le pouvoir du comité des bills privés sans lequel la charte de l'organisme ne peut être modifiée ; l'amincissement systématique des projets d'amendements à la charte soumis par la Commission est à cet égard éloquent.

Les difficultés rencontrées pour accroître les pouvoirs de la Commission métropolitaine sont loin de décourager ceux qui favorisent tant le système des arrondissements que la planification d'ensemble de l'île de Montréal. Ces deux mouvements, bien que distincts, s'enchevêtrent tout au long de la période, et sont difficilement dissociables : pour ceux qui poussent l'idée du système des arrondissements, l'une des premières responsabilités à accomplir est la planification de l'île de Montréal ; pour ceux qui insistent sur l'importance d'élaborer un plan d'ensemble pour l'île de Montréal, il est difficilement concevable de mener à bien ce projet sans une structure administrative adéquate, tel que le proposent les partisans du système des arrondissements. Autrement dit, la planification d'ensemble, en tant que « supra-fonction », intègre une dimension coordinatrice et chapeaute l'ensemble des fonctions d'une agglomération. Le plan d'ensemble incarne donc les valeurs d'efficacité chères aux réformistes métropolitains et est étroitement lié au système des arrondissements.

Le mouvement d'urbanisme régional, soutenu à Montréal par la Ligue du progrès civique, en particulier Percy Nobbs, et par l'Union des municipalités de la province de Québec, est en ce sens significatif. Les tentatives de ces acteurs pour faire adopter des législations urbanistiques tant pour l'île de Montréal que pour la province restent sans réponse. Mais l'influence du mouvement, en particulier chez certains fonctionnaires et élus montréalais est incontestable. Les nombreuses tentatives pour élaborer le plan d'ensemble, au Service des travaux publics de la Ville, à la Commission métropolitaine et à la Commission du troisième centenaire de la Ville sont directement liées au travaux de sensibilisation de la Ligue et de l'Union. Sans pouvoir connaître précisément les motivations des acteurs qui en sont à l'origine, nous savons qu'ils ont fréquenté ces forums de discussions ; leurs idées en sont marquées.

Les élus locaux qui militent pour la mise en place d'une administration métropolitaine sont pour la plupart de la banlieue et semblent avoir une motivation défensive. Ils ne s'en cachent d'ailleurs pas : hors de question pour eux d'accepter l'annexion de leur ville à Montréal. L'annexion, comme stratégie de gestion de la croissance urbaine, a d'ailleurs démontré ses limites. Mais, leur action s'appuie aussi sur la nécessité de mettre en place des mécanismes de coordination pour gérer des agglomérations en croissance rapide tout en favorisant les principes de décentralisation, de coopération, de respect de la vie communautaire, d'efficacité et d'équité. La campagne de ces acteurs connaît un certain succès. Elle semble en tout cas susciter un certain intérêt du côté gouvernemental où l'on décide de former une commission — la Commission d'étude sur le système des arrondissements — pour étudier la question.

Mais celle-ci est l'occasion de sentir les résistances à la modification des structures existantes. C'est à cette occasion que des fonctionnaires de la Ville — jouant d'ailleurs un rôle important à la Commission métropolitaine — appliquent le frein et privilégient plutôt l'accroissement des pouvoirs de la Commission métropolitaine. De prime abord, cette voie étonne, d'autant que la Commission d'étude sur le système des arrondissements est formée pour l'essentiel de commissaires de la Commission métropolitaine bien au fait des difficultés déjà rencontrées pour ce faire. Aussi, cet épisode semble donner un indice des réticences d'un groupe important d'élus et de fonctionnaires montréalais à ce que le palier métropolitain s'impose véritablement. Plus précisément, il nous apparaît que cette résistance, déjà perceptible lors de la création de la Commission métropolitaine, souligne le poids important de Montréal qui réussit à imposer son agenda sur la scène métropolitaine, agenda qu'elle veut de plus en plus décider et contrôler seule.

Cette tendance est également perceptible à partir de 1928, alors que les débats structurels passent à l'arrière-plan au profit des tentatives pour importer les principes de l'urbanisme régional au sein des structures existantes. Des différents comités créés au sein de la Ville, en passant par le service d'urbanisme et de recherche de la Commission métropolitaine, l'Office d'initiative économique et la Commission du troisième centenaire, les tentatives d'élaboration d'un cadre de développement pour l'île se succèdent. Si ce n'est la brève ouverture perçue durant le mandat du maire Adhémar Raynault, ces différents épisodes témoignent de l'affrontement entre les instances montréalaises et la Commission métropolitaine et, encore une fois, de la grande difficulté à élaborer des solutions au niveau métropolitain.

Les difficultés rencontrées pour accroître les pouvoirs de la Commission métropolitaine et les échecs pour mettre en place un système d'arrondissements et une planification d'ensemble pour l'île de Montréal démontrent ainsi comment il est compliqué de réaliser une alliance susceptible d'engendrer une « politique publique significative » à l'échelle métropolitaine. Autrement dit, non seulement il apparaît extrêmement ardu de mettre en place des alliances entre acteurs privés et publics autour des problèmes métropolitains, mais ces alliances, si elle apparaissent, ne semblent pas pouvoir réunir les ressources nécessaires à la réalisation de politiques métropolitaines.

Ces difficultés ont plusieurs causes. Premièrement, l'apparition d'une coopération métropolitaine semble conditionnelle à un minimum de consensus entre les acteurs locaux. Ces conditions sont en fait rarement réunies ; elles le sont lors de la création de la Commission métropolitaine, elles ne le seront plus pour la suite de la période étudiée dans ce chapitre. Ainsi, l'alliance entre acteurs publics — au minimum de la ville centrale, de quelques municipalités suburbaines et peut-être des députés provinciaux — apparaît comme une condition préalable pour permettre une alliance à laquelle les acteurs privés participent. Il semble que contrairement à une seule municipalité, le palier métropolitain — encore plus lorsqu'il implique la délégation d'élus locaux —, en multipliant les acteurs, rend l'apparition d'une alliance durable compliquée.

Deuxièmement, la nature du rôle joué par le gouvernement provincial explique plusieurs difficultés. Ce dernier joue ici un rôle de médiateur plutôt que d'initiateur de politiques. Tout au plus, l'État aménage-t-il les propositions qui lui sont soumises ; son rôle d'arbitre apparaît ici incontestable. Plusieurs innovations proviennent d'ailleurs du palier local et sont par la suite adaptées par l'État. Les années 1920 marquent ainsi le début d'une participation grandissante du gouvernement central dans les affaires municipales. La création de la Commission municipale du Québec, en 1932, une inspiration directe de la Commission métropolitaine de Montréal, est en ce sens évocatrice[185]. Ce mouvement de transfert des innovations est un frein à l'apparition d'un palier métropolitain fort puisque l'État se trouve renforcé.

---

[185] Sur cette question, voir Baccigalupo (1984 : t. II, 879-880).

Ceci nous amène à une troisième cause, celle de la nature intermédiaire du palier métropolitain. Entre des municipalités déjà puissantes et un gouvernement provincial en pleine ascension, ce palier apparaît pris en étau : son existence est de moins en moins pertinente puisque les fonctions que certains souhaitent lui voir assumer le sont de plus en plus par les municipalités — surtout Montréal —, ou par le gouvernement du Québec — par l'entremise des ministères ou d'agences fonctionnelles spécialisées.

La quatrième cause est liée à la nature des acteurs privés qui participent au débat. Quel est leur rôle? Ces universitaires et gens d'affaires apparaissent présents dans des groupes réformistes tel que la Ligue du progrès civique ou des organisations de prospection industrielle comme l'Office d'initiative économique. Aussi, ils sont à l'origine de plusieurs idées novatrices qu'ils tentent de vendre aux élus locaux. Certains adhèrent à leurs idéaux et les reprennent même au sein de leur association municipale. Mais jamais leurs idées en matière d'organisation institutionnelle ou de planification ne réussit à s'imposer. Pourquoi?

Émettons, à ce moment-ci de notre développement, quelques hypothèses. Soit les ressources contrôlées par les acteurs privés engagés dans le mouvement réformiste métropolitain ne sont pas suffisamment importantes, soit elles n'intéressent pas les élus pour qu'ils acceptent de faire alliance avec eux. Il est aussi probable que les problèmes de l'organisation administrative et de la planification métropolitaines ne soient pas considérés comme primordiaux par les acteurs privés qui sont les véritables détenteurs de ressources financières. Dans un cas comme dans l'autre, la résolution des problèmes métropolitains par des structures de nature métropolitaine apparaît impossible à moins d'être décidée par le gouvernement de tutelle.

La possibilité de voir apparaître un régime métropolitain est-elle plus grande pour des dossiers fonctionnels que pour l'organisation administrative et la planification? C'est ce que l'analyse de la question du transport devrait nous permettre de mieux saisir.

CHAPITRE 5

LES TENTATIVES POUR UNE GESTION MÉTROPOLITAINE DU TRANSPORT, 1920-1939

Dans l'ensemble des fonctions susceptibles d'être planifiées et gérées à l'échelle de la région de Montréal, celle du transport des personnes s'impose. Mais au-delà des projets, comment est-elle réellement planifiée et gérée sur l'île de Montréal entre 1920 et 1939? Quelle vision les réformistes métropolitains ont-ils de cet enjeu plus particulier? À quelles oppositions sont-ils confrontés?

L'objectif de ce chapitre, comme du chapitre 7, n'est pas tant de tracer l'histoire du transport des personnes à Montréal, mais plutôt de brosser à grands traits le contexte qui permet de mieux comprendre les débats autour de la conception du boulevard métropolitain et de la municipalisation de la Compagnie des tramways de Montréal. Bien que la municipalisation de la Compagnie des tramways de Montréal survienne dans les années 1950, un portrait de l'état du transport en commun est tout de même nécessaire à la compréhension de l'histoire du boulevard métropolitain.

Une section est donc consacrée à la problématique du transport collectif et individuel sur l'île de Montréal. On y aborde, dans l'ordre, la problématique du transport en commun, celle du transport individuel et le problème de la circulation qui préoccupe plusieurs acteurs de l'époque. La section suivante discute rapidement des diverses propositions mises de l'avant pour gérer le transport des personnes sur l'île de Montréal et, surtout, pour surmonter le problème de la circulation. Le cas du boulevard métropolitain, qui pour les partisans d'un système d'arrondissements est la démonstration des avantages d'une telle organisation, est finalement analysé avec détails.

5.1 La problématique du transport collectif et individuel sur l'île de Montréal[1]

En 1920, les réseaux de transport en commun de l'agglomération montréalaise sont pour l'essentiel constitués du tramway et du train de banlieue. La population utilise majoritairement ces réseaux pour ses déplacements. Mais le début de cette décennie marque l'amorce du développement du réseau routier qui ouvre la voie à d'autres moyens de transport. Du côté du transport en commun, le développement de ce réseau permet d'accroître l'utilisation de l'autobus sur quelques lignes, plus particulièrement celles desservant les municipalités éloignées du centre. C'est toutefois la démocratisation de l'automobile qui constitue la nouveauté la plus marquante de cette période. Entre autres impacts découlant de son apparition, ceux sur la circulation préoccupent particulièrement les observateurs.

5.1.1 Le transport en commun toujours dominant

En 1920, la Compagnie des tramways de Montréal est la plus importante à offrir un service de transport en commun sur l'île de Montréal. Son réseau ferré compte alors environ 270 kilomètres de voies. Il couvre une grande partie de l'île, mais est surtout concentré entre les rues Girouard à l'ouest, Pie IX à l'est, le fleuve Saint-Laurent au sud et la rivière des Prairies au nord (voir carte 5.1)

Quatre lignes de tramways desservent plus spécifiquement la banlieue de l'île[2]. L'ensemble du réseau est prolongé au fil des ans et atteint son déploiement maximal en 1933 alors qu'il compte 513 kilomètres de voies. La longueur des voies diminue graduellement par la suite au fur et à mesure de la mise en place des circuits d'autobus que la Compagnie privilégie pour desservir la banlieue et certains lignes comme celle de la rue Sherbrooke (Linteau, 1992 : 422 ; Pharand, 1997 : 183, STCUM, 1998a)[3].

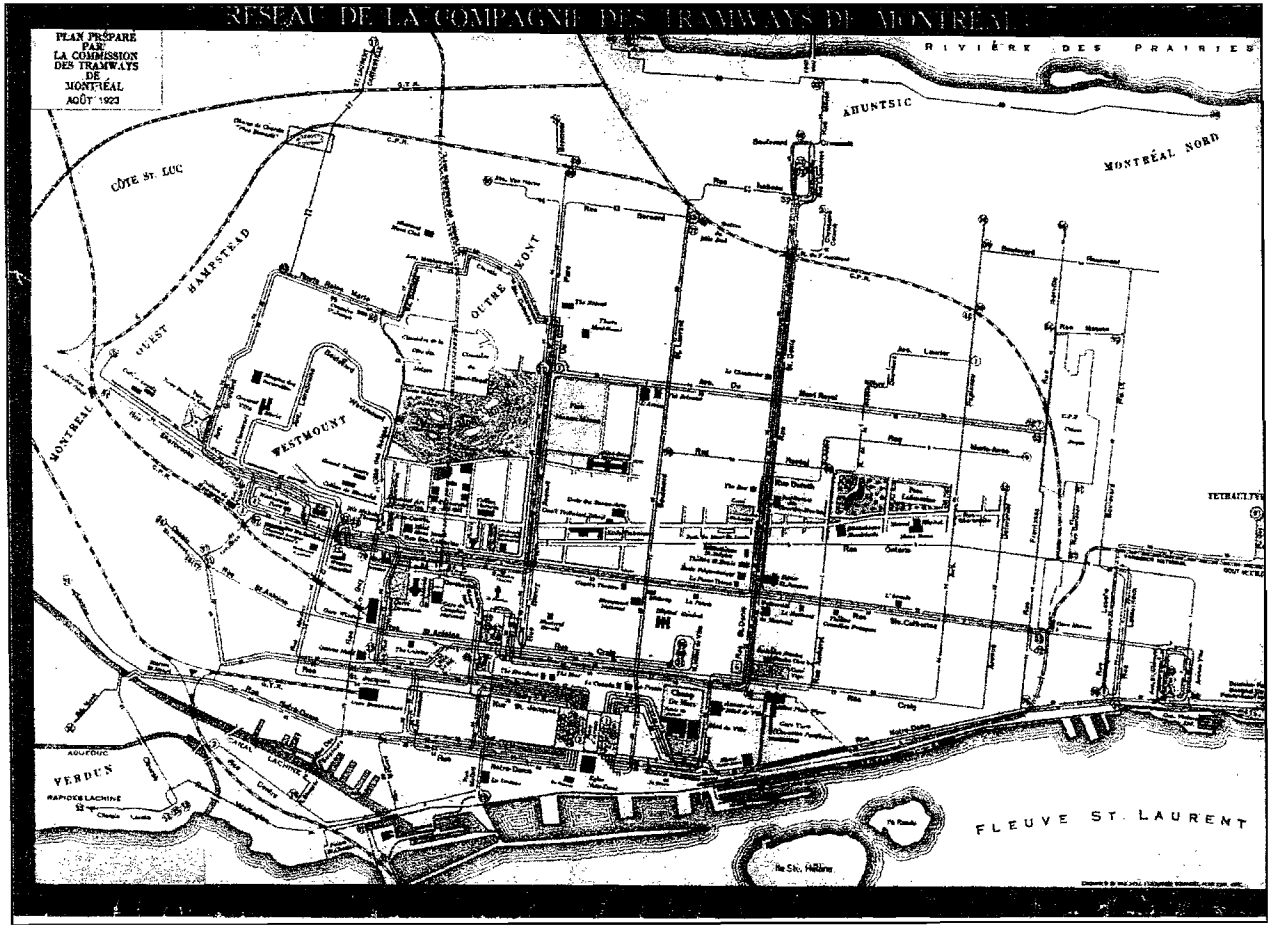
---

1 Pour une analyse plus approfondie de cette problématique, voir Veilleux (1998), chapitre 2 en particulier.

2 En 1901, l'achat de la *Montreal Park and Island Railway* permet à la Compagnie des tramways d'étendre son service au nord et à l'ouest de l'île. L'absorption de la *Montreal Terminal Railway*, en 1907, qui dessert l'est de l'île, lui procure le monopole du transport par tramways sur toute l'île de Montréal (Linteau, 1992 : 272-273).

3 Par exemple, en 1925, la Compagnie des tramways met en service trois lignes desservies par des autobus : la ligne 6 (Lachine—Montréal-Ouest), la ligne 15 *(Lower Lachine Road)* et la ligne 19 (Sherbrooke et les hôpitaux) (Pharand, 1997 : 135-138).

CARTE 5.1 — LE RÉSEAU DE LA COMPAGNIE DES TRAMWAYS DE MONTRÉAL EN 1923



Source : Robert (1994 : 134)

Entre 1920 et 1939, la population se déplace massivement sur le réseau de la Compagnie des tramways. Le nombre d'usagers connaît toutefois d'importantes fluctuations. Un sommet est atteint en 1929 alors que 250 millions de personnes utilisent les véhicules de la Compagnie. Une chute importante s'amorce durant la Crise économique où un plancher est atteint en 1935 avec 195,8 millions de passagers transportés. Une nouvelle augmentation s'amorce ensuite, avec une accélération durant la Guerre. À titre d'exemple, en 1939, le parc de la Compagnie qui compte 929 tramways, 224 autobus et sept trolleybus, soit 1 160 véhicules, transportent près de 209 millions de passagers. L'augmentation de la clientèle se poursuit tout au long de la Guerre pour atteindre un sommet en 1946, alors que près de 396,5 millions de passagers sont véhiculés (STCUM, 1998a).

En plus de la Compagnie des tramways, plusieurs autres compagnies offrent un service de transport à la population de la grande région de Montréal. La *Montreal & Southern Counties* possède une ligne de tramways de banlieue qui relie la rive sud au centre-ville de Montréal (voir carte 5.2, pour le réseau des tramways de banlieue et carte 5.3 pour le réseau des trains de banlieue)[4]. Quelques compagnies d'autobus apparaissent au fur et à mesure du développement du réseau routier provincial dans la région[5]. Enfin, plusieurs lignes de train de banlieue relient le centre-ville de Montréal aux municipalités périphériques. Le cœur du réseau[6] est constitué de cinq lignes propriétés de quatre compagnies ferroviaires : le Grand Tronc offre un service entre Montréal et Dorion ; le Canadien Nord entre Montréal et Deux-Montagnes ; le *New York Central* entre Montréal et Malone ; le Canadien Pacifique entre Montréal et Pointe-Fortune de même que Montréal et Sainte-Thérèse. Trois axes secondaires complètent ce réseau[7]

---

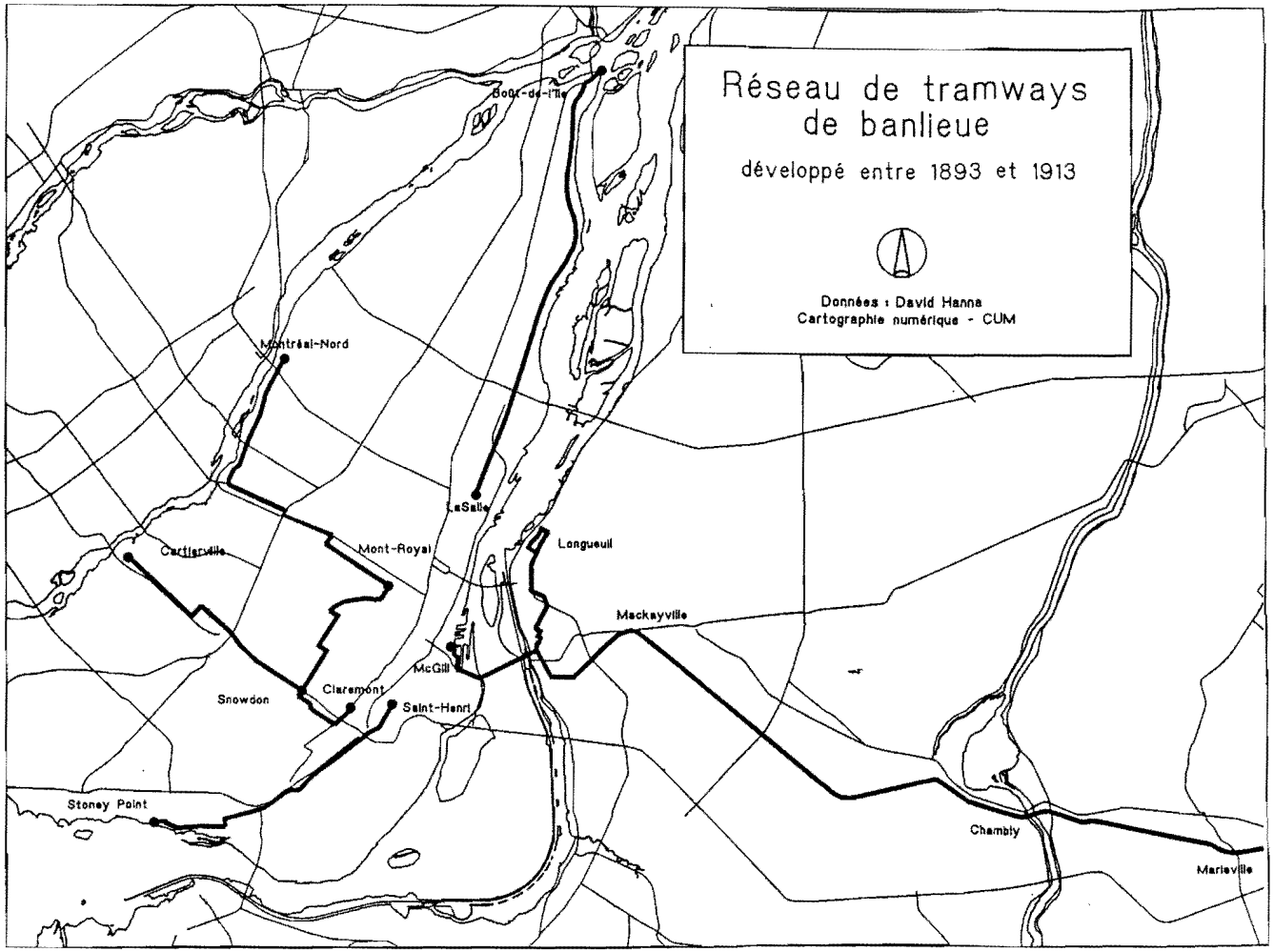
[4] Cette ligne est importante pour l'urbanisation de la rive sud de Montréal. À ce sujet, voir Hanna (1993 : 24-26).

[5] Les autobus de banlieue apparaissent graduellement à partir des années 1930 avant de connaître un développement plus sérieux après la Seconde Guerre mondiale. Durant les années 1940, plusieurs autobus relient quotidiennement Montréal à Beauharnois, Saint-Jérome et Saint-Jean, par exemple. Ce service concurrence le train, en particulier durant la Crise, étant donné ses tarifs plus abordables ; mais il prend véritablement de l'importance à partir des années 1960 (Hanna, 1993 : 39-40 ; Linteau, 1992 : 295).

[6] Nous utilisons le terme « réseau » malgré qu'il désigne normalement l'ensemble des équipements propriétés d'une même compagnie.

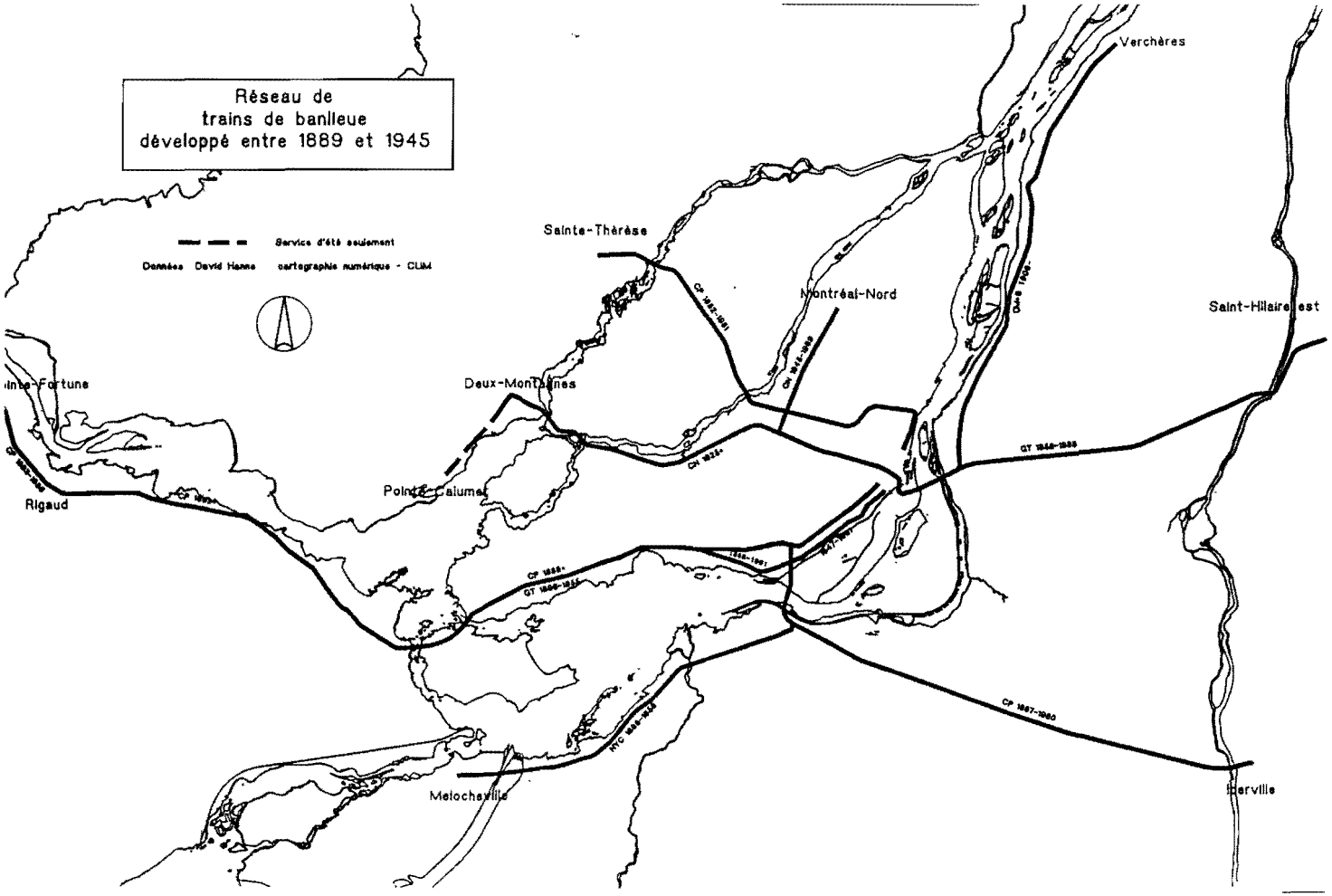
[7] Le train entre Montréal et Saint-Hilaire est le principal service de ces lignes secondaires. Le Canadien Nord offre durant les années 1940 un service vers Montréal-Nord à la hauteur du chemin de la Côte-Vertu. Enfin, les trains des grandes lignes qui relient Iberville et les Cantons de l'est à Montréal sont utilisés par les banlieusards durant les heures de pointe (Hanna, 1993 : 12-13).

CARTE 5.2 — LE RÉSEAU DE TRAMWAYS DE BANLIEUE DÉVELOPPÉ ENTRE 1893 ET 1913



Source : Hanna (1993 : 20)

CARTE 5.3 — LE RÉSEAU DE TRAIN DE BANLIEUE DÉVELOPPÉ ENTRE 1889 ET 1945



Source : Hanna (1993 : 10)

Bien que le réseau de chemin de fer soit important pour la structuration de l'armature urbaine de l'agglomération, le nombre de passagers qui y circulent est relativement marginal, surtout sur l'île de Montréal[8]. Le train s'avère en effet peu compétitif, surtout en raison de tarifs et de temps de déplacement plus élevés qui le désavantagent par rapport au tramway de banlieue et l'autobus (Linteau, 1992 : 272-273 ; Hanna, 1993 : 20). L'essentiel des déplacements par transport en commun — qui représentent encore près de 80% de tous les déplacements sur l'île de Montréal à la fin des années 1940 —se font donc sur le réseau de la Compagnie des tramways de Montréal qui demeure le principal joueur en matière de transport en commun dans l'agglomération, et encore plus sur l'île de Montréal[9].

Avec son réseau de tramways urbains et de banlieue, la Compagnie est donc un acteur important dans le dossier du transport régional. Aussi, les rapports entre la Compagnie et les municipalités desservies sont-ils par moment tendus.

5.1.2 Le transport en commun : des origines privées aux premières tentatives de régulation publique

Il faut reculer aux années 1910 pour bien analyser les rapports existant entre la Compagnie et les municipalités qu'elle dessert. À cette époque, 30 contrats avec des conditions et des dates d'expiration différentes, lient la société à 14 municipalités de l'île de Montréal (Linteau, 1992 : 273, 421-422 ; Pharand, 1997 : 115-116 ; STCUM, 1998b). Le rapport de force entre la Compagnie et les municipalités qu'elle dessert est inégal, particulièrement avec les petites municipalités de banlieue. Comme le démontre Linteau (1992 : 272) pour le cas de la Ville de Maisonneuve, la Compagnie des tramways réussit facilement à contourner ses engagements contractuels. Bien que l'État ait créé, en 1912, la Commission des services d'utilités publiques, afin de réglementer les tarifs et la qualité des services rendus à la popu-

---

[8] L'ensemble des réseaux du tramways de banlieue et du train de banlieue ont tout de même un lien direct avec la structuration de l'armature urbaine de la région. Hanna évalue ainsi la population des zones urbanisées grâce au développement du réseau ferré — train et tramways de banlieue confondus — à environ 83 000 habitants en 1931, ce qui représente 10% de la population de Montréal qui est de 818 577 habitants à la même époque. Sur l'île de Montréal, les lignes Montréal-Dorion et Montréal-Deux-Montagnes sont particulièrement importantes à cet égard (Hanna, 1993 : 26).

[9] Cité de Montréal, *Commission d'étude des problèmes de la circulation et du transport de la ville de Montréal. Rapport au Conseil municipal,* Montréal : Cité de Montréal, 1949, p. 74. Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal, *Quelques notes historiques sur la Montreal Tramways Company. Complément à l'histoire administrative,* 1998a, http ://www.stcum.qc.ca/en-bref/ancetre6.htm.

lation par les différentes entreprises de services publics, les volontés des compagnies sont rarement contrariées (Linteau, 1992 : 268-270).

À sa création, en 1911, la Compagnie des tramways veut renouveler l'ensemble des contrats hérités des anciennes sociétés afin d'en simplifier la gestion et de les prolonger. Mais plusieurs municipalités sont insatisfaites tant de la qualité des services que des hausses successives des tarifs. Les négociations s'avèrent difficiles ; les parties ne peuvent s'entendre. Pour dénouer l'impasse, le gouvernement du Québec crée, en 1916, la Commission du tramway. Formée de cinq commissaires nommés par ce dernier, la Commission reçoit le mandat d'élaborer une solution pour renouveler le contrat (Linteau, 1992 : 273, 421-422 ; Pharand, 1997 : 115-116).

La Commission du tramway entame rapidement des consultations auprès des municipalités et de divers intervenants intéressés. Des études sont commandées à des experts pour alimenter la réflexion. La Commission élabore finalement un nouveau contrat qui s'inspire du modèle étasunien « lié aux coûts du service ». Les tarifs du transport en commun sont ainsi fixés pour couvrir les dépenses d'exploitation, payer à la Ville une redevance annuelle de 500 000$ et dégager un intérêt équivalent à 6% de la valeur du capital pour les actionnaires (Linteau, 1992 : 421-422 ; STCUM, 1998b). La Commission introduit également la tarification zonale qui distingue le « territoire à tarif uniforme », soit le centre de l'île, où une tarification unique s'applique, et le reste du territoire, qui regroupe les municipalités de Lachine, Montréal-Nord, Saint-Pierre, Montréal-Ouest, Montréal-Est, Pointe-aux-Trembles et Laval-de-Montréal, où s'appliquent différents tarifs en fonction de la distance (Pharand, 1997 : 116).

Afin de veiller au respect du contrat, le gouvernement québécois crée la Commission des tramways de Montréal, un nouvel organisme public dont il nomme les trois membres[10]. La nouvelle commission est en fait une régie administrative qui dispose du dernier mot dans de nombreux domaines tels la sélection et l'achat des nouveaux véhicules, l'établissement des circuits, les caractéristiques techniques du matériel, l'entretien général et l'enlèvement

---

[10] L'organisme chargé en 1916 de dénouer l'impasse est la « Commission des tramways » ; l'organisme chargé de gérer le contrat à partir de 1918 est la « Commission des tramways de Montréal ». Ces deux organismes sont distincts et ne sont pas formés des mêmes personnes.

des voies, la tarification, le service et la fréquence du service, les modifications de parcours et d'arrêts (STCUM, 1998a).

Avec la création de la Commission des tramways, le transport en commun est pour la première fois de son histoire montréalaise encadrée partiellement par le secteur public. Il y a division fonctionnelle : la Commission supervise et contrôle ; la Compagnie développe, exploite et entretient le réseau du transport en commun (STCUM, 1998b). Ce mode de régulation apparaît alors comme un compromis par rapport à la municipalisation — ou à l'étatisation — que l'on adopte ailleurs ; il évoque aussi le peu d'emprise des élus locaux sur les grands monopoles privés dont les dirigeants disposent de réseaux d'influence efficaces et puissants auprès d'un gouvernement provincial qui conserve le dernier mot (Linteau, 1992 : 269).

Au début des années 1920, le transport en commun sur le territoire de l'île de Montréal est donc pour l'essentiel contrôlé par l'entreprise privée sous la supervision d'une commission dont les membres sont nommés par le gouvernement provincial. C'est donc dire que jusqu'au moment de la municipalisation de la Compagnie des tramways de Montréal, en 1951 les élus locaux ont peu d'emprise sur la fonction du transport en commun. D'une manière indirecte, le gouvernement provincial se réserve donc la supervision d'une importante fonction pour le développement de l'agglomération montréalaise.

5.1.3 Un réseau routier public qui se met en place alors que l'utilisation du transport en commun atteint son apogée

Comme partout en Amérique du Nord, le gouvernement du Québec commence à intervenir en matière de voirie durant les années 1900. Mais c'est véritablement au début des années 1920 que le réseau routier devient une priorité pour l'État (McNally, 1988 : 56-60 ; Hanna, 1993 : 28-32)[11].

Jusqu'en 1945, aucune route véritablement provinciale ne dessert l'île de Montréal. Les voies qui ont été désignées « routes provinciales » sont en fait des portions de rues, de chemins ou de côtes qui rejoignent le réseau étoilé qui relie l'île au reste de la province, à l'Ontario et aux États-Unis. La principale route provinciale de l'île porte le no « 37 » et fait le

---

[11] Québec, ministère des Affaires municipales, direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, *L'urbanisation dans la conurbation montréalaise,* Québec : Ministère des affaires municipales, 1977, p. 11.

« tour de l'île de Montréal » sur une longueur totale de 122 kilomètres. La portion montréalaise de la « 2 » (Edmunston — Rivière-du-Loup — Québec — Montréal — Toronto) emprunte pour l'essentiel la « 37 » le long du Saint-Laurent, à l'exception d'un tronçon qui parcourt la Côte Saint-Antoine et la rue Sherbrooke. La « 8 » (Montréal — Hull — Aylmer — Pembroke), la « 11 » (Montréal — Mont-Laurier — Maniwaki —Hull) et la « 18 » (Montréal — Terrebonne — Saint-Donat) traversent toutes l'île, du sud vers le nord, par la rue Saint-Denis

Les insulaires ne disposent donc pas de lien routier rapide, encore moins d'autoroutes, qui apparaissent seulement à la fin des années 1950 (voir carte 5.4, page suivante, sur le réseau de routes provinciales)[12].

Malgré l'absence de voie rapide, l'accroissement du parc automobile ne se dément pas, sauf pour les deux périodes de la Crise et de la Seconde Guerre mondiale. Ainsi, sur l'île de Montréal, le nombre de véhicules automobiles passe d'une quinzaine de milliers en 1920, à plus de 150 000 en 1949 (voir tableau 5.1). À la fin des années 1940, avec une moyenne d'un véhicule automobile pour 12 personnes, Montréal a un taux de motorisation bien inférieur à ce que l'on constate ailleurs en Amérique du Nord ; on évalue par exemple qu'il y a, à la même époque, un véhicule pour deux personnes à Los Angeles, pour cinq à New York, Boston et Chicago, et pour six à Toronto[13].

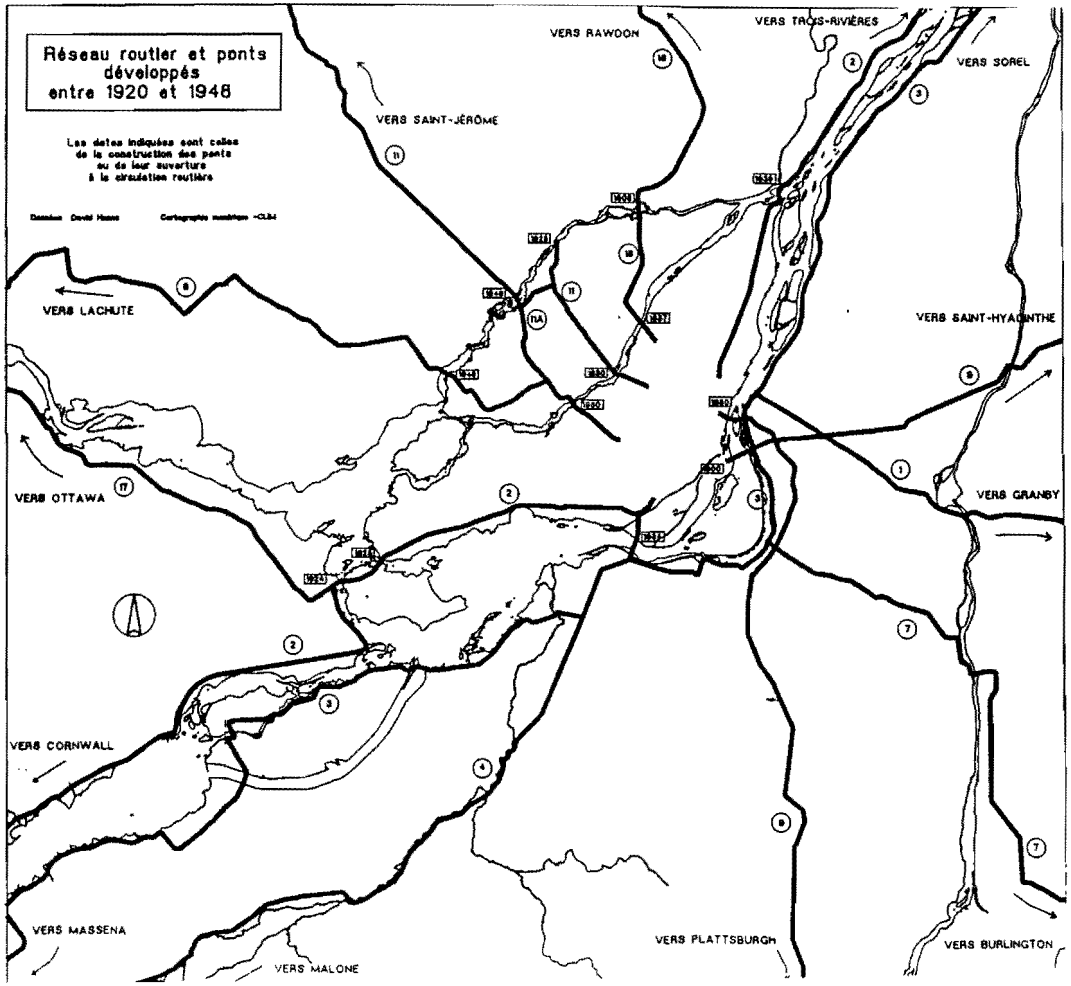
Le transport en commun demeure donc le moyen de transport de la majorité des habitants de l'île de Montréal ; rappelons qu'environ 80% des déplacements quotidiens se font toujours par transport en commun vers la fin des années 1940. D'ailleurs, bien que le nombre moyen de déplacements en transport en commun par personne fléchisse entre 1920 et 1939, il connaît une augmentation importante vers 1950. En fait, le nombre maximum de

---

[12] Québec, ministère des Affaires municipales, direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, *L'urbanisation dans la conurbation montréalaise,* Québec : Ministère des affaires municipales, 1977, p. 11. Pour la numérotation des routes et leur description, voir Québec, ministère de la Voirie, *Sur les routes de Québec,* p. 718.

[13] Cité de Montréal, *Commission d'étude des problèmes de la circulation et du transport de la ville de Montréal. Rapport au Conseil municipal.* Montréal : Cité de Montréal, 1949, p. 41.

CARTE 5.4 — RÉSEAU ROUTIER ET PONTS DÉVELOPPÉS ENTRE 1920 ET 1948



Source : Hanna (1993 : 36)

passagers transportés par la Compagnie des tramways est atteint en 1947 avec 398,3 millions d'usagers alors que le nombre de voyages par personne est de 280 vers la même année[14]. La viabilité financière de la Compagnie des tramways ne semble donc pas encore véritablement compromise par la concurrence de l'automobile[15].

TABLEAU 5.1

Évolution de la population, des déplacements par transport en commun et du nombre d'automobiles enregistrés sur l'île de Montréal, 1921-1951[16]

an	population	an	déplacements[1]	dép/pop	an	auto[2]	auto/hab
1921	724 205	1918	182 173 701	252	1920	15 787	0,02180
1931	1 003 868	1930	245 187 504	244	1930	77 108	0,07681
1941	1 116 800	1939	208 928 429	187	1938	85 138	0,07623
1951	1 320 232	1950	370 113 954	280	1949	153 893	0,11657

[1] déplacements totaux annuels comptabilisés par la Compagnie des tramways de Montréal ; [2] nombre de véhicules automobiles enregistrés sur l'île de Montréal.

Sources : pour la population, Bussière, 1989, p. 161 ; pour les déplacements, STCUM, 1998a ; pour le nombre de véhicules enregistrés sur l'île de Montréal, *Annuaire Statistique de la Province de Québec* (années 1920, 1930, 1938), extrapolation à partir du nombre de véhicules automobiles total pour la province (année 1949).

Alors que le réseau routier de l'île de Montréal connaît un développement très limité, le transport en commun et l'automobile continuent de croître de façon importante. Sans réseau

---

[14] Cité de Montréal, *Commission d'étude des problèmes de la circulation et du transport de la ville de Montréal. Rapport au Conseil municipal.* Montréal : Cité de Montréal, 1949, p. 74.

[15] Non seulement Montréal est-elle peu motorisée par rapport à d'autres métropoles nord-américaines, mais le nombre moyen de personnes transportées annuellement sur le réseau de transport en commun y est également relativement peu élevé. Par exemple, en 1921, les montréalais font 225 « voyages » annuellement sur le réseau de transport en commun, les habitants de Toronto en font 365, ceux de Pittsburgh 230, de Cleveland 325 et de Détroit 360 (Saint-Cyr, 1921 : 225). C'est donc la mobilité totale qui semble plus basse à Montréal comparativement à la plupart des villes nord-américaines.

[16] Les données ont été obtenues en compilant le nombre de véhicules pour chacune des municipalités de l'île de Montréal. Pour ces années, la part de véhicules automobiles enregistrés sur l'île de Montréal par rapport au reste de la province se situe entre 38% et 41,5%. L'estimation pour 1949 suppose que la part de l'île de Montréal est de 40%, ce qui est probablement près de la réalité puisque cette période précède les grandes vagues d'étalement urbain.

souterrain, avec la multiplication des automobiles, des autobus, des camions, qui s'ajoutent aux tramways et aux véhicules à traction animale déjà nombreux, les rues de Montréal et certains axes routiers de l'île, connaissent une congestion importante. La circulation devient donc le sujet qui préoccupe de nombreux acteurs locaux. Mais l'éclatement des responsabilités entre de nombreux intervenants complique la solution au problème.

5.1.4 Le problème de la circulation

Déjà au début des années 1920, la congestion du centre-ville de Montréal pose problème et interpelle les acteurs préoccupés par le développement de Montréal. Les propos que tient James Ewing sur la congestion des rues de Montréal en 1922 illustrent bien la situation :

> If we have doubt in this matter we have only to note during the rush hours the enormous glut of traffic from tram-cars, automobiles, motor trucks, cabs and delivery waggons, backed up for a couple of blocks, with the poor pedestrian dodging for his life. Clearly the streets and crossings have not been designed and proportioned to accommodate and digest such an amount of traffic.
>
> There is also the ponderous tram-car swinging round the corner to remind us that the Tramways Company holds sway, not only the roadway, but also the sidewalk itself.
>
> And as car after car gradually works its way up to the crossing, each one freighted with a seething mass of concentrated humanity, and having its exterior decorated with another contingent of quondam acrobats hanging on to the steps, after a free-for-all scrimmage between those who want to get off and those who want to get on, there is yet to be seen a goodly number of disappointed and disgruntled ones "left at the post"[17].

Le chef de police de la Cité de Montréal en 1926 s'inquiète aussi :

> La circulation dans les rues de Montréal augmente si vite qu'il faudra bientôt défendre tout stationnement de véhicules dans les grandes artères commerciales. Il faudra aussi, pour décongestionner les rues, ouvrir de grands boulevards, sinon on sera forcé de se servir des squares et des parcs pour le stationnement des voitures[18].

En 1924, une étude de L.-P. Saint-Cyr, président de la Commission des tramways, évalue qu'entre 17 et 18 heures, 302 tramways circulent à l'angle des rues Craig et Saint-

---

[17] « The Montreal Situation in Reference to Town Planning », *The Canadian Engineer*, March 21 1922, p. 323.

[18] « La circulation. Les embarras de la rue », *La Revue Municipale*, vol. V, no 12 (décembre) 1927, p. 90.

Denis ; 122 du côté est de la place d'Armes et 157 du côté ouest ; 420 à l'angle des rues Bleury et Sainte-Catherine, soit un tramway toutes les 17 secondes dans chaque direction (Fortin, 1924 : 262).

Aussi, quelques années plus tard, H.-A. Terreault, le directeur des travaux publics de Montréal, reconnaît que le contrôle et la décongestion de la circulation sont sans conteste parmi les principaux objectifs de la planification urbaine[19].

La congestion touche évidemment surtout le centre-ville. Mais l'absence de voie rapide digne de ce nom sur l'île de Montréal n'aide en rien la circulation sur les routes reliant les différentes municipalités qui sont régulièrement congestionnées. C'est le cas surtout de la route du bord de l'eau — appelée souvent selon sa dénomination anglaise route du *Lakeshore* — qui relie les municipalités de l'ouest de l'île à Montréal. Comme elle traverse plusieurs municipalités, la solution pour la décongestionner implique obligatoirement plusieurs autorités locales et comporte donc une dimension métropolitaine. Comment y remédier?

5.2 Les solutions réformistes au problème du transport et de la circulation

Les pistes de solutions sont en effet nombreuses. Les modèles de gestion pour y remédier également. Mais comme tout problème à dimension métropolitaine, la multitude d'acteurs engagés complique l'émergence de politiques efficaces.

Le problème de la circulation a tôt fait d'opposer ceux qui favorisent l'automobile à ceux préférant le transport en commun. Les premiers reprochent aux tramways d'encombrer les rues, de ralentir la circulation, bref d'être la source du problème. Les seconds rappellent que les rues n'ont pas été conçues pour l'automobile, mais surtout que le transport en commun, qui dessert la majorité de la population, occupe moins d'espace dans les rues que l'ensemble des autres véhicules. Par exemple, une étude conduite à Montréal vers 1925 à l'angle des rues Peel et Sainte-Catherine constate que les tramways représentent environ 29% des véhicules et transportent plus de 93% des voyageurs ; c'est donc dire que plus de 70% des véhicules transportent seulement 6,7% des voyageurs[20].

---

[19] « Civic Developments at Montreal », *The Canadian Engineer*, January 3 1928, p. 115-116.

[20] A.F. Herry. « La circulation. Le point de vue de l'automobiliste », *La Revue Municipale*, vol. V, no 12 (décembre) 1927, p. 90-92 ; Paul SEUROT. « La circulation. Le transports urbains et le développement des villes modernes », *La Revue Municipale*, vol. V, no 12 (décembre) 1927, p. 92-99.

La construction d'un réseau de transport en commun rapide est évidemment une des solutions proposées. Jusqu'au début de la crise économique, les projets de métro se multiplient. Dès 1910, la *Montreal Street Railway* reçoit l'autorisation de la Législature provinciale pour construire et exploiter un réseau de chemin de fer souterrain. La même année, une autre compagnie, la *Montreal Central Terminal Co.* élabore un projet de chemin de fer souterrain pour desservir le nord, l'est et l'ouest de la ville de même que la rive-sud de Montréal par un tunnel sous le Saint-Laurent[21] (STCUM, 1998c). En 1912, la *Montreal Tunnel Co.* présente un projet de tunnel sous le fleuve et une ligne unique allant vers le nord. En 1913, le président de la Compagnie des tramways de Montréal présente au Conseil municipal de Montréal un projet prévoyant trois lignes de métro (STCUM, 1998d). Encore en 1914, l'ingénieur des voies ferrées de la Ville de Montréal propose la construction de nombreuses lignes de métro pour décongestionner le centre de la ville (STCUM, 1998e).

Au cours des années 1920, d'autres études mettent de l'avant l'idée d'un métro comme solution à la congestion routière. Paul Seurot, ingénieur successivement à la Commission des tramways et à la Compagnie des tramways, publie quelques études où il détaille les problèmes de la circulation à Montréal ; il privilégie alors la construction d'un métro pour décongestionner la ville (STCUM, 1998f)[22]. Dans son texte sur les avantages du transport en commun, Seurot indique les avantages d'un tel système. Le président de la Compagnie des tramways, R.N. Watt, appuie l'idée[23]. Lors d'une conférence qu'il donne en 1930, R.N. Watt propose la construction de trois lignes de métro au coût de 65 000 000 de dollars[24].

La question de la circulation est au centre des recommandations faites par la Commission d'urbanisme de Ligue du progrès civique à la fin de 1926. Et comme pour l'ensemble de la planification urbaine et régionale, les travaux entrepris par la Ligue condensent la pensée

---

[21] Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal, *Quelques notes historiques sur la Montreal Tramways Company. Complément à l'histoire administrative,* 1998a, http://www.stcum.qc.ca/en-bref/ancetre6.htm.

[22] Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal, *Quelques notes historiques sur la Montreal Tramways Company. Complément à l'histoire administrative,* 1998a, http://www.stcum.qc.ca/en-bref/ancetre6.htm.

[23] Mais que penser de tous ces projets? Sont-ils vraiment sérieux? Pour Rumilly (1974 : 153) le projet présenté par le président de la Compagnie des tramways apparaît plutôt comme une tentative pour contrecarrer les projets concurrents qui pourraient nuire à la rentabilité de la Compagnie. Parmi les études sur le transport en commun, citons : Paul Seurot, « Les transports urbains et le développement des villes modernes », *La Revue Municipale,* vol. V, no 12 (décembre) 1927, p. 92-99. Voir aussi R. N. Watt, *Est-ce que Montréal doit construire maintenant ses souterrains métropolitains?,* Causerie présentée par l'assistant du président de la Compagnie des Tramways de Montréal devant le *Rotary Club* de Montréal le 18 novembre 1930, 23 p. ; Seurot (1926).

[24] « Proposed Subway Plan for Montreal », *The Canadian Engineer,* December 16 1930, p. 721.

des réformistes métropolitains en matière de transport. Mais bien que la plupart des acteurs accordent une certaine place au transport en commun dans la solution au problème de la congestion, la priorité est accordée au réseau routier. Ainsi, la Commission d'urbanisme de Ligue du progrès civique, bien qu'elle insiste sur le problème du transport ferroviaire — entre autres celui des gares ferroviaires et de la nécessité de construire une gare centrale — recommande prioritairement la construction de diverses voies de communications routières. Parmi les projets prioritaires, elle recommande une voie de communication rapide entre Montréal et Sainte-Anne-de-Bellevue pour faciliter la circulation venant de l'extérieur de l'île et desservir les districts domiciliaires éloignés, la transformation de la route riveraine en un boulevard, la construction d'une voie de communication allant du Champ de Mars à l'extrémité nord de la ville en empruntant l'avenue de l'Hôtel de Ville, la construction d'une route diagonale partant du quartier industriel près du canal de Lachine joignant l'avenue De Lorimier près de la voie du Canadien Pacifique, la construction d'une voie de communication rapide entre le parc Lafontaine jusqu'à la rue Atwater et l'établissement de deux cercles concentriques de rues. Parmi l'ensemble de ces projets, la route entre Montréal et Sainte-Anne-de-Bellevue, parce qu'elle est jugée prioritaire, fait l'objet d'une résolution le 7 juin 1926[25].

Dans le numéro spécial de *La Revue Municipale* (décembre 1927) dont nous discutions au chapitre précédent, plusieurs projets concernant la nécessité de planifier et de concevoir le réseau de transport à l'échelle de la région sont discutés. En particulier, trois projets émanant de membres de la Commission d'urbanisme de la Ligue du progrès civique sont présentés[26]. Les projet Lavoie, Ewing et Lawson font grand état du développement d'un vaste réseau de voies rapides et traitent, pour certains, de la question du transport en commun. Ces projets insistent particulièrement sur l'importance de développer un réseau routier régional pour décongestionner le centre de la ville et structurer le développement futur du développement sur l'île de Montréal. Par exemple, le plan Lavoie prévoit une « série d'artères principales » traversant l'île d'est en ouest et du nord au sud de même qu'un tramway aérien le long du port. Le plan Ewing propose de quadriller l'île d'un ensemble de routes principales disposées en diagonale. Trois de celles-ci originent du Champ-de-Mars. Plusieurs autres

---

[25] Pour le détail de ces propositions, voir : Ligue du progrès civique, Commission d'urbanisme, *Travaux de mars à octobre 1926*, p. 10 ; *La Revue Municipale*, vol. V, no 12 (décembre) 1927, p. 103.

[26] Ces projets émanent d'ailleurs de personnalités membres de la Commission d'urbanisme de la Ligue de progrès civique.

longent les voies de chemin de fer afin de réduire les coûts de construction. Le projet Lawson prévoit pour sa part, parmi d'autres mesures, l'établissement de trois cercles concentriques de rues reliés par des voies radiales ; le développement des quartiers desservis par des gares ferroviaires et la création d'un métro. Bien qu'ils étudient en détail le centre de la ville, ces trois plans ont une portée résolument régionale[27].

Mais la question du transport n'est pas seulement abordée du point de vue de la planification. Elle permet aux défenseurs du système des arrondissements d'illustrer l'utilité de leur proposition. Rappelons qu'au cours des délibérations de la Commission de la charte, de nombreux acteurs considèrent que le dossier du transport, en particulier celui des routes, nécessite une meilleure coordination entre les municipalités de l'île de Montréal. Rappelons les propos du maire de Pointe-aux-Trembles, Rosaire Prieur, qui propose la mise en place d'un mécanisme qui permettrait de partager les coûts de construction des artères construites par sa municipalité mais utilisées majoritairement par des habitants des municipalités voisines.

Une proposition semblable, mais insistant cette fois sur les coûts assumés par la Ville de Montréal, est développée quelques années après la création de la Commission métropolitaine par le maire Beaubien. Il utilise alors le problème du transport pour démontrer l'urgence d'implanter une formule de coopération intermunicipale. Selon lui, les nouvelles artères construites pour décongestionner la ville ne peuvent être financées seulement par Montréal puisqu'elles profitent à l'ensemble de l'agglomération. Partant du principe selon lequel il ne peut y avoir de taxation sans représentation électorale, il affirme alors qu'une forme de représentation métropolitaine doit être mise en place pour financer la construction de telles infrastructures[28].

Dans une agglomération en croissance rapide, la question du transport est au cœur des préoccupations des acteurs locaux. Entre transport en commun et transport routier, entre acteurs locaux et acteurs provinciaux, entre initiatives privée ou publique, la formulation des solutions possibles pour résoudre le problème est multiple. L'approche régionale ou

---

[27] Pour la description de ces plans, voir *La Revue Municipale*, vol. V, no 12 (décembre) 1927, p. 36-44 et p. 100-102.

[28] Joseph Beaubien, *The Borough Principle, traffic congestion will soon bring matters to a head in Montreal*, texte annexé à Frederick Wright (dir.), *A Symposium of Opinion on the Borough System of Government for Greater Montreal.* Montréal : The Municipal Service Bureau, 1928, 57 p.

métropolitaine en est une parmi d'autres. Et les solutions sont toujours confrontées à la réalité.

Alors que transport en commun est essentiellement entre les mains d'un monopole privé régulé partiellement par une Commission dont les membres sont nommés par le gouvernement du Québec et que le transport routier se développe graduellement sous l'impulsion de l'État provincial, comment expliquer qu'un projet routier, celui d'un boulevard traversant l'île de Montréal d'est en ouest soit encouragé par un groupe d'acteurs locaux réunis au sein d'un organisme métropolitain? Pourquoi le transport en commun, qui est pourtant un enjeu d'envergure métropolitaine, est-il moins au centre des enjeux? L'analyse du projet du boulevard métropolitain nous permettra de répondre en partie à ces deux questions.

5.3 Le cas du boulevard métropolitain : une politique publique symbolique pour les réformistes métropolitains

Parmi tous les projets qui sont discutés pour résoudre les problèmes du transport sur l'île de Montréal, un seul est réellement mené de front par la Commission métropolitaine : celui du boulevard métropolitain. Aussi, l'analyse de ce projet permet de mieux saisir les possibilités d'une structure métropolitaine comme la Commission métropolitaine, mais aussi ses limites. Elle permet aussi de mieux comprendre la dynamique entre les élus de Montréal, des municipalités de la banlieue, de l'État et les acteurs socio-économiques dans le cadre d'un dossier de développement, une politique publique concrète.

Pour les réformistes métropolitains, la question du transport est l'illustration parfaite de l'utilité de la mise en place d'un système des arrondissements. En fait, pour les tenants du système des arrondissements et les acteurs engagés dans la Commission métropolitaine de Montréal, le projet du boulevard, en démontrant les avantages d'un tel système, incarne l'espoir de l'avènement d'une véritable structure métropolitaine à Montréal.

Mais ce que démontre surtout le cas du boulevard métropolitain, ce sont les contradictions, les difficultés pour un ensemble d'élus locaux, de s'entendre sur la réalisation d'un projet de développement. En cela, le cas du boulevard métropolitain vient en partie renforcer l'hypothèse énoncée dans la conclusion du chapitre précédent, à savoir que la mise en place d'un régime urbain autour d'un problème métropolitain est compliquée par la multitude d'acteurs publics.

5.3.1 Un projet au cœur des premières demandes d'amendements à la charte de la Commission métropolitaine

Au lendemain de sa création, les concepteurs de la Commission métropolitaine espèrent toujours en augmenter les pouvoirs. Parmi d'autres fonctions, le transport figure au cœur de leurs préoccupations. Cela n'a rien d'étonnant lorsque l'on rappelle les représentations de certains élus, durant les délibérations de la Commission de la charte, qui se prononcent sur les avantages du partage des coûts de construction et d'entretien de certaines routes « métropolitaines ». Le maire de Pointe-aux-Trembles en particulier, avait poussé l'idée d'une forme de partage des coûts liés à l'entretien des routes intermunicipales. Les premières ébauches du projet de loi de la Commission métropolitaine prévoient d'ailleurs que le coût de construction et d'entretien des routes métropolitaines devrait être réparti entre les municipalités membres de l'organisme. Mais le Législateur décide finalement de restreindre les prérogatives de la Commission au contrôle financier des municipalités.

En novembre 1921, lors de la préparation des premières demandes d'amendements à la charte de la Commission, les commissaires envisagent de revenir à la charge sur le dossier du transport. Ils demandent à une sous-commission d'étudier la pertinence de partager le coût d'entretien des grandes routes entre les municipalités membres de la Commission métropolitaine[29]. Mais cette question est laissée de côté au profit d'amendements portant sur le contrôle financier et l'élaboration d'un plan d'ensemble de l'île de Montréal auxquels la Législature ne donne d'ailleurs pas suite.

La question du coût de construction des routes métropolitaines réapparaît en décembre 1922 alors que les membres de la Commission métropolitaine apprennent l'existence d'un projet pour construire un boulevard d'un bout à l'autre de l'île de Montréal. Il semble alors que le projet émane d'un certain comité « du boulevard Sherbrooke » présidé par un vice-président de la Banque de Montréal, Sir Charles Gordon. Lors d'une assemblée de la Com-

---

[29] Cette proposition est présentée par le maire de Montréal-Ouest, James Ballantyne : « Mayor Ballantyne, of Montreal-West, said he thought the cost of maintenance of such highways as the Upper and the Lower Lachine road, of Notre Dame street east and St. Catherine road should be taken from the municipalities and assumed by the Commission. His idea was that the Commission should pay the interest and sinking fund as regards all permanent works and maintenance of the roads, the cost of which would be borne by all the municipalities, controlled by the Commission, including Montreal, according to the value of their assessment rolls. Should this suggestion be accepted further charter powers would have to be obtained at Quebec » (CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Maintenance of Roads », *The Gazette,* 19 novembre 1921 ; « [...] travaux publics des municipalités », novembre 1921 [référence en partie illisible]).

mission, les commissaires votent une résolution où ils demandent à la Législature de leur en confier l'élaboration[30]. Quelques jours plus tard, au cours des audiences étudiant de nouveaux amendements à la charte de la Commission métropolitaine, le comité des bills privés de la Législature provinciale lui accorde le droit de préparer les plans d'un tel boulevard. On évoque au même moment la possibilité d'amender la loi l'année suivante pour permettre à la Commission de construire le boulevard[31].

La Législature adopte les amendements à la charte de la Commission métropolitaine le 29 décembre 1922. Elle lui accorde le droit de préparer les plans d'un boulevard qui traverse l'île de Montréal en empruntant, ou non, la rue Sherbrooke. Les amendements législatifs prévoient que le plan doit être accompagné d'un rapport qui sera soumis à la Commission des services publics de Québec et remis à toutes les municipalités de l'île de Montréal[32].

À ce moment, le projet est encore flou. Les commentateurs évoquent la construction d'un boulevard sur toute la longueur de l'île, soit 33 milles, d'une largeur de 125 pieds à l'intérieur des limites de Montréal, et de 150 pieds dans les autres municipalités. Une voie de circulation de 30 pieds de largeur permettrait de circuler dans chaque direction, tandis que le centre du boulevard serait occupé par des voies de tramways. Le coût des travaux, alors estimé à deux millions de dollars, serait financé par une taxe foncière prélevée dans l'ensemble des municipalités de l'île[33].

Dès le départ, le projet provoque des interrogations. Certains se questionnent sur les conséquences de l'élargissement de la rue Sherbrooke à l'intérieur des limites de Montréal. Cette artère a en effet une largeur maximale de 70 pieds à l'intérieur des limites de la ville ; son élargissement à 125 pieds impliquerait donc la démolition de nombreux bâtiments, plu-

---

30 « Attendu que la Commission Métropolitaine de l'île de Montréal est informée qu'une demande sera faite à la Législature de la Province pour l'ouverture d'un boulevard s'étendant du Bout-de-l'île à Ste-Anne-de-Bellevue, cette Commission est d'opinion que, s'il est fait droit à cette demande, ce travail devrait être fait par l'entremise de la Commission métropolitaine » (CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-009, procès-verbaux de l'assemblée générale, 19 décembre 1922).

31 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Boulevard for Whole Length of Montreal », *The Gazette,* 22 décembre 1922 ; « Un acte de répartition sera exigé », *La Presse,* 3 janvier 1923.

32 Statuts de Québec, 13 Georges V, chapitre 105, article 11, *Loi amendant la loi constituant en corporation la Commission métropolitaine de l'île de Montréal,* sanctionnée le 29 décembre 1922, p. 681.

33 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Boulevard for Whole Length of Montreal », *The Gazette,* 22 décembre 1922 ; « Boulevard Would Cut Properties », *The Gazette,* 23 décembre 1922.

sieurs patrimoniaux, sur le côté nord. Parmi plusieurs bâtiments, les appartements Linton, le Musée des Beaux-Arts, plusieurs églises et immeubles conventuels, les tours de l'ancien fort des Sulpiciens seraient touchés. Sans se prononcer contre le projet, la *Gazette* émet quelques réserves et invoque les coûts astronomiques d'expropriation pour en justifier d'éventuelles modifications. Malgré tout, la Ville demande à son service juridique d'homologuer la rue Sherbrooke sur une largeur de 125 pieds, de façon à ce que les nouveaux bâtiments soient construits en prévision de l'élargissement de cette artère[34].

En février 1923, la Commission métropolitaine crée une commission technique (appelée aussi commission consultative) formée d'ingénieurs municipaux. H.-A. Terreault, ingénieur en chef de la Ville de Montréal est nommé à la tête de cette commission. Celle-ci est formée en outre des ingénieurs des municipalités d'Outremont, Westmount, Verdun, Lachine, Montréal-Ouest, Montréal-Est, Pointe-aux-Trembles, Mont-Royal et Saint-Laurent. Bien que la commission technique soit d'abord créée pour évaluer le coût des travaux nécessitant l'émission d'obligations devant être autorisée par la Commission, on évoque aussi la possibilité de lui confier l'élaboration des plans du nouveau boulevard[35].

En mars 1924, un sous-comité de la Commission métropolitaine, où se retrouvent les maires Beaubien, d'Outremont, Ashby, de Lachine et Ballantyne, de Montréal-Ouest, se réunit avec la commission technique pour discuter du tracé du futur boulevard. Déjà, on ne parle plus d'élargir la rue Sherbrooke. Il est question, pour la première fois, de construire le boulevard en suivant les chemins de Saint-Léonard, Saint-Michel, Vertu, Saint-François et Sainte-Marie, du Bout-de-l'île jusqu'à Sainte-Anne-de-Bellevue. Dans les limites de Montréal, le boulevard passerait un peu au nord du chemin Crémazie. Le boulevard métropolitain, tel que l'on commence à le nommer, serait d'une largeur de 125 pieds, avec une pelouse au centre, laquelle serait bordée de chaque côté par des voies de tramways. On cite alors le boulevard Saint-Joseph en exemple[36].

---

[34] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Boulevard Would Cut Properties », *The Gazette,* 23 décembre 1922 ; « Looking to the Future », *The Gazette,* 23 décembre 1922.

[35] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Ingénieurs au service de la Commission métropolitaine », *Le Canada,* 20 février 1923.

[36] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Les routes qui [...] dans le boulevard », *La Presse,* 3 mars 1924.

Il faut attendre le mois d'août 1925 pour que le projet du boulevard réapparaisse. Le tracé du boulevard n'est toujours pas définitif mais l'on semble favoriser le centre de l'île. L'argumentation pour justifier un boulevard plus au nord s'appuie sur la nécessité de décongestionner le centre de la ville en détournant du centre la circulation partant du nord de l'île et se dirigeant vers l'est ou l'ouest. L'ingénieur Terreault et le président de la Commission métropolitaine et échevin de Montréal, J.-M. Gabias, sont à l'origine de ce tracé. Le projet semble alors près de se réaliser. Après une visite de terrain des représentants de la Commission métropolitaine pour s'entendre sur le tracé, et une réunion de maires de l'île, il semble probable que la construction puisse commencer vers 1926[37].

5.3.2 Les municipalités du « Lakeshore » et le tracé « alternatif »

Les municipalités de l'ouest de l'île de Montréal sont les premières à se prononcer sur l'urgence de construire un boulevard traversant l'île de Montréal. Le 26 août 1925, le maire de Montréal et plusieurs maires de l'ouest se réunissent pour discuter du projet[38]. Les questions du tracé, des coûts et du financement sont abordées à cette occasion. Relativement au tracé, les personnes présentes s'entendent pour que le boulevard soit situé au centre de l'île, toutefois assez près de la route du *Lakeshore*, afin qu'une partie de la circulation en soit détournée à la faveur du nouveau boulevard. Les représentants des villes de l'ouest de l'île sont en effet préoccupés par l'augmentation de la circulation sur la route qui longe le lac Saint-Louis. Le conseiller Shaw de Beaconsfield suggère alors que les voies allant vers l'ouest soient construites au nord des voies ferrées du Canadien Pacifique et les voies allant vers l'est du côté sud des voies du Canadien National. Mais James Ballantyne révèle à ce moment que deux projets sont étudiés par la Commission métropolitaine. L'un propose le boulevard au centre de l'île (il s'agit du projet présenté précédemment). L'autre propose de construire

---

37 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Un boulevard de 33 milles sera ouvert dans le nord », *La Canada*, 8 août 1925 ; « 150-Foot Highway Length of Island to be Studied », *The Gazette*, 8 août 1925.

38 « Mayor S.W. Ewing, of Pointe-Claire, presided. Speakers included Mayor Chas. Duquette, of Montreal ; Ald. F. G. Roe, of St. Anne de Bellevue ; Mayor John Watterson, of Baie d'Urfe ; Ald. E. de Bellefeuille of Pointe-Claire ; Mayor James Ballantyne, of Montreal West ; Mayor Jos S. Brierley and Ald. J.W. Shaw of Beaconsfield ; J.L.V. Millette, ex-mayor of Pointe-Claire ; Mayor Avila Decary, of Dorval ; E.J. L'Esperance of Montreal ; Mayor J.A.A. Ashby, of Lachine was also present, with other aldermen and representative citizens of all the municipalities, the town hall being filled to capacity » (CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Mayors Approve Idea of Boulevard Accross Island », *The Gazette*, 27 août 1925).

le boulevard à environ un demi-mille au nord des voies du Canadien Pacifique et de le connecter au chemin de la Côte-Saint-Luc et à la rue Sherbrooke. Le maire de Montréal, Charles Duquette, se prononce alors clairement pour la route empruntant la rue Sherbrooke. Pour ce dernier, seul cet itinéraire permettrait d'espérer décongestionner le centre de la ville. Enfin quant aux coûts de construction, le maire Ballantyne énonce l'hypothèse qu'ils soient assumés par l'ensemble des municipalités de l'île. L'assemblée adopte une résolution demandant au gouvernement provincial — et non à la Commission métropolitaine — d'évaluer la route à privilégier, les coûts de construction et les moyens de financer le projet. Bref, le projet, malgré qu'on en discute depuis près de trois années, en est encore à ses premiers balbutiements[39].

Les maires des municipalités de l'ouest de l'île se réunissent quelques semaines plus tard (14 octobre 1925) pour débloquer le projet. Les représentants des villes de l'ouest rappellent l'urgence de décongestionner la route du *Lakeshore* en construisant un boulevard traversant l'île. L'échevin de Notre-Dame-de-Grâce insiste aussi sur l'importance de cette nouvelle artère pour régler les problèmes de circulation intense dans son quartier. L'ingénieur Terreault présente alors le tracé privilégié par la Commission métropolitaine, soit celui du centre de l'île, qui prévoit par ailleurs la construction de routes connectrices vers le sud de l'île (boulevard Décarie, Côte-Sainte-Catherine, Saint-Laurent et Sherbrooke). Une résolution est finalement adoptée pour demander à la Commission métropolitaine d'aller de l'avant avec le projet, étant donné l'urgence de régler le problème de la circulation sur la route du *Lakeshore*. La résolution demande également à la Commission de consulter toutes les municipalités intéressées par le projet, y compris celles qui ne sont pas membres de l'organisme[40]. En novembre 1925, un sous-comité de la Commission métropolitaine recommande à la Commission d'engager des ingénieurs afin de débuter la préparation des plans du boulevard. Mais le projet semble encore plus ou moins bien défini. Deux scénarios sont

---

[39] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Mayors Approve Idea of Boulevard Accross Island », *The Gazette,* 27 août 1925.

[40] Il s'agit de la seconde résolution que les maires de l'ouest font parvenir à la Commission métropolitaine à ce sujet. CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Boulevard Scheme is Again Urged », *The Gazette,* 15 octobre 1925.

toujours discutés : soit le parcours empruntant la rue Sherbrooke et l'autre le centre de l'île[41]. Malgré l'intérêt qu'il suscite parmi plusieurs élus, le projet ne semble pas près de se réaliser.

5.3.3 Un début de construction qui semble imminent

Il faut attendre deux années avant de voir resurgir le projet. À la fin d'octobre 1927, le Commission métropolitaine annonce que le tracé de la section ouest du boulevard est approuvé et que les arpenteurs ont débuté leur travail. Mais pour éviter que les terrains soient l'objet de spéculation, le tracé exact n'est connu que de H.-A. Terreault. Il semble toutefois que le boulevard suivra grosso modo les chemins Côte-Sainte-Anne, Côte-Vertu et Côte-de-Liesse. Il est alors prévu que l'arpentage soit terminé à l'automne 1927.

La construction de la portion ouest du boulevard semble dès lors imminente. Cette prochaine étape doit normalement être entreprise conjointement par la Ville et la Commission métropolitaine. Mais la nomination récente de la Commission des arrondissements qui doit étudier l'avenir de la gestion des municipalités de l'île de Montréal risque d'avoir un impact direct sur la façon dont les travaux seront entrepris[42].

Alors que dans un premier temps, l'avenir du boulevard métropolitain apparaît subordonné au type de gestion à venir sur l'île de Montréal, certains acteurs réussissent à imposer le projet malgré les hésitations des membres de la commission d'étude sur ce système de gestion. H.-A. Terreault propose alors que les pouvoirs de la Commission métropolitaine

---

41 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Boulevard Plans Will Be Prepared », *The Gazette,* 7 novembre 1925.

42 « The surveying will be complete this fall, and the plan will be ready before the Legislature meets. What steps are taken to secure legislation insuring the collaboration of island municipalities in construction of the highway will now depend largely on the outcome of the investigation which the provincial Government wishes mayor of the towns to make into the proposed borough system. The original plan was that the matter would have been taken up mainly by the Montreal authorities in co-operation with the officials associated with the Metropolitan Commission. If, however, the mayoral commission sits and reports to the Government favorably to the borough system, it is taken for granted that the new administrative body would, of its own accord, be in a position to make arrangements for financing the boulevard » (CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Surveyors Plot Boulevard Lines », *The Gazette,* 10 septembre 1927).

soient augmentés afin de lui permettre d'aller de l'avant avec ce qu'il considère être le projet le plus important : celui du boulevard métropolitain[43].

Malgré l'appui important dont bénéficie le projet, les demandes de la Commission métropolitaine sont reçues froidement à la Législature. Les députés de l'île de Montréal, tant du gouvernement que de l'opposition, refusent d'accorder des pouvoirs supplémentaires à la Commission métropolitaine à moins qu'une révision de l'évaluation foncière soit réalisée sur une base uniforme. Parmi tous les amendements qui sont alors demandés, seuls quelques-uns, dont certains concernent le boulevard métropolitain, réussissent à traverser toutes les étapes du processus législatif. Mais même en ce qui concerne le boulevard métropolitain, les députés accordent peu de pouvoirs supplémentaires à la Commission qui est seulement autorisée à homologuer et borner le tracé choisi. Les Législateurs restent donc très prudents[44].

Bien que les amendements à sa charte soient mineurs, la Commission utilise la marge de manœuvre supplémentaire qu'ils lui permettent. Dans les semaines qui suivent, les études quant au tracé du boulevard se poursuivent et une décision finale semble imminente. Trois scénarios sont maintenant envisagés ; tous envisagent la construction du boulevard au centre de l'île. Comme le souligne le président de la Commission métropolitaine lors d'une allocution à un dîner offert par la Ligue du progrès civique : « Of course this boulevard will be paid for by the whole island, and should be in the centre so as to help everyone »[45].

Le début de la construction du boulevard apparaît maintenant plus probable que jamais. Au début de l'automne 1929, la Commission a commencé à prendre des options sur plusieurs sections du boulevard et les arpenteurs ont commencé à en baliser le parcours. Des négociations se poursuivent avec les propriétaires des terrains qui seront empruntés par

---

[43] Rappelons que les commissaires de la Commission d'étude proposent quelque semaines plus tard d'étendre les pouvoirs de la Commission métropolitaine à toutes les municipalités de l'île. CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Right to Construct Big Interborough Boulevard Sought », *The Gazette,* 29 décembre 1927 ; « La construction du boulevard au cours de 1928 », *Le Canada,* 29 décembre 1927.

[44] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Les pouvoirs de la Commission métropolitaine », *Le Canada,* 16 février 1928. Statuts de Québec, 13 Georges V, chapitre 105, *Loi amendant la loi constituant en corporation la Commission métropolitaine de l'île de Montréal,* sanctionnée le 29 décembre 1922, article 11, p. 681-683. Statuts de Québec, 18 Georges V, chapitre 120, *Loi modifiant la loi constituant en corporation la Commission métropolitaine de Montréal,* sanctionnée le 22 mars 1928, article 11, p. 482-484.

[45] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Boulevard Layout Nearly Decided », *The Gazette,* 4 octobre 1928.

le boulevard. La Commission s'apprête alors à demander à la Législature de lui conférer les pouvoirs nécessaires à l'expropriation des terrains qu'elle ne pourra acquérir autrement[46]. On parle maintenant de débuter la construction du boulevard au printemps de 1930.

Le 17 décembre 1929, à la veille de l'approbation des tracés, le président de la Commission métropolitaine, J.-M. Gabias, vante les mérites du projet qui doit recevoir l'aval de toutes les municipalités de l'île de Montréal. Le projet présenté est, dans ses grandes lignes, le même dont on discute depuis 1923. Les trois tracés soumis empruntent tous le centre de l'île près des chemins déjà identifiés. Le boulevard aurait 200 pieds de large avec deux voies dans chaque direction et son coût est maintenant évalué à six millions de dollars. Chaque section du boulevard a été préparée par une équipe formée des ingénieurs provenant des municipalités membres de la Commission métropolitaine. La Commission a, alors, une option sur plus de 70% des terrains nécessaires à la construction du projet à l'extérieur des limites de Montréal (la Ville de Montréal étant responsable de la construction pour la portion du boulevard sur son territoire).

À l'occasion de la présentation des tracés proposés, le président Gabias et l'ingénieur Terreault insistent sur les avantages du projet pour désengorger la circulation tant à l'ouest qu'au centre de l'île. Forts de nouvelles données sur la circulation, ils se font plus convaincants que jamais sur la nécessité du projet. L'ingénieur Terreault cite des relevés des véhicules circulant sur la route entre Sainte-Anne-de-Bellevue et Montréal. Il indique qu'en 1924, 3 500 véhicules par jour circulaient entre les deux villes. En 1927, ce nombre était passé à 8 500. Il évalue ce nombre à 15 000 ou 16 000 véhicules par jour en 1929. Pour circuler entre les deux villes, les véhicules doivent transiter par Lachine, Montréal-Ouest, Notre-Dame-de-Grâce, et par la rue Sherbrooke jusqu'au centre-ville. Les avantages du boulevard métropolitain pour alléger la circulation sur ces routes est évidente :

> I calculate that seven-eights of these cars will make use of the proposed boulevard, first, because the distance between Ste. Anne de Bellevue and Guy street is much shorter than along by the lakeshore, and secondly, the new boulevard will be used by automobilists because it will be safer than the narrow and crooked Lachine road.

---

[46] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Work on Island Boulevard Will Start in Spring », *The Gazette,* 29 août 1929 ; « Commission Seeks Law Amendments », *The Gazette,* 12 décembre 1929.

> As this is through traffic bound for fixed destinations, the towns between will not suffer by the loss of trade on account of the changed route, and the same applies to the merchants of Montreal-West and Notre Dame de Grace. With 15 000 cars less on Sherbrooke street in a day, good reason for this improvement is shown[47].

J.-M. Gabias évalue par ailleurs que le nouveau boulevard coupera de moitié le temps nécessaire à une automobile pour aller du centre de la ville jusqu'à Sainte-Anne-de-Bellevue qui passerait de 90 minutes à 45 minutes[48].

Deux réunions permettent successivement par la suite aux membres de la Commission métropolitaine et du Conseil de ville de Montréal de prendre connaissance du projet. La première rencontre donne l'occasion aux maires des différentes municipalités membres de la Commission métropolitaine de s'assurer que des liens routiers permettront à leur municipalité de rejoindre facilement le nouveau boulevard. Le maire de Lachine, Dalbé Viau, s'inquiète particulièrement de ce problème et insiste pour que sa municipalité, puisqu'elle contribue aux coûts du projet, ait sa juste part. À la même réunion, le gérant de la Compagnie des tramways se questionne sur la place qui sera réservée aux tramways. Quant à la rencontre des membres du Conseil de la ville de Montréal, elle révèle que les élus montréalais accordent aussi une grande importance à ce projet. Ces deux réunions semblent donc révéler l'intérêt des élus pour le projet et leur accord pour franchir les prochaines étapes ne semble être qu'une formalité[49]. Mais les plans doivent toujours être complétés et recevoir l'aval des élus de l'île. D'autres amendements doivent aussi être apportés à la charte pour que les autorités compétentes aient les pouvoirs de poursuivre le projet.

5.3.4 Les tentatives de déblocage

Même si en mars 1930, la charte de Commission métropolitaine est amendée pour permettre le droit d'exproprier les terrains nécessaires à la construction du boulevard, le projet semble de plus en plus s'embourber. L'autorisation de la Ville de Montréal pour aller

---

[47] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Boulevard Plans Will Be Examined », *The Gazette,* 17 décembre 1929.

[48] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Boulevard Plans Will Be Examined », *The Gazette,* 17 décembre 1929.

[49] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Island Boulevard Plan is Approved », *The Gazette,* 18 décembre 1929 ; « Inspect Plan of Island Boulevard », *The Gazette,* 19 décembre 1929.

de l'avant est nécessaire et la Commission hésite à investir plus d'argent sans l'assurance de son appui. En juillet, l'assemblée de la Commission métropolitaine demande à la Ville de se prononcer sur l'opportunité et le tracé du projet[50]. Le directeur des services de la Ville de Montréal informe la Commission que les élus désirent « étudier avec soin la question » avant de se prononcer[51]. Il faut plus d'un an avant que l'administration montréalaise réponde à la Commission métropolitaine[52].

Entre temps, le président de la Commission métropolitaine croit toujours en la nécessité du projet. Devant l'*Advertising Club* de Montréal, il rappelle les raisons le justifiant et les nombreux avantages et retombées qu'il engendrera pour le développement de l'île de Montréal ; le boulevard incarne même pour le président de la Commission, l'armature pour une planification d'ensemble de l'île de Montréal, qui devrait selon lui être de la responsabilité de la Commission métropolitaine :

> It has been suggested by town planning authorities that the Metropolitan Commission should become the Town Planning authority for the district of Montreal. With this suggestion, I am hearthly in accord, not that the commission itself is particularly keen upon shouldering new responsibilities, but by reason of the fact that through the inter-urban character of its labors, often necessitating the study of the different phases of town planning, it has become the logical body that should control the general planning of the district.
>
> From the fact that the new boulevard will be the main artery of the island, it follows that it will be the starting point for the new throughfares, and unless these are co-ordinated to conform to a general plan, chaos will soon prevail ; and only an authority with inter-urban jurisdiction could hope to bring about that economic co-

---

[50] Le 9 juillet 1930, la Commission adopte la résolution suivante : « Il est résolu qu'avant de procéder davantage à la préparation des plans et des estimés concernant l'établissement du boulevard métropolitain, la CMM obtienne de la Ville de Montréal son opinion : - quant à l'opportunité de construire le boulevard ; - quant au site de ce boulevard tel que suggéré par le plan » (CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-009, procès-verbaux de l'assemblée générale, 9 juillet 1930).

[51] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-009, procès-verbaux de l'assemblée générale, 14 août 1930.

[52] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Law Is To Blame If Boulevard Halted Avers Ald. Gabias », *The Gazette,* 18 décembre 1929.

ordination so necessary for the sound development of the metropolitan area of Montreal[53].

Mais malgré les demandes de la Commission métropolitaine, la réponse de la Ville de Montréal se fait attendre. Certaines associations, tel le *Royal Automobile Club*, commencent par ailleurs à presser la Ville à aller de l'avant avec le projet. À l'occasion d'une rencontre de cette association avec les membres du Comité exécutif de la Ville, plusieurs aspects du projets sont discutés. Les échanges font ressortir quelques hésitations de la part des échevins montréalais. Certains questionnent toujours la pertinence de construire un boulevard au centre de l'île plutôt que d'élargir la rue Sherbrooke. Mais, la question des coûts, et la part qu'elle doit en assumer, commencent à faire hésiter la Ville de Montréal. Le président du Comité exécutif de Montréal, Allan Bray, est clair : puisqu'il est hors de question d'accepter une hausse des taxes, et étant donné l'état des finances municipales, il lui apparaît peu probable que le dossier connaisse des progrès notables durant l'année 1931, à moins que le gouvernement n'apporte une certaine contribution financière[54].

Dès lors, la possible contribution des gouvernements supérieurs devient le prétexte pour justifier les hésitations de la Ville à prendre une décision sur les tracés soumis par la Commission métropolitaine. Les pressions d'associations comme le *Royal Automobile Club* n'y changent rien. À l'assemblée générale de la Commission métropolitaine, certains représentants de Montréal comme les échevins Quintal et Holland, qui sont d'ailleurs de farouches opposants à l'existence de la Commission métropolitaine, résistent naturellement au projet. À la suite des commentaires du maire d'Outremont, Joseph Beaubien, qui explique que le projet est retardé parce que la Ville de Montréal ne se prononce pas sur les tracés qui lui ont été présentés par la Commission métropolitaine, l'échevin Quintal se demande combien

---

[53] Plusieurs réformistes métropolitains sont à la table d'honneur lors de cette réunion. Y sont présents, entre autres, H.-A. Terreault (ingénieur à la ville et ingénieur en chef de la Commission métropolitaine), Percy E. Nobbs (professeur de l'Université McGill et vice-président de la Ligue du progrès civique), Frederick Wright (directeur du Municipal Service Bureau), Owen J. Callary (président du Club Kiwanis) et Paul Hanson (président du Royal Automobile Club). CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Trans-Island Route Outlined », *The Star*, 26 novembre 1930 ; « Boulevard Across Island Suggested to Ease Traffic », *The Gazette*, 27 novembre 1930.

[54] Comme il est toujours question que la Ville consacre plusieurs millions de dollars pour l'amélioration de la rue Sherbrooke, la délégation de l'Association, qui doit rencontrer le ministre de la voirie au cours des jours suivants, demande au président du Comité exécutif s'il accepterait de détourner les fonds de la rue Sherbrooke vers le projet du boulevard métropolitain. Le président Bray affirme qu'il pourrait peut-être accepter à condition que la province assume 75% des coûts de construction de deux ponts sur la rivière des Prairies. CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « City Authorities Asked To Approve Trans-Island Boulevard », *The Gazette*, 12 février 1931.

d'argent la Ville d'Outremont est prête à mettre dans le projet ; il ajoute même que la Ville n'a jamais promis de supporter le projet. L'échevin montréalais Holland affirme quant à lui que le gouvernement provincial doit apporter son aide financière au projet. Mais les raisons évoquées par les échevins montréalais sont-elles vraiment la source du problème? Comme le souligne le président Gabias de la Commission métropolitaine — aussi échevin de Montréal, rappelons-le — l'organisme qu'il représente a simplement demandé à la Ville de Montréal d'approuver un des trois tracés du boulevard, qui pour Montréal, implique le passage du boulevard soit à la hauteur du boulevard Crémazie, soit à la hauteur de la rue Jarry. Cette décision de l'administration montréalaise n'a aucune implication financière et ne permettra à la Commission métropolitaine que de procéder aux estimations financières du projet. Selon le président Gabias, la Commission pourrait ensuite aller à Québec voir dans quelle mesure le gouvernement est prêt à collaborer financièrement[55]. Les résistances de l'administration montréalaise sont donc attribuables, en partie, aux échevins, qui s'opposent à l'existence de la Commission.

Au cours des mois suivants, les réticences de certains conseillers montréalais continuent. Ils hésitent à donner leur aval à un projet qui, financé à près de 85% par la Ville de Montréal, n'aura selon eux que peu d'impacts positifs sur le développement de la ville. L'échevin Weldon évoque ainsi la possibilité que le futur boulevard détourne les touristes de Montréal qui poursuivront leur route directement vers Québec. C'est dans ce contexte qu'il rappelle la possibilité d'investir plutôt afin d'élargir la rue Sherbrooke[56]. Probablement en partie pour répondre aux résistances de certains conseillers montréalais qui se font toujours sentir, l'idée de solliciter l'aide financière des gouvernements supérieurs pour la construction du boulevard apparaît de plus en plus nécessaire.

À son assemblée générale du 14 juillet 1931, la Commission métropolitaine autorise une délégation à aller rencontrer le Comité exécutif de la Ville de Montréal pour en venir à une entente au sujet de la localisation et la construction du boulevard. La Ville n'a en effet pas donné suite aux diverses demandes que lui adresse la Commission depuis un an. Cette délégation reçoit également le mandat d'aller rencontrer les deux gouvernements supérieurs

---

[55] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « City Blamed For Boulevard Delay », *The Star*, 26 février 1931 ; « Boulevard Scheme Delay Protested By Workers Club », *The Gazette*, 26 février 1931.

[56] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Island Boulevard Encounters Snags », *The Star*, 13 juillet 1931.

pour obtenir des subventions pour la construction du boulevard. Mais la Commission n'est pas au bout de ses peines. À la même assemblée, des représentants des villes situées sur les rives du lac Saint-Louis demandent de modifier le tracé du boulevard pour qu'il soit situé plus près de leurs municipalités[57].

Entre septembre et décembre 1931, la Commission métropolitaine multiplie les actions pour que le projet du boulevard voit enfin le jour. Durant une rencontre entre cette dernière et le Comité exécutif de la ville, l'idée d'inscrire le projet du boulevard dans le programme d'aide des travaux pour les chômeurs est évoquée pour la première fois. Les travaux pourraient ainsi être financés à parts égales par les villes de l'île de Montréal, le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral. Le président du Comité exécutif de Montréal considère que puisque le futur boulevard est appelé à faire partie du réseau de routes provinciales et de la route transcanadienne, les gouvernements supérieurs doivent le financer en partie. Des rencontres ont lieu avec les gouvernements supérieurs à ce sujet. La proposition de la Commission métropolitaine reçoit un accueil favorable des deux paliers de gouvernement[58].

Le 25 septembre 1931, la Commission métropolitaine, forte de l'accord des gouvernements supérieurs à financer en partie le projet, convoque l'ensemble des municipalités de l'île de Montréal à une réunion pour discuter des prochaines étapes. Les municipalités riveraines au Lac Saint-Louis, avec le maire de Pointe-Claire, M. de Bellefeuille, à leur tête, profitent de l'occasion pour défendre leur projet de faire passer le boulevard plus au sud. La plupart des élus présents sont surpris qu'un nouveau projet soit soumis à ce moment. Certains s'inquiètent que ce nouvel élément dans le débat retarde le projet et l'empêche de bénéficier des deniers promis par les gouvernements supérieurs. Léon Trépanier, échevin de Saint-Louis, affirme ainsi :

> Sans m'éterniser sur les multiples avantages que la métropole retirerait d'un boulevard métropolitain, je veux tout simplement faire ressortir un détail. La ville va bénéficier plus que n'importe quelle autre partie du pays et de la province d'un boulevard

---

[57] Un plan de cette modification au projet est présenté à l'assemblée générale de la Commission, le 23 septembre 1931. CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-009, procès-verbaux de l'assemblée générale, 14 juillet 1931, 23 septembre 1931.

[58] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « Province Will Aid Montreal More in Relief », *The Gazette,* 19 septembre 1931 ; « City Bears Over Half of Outlay », *The Daily Star,* 18 septembre 1931. CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Law Is To Blame If Boulevard Halted Avers Ald. Gabias », *The Gazette,* 16 novembre 1931.

> métropolitain. Pourtant, le fédéral et le provincial sont consentants à fournir chacun un tiers du coût des travaux. Pourquoi lésiner[59]?

Et l'échevin d'Hochelaga, A.-A. Desroches, renchérit : « Pourquoi nous arrive-t-on avec un autre plan deux jours avant l'assemblée. Cela va nous faire perdre un temps considérable, et nous ne seront pas prêt [sic] pour secourir les chômeurs l'hiver prochain... »[60]. L'échevin Dupuis accuse alors l'échevin Desroches de faire une campagne sur le dos des chômeurs. Bref, le projet semble loin de pouvoir dépasser les luttes politiques partisanes. Bien que l'assemblée n'arrive à rien de concret, le président de la Commission demande aux ingénieurs de préparer des estimés plus précis[61].

Le 14 octobre 1931, les membres de la Commission métropolitaine rencontrent des membres du Conseil de Montréal. La majorité des élus présents appuie le projet du boulevard, mais voudrait consulter des plans et une évaluation plus précise. Plusieurs élus semblent même souhaiter que la Commission assume son leadership dans le dossier[62]. À la suite de cette rencontre, la Commission décide effectivement de poursuivre l'élaboration des plans du boulevard[63]. Le 9 novembre 1931, les plans et les estimés du boulevard sont déposés à la Commission qui en fait parvenir une copie à chacune des municipalités de l'île de Montréal qui sont, par le fait même, convoquées à une assemblée extraordinaire pour le 4 décembre suivant. Trois scénarios leur sont soumis. Selon le type de revêtement — béton ou asphalte — et la largeur de la chaussée — entre 40 et 60 pieds —, les coûts sont évalués entre

---

[59] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Une longue discussion sur le boulevard métropolitain se clôt sans résultat précis », *Le Canada,* 26 septembre 1931

[60] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Une longue discussion sur le boulevard métropolitain se clôt sans résultat précis », *Le Canada,* 26 septembre 1931

[61] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Une longue discussion sur le boulevard métropolitain se clôt sans résultat précis », *Le Canada,* 26 septembre 1931 ; « Trans-Island Boulevard Scheme Given Impetus », *The Star,* 26 septembre 1931 ; fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-009, procès-verbaux de l'assemblée générale, 25 septembre 1931.

[62] « At once, it became apparent that everyone wants the boulevard — wherever it is to go — and that the aldermen are ready to study the question as soon as they can secure details of costs, etc. The suggestion was made that it is up to the Metropolitan Commission to assume at once the responsibility laid upon it by the law, complete its plan, distribute that plan to Montreal and all other municipalities and form a basis for real discussion and quick action. There was tacit agreement on that point » (CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Island Boulevard Decision Awaits Completed Plans », *The Gazette,* 15 octobre 1931).

[63] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-009, procès-verbaux de l'assemblée générale, 14 octobre 1931.

10 640 000$ et 12 554 000$. Tous les estimés comprennent les coûts d'expropriation, de construction des ouvrages d'arts, mais non l'éclairage, qui est estimé à 1 474 000$[64].

Mais quelques jours plus tard, Québec envoie les premiers signes d'hésitation. On évoque la mésentente parmi le Conseil de Montréal et les coûts élevés pour exproprier les terrains — autant d'argent en moins pour les chômeurs — pour prétexter le recul gouvernemental[65]. Ces mauvaises nouvelles n'empêchent pas le président de la Commission métropolitaine de livrer un plaidoyer où il rappelle les nombreuses démarches entreprises par son organisme pour que le projet débouche. Il rappelle que la loi est libellée de façon telle qu'elle exige l'approbation de la Ville de Montréal pour toutes les étapes dans le projet du boulevard métropolitain ; il accuse par le fait même l'administration Houde de ne pas avoir donné suite à ses nombreuses demandes pour qu'elle se prononce sur le projet[66].

Les municipalités de l'île de Montréal se réunissent tout de même le 4 décembre. Cette réunion rassemble 28 municipalités de l'île de Montréal ; huit ne répondent pas à l'invitation lancée par la Commission. Le projet est alors largement discuté. Des municipalités présentes, 27 font connaître leur opinion sur le projet : 14 l'appuient, certaines conditionnellement, et 13 s'y objectent (voir tableau 5.2). Les raisons pour s'y opposer sont essentiellement le refus de contribuer financièrement et la remise en cause du tracé proposé. Plusieurs des municipalités opposées soulignent qu'elles ne retireront rien de la nouvelle infrastructure, puisqu'elle sera trop éloignée de leur territoire. C'est le cas de la Ville de Lachine qui remarque que le boulevard sera situé à plus de trois milles de ses limites. D'autres, comme Pointe-aux-Trembles, proposent de faire passer le boulevard sur la rue Sherbrooke. Même parmi les municipalités en faveur du projet, certaines accordent leur appui à condition qu'elles n'aient pas à contribuer financièrement. C'est donc dire que peu de municipalités appuient sans réserve le projet présenté. Tout de même, certaines villes,

---

64 VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « Boulevard to Cost From $10,640,000 - $12,554,000 », quotidien non identifié, 9 novembre 1931. CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-009, procès-verbaux de l'assemblée générale, 9 novembre 1931.

65 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « No Early Start for Boulevard », *The Gazette,* 14 novembre 1931.

66 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Law Is To Blame if Boulevard Halted Avers Ald. Gabias », *The Gazette,* 16 novembre 1931.

TABLEAU 5.2

Position des municipalités quant au projet du boulevard métropolitain rendu public lors de la réunion du 4 décembre 1931

Pour, avec quelques réserves	
Baie d'Urfé	
LaSalle	même si aucun bénéfice
Mont-Royal	
Montréal-Est	
Montréal-Ouest	si tous paient équitablement
Notre-Dame-de-Liesse	si la contribution est basée sur l'évaluation actuelle
Outremont	pour si les gouvernements contribuent à proportion de 2/3 des coûts
Saint-Laurent	
Sainte-Anne-de-Bellevue	
Saraguay	même si aucun bénéfice
Pour, si aucune contribution financière n'est exigée	
Dollard-des-Ormeaux	
Présentation-de-la-Sainte-Vierge	
Saint-Michel	
Sainte-Geneviève Paroisse	
Contre le tracé	
Lachine	pour en principe mais s'y oppose parce que passe à 3 milles, les coûts de répartition et d'entretien ne sont pas bien établis, les subventions ne sont pas acquises
Pointe-aux-Trembles	préfère la rue Sherbrooke
Pointe-Claire	opposé aux plans tels que présentés
Saint-Léonard-de-Port-Maurice	
Saint-Léonard-de-Port-Maurice Paroisse	

TABLEAU 5.2 (suite)

Position des municipalités quant au projet du boulevard métropolitain rendu public lors de la réunion du 4 décembre 1931

Contre	
Beaconsfield	
Côte-Saint-Luc	
Dorval	
Montréal-Nord	aucun bénéfice
Saint-Joseph-de-la-Rivière-des-Prairies	ne retire rien de direct
Saint-Laurent Paroisse	
Saint-Pierre	
Ste-Geneviève-de-Pierrefonds	ne veut pas contribuer financièrement
Verdun	
Absents de la réunion	
Hampstead	
Roxboro	
Saint-Joachim-de-la-Pointe-Claire	
Sainte-Anne-du-Bout-de-l'Île	
Sainte-Geneviève Village	
Senneville	
Ville Gamelin (Saint-Jean-de-Dieu)	

Source : CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-009, procès-verbaux de l'assemblée générale, 4 décembre 1931.

comme LaSalle et Saraguay, donnent leur accord et acceptent de contribuer financièrement, même si elles « n'en retirent aucun bénéfice direct »[67].

Après la rencontre des municipalités de l'île, la Commission métropolitaine se réunit à huis clos et demande à J.-M. Gabias, Jos Beaubien, M. Holland, à l'aviseur légal et des ingénieurs d'aller rencontrer les gouvernements provincial et fédéral pour connaître le financement qu'ils accorderont au projet[68].

Le 11 décembre 1931, lors d'une réunion spéciale, le président Gabias rend compte de sa rencontre avec le premier ministre Taschereau. Ce dernier demande à la Commission de lui transmettre par écrit les derniers détails du projet pour qu'il puisse consulter le gouvernement fédéral. Ce dernier a d'ailleurs confirmé aux membres de la Commission qu'il acceptait de contribuer pour le même montant que le gouvernement provincial. À la même réunion, les plans du boulevard sont enfin approuvés et homologués. La Commission se prononce alors pour le troisième scénario qui prévoit une route de 60 pieds de largeur en asphalte sur toute sa longueur, avec un épaulement en pierre de 100 pieds de chaque côté, pour la somme de 12 054 000$[69]. La Commission décide aussi d'éclairer le boulevard pour un montant supplémentaire de 1 474 000$. Le tout est approuvé conditionnellement à une contribution financière des gouvernements fédéral et provincial comptant pour les 2/3 des coûts, de même qu'à la condition que toutes les formalités légales soient observées[70]. Sous cette dernière formule, se cache la nécessité que le projet soit approuvé par la Ville de Montréal.

Malgré l'importance de ce projet pour la Commission métropolitaine, la première pelletée de terre est encore loin. À l'hôtel de ville de Montréal, les échevins Savignac et Mathieu affirment que le souhait du gouvernement provincial de faire approuver désormais les emprunts importants par la population risque de nuire aux chances de trouver le financement

---

67 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-009, procès-verbaux de l'assemblée générale, 4 décembre 1931.

68 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-009, procès-verbaux de l'assemblée générale, 4 décembre 1931.

69 Le boulevard est homologué sur une largeur de 200 pieds en prévision d'un élargissement.

70 Un autre comité est alors formé pour aller négocier avec les gouvernements supérieurs. CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-009, procès-verbaux de l'assemblée générale, 11 décembre 1931.

nécessaire à la construction du boulevard[71]. La Législature hésite aussi à accorder les pouvoirs demandés par la Commission pour faciliter la construction de cette infrastructure. Plusieurs des amendements que cette dernière demande à sa charte ne traversent d'ailleurs pas l'étape du comité des bills privés. Ces amendements auraient, entre autres, permis à la Commission d'éviter les contestations, devant la Commission des services d'utilités publiques, de propriétaires mécontents à la suite des modifications au tracé du boulevard et de procéder à certains travaux avant que les procédures d'expropriation soient terminées. Les députés et le premier ministre Taschereau s'inquiètent de la portée de ces demandes et les refusent. Le premier ministre apparaît particulièrement soucieux de restreindre les responsabilités de la Commission métropolitaine : « We have a good Metropolitan Commission today, later it may be not so good »[72].

Le 15 janvier 1932, pour faire pression auprès de la Ville de Montréal qui tarde encore à se prononcer sur le projet qui lui a été soumis, la Commission métropolitaine décide de suspendre toutes les dépenses et travaux entrepris par les ingénieurs pour mener à bien le projet[73]. Cette stratégie semble porter fruit puisqu'en février suivant, la Commission technique de la Ville recommande au Comité exécutif d'approuver le projet. Mais des modifications majeures sont proposées. Ainsi, la Commission technique propose de faire passer le boulevard à la hauteur de la rue Sherbrooke, entre la rue Pie-IX et le Bout-de-l'île. Elle propose aussi de reporter la mise en place de l'éclairage. Ces deux modifications permettraient de réduire les coûts de construction de 3 474 000$. Ce développement apparaît important et laisse croire au début prochain de la construction du boulevard[74]. Pourtant deux mois plus tard, le gouvernement enlève tout espoir à la délégation montréalaise qui est à Québec pour discuter de différents dossiers. Léon Trépanier, alors leader du Conseil, se confie aux journalistes :

---

71 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « Fresh Check For Boulevard Plan », *The Gazette,* 19 décembre 1931.

72 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 2 : « House Kills Island Road Bill Clauses », *The Gazette,* 13 janvier 1932.

73 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-009, procès-verbaux de l'assemblée générale, 15 janvier 1932.

74 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-019, livre no 4 : « Island Boulevard in Modified Form Before Executive », *The Gazette,* 25 février 1932.

> Le boulevard métropolitain ne sera pas construit cette année parce que trop coûteux. D'après les chiffres de la voirie, cette route coûterait quinze millions dont neuf millions pour Montréal, à cause des expropriations onéreuses. Si la crise persiste, on étudiera de nouveau le projet l'hiver prochain, à condition que Québec et Ottawa paient chacun un tiers[75].

Les appels du *Royal Automobile Club,* qui propose de profiter d'une main-d'œuvre moins coûteuse pour construire le boulevard, une infrastructure de toute façon nécessaire, n'y changent rien : la crise empêche la construction du boulevard. Mais aussitôt celle-ci passée, comme l'affirme J.M. Gabias : « [...] la Commission métropolitaine sera en mesure de doter l'île de Montréal d'une des plus belles et des plus grandes artères de ce continent »[76]. Les membres de la Commission métropolitaine tentent tout de même à quelques reprises de convaincre les autorités gouvernementales de la pertinence du projet qui permettrait d'employer entre 9 000 et 15 000 hommes dans le cadre des travaux du chômage[77].

En octobre 1933, on semble prêt du but : le président Gabias de la Commission métropolitaine annonce qu'il ne reste qu'à recevoir l'aval de la Ville pour débuter le projet qui pourrait faire partie des travaux du chômage[78]. Par ailleurs, les tensions montent entre Montréal-Est et Pointe-aux-Trembles, qui ont encouragé l'idée de construire le boulevard à la hauteur de la rue Sherbrooke dans l'est de l'île et Montréal-Nord et Saint-Michel-de-Laval qui s'opposent à ce que les plans originaux soient modifiés[79].

---

75 VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « Le boulevard métropolitain », quotidien non identifié, 20 avril 1932.

76 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-019, livre no 4 : « Present Best Time To Open Boulevard », *The Gazette,* 28 juillet 1932 ; « [...] le gouvernement », *Le Canada,* 4 août 1932.

77 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-019, livre no 4 : « Montreal Asks Ottawa Revise Relief Decree », *The Gazette,* 25 août 1932. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « Island Boulevard Again Looms Large As Relief Project », *The Gazette,* 26 mai 1933.

78 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-019, livre no 4 : « Island Boulevard Project Examined », *The Gazette,* 21 octobre 1933.

79 Il ne s'agit d'ailleurs pas de la dernière tentative pour que le parcours du boulevard soit modifié : en septembre 1934, les municipalités de l'ouest tentent de gagner l'appui de la Ville de Montréal à leur proposition de construire la partie ouest du boulevard sur l'une des deux emprises ferroviaires qui passent dans ce secteur. CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-019, livre no 4 : « Fight In Prospect Over Trans-Island Boulevard Scheme », *The Gazette,* [date incomplète] octobre 1933.

5.3.5 Le projet « alternatif » du ministère de la Voirie

Le 1er février 1935, le ministre provincial de la Voirie, J.-E. Perrault, annonce qu'une nouvelle route de 17 milles de long sera construite entre Saint-Pierre et Sainte-Anne-de-Bellevue le long de la voie ferrée du Canadien National. Alors que le gouvernement annonce cette route, il affirme ne pas disposer des fonds nécessaires pour contribuer à la construction du boulevard métropolitain. L'éditorialiste du *Devoir*, Louis Dupire, se questionne sur le bien-fondé du projet gouvernemental :

> On comprend mal pourquoi le ministère de la voirie propose un projet alternatif. [...]
>
> Cette route coûteuse semble de pure superfétation, étant donné le travail déjà fait pour le boulevard métropolitain et le coût d'exécution exceptionnellement bas de celui-ci. Par ailleurs, et c'est une objection d'importance, selon ce projet, la circulation de la route de Toronto (quatre à cinq milles voitures par jour) serait déversée dans le centre de Montréal déjà très congestionné, tandis que le boulevard métropolitain passe bien au nord de la rue Sherbrooke ouest.
>
> Il semble donc bizarre que l'on veuille construire la première route, quand on a pas les disponibilités pour la deuxième, et, par ailleurs, que l'on semble ignorer totalement en cette affaire la ville de Montréal, si hautement intéressée à assurer la liberté de mouvement des véhicules chez elle[80].

Quelque semaines plus tard, la Commission métropolitaine s'interroge sur l'avenir de son projet. Devant le projet gouvernemental, les maires Beaubien, d'Outremont, et Carignan, de Lachine, expriment leur réserve sur le tracé du boulevard métropolitain dans sa partie ouest et s'interrogent s'ils ne serait pas possible de le remplacer par le projet gouvernemental. L'hypothèse de construire la seule partie ouest du boulevard qui, selon de nouveaux estimés, coûterait 1 250 000$ et emploierait 5 000 chômeurs est aussi soulevée. Avant de prendre une décision définitive, une délégation est chargée d'aller s'enquérir des intentions du gouvernement provincial quant à ce sujet[81].

Mais le projet du boulevard métropolitain est toujours stoppé par Ville de Montréal qui tarde à l'approuver. Devant cette paralysie, le ministre provincial de la Voirie, J.-E. Perrault,

---

[80] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-019, livre no 4 : « Le boulevard métropolitain », *Le Devoir,* 1er février 1935.

[81] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-009, procès-verbaux de l'assemblée générale, 24 avril 1935 ; dossiers de coupures de presse, AH-019, livre no 4 : « Plan Develops To Build Island Road This Year », *The Gazette,* 25 avril 1935. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « Le boulevard métropolitain », *Le Devoir,* 25 avril 1935.

somme la Commission métropolitaine de construire le boulevard métropolitain, sans quoi il ira de l'avant avec la route du bord de l'eau. Mais le boulevard métropolitain dispose toujours de solides appuis. H.-A. Terreault, alors président de la Commission d'urbanisme de la Ville de Montréal, est toujours un ardent défenseur de ce boulevard qu'il juge plus approprié pour décongestionner le centre de la ville et le chemin du bord de l'eau. Le *Royal Automobile Club*, défend aussi ardemment le boulevard[82]. Même *Le Devoir* qui, un temps, s'opposait au projet, reproche maintenant au gouvernement provincial son attitude :

> Nous croyons donc que si Québec s'obstine à construire cette nouvelle route, il ne doit pas pour autant s'opposer à l'entreprise du boulevard central. Il est inconcevable, en effet, que l'on ne jette pas [sic] aux orties les projets de la métropole, qui sont endossés par la totalité de la Commission métropolitaine et approuvés par le gouvernement de Québec lui-même. Montréal doit conserver assez d'autonomie et les fonctionnaires de Québec doivent avoir suffisamment de respect pour les prescriptions de l'aménagement des villes pour qu'il soit tenu compte des projets rigoureusement établis de nos bureaux techniques[83].

Pour tenter, une nouvelle fois, de faire démarrer le projet, la Commission se réunit le 17 juillet 1935. Une longue motion qui rappelle les événements des dernières années au sujet du boulevard est alors présentée aux commissaires. On y approuve à nouveau le projet du boulevard, on demande aux ingénieurs de préparer et de compléter les plans d'expropriation, d'exproprier les terrains requis une fois ces plans terminés On demande enfin à la Ville de Montréal de donner son accord au projet. Le commissaire Carignan, maire de Lachine, affirme alors l'opposition de sa municipalité à assumer une partie des coûts du boulevard. Le maire de Montréal, Camillien Houde — qui assiste à la réunion mais n'est pas membre de la Commission —, fait également part de ses réticences. Pour celui-ci, les gouvernements provincial et fédéral devraient, à l'exemple d'un boulevard semblable sur la rive sud, assumer les coûts de construction et d'entretien du boulevard métropolitain. Ces réticences sont partagées par la majorité des commissaires de la Commission — dont plusieurs proviennent de municipalités ayant supporté le projet par le passé, tel le maire Jos Beaubien d'Outremont — qui rejettent la motion par dix voix contre deux. Seuls le président Biggar,

---

[82] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-019, livre no 4 : « Island Boulevard Gets Support », *The Gazette,* 10 juillet 1935 ; « Trans-Island Highway May Get Under Way », *The Gazette,* 17 juillet 1935.

[83] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « La toile de Pénélope », *Le Devoir,* 11 juillet 1935.

échevin de Montréal, et le commissaire Ballantyne, maire de Montréal-Ouest, votent en faveur. Une nouvelle résolution est adoptée, et traduit bien la stratégie que privilégie dès lors la Commission métropolitaine dans ce dossier : exiger du gouvernement provincial la prise en charge des coûts de construction et d'entretien du boulevard métropolitain ou de tout autre boulevard traversant l'île de Montréal[84]. Ce revirement de la Commission métropolitaine reçoit l'appui de Louis Dupire le lendemain dans *Le Devoir*[85].

Il faut attendre en mai 1936 pour que le projet de construire une route traversant l'île de Montréal réapparaisse. Mais il semble bien que ce soit le projet gouvernemental qui doive se réaliser. Le ministre des Affaires municipales, T.-D. Bouchard, discute alors avec son homologue fédéral responsable des travaux du chômage afin de pouvoir intégrer à la route transcanadienne le boulevard projeté par le gouvernement provincial.

Mais la Commission d'urbanisme de la Ville s'oppose toujours à ce que la route suive le rivage du lac Saint-Louis dans l'ouest de l'île. Malgré qu'il ne privilégie pas le projet de boulevard métropolitain, le gouvernement accepte de laisser du temps à ses défenseurs de démontrer les avantages de leur proposition. H.-A. Terreault prend la tête d'une campagne pour pousser le projet dont il est à l'origine. Il décide, dans un premier temps, de réunir les représentants de plusieurs organismes afin de leur rappeler les justifications de la route située au centre de l'île et de connaître leur opinion sur les deux projets qui s'affrontent[86]. Lors d'une première réunion, réunissant surtout les représentants des corps publics anglophones, l'assemblée vote presque majoritairement en faveur du projet du boulevard au cen-

---

84 « Vu l'amélioration qu'un boulevard sur l'Île de Montréal apporterait à la solution du trafic de Montréal et des diverses municipalités traversées par le dit boulevard ; Vu que le gouvernement provincial a déjà réalisé sur la rive sud un Boulevard à cette fin ; Vu l'impossibilité financière pour Montréal et pour la plupart des municipalités de l'île d'entreprendre la construction du dit Boulevard, soit en tout ou en partie ; [...] RÉSOLU : — Que le gouvernement Provincial soit prié de construire, seul ou avec l'aide du gouvernement fédéral, le dit Boulevard et de se charger de l'entretien soit suivant le plan déjà homologué par la Commission métropolitaine de Montréal ou, à travers l'île de Montréal, suivant tout autre plan qu'il jugera à propos d'adopter » (CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-009, procès-verbaux de l'assemblée générale, 17 juillet 1935).

85 « Il appartient au gouvernement de Québec de faire pour le centre de l'île de Montréal ce qu'il a fait pour la rive sud. Et cela est d'autant plus juste que la circulation est infiniment plus dense sur l'île même que sur la terre ferme » (CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-019, livre no 4 : « Une attitude logique », *Le Devoir,* 18 juillet 1935).

86 H.-A. Terreault rappelle les avantages de construire la route au centre si l'on veut décongestionner la route du bord de l'eau et le centre de la ville. Il affirme aussi que les coûts d'expropriation sont beaucoup moins élevés pour la route du centre ; plusieurs propriétaires de terrains auraient d'ailleurs déjà accepté de céder les terrains nécessaires gratuitement, 6 milles et demi étant d'ores et déjà garantis. CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-019, cartable noir : « Quebec's Proposal On Island Highway Strongly Opposed », *The Gazette,* 15 mai 1936.

tre de l'île[87]. Le lendemain, H.-A. Terreault se confie à un quotidien montréalais où il rappelle les nombreux désavantages du projet gouvernemental et les mérites du boulevard métropolitain[88]. Deux jours après la première rencontre, une seconde réunion, réunissant cette fois les représentants d'organismes francophones, est convoquée par H.-A. Terreault. Aucune résolution n'est cette fois votée, sous prétexte que plusieurs personnalités présentes sont des élus qui auront à se prononcer officiellement sur le dossier dans les prochains jours[89]. Le boulevard métropolitain semble malgré tout être privilégié par plusieurs élus montréalais. Certains échevins n'hésitent d'ailleurs pas à se prononcer en sa faveur[90].

Devant la campagne de promotion du boulevard métropolitain, les municipalités du *Lakeshore* se mobilisent. Elles reprochent à H.-A. Terreault de regarder « [...] trop loin quand il prône le boulevard métropolitain : il pense aux municipalités futures, tandis que nous pensons au présent et aux villes déjà établies, et c'est pourquoi nous favorisons la route numéro deux, qui est celle que le gouvernement provincial préconise »[91]. Pour les partisans de la route numéro deux, la construction du boulevard métropolitain risque de tuer le commerce

---

[87] Les représentants des compagnies, municipalités et organismes suivants sont présents : la *Canada Steamship Lines*, la *Royal Trust Company, Henry Morgan& Co.*, la Compagnie du Téléphone Bell, les Chemins de fer Nationaux, le *Board of Trade, Canadian*, la *Cartage & Storage Co.*, le *Royal Automobile Club*, l'Université McGill, la Ville de Verdun, la Ville de Mont-Royal, la *Ross Realty Company Limited*, le Canadien Pacifique, la Compagnie des Tramways de Montréal, le *Montreal Tourist & Convention Bureau*. Seul le Canadien National se prononce en faveur de la route du bord de l'eau. CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-019, cartable noir : « Quebec's Proposal On Island Highway Strongly Opposed », *The Gazette*, 15 mai 1936. Le *Star*, se prononce en faveur du boulevard métropolitain dans un éditorial le 16 mai 1936. CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-019, cartable noir : « Trans-Island or Lake Shore », *The Star*, 16 mai 1936.

[88] En plus de la question du trafic, il souligne alors les nombreuses intersections de la route proposée, et des conflits éventuels entre les phares des trains et ceux des automobiles. Par ailleurs, il précise les conditions qui doivent guider au choix du boulevard : 1. le boulevard doit être construit pour desservir toutes les municipalités de l'île ; 2. les zones congestionnées doivent être évitées ; il doit permettre de lier Montréal aux zones environnantes le plus rapidement possible ; 4. le parcours dans la zone rurale est plus satisfaisant pour le tourisme. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « The $40 000 000 Highway And Bridge Project : Absolute Necessity to Choose the Best Route : Hon. P. E. Côté and H.A. Terreault on Situation », *The Standard*, 16 mai 1936.

[89] Les personnes présentes et les organismes représentés sont, en plus de H.-A. Terreault et J.-M. Savignac, président du Comité exécutif : Adhémar Raynault, l'Institut Polytechnique, la Ligue des propriétaires de Montréal, le Syndicat catholique national, la Commission des tramways de Montréal, la Ville de Saint-Laurent, la Ville de Montréal-Est, la Ville de Saint-Pierre, la Ligue du Progrès civique, la Ligue des propriétaires de l'est, l'Union des Citoyens de Montréal, la Chambre de Commerce, la Chambre de Commerce Junior. CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-019, cartable noir : « Island Boulevard Scheme Discussed », *The Gazette*, 18 mai 1936.

[90] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « Une assemblée monstre à Montréal pour protester contre le projet de M. T.D. Bouchard d'un boulevard simulé », *L'Illustration*, 20 mai 1936.

[91] Remarque de J.-A. Lachance, ex-maire de Saint-Pierre. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « La route No 2 est ce qu'il faut aux villes actuelles », *Le Canada*, 22 mai 1936.

des villes situées au sud des voies ferrées et de chasser les touristes. Par ailleurs, la route numéro deux aurait l'avantage de permettre un meilleur accès à la route numéro quatre, tout en coûtant moins cher à construire[92]. Quelques jours plus tard, les six ingénieurs ayant préparé les plans du boulevard métropolitain remettent un rapport à H.-A. Terreault où ils affirment que la route qu'ils ont planifiée l'a été pour les bénéfices de l'ensemble de l'île de Montréal, au-delà des intérêts locaux, pour servir de routes d'accès et de sortie sur l'île de Montréal. Par ailleurs, ils détaillent, en 18 points, les avantages d'un boulevard situé au centre de l'île[93].

Pour dénouer l'impasse, T.-D. Bouchard annonce quelques jours plus tard, devant une délégation des maires des villes bordant le lac Saint-Louis, que les deux routes seront construites simultanément, en profitant du programme du chômage[94]. En juillet 1936, T.-D. Bouchard annonce le début de son programme pour mettre les chômeurs au travail. Et H.-A. Terreault espère toujours que le boulevard métropolitain sera l'un des projets prioritaires[95]. Mais il faut encore attendre presque deux années avant que l'on reparle du projet... gouvernemental.

---

92 VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « La route No 2 est ce qu'il faut aux villes actuelles », *Le Canada,* 22 mai 1936.

93 Les ingénieurs qui avaient préparé les plans et qui signent ce rapport sont : Paul A. Béique, J.-E. Blanchard, Ernest Gohier, Gabriel Hurtibise, B. Laberge et C.-A. Prieur. Les 18 points pour affirmer la supériorité de cette route sont les suivants : 1. le boulevard est établi sur le site le plus favorable en vue du développement futur de l'ensemble de l'île ; 2. ce plan constitue le première étape d'un plan d'ensemble de l'île ; 3. les coûts d'expropriation sont peu élevés ; 4. la vitesse est optimisée puisque les intersections sont éliminées ; 5. le tracé permet une géométrie favorisant la sécurité routière ; 6. le tracé permet la construction de viaducs et tunnels économiques ; 7. les passages à niveau sont éliminés ; 8. il s'agit de la meilleure solution pour alléger la circulation sur la route du bord de l'eau ; 9. le boulevard va permettre de régler en grande partie la congestion du centre-ville ; 10. les coûts globaux de construction sont moins élevés que la route proposée par le gouvernement ; 11. les coûts d'entretien seront également moins élevés ; 12. dans la partie ouest, le boulevard métropolitain prévoit deux traversés de chemins de fer comparées à trois pour le projet gouvernemental ; 13. le projet gouvernemental scinde trois terrains de golf ; 14. le boulevard métropolitain sera une véritable voie rapide tandis que la route 2 sera coupée de nombreuses intersections ralentissant le trafic ; 15. le drainage du boulevard métropolitain sera plus facile et moins coûteux ; 16. le boulevard métropolitain fait l'objet d'une planification depuis de nombreuses années et son tracé est homologué ; 17. les intérêts généraux doivent prévaloir sur les intérêts locaux ; 18. les intérêts supérieurs de Montréal favorisent la route métropolitaine contre les projets favorisant les intérêts locaux. CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-019, cartable noir : « Mid-Island Route Advantages Noted », *The Gazette,* 5 juin 1936.

94 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-019, cartable noir : « Rival Trans-Island Boulevards Both to Be Built, Says Bouchard », *The Gazette,* 9 juin 1936. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « Deux boulevards métropolitains », *Le Devoir,* 19 juin 1936.

95 VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « Le boulevard métropolitain », *Le Canada,* 24 juillet 1936.

C'est un autre ministre de la Voirie, François-J. Leduc, qui annonce le début prochain de la construction de la route numéro deux : « la première route de construction vraiment moderne dans la province de Québec ». Le ministre ne doute pas de la supériorité du projet gouvernemental qui permettra un lien plus direct avec le centre de la ville à un coût moindre que le boulevard au centre de l'île[96]. Mis à part les protestations de la Chambre de commerce du District de Montréal, les différents acteurs engagés de près ou de loin dans le dossier semblent moins s'opposer au projet[97]. Louis Dupire, dans le *Devoir*, résume bien la pensée de ces derniers qui sont échaudés par les nombreuses années de discussions stériles : « Que ce soit au sud ou au centre, mais qu'on le fasse! » s'exclame-t-il en éditorial. Il rappelle que l'administration provinciale a fait beaucoup pour la circulation aux alentours de l'île de Montréal, mais très peu sur l'île même, et encore moins pour le centre-ville. Par ailleurs, qu'il y ait près du lac Saint-Louis une population qui « paie des impôts et qui élit des députés » n'est pas un prétexte pour la priver d'un lien de communication rapide avec le centre de l'île. Certains s'opposent quand même toujours à cette route ; la *Gazette*, par exemple, souligne que ce tracé sectionne trois terrains de golf[98]. Quelques jours plus tard, le Conseil municipal de Montréal approuve le projet du ministre Leduc parce qu'il est payé en entier par le gouvernement provincial et parce qu'il permet d'employer des chômeurs[99]. De son côté, la Commission métropolitaine semble abandonner l'idée de construire elle-même le boulevard métropolitain. C'est en tout cas ce que laisse croire un rapport du président de la Commission métropolitaine :

> Lorsque l'autorité provinciale aura décidé de l'emplacement à choisir pour les routes que l'on suggère, je crois qu'une portion importante de la Route centrale

---

[96] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « Boulevard ultra-moderne dans l'ouest de l'île », *La Presse,* 14 avril 1938.

[97] La Chambre de commerce, sans s'opposer au projet gouvernemental, considère le projet du boulevard métropolitain plus urgent. UDM-SA, fonds de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain (P003), dossier P003/J/45, *Rapport de la Commission des voies et moyens de transport. Re := Boulevard métropolitain,* 3 mai 1938 ; Résolution adoptée par le Comité des Voies et Moyens de Transport, à l'assemblée du 25-avril, 1938 ; « Problème du boulevard et du transport », *La Presse,* 5 mai 1938 ; « La chambre de Commerce en faveur d'un boulevard métropolitain au nord des voies ferrées », *La Canada,* 5 mai 1938.

[98] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-019, cartable noir : « Que ce soit au sud ou au centre, mais qu'on le fasse! », *Le Devoir,* 27 avril 1938.

[99] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « Le boulevard métropolitain », *Le Devoir,* 10 mai 1938 ; « Le Conseil municipal approuve le plan F.-J. Leduc pour le blvd métropolitain », *L'Illustration Nouvelle,* 10 mai 1938.

> d'inter-communication y devra être incorporée et que, alors il nous appartiendra d'y aider en remettant à l'Autorité provinciale partie de l'emplacement de cette route[100].

En août 1939, on annonce le début des travaux pour bientôt. Les habitants de l'île de Montréal semblent bien près d'avoir un magnifique boulevard éclairé à accès limité, de 19 milles de long, avec des courbes ne dépassant jamais cinq pour cent, des viaducs pour traverser les obstacles, un système d'échangeurs en forme de trèfle[101]. Mais ce boulevard ne sera pas celui dont on parle depuis déjà presque vingt ans.

5.4 Conclusion

Entre 1920 et 1939, les questions du transport en commun, du transport routier et de la circulation intéressent plusieurs acteurs montréalais. Les réformistes métropolitains sont en particulier préoccupés par la circulation qui, depuis l'apparition de l'automobile, devient de plus en plus difficile, non seulement au centre de Montréal, mais aussi sur certaines routes ailleurs sur l'île. Bien que quelques projets soient discutés, entre autres pour la construction d'un métro, la question du transport en commun n'est pas au centre des préoccupations durant cette période. Le service offert, tout comme son mode de gestion, semblent convenir à la plupart des acteurs. Aussi, les problèmes de la circulation apparaissent devoir être résolus par une meilleure circulation des automobiles. C'est dans ce contexte que les premiers projets de liaisons rapides apparaissent sur l'île de Montréal.

De tous ces projets, celui du boulevard métropolitain se révèle le plus intéressant pour mieux comprendre les rapports de pouvoir relatifs aux enjeux métropolitains. L'analyse de ce cas démontre la difficulté des élus de s'entendre autour d'un projet d'infrastructure, la collaboration limitée du gouvernement provincial qui refuse d'accroître les pouvoirs de la Commission métropolitaine et qui présente un projet alternatif et, enfin, le peu d'engagement des acteurs privés.

C'est la composition et le mode de fonctionnement de la Commission métropolitaine qui expliquent d'abord la difficulté des élus locaux à s'entendre sur le projet. Ainsi, le projet

---

[100] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-009, procès-verbaux de l'assemblée générale, 11 mai 1938.

[101] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « Trans-Island Boulevard To Be Motorist's Heaven », *The Standard*, 26 août 1939.

est surtout porté par les présidents successifs et les ingénieurs de la Commission métropolitaine mais ne reçoit jamais l'aval de l'ensemble des municipalités membres de celle-ci, encore moins des autres municipalités de l'île. Les élus locaux, à commencer par ceux de Montréal, hésitent à supporter les coûts potentiels du projet, alors que leurs administrations sont lourdement touchées par les conséquences de la Crise économique. Par ailleurs, les intérêts multiples des municipalités de l'île de Montréal, en particulier l'attitude de plusieurs élus qui ne veulent payer que pour les seuls services dont leurs citoyens profitent directement, compliquent l'apparition d'une alliance assez solide pour permettre la réalisation du projet. Ces deux raisons expliquent probablement pourquoi les municipalités évoquent assez rapidement la possibilité de faire financer en partie le boulevard par les gouvernements supérieurs.

La tutelle du gouvernement provincial, qui se concrétise par un encadrement légal restrictif, explique ensuite les difficultés pour réaliser le boulevard. La loi exige d'abord que la Commission reçoive l'aval de la Ville de Montréal pour le tracé du boulevard et les divers scénarios financiers. Dans un cas comme dans l'autre, Montréal est peu empressée à signifier son accord à la Commission. Au plan législatif, la Législature provinciale accorde les pouvoirs nécessaires à la réalisation du projet graduellement, de façon à bien encadrer les visées expansionnistes de la Commission. Les députés — on le voit surtout durant les délibérations du comité des bills privés — sont peu enclins à voir les pouvoirs de la Commission métropolitaine accrus. Les demandes d'aide financière pour la réalisation d'un projet élaboré à un autre palier de pouvoir leur apparaît difficile à endosser. Qui plus est, le projet du boulevard métropolitain traverse des terres en culture, éloignées des communautés touchées par les problèmes de la circulation. Le députés redoutent de ne pas pouvoir profiter des retombées électorales de cette réalisation. Limitée par le gouvernement de tutelle, la Commission ne parvient donc pas à encourager le projet du boulevard métropolitain.

Dans ce contexte, l'apparition d'un projet alternatif, celui de la route 2, est aisément compréhensible. Dès lors, l' « anachronisme institutionnel » du projet du boulevard métropolitain apparaît graduellement. Ce dernier est en effet élaboré alors que l'idée d'un réseau de routes provinciales s'impose à peine. Dans cette perspective, la notion de routes métropolitaines vient combler un vide, dans la zone la plus urbanisée du Québec, là ou les problèmes sont les plus urgents. Mais l'apparition graduelle du concept de réseau routier national vient confronter cette dernière notion. À la façon dont le gouvernement restreint les vues de la Commission métropolitaine pour réaliser le boulevard métropolitain et en regard de

l'empressement avec lequel il souhaite réaliser la route numéro 2, il apparaît de plus en plus évident qu'il se réserve la prérogative d'établir un réseau routier national. Cette politique est justifiée par les ressources fiscales et électorales dont il dispose. En effet, tant en raison de l'argent qu'il y injecte, que des votes que cette réalisation est susceptible de lui rapporter, le gouvernement ne voit pas d'avantage à ce que le boulevard métropolitain se réalise dans les conditions initialement prévues.

L'épisode de la construction du boulevard métropolitain permet par ailleurs de mieux cerner l'attitude des acteurs privés. À l'opposé des problèmes de l'organisation administrative et de la planification du territoire, nous aurions pu croire que ces derniers eussent été plus présents autour d'un projet d'infrastructure. Or, il n'en est rien. Ceux-ci apparaissent plutôt absents ou, à tout le moins, en périphérie des événements. En effet, certains se prononcent en faveur du projet, mais seulement à la suite de l'invitation de H.-A. Terreault, qui en est le « promoteur » public. Aussi, bien que l'on remarque la présence d'hommes d'affaires importants de Montréal, provenant en grande partie de grandes compagnies de services publics, certains secteurs névralgiques de l'économie montréalaise, en particulier le milieu des banques et de la finance, n'apparaissent pas préoccupés par le dossier du boulevard métropolitain. D'ailleurs, l'appui des gens d'affaires montréalais ne semble pas suffisant pour influencer le gouvernement dans ce dossier.

Que dire alors du pouvoir respectif des acteurs par rapport au projet du boulevard métropolitain? Le gouvernement provincial apparaît avantagé, principalement en raison des ressources électorales, politiques et financières dont il dispose. Au contraire, la Commission métropolitaine, qui est limitée structurellement et confrontée à la multiplicité des intérêts locaux, apparaît de plus en plus contrainte à un rôle administratif de contrôle financier des municipalités de l'île. Quant aux acteurs privés, ils apparaissent absents. En tout cas, ils ne participent pas directement à la promotion du projet.

Il ne semble donc pas y avoir de régime politique urbain mis en place autour de la question du boulevard métropolitain. Il faut dès lors s'interroger sur la possibilité de voir une alliance, un régime politique urbain, permettant la réalisation d'une infrastructure apparaître à l'échelle métropolitaine. L'hypothèse émise dans la conclusion du chapitre précédent, selon laquelle un régime politique à l'échelle métropolitaine exigerait, dans un premier temps, la création d'un consensus minimal entre les acteurs locaux puis, dans un second temps, entre ces derniers, certains acteurs privés et le gouvernement provincial semble tenir. Non seule-

ment les acteurs locaux n'arrivent-ils pas à s'entendre entre eux, mais le gouvernement, en proposant un projet concurrent, s'oppose au projet de la Commission métropolitaine. Encore là, le rôle des députés qui favorisent un projet susceptible de desservir la population, alors que les professionnels favorisent le boulevard métropolitain qui passerait en plein champ, explique probablement cette décision.

CHAPITRE 6

UN PALIER INTERMÉDIAIRE PRIS EN ÉTAU (1940-1961)

Avec les années 1940, le problème de l'organisation institutionnelle de l'île de Montréal s'inscrit clairement dans le cadre plus large du partage des responsabilités entre les différents paliers gouvernementaux québécois. Dans ce contexte, les tendances lourdes de la période précédente se confirment graduellement. Ainsi, d'une part, grâce à une meilleure organisation administrative, à un poids démographique accru et à une prise de conscience de leur poids politique à l'échelle de l'agglomération, les municipalités de la banlieue parviennent à mieux préserver leur autonomie locale. D'autre part, des transformations à la charte et à la politique locale montréalaises permettent à la Ville de Montréal d'affirmer ses vues sur les grands problèmes métropolitains. Le gouvernement du Québec tient quant à lui un rôle de plus en plus affirmé dans le développement de l'agglomération, en investissant des champs de responsabilité jusque là dévolus aux localités. Alors que le pouvoir de ces trois grands groupes d'acteurs s'affirme, la mise en place d'une structure et la réalisation de politiques à l'échelle métropolitaine apparaissent de plus en plus vouées à l'échec, malgré la volonté de quelques acteurs publics et privés qui militent en faveur d'une telle réforme.

L'analyse effectuée dans ce chapitre souligne en fait comment l'idée d'une réforme de l'organisation institutionnelle de la région montréalaise est utilisée stratégiquement par chacun des groupes d'acteurs afin de préserver ou consolider leur pouvoir. Ainsi, pendant un temps, la Ville de Montréal souhaite renouveler le mandat de la Commission métropolitaine puis propose une réforme plus ambitieuse. L'objectif de la Ville est alors de faire participer les municipalités de la banlieue au financement des services qu'elle fournit et contrôle. Les municipalités de la banlieue s'opposent pour leur part de faire partie d'un organisme métropolitain jusqu'à ce que des menaces d'annexion apparaissent. Dès lors, la mise en place d'un

organisme métropolitain de coordination des services leur apparaît être un moindre mal. Quant au gouvernement du Québec, il utilise la menace d'un gouvernement métropolitain selon le degré d'allégeance que lui prête l'équipe en poste à l'hôtel de ville à Montréal. De ce point de vue, aucun acteur ne semble réellement souhaiter la réalisation d'une réforme afin d'améliorer la fourniture des services et la planification à l'échelle de l'agglomération montréalaise.

Contrairement à la période précédente, la question de la planification du territoire n'occupe pas une place aussi centrale dans ce chapitre puisque la création du service d'urbanisme par la Ville de Montréal, en 1941, règle, pour un temps, le débat institutionnel sur ce sujet. Aussi, nous avons délibérément choisi de centrer notre analyse sur les discussions entourant la réforme institutionnelle qui occupe l'essentiel du débat. Néanmoins, la question de la planification du territoire est brièvement discutée lorsque la Ville de Montréal et la Corporation de Montréal métropolitain s'en disputent l'autorité.

Ce chapitre est donc rythmé par l'analyse, d'une part, de la Commission métropolitaine et de l'organisme qui lui succède, la Corporation de Montréal métropolitain et, d'autre part, des multiples commissions d'enquêtes — Paquette, Croteau, Tremblay et Champagne — qui sont instituées durant cette période. Deux de ces commissions, Paquette et Croteau, concernent le problème métropolitain de la région de Montréal et visent directement notre objet d'étude. La Commission Tremblay porte plutôt sur les relations constitutionnelles. Les recommandations de cette dernière sont importantes puisqu'elles soulignent, pour la première fois, la nécessité d'avoir une vue d'ensemble sur la nature des services — local, régional, provincial ou national — afin qu'ils soient fournis par le palier de gouvernement le plus approprié. La Commission Champagne propose pour sa part des modifications importantes à la structure administrative de la Ville de Montréal qui sont retenues, en partie, et permettent d'accroître la cohérence du pouvoir exécutif montréalais qui peut dès lors mieux s'affirmer sur l'échiquier régional. Même si les commissions Paquette et Croteau posent directement le problème métropolitain, leur influence s'avère moins déterminante que celle des commissions Tremblay et Champagne pour la dynamique métropolitaine de la région montréalaise.

La première section du chapitre analyse brièvement les changements institutionnels de la Ville de Montréal en 1940. Par la suite, les tentatives pour insuffler un nouveau dynamisme à la Commission métropolitaine sont discutées. L'action du Conseil économique métropolitain de Montréal, un organisme qui regroupe plusieurs personnalités importantes de

Montréal — tant du secteur public que privé — préoccupées par la question métropolitaine, est ensuite analysée. L'analyse des événements qui entourent les délibérations de la Commission Paquette, des tentatives de renouvellement du mandat de la Commission métropolitaine, des nombreux projets de réforme qui sont proposés (dont les recommandations de la Commission Croteau) et de la création de la Corporation de Montréal métropolitain suit. Le chapitre se termine avec les premières années de cette nouvelle structure qui se butte au boycott des autorités montréalaises dont le pouvoir est renforcé par la réforme qui survient dans le sillage de la Commission Champagne.

6.1 Une tutelle et une réforme à la charte pour Montréal

Comme nous l'avons vu au chapitre 2, Montréal amorce la décennie des années 1940 sous la tutelle de la Commission municipale du Québec. Celle-ci s'accompagne par ailleurs d'une nouvelle réforme à la charte de la Ville. Dans quelle mesure ces deux interventions du gouvernement provincial ont-elles une influence sur la problématique métropolitaine?

La réforme à la charte de la Ville transforme en profondeur la composition du Conseil. Ce dernier est désormais formé de 99 conseillers divisés en trois classes, 33 étant élus par les propriétaires (la classe « A »), 33 par les locataires et les propriétaires (la classe « B ») et 33 nommés par des organismes socio-économiques (la classe « C »). Des représentants de 13 associations socio-économiques accèdent ainsi au Conseil de Ville[1]. Les nouvelles modalités permettent à certaines personnalités d'accéder au Conseil alors qu'il leur en aurait été autrement impossible. Les recherches ont ainsi démontré que la réforme de 1940, en particulier la création de la classe « C », avait permis aux anglophones d'accroître leur présence au Conseil (Bourassa, 1971 : 41-42)[2]. Également, certains organismes, comme la Ligue du progrès civique, qui démontrent depuis longtemps leur intérêt envers les enjeux régionaux, disposent, en accédant au Conseil, d'une plus grande influence sur la Commission métropolitaine et les problèmes métropolitains.

---

[1] Ces associations sont identifiées au chapitre 2.

[2] Au moment de la réforme, les anglophones forment 20% du Conseil pour les classes « A » et « B » mais représentent 40% des conseillers de la classe « C ». Cette proportion diminue toutefois au fil des ans et les anglophones constituent 33% de la classe « C » en 1960 (Bourassa, 1971 : 41-42).

De façon générale, l'équilibre administratif mis en place en 1921 n'est toutefois pas modifié par la réforme de 1940. Malgré une certaine instabilité rendant les compromis encore plus difficiles, le Comité exécutif — et encore plus le président de cette instance — demeure le principal centre du pouvoir de l'administration montréalaise (Gagnon-Lacasse, 1967 : 251-252 ; Linteau, 1992 : 532). Dans la mesure où chaque classe de conseillers dispose de deux postes au Comité exécutif et que ces derniers sont nommés d'office à la Commission métropolitaine à partir de 1940, cette modification a tout de même un impact. Ainsi, comme l'illustre le tableau 6.1, le système des trois classes permet au *Board of Trade,* à la Chambre de commerce, à l'Université McGill, à l'Association des manufacturiers et à la Ligue des propriétaires d'accéder au Comité exécutif entre 1940 et 1960. L'épisode du plan Dozois, que nous détaillerons un peu plus loin, démontre bien que l'influence de ces conseillers est, dans certains cas, réelle.

Quant à la tutelle, assumée par la Commission municipale du Québec, elle ne semble pas avoir d'impact direct pour la problématique métropolitaine, si ce n'est qu'elle confronte encore plus la pertinence de la Commission métropolitaine. Il est vrai que certains acteurs montréalais évoquent la possibilité de confier plutôt le redressement des finances montréalaises à celle-ci. Or, bien que cette décision puisse être interprétée comme le signe d'un désaveu de la Commission métropolitaine (Collin, 1994 : note 45), il eut été à toutes fins utiles impossible qu'un organisme contrôlé par Montréal puisse exercer un pouvoir de tutelle sur celle-ci ; en d'autres mots, que Montréal réalise sa propre tutelle.

En résumé, en ce début de 1940, malgré les modifications à la charte et la tutelle, le contexte est toujours favorable pour que la Ville de Montréal élabore des politiques à portée régionale. L'émergence d'une fonction publique professionnelle poussant l'adoption de réformes pourrait même accélérer ce phénomène (Dagenais, 1992 : 114-115). Ainsi, c'est durant cette période que l'Office d'initiative économique est relancé et que les services d'Urbanisme et du Bien-être social sont créés. Ces trois services municipaux ont dans les faits une aire de desserte qui dépasse les limites de Montréal (Collin, 1994 : 27). Par exemple, le plan d'urbanisme élaboré quelques années plus tard par Jacques Gréber couvre une grande partie de la région.

Malgré les difficultés que traverse la politique montréalaise en ce début de 1940, l'ascendant de Montréal au sein de la région semble donc augmenter. Il s'agit, en quelque sorte, de la confirmation des tendances observées au cours de la période précédente.

TABLEAU 6.1

Membres du Comité exécutif selon la classe à laquelle les conseillers appartiennent, 1940-1960

Date des élections	Membres du Comité exécutif	Classe des conseillers
9 décembre 1940	J.-O. Asselin (président)	« A »
	Georges Marler (vice-président)	« C » Board of Trade
	Alfred Filion	« A »
	Georges Guèvremont	« B »
	Richard Quinn	« B »
	Aimé Parent	« C » Chambre de commerce
14 décembre 1942	J.-O. Asselin (président)	« A »
	Georges Marler (vice-président)	« C » Board of Trade
	Alfred Filion	« A »
	Georges Guèvremont	« B »
	Richard Quinn	« B »
	Aimé Parent	« C » Chambre de commerce
11 décembre 1944	J.-O. Asselin (président)	« A »
	Georges Marler (vice-président)	« C » Board of Trade
	Alfred Filion	« A »
	Edmond Hamelin	« B »
	Richard Quinn	« B »
	Aimé Parent	« C » Chambre de commerce
9 décembre 1947	J.-O. Asselin (président)	« A »
	Richard Quinn (vice-président)	« B »
	Alfred Filion	« A »
	Edmond Hamelin	« B »
	Paul Dozois	« C » Chambre de commerce
	Gordon MacLoed Pitts	« C » Université McGill
	Camillien Houde	maire, à partir de mars 1949

TABLEAU 6.1 (SUITE)

Membres du Comité exécutif selon la classe auquel les conseillers appartiennent, 1940-1960

11 décembre 1950	J.-O. Asselin (président)	« A »
	Gordon MacL. Pitts (vice-prés.)	« C » Université McGill
	Alfred Filion	« A »
	Lucien Croteau	« B »
	Franck Hanley	« B »
	Paul Dozois	« C » Chambre de commerce
	Camillien Houde	maire
25 octobre 1954	Pierre Des Marais (président)	« A » LAC
	Hugh Hanson (vice-président)	« C » Université McGill
	J.-R. Ouimet	« A » LAC
	Edmond Hamelin	« B »
	Lucien Croteau	« B »
	Paul Dozois	« C » Chambre de commerce
	Jean Drapeau	maire, LAC
28 octobre 1957	J.-M. Savignac (président)	« B » RGM
	Murray Hayes (vice-président)	« C » Asso. des manufacturier
	Pierre Des Marais	« A » LAC
	J.-N. Drapeau	« A » LAC
	Alfred Gagliardi	« B » RGM
	J.-H. Dupuis	« C » Ligue des propriétaires
	Sarto Fournier	maire, RGM
24 octobre 1960	Lucien Saulnier (président)	« B » Parti civique
	Gerry Snyder (vice-président)	« B » Parti civique
	Maurice Landes	« A » Parti civique
	Paul Massé	« B » Parti civique
	Jean Labelle	« A » Parti civique
	Fernand Drapeau	« A » Parti civique
	Jean Drapeau	maire, Parti Civique

Sources : Ville de Montréal, *Comités et commissions, 1900 à nos jours,* texte préparé par la Division des archives.

6.2 Une Commission métropolitaine qui tente de se redéfinir

Après presque vingt ans d'existence, le mandat de la Commission métropolitaine n'a guère évolué. La croissance rapide de l'agglomération montréalaise appelle pourtant un type d'intervention qui puisse tenir compte de cette nouvelle réalité. Malgré ses nombreuses tentatives pour en transformer la mission, celui qui préside le Comité exécutif de la Ville et la Commission métropolitaine pendant près de quinze années, le conseiller de classe « B », J.-O. Asselin, ne réussit guère qu'à réorganiser les finances de l'organisme. Comme ses prédécesseurs, il est confronté à de nombreux blocages pour faire émerger une véritable collaboration régionale.

6.2.1 La réorganisation financière de 1944

De 1940 et jusqu'à son abolition, la Commission métropolitaine poursuit essentiellement le mandat qui a motivé sa création : la surveillance des finances des municipalités membres — à l'exception de celles de Montréal — et la tutelle des trois municipalités aidées[3]. Au début des années 1940, tout comme il vient de le faire pour la Ville de Montréal, le président, J.-O. Asselin, décide de réorganiser la structure financière de la Commission.

Le plan, dont l'élaboration débute en juin 1943, vise deux objectifs[4]. D'une part, la simplification de la structure financière de la Commission et de ses relations avec les municipalités membres. D'autre part, la mise au point d'une solution pour que les municipalités aidées puissent recouvrer leur autonomie financière dans les plus brefs délais[5]. Pour ce faire, J.-O. Asselin approche, en mai 1944, la firme new yorkaise *Norman S. Taber & Company* qui

---

[3] Les municipalités de Saint-Michel et Montréal-Nord ne sont plus soumises à la tutelle de la Commission métropolitaine à partir du 20 février 1958. Pointe-aux-Trembles est quant à elle soumise à la tutelle jusqu'à l'abolition de la Commission, en mars 1959. CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-013, procès-verbaux de l'assemblée générale, 26 février 1958 ; dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 3 : « Montréal-Nord et St-Michel recouvrent leur autonomie », *Montréal-Matin,* 7 février 1958 ; « La Commission métropolitaine est morte, hier, à 38 ans et 7 jours... », *Le Devoir,* 26 mars 1959.

[4] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-010, procès-verbaux de l'assemblée générale, 23 juin 1943.

[5] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-039, The Montreal Metropolitan Commission, *Financial Study of the Montreal Metropolitan Commission with Proposed Debt Reorganization Program,* p. 1.

a également conseillé la Ville pour la reconversion financière de sa dette[6]. La firme remet à la Commission son rapport final en novembre 1944[7].

Le premier volet de la restructuration comporte une série de refinancements qui simplifient la gestion des différents prêts contractés par les municipalités et la Commission au fil des ans. Cette procédure permet aussi de renégocier des taux d'intérêts plus avantageux. Par rapport au problème des trois municipalités aidées, *Norman S. Taber & Co.* constate que les 12 municipalités ayant contribué ont déboursé environ dix millions de dollars pour en éviter la faillite. À ce montant, s'ajoute un intérêt d'environ neuf millions de dollars dus par les municipalités débitrices. Sans tenir compte de cette dette, les créances des municipalités aidées s'élèvent à 7 233 891 dollars en 1943, une somme plus élevée qu'en 1921, lors de leur mise sous tutelle. Annuellement, les municipalités aidées contribuent pour environ 200 000 dollars afin de payer cette dette ; le reste est partagé entre les autres villes membres de la Commission. Par ailleurs, la dette nette des trois villes représente plus de 100% de l'évaluation totale des trois municipalités. Dans ce contexte, la firme new yorkaise conclut que les municipalités aidées ne peuvent espérer devenir solvables sans qu'une grande partie de leurs obligations soit annulée. Ainsi, *Norman S. Taber & Co* propose d'annuler la somme d'environ 19 millions de dollars, soit le capital et l'intérêt des sommes payées par les municipalités ayant contribué depuis la création de la Commission métropolitaine, et de consolider la dette résiduelle due par les municipalités aidées, soit la somme de 7 233 891 dollars. Au total, la restructuration financière doit permettre de sauver 1 670 000 dollars, soit environ

---

[6] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-010, procès-verbaux de l'assemblée générale, 8 mai 1944.

[7] Un supplément à ce rapport est remis à la Commission métropolitaine le 4 décembre 1944. Voir CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-011, procès-verbaux de l'assemblée générale, 7 décembre 1944.

135 000 dollars annuellement durant quinze ans, au service de la dette des municipalités qui contribuent[8].

La Commission mène le premier volet de sa restructuration financière rapidement[9]. Mais il faut attendre jusqu'en juin 1946 pour que le problème des municipalités aidées soit réglé. C'est à ce moment que la firme *Norman S. Taber* relance la Commission pour qu'elle poursuive la restructuration. Cette dernière prépare alors des projets de règlements où les municipalités ayant contribué acceptent d'abandonner leur dette au profit des municipalités aidées. À partir d'octobre 1946 les conseils des diverses municipalités votent les résolutions prévoyant l'abandon de la dette. La résistance la plus sérieuse vient de Montréal où le Conseil accepte de justesse la résolution qui lui est soumise par le Comité exécutif ; une mince majorité de trois voix (42 contre 39) sépare ceux qui acceptent d'effacer la dette de ceux qui s'y opposent. On soumet même le résultat du vote à la Commission municipale du Québec qui en confirme la validité le 3 décembre 1946[10].

Le 20 décembre 1946, la Commission métropolitaine raye de ses livres la somme de 22 089 340,15 dollars. Même si en acceptant cette entente, la contribution annuelle des municipalités est diminuée substantiellement, le prix à payer semble élevé. Surtout pour la Ville de Montréal qui supporte à elle seule plus de 80% de la dette (voir tableau 6.2).

---

[8] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-039, The Montreal Metropolitan Commission, *Financial Study of the Montreal Metropolitan Commission with Proposed Debt Reorganization Program.* VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Le plan Taber a été accepté », *La Presse,* 21 novembre 1944 ; « Commission Backs Island Refunding », *The Gazette,* 21 novembre 1944 ; « L'autonomie sera rendue aux 3 villes », *La Presse,* 16 décembre 1944 ; « Une vive riposte de M. J.-O. Asselin au Comité des citoyens », *Le Canada,* 29 juin 1945. Ce dernier article fait état d'une réplique de J.-O. Asselin au Comité des citoyens qui critique sévèrement la réorganisation financière de la Commission métropolitaine. J.-O. Asselin souligne alors neuf avantages au programme qu'il défend : 1. la simplification du système de comptabilité ; 2. l'établissement d'un taux d'intérêt uniforme pour tous les emprunts ; 3. la coordination du remboursement de la dette contractée par les municipalités ; 4. la connaissance exacte du montant du service de la dette ; 5. l'économie de 1 673 366$ sur les intérêts payés sur la dette ; 6. la diminution des répartitions annuelles d'environ 100 000$ (dont 85 000$ pour Montréal) ; 7. l'emprunt à un taux d'intérêt avantageux ; 8. la restauration éventuelle de l'autonomie aux municipalités secourues ; 9. l'élimination des fonds d'amortissement en émettant des débentures.

[9] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-011, procès-verbaux de l'assemblée générale, 7 décembre 1944, 15 décembre 1944, 27 décembre 1944.

[10] Certains conseillers prétendent qu'une résolution présentée par le Comité exécutif doit être adoptée par les 2/3 du Conseil alors que cette résolution ne reçoit l'appui que d'une majorité simple d'élus. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Un groupe de conseillers en ont appelé à la Commission des affaires municipales », *Montréal-Matin,* 9 novembre 1946. CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-011, procès-verbaux de l'assemblée générale, 20 décembre 1946.

TABLEAU 6.2

Sommes rayées des livres de la Commission métropolitaine grâce au renoncement, par les municipalités ayant contribué, de la dette due par les trois municipalités aidées

Municipalités	Contribution ($)	Intérêts ($)	Total ($)	Part (%)
Montréal	8 508 267,03	9 394 333,27	17 902 600,30	81,05
Westmount	638 888,70	705 389,69	1 344 278,39	6,09
Outremont	383 091,37	422 946,85	806 038,22	3,65
Verdun	358 022,43	395 094,18	753 116,61	3,41
Lachine	183 048,77	202 094,00	385 142,77	1,74
Montréal-Est	116 404,44	128 529,39	244 933,83	1,11
Montréal-Ouest	66 482,13	73 407,38	139 889,51	0,63
Mont-Royal	77 206,61	85 286,56	162 493,17	0,74
LaSalle	57 218,08	63 123,52	120 341,60	0,54
Saint-Pierre	37 242,27	41 120,53	78 362,80	0,35
Hampstead	30 506,67	33 684,20	64 190,87	0,29
Saint-Laurent	41 798,62	46 153,46	87 952,08	0,40
Total	10 498 177,12	11 591 163,03	22 089 340,15	100,00

Sources : CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-011, procès-verbaux de l'assemblée générale, 20 décembre 1946.

Parce que les municipalités contribuent financièrement, en proportion de leur évaluation foncière, pour régler un problème régional, l'expérience de la Commission métropolitaine s'avère novatrice. Mais cette expérience est restreinte puisqu'elle ne vise pas à fournir un service à la population mais à régler les problèmes budgétaires de quatre municipalités. Aussi, la réorganisation financière de la Commission métropolitaine confirme l'échec partiel de la principale mission de cette dernière. Lors de sa création, en 1921, il était prévu que les municipalités prêteuses seraient remboursées. Or, celles-ci perdent plus de 22 millions de dollars, dont plus de 80% pour Montréal. Il faut dès lors se questionner sur la pertinence de la solution de la Commission métropolitaine par rapport aux annexions. Cette dernière stratégie n'aurait probablement pas été plus désavantageuse pour Montréal, d'autant plus que la Ville aurait récupéré les sommes héritées des déficits absorbés en développant les territoires des municipalités annexées.

Malgré tout, la Commission métropolitaine continue d'être, pour certains acteurs, la base d'une institution métropolitaine qui pourrait exercer des responsabilités plus nombreuses. C'est ce que souhaite, par exemple, le président du Comité exécutif de la Ville de Montréal, J.-O. Asselin. Mais cette ouverture envers la Commission métropolitaine doit-elle vraiment être interprétée comme un appui pour la mise en place d'un véritable gouvernement métropolitain?

6.2.2 De nouvelles tentatives de réforme de la Commission métropolitaine : vers une véritable institution métropolitaine ou une stratégie d'accroissement du pouvoir de Montréal au détriment de la banlieue?

Outre la réorganisation financière de 1944, la Commission métropolitaine des années 1940 et suivantes poursuit son mandat initial assez aisément. Quelques municipalités aidées tentent bien de s'affranchir de son autorité, mais sans succès. Comme pour la période précédente, des tentatives pour accroître la mission de la Commission sont entreprises. Malgré le pouvoir dont dispose J.-O. Asselin, président du Comité exécutif de Montréal et de la Commission métropolitaine, celui-ci ne parvient pas à faire adopter les réformes qu'il préconise et qui visent, pour l'essentiel, à amener les municipalités de banlieue à contribuer aux financements de certains services de nature métropolitaine fournis par la Ville de Montréal.

Une fois son travail de réorganisation financière terminé, la Commission poursuit son rôle de surveillance et de contrôle. Au cours des années 1940 et 1950, la question de l'autonomie des municipalités sous tutelle est discutée périodiquement. Ainsi, en mai 1947 et en septembre 1950, Montréal-Nord tente d'acquérir plus d'autonomie face à la Commission. Lors de cette dernière tentative, le Conseil de Montréal-Nord demande à la Commission de lui remettre son autonomie. Ce à quoi le président Asselin s'oppose parce qu'il :

> [...] ne croit pas que la ville de Montréal-Nord soit en mesure de pouvoir s'administrer indépendamment de la Commission métropolitaine, puisque le pourcentage de sa dette comparativement à son évaluation taxable s'établit à environ 50% de ladite évaluation, et qu'il ne croit pas que cette situation puisse permettre à la ville de Montréal-Nord de pouvoir emprunter aucun argent sans le secours de la Commission[11].

---

[11] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-012, procès-verbaux de l'assemblée générale, 27 septembre 1950.

Le 25 octobre suivant, le président de la Commission précise sa pensée sur la question de l'autonomie financière des trois municipalités sous tutelle. Alors qu'il avait pourtant fait miroiter le retour de l'autonomie administrative aux trois villes aidées pour justifier en partie la réorganisation financière de la Commission en 1944, il explique que la dette et la sous-évaluation foncière des trois municipalités justifient la poursuite de la tutelle. Le Président de la Commission souligne alors que les municipalités ne pourront recouvrer leur autonomie financière sans une hausse équitable de cette évaluation. La question de l'uniformisation de l'évaluation foncière entre les municipalités de l'île de Montréal est ainsi posée. Lors de cette réunion, le maire de Verdun, Edward Wilson, propose d'ailleurs la création d'un bureau, sous l'égide de la Commission métropolitaine, qui veillerait à effectuer ce travail. J.-O. Asselin en approuve l'idée[12].

Mais dès 1946, J.-O. Asselin avance l'idée d'accroître les pouvoirs de la Commission métropolitaine. En février 1946, il soumet l'idée de placer l'Office d'Initiative économique de la Ville sous l'autorité de la Commission[13]. Quelques semaines plus tard, le commissaire Edward Wilson, maire de Verdun, dépose un avis de motion où il annonce qu'il demandera la formation d'un comité pour étudier les problèmes de transport et plus particulièrement le contrat qui lie la *Montreal Tramways*, la Ville de Montréal et les municipalités métropolitaines[14]. Mais le projet le plus ambitieux est présenté en novembre 1946, par George C. Marler, conseiller de la classe « C » nommé par le *Board of Trade,* qui représente Montréal à la Commission et est également vice-président du Comité exécutif de la Ville. Ce dernier soumet alors l'idée de réorganiser la Commission métropolitaine de Montréal pour en faire un organisme renforcé :

---

[12] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-012, procès-verbaux de l'assemblée générale, 25 octobre 1950. Par ailleurs, Montréal-Nord ne désespère pas de recouvrer son autonomie face à la Commission. Le 12 décembre 1951, elle reformule une demande en ce sens à la Commission qui la lui refuse une nouvelle fois. Voir CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-012, procès-verbaux de l'assemblée générale, 12 décembre 1951.

[13] « Le Président de la Commission Métropolitaine de Montréal, M. J.-O. Asselin, fait ressortir l'excellent travail accompli par le Bureau de l'Office d'Initiative Économique de la cité de Montréal. Il souligne que les résultats obtenus sont profitables non seulement à la cité de Montréal mais à toutes les municipalités métropolitaines de la Commission Métropolitaine de Montréal, vu que toutes les municipalités métropolitaines bénéficient du travail accompli par cet office pour le développement industriel du territoire métropolitain [...] » CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-011, procès-verbaux de l'assemblée générale, 27 février 1946.

[14] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-011, procès-verbaux de l'assemblée générale, 25 avril 1946, 19 juin 1946.

> I am opposed to establishing a new metropolitan authority [...] and also to the setting up of another body to undertake the execution of works and the administration of municipal services. What I would like to see created is a meeting ground where the views of all the municipalities may be voiced and the metropolitan problems debated publicly and a metropolitan body in which all the cities and towns will be represented, which would have the power and the duty of making a just distribution of the metropolitan burdens.
>
> Unquestionably, the metropolitan commission is the foundation upon which a new metropolitan structure ought to be erected. That it will be necessary to modify its charter, enlarge its powers and extend its activities is obvious, but no matter how extensive these changes may be, it would be better to make them than to create a new and second metropolitan authority[15].

Mais en détaillant plus sérieusement son projet devant l'auditoire westmountais auquel il adresse ce discours, le vice-président du Comité exécutif de la Ville de Montréal va encore plus loin. Pour lui, ce nouveau pacte entre les partenaires métropolitains doit accorder à Montréal, la prérogative du système d'égouts, de la distribution de l'eau et de la planification de l'île de Montréal. Le projet, auquel concoure également le président Asselin, apparaît plutôt comme une stratégie pour faire participer la banlieue au financement de certains services dont Montréal conserverait la gestion.

Quelques semaines plus tard, la Commission métropolitaine crée d'ailleurs un comité d'étude pour étudier la « proposition d'un gouvernement central pour les municipalités situées sur l'île de Montréal »[16]. Ce comité ne semble pas avoir connu une activité très intense. Mais la nouvelle cuvée d'amendements demandés à la Législature à la fin de 1947 ne laisse aucun doute quant à la stratégie du président Asselin. Deux demandes d'augmentation des pouvoirs y sont principalement faites. D'une part, la Commission souhaite exercer son autorité sur l'Office d'initiative économique et touristique. D'autre part, elle demande de pouvoir créer un comité d'étude relativement à la coordination des services publics sur l'île de Montréal. Ces amendements inquiètent le maire de Montréal, Camillien Houde, qui s'oppose à l'augmentation des pouvoirs de la Commission sans une augmentation

---

[15] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Marler Proposes Reorganization, Municipal 'New Deal' on Island », *The Gazette,* 24 novembre 1946.

[16] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-011, procès-verbaux de l'assemblée générale, 4 décembre 1946.

de la représentation montréalaise[17]. Il semble que Québec ne soit pas non plus acquis à l'idée d'accorder ces amendements à la Commission métropolitaine. Le premier ministre Duplessis prétexte la lourdeur de l'agenda pour repousser l'étude des amendements demandés par la Commission :

> Comme la Commission métropolitaine est un organisme important, dont la constitution et les activités soulèvent de nombreux problèmes, étant donné, aussi, que la question du tramway, qui intéresse la Commission métropolitaine, sera soumise à un tribunal d'arbitrage et que nous avons beaucoup d'ouvrage à cette session-ci, nous avons cru à propos de ne pas considérer ce bill cette année. [...][18].

Malgré cet échec, les représentants de la Commission poursuivent leur campagne en faveur d'une augmentation du mandat de la Commission métropolitaine. C'est le cas dans le dossier du transport en commun où elle joue de plus en plus fréquemment le rôle de porte-parole des municipalités qui la composent auprès de la Compagnie et de la Commission des tramways de Montréal[19]. Déjà, au début de 1943, quelques villes lui demandent d'intervenir en leur faveur pour que la Compagnie des tramways étende à leur territoire le tarif uniforme[20]. La Commission accueille cette demande favorablement et prie le gouvernement provincial de modifier la loi de la Commission des tramways « [...] afin de permettre certaines améliorations au bénéfice des municipalités de l'Île de Montréal »[21]. Mais c'est au début de 1948, peu de temps après le refus du gouvernement québécois de modifier sa charte que la Commission commence à véritablement vouloir s'imposer dans le dossier du transport en commun. En janvier 1948, les municipalités membres de la Commission métropolitaine dis-

---

17 Voir en particulier sur le point de vue du maire, VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : Causerie de Son Honneur le maire Camillien Houde, C.K.A.C., 2 février 1948.

18 VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Pas d'amendement en 1948 de la charte de la Com. Métropolitaine », *Montréal-Matin,* 12 février 1948.

19 Déjà, au cours des années 1920 et 1930, la Commission s'était fait l'interprète des municipalités aidées pour que la Compagnie des tramways étende son service à leur territoire. Voir, à ce sujet, CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-009, procès-verbaux de l'assemblée générale, 31 mars 1922, 18 avril 1922, 1er juin 1922, 27 septembre 1922, 15 juillet 1925. Un comité des tramways est d'ailleurs formé par la Commission pour étudier les questions qui lui sont soumises par rapport à cet enjeu. Voir, à ce sujet, CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-009, procès-verbaux de l'assemblée générale, 7 mai 1930.

20 Lachine, Montréal-Est, Saint-Michel, Verdun, LaSalle et Saint-Pierre font parvenir à la Commission une résolution de leur Conseil respectif allant en ce sens. Voir CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-010, procès-verbaux de l'assemblée générale, 19 mai 1943, 23 juin 1943.

21 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-010, procès-verbaux de l'assemblée générale, 24 novembre 1943.

cutent de la question de l'augmentation des tarifs du tramway à quelques reprises et nomment un arbitre qui siège au tribunal devant étudier la pertinence de la décision de la Commission des tramways[22]. Les mois qui suivent sont importants. C'est que le rôle de la Compagnie des tramways de Montréal est de plus en plus remis en cause. L'idée de sa municipalisation s'impose graduellement. La Commission avance alors l'idée de créer un Comité d'étude métropolitain pour étudier la question du transport en commun ; il s'agit d'une des tentatives les plus sérieuses de sa part pour étendre ses prérogatives. Cet événement est analysé plus en détail au chapitre 7.

Tout au long des tentatives de la Commission pour accroître son rôle en matière de transport en commun, son rôle de rassembleur des acteurs métropolitains continue de se percevoir dans d'autres domaines. En avril 1948, par exemple, les municipalités acceptent de contribuer financièrement pour faire l'étude de certains problèmes métropolitains[23]. Au cours de la même période, la Commission décide de défendre le dossier de l'abolition du péage sur les ponts Victoria et Jacques-Cartier[24]. Le président demande également aux municipalités membres de la Commission métropolitaine de se joindre à la campagne d'élimination de l'herbe à poux[25].

À la fin de 1948, les responsables de la Commission métropolitaine souhaitent toujours que la Législature appuie un renforcement de l'institution métropolitaine. Les nouvelles demandes d'amendements à la charte reprennent en bonne partie celles de l'année précédente. Ils prévoient, entre autres, l'ajout de six commissaires à la représentation montréalaise (cet amendement répond à la remarque en ce sens faite par le maire de Montréal l'année précédente), la création, avec l'aide de la Ville de Montréal, d'un Comité d'étude métropolitain sur la question du transport en commun et l'absorption de l'Office d'initiative économique et tou-

---

[22] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-011, procès-verbaux de l'assemblée générale, 8 janvier 1948, 4 mars 1948. La question du tribunal d'arbitrage est discutée au chapitre suivant.

[23] Il s'agit d'une résolution votée par la Commission métropolitaine le 6 avril 1948 qui invite les municipalités à contribuer financièrement pour étudier « [...] les problèmes de construction de maison, du développement industriel, ainsi que toutes les méthodes de transport et les améliorations de la circulation jugées nécessaires ». Aucune information supplémentaire n'a pu être trouvée à ce sujet. CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-011, procès-verbaux de l'assemblée générale, 14 avril 1948, 28 avril 1948, 12 mai 1948.

[24] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-011, procès-verbaux de l'assemblée générale, 17 juin 1948, 6 juillet 1948.

[25] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-011, procès-verbaux de l'assemblée générale, 19 août 1948.

ristique de la Ville par la Commission. Mais l'étape du comité des bills privés est une fois de plus dévastatrice pour le projet de la Commission : de 18 articles qu'il contient au départ, le projet ressort de cette étape incontournable réduit à trois articles. Le maire de Montréal, Camillien Houde, le maire Carignan de Lachine, le député et conseiller municipal montréalais Georges Guèvremont, l'ancien président du Comité exécutif, J.-M. Savignac et le premier ministre sont les principaux opposants au projet de la Commission. Camillien Houde reproche surtout à la Commission de vouloir s'approprier des pouvoirs qui appartiennent à Montréal. Mais c'est Maurice Duplessis qui est le plus cinglant. Pour lui :

> [...] la Commission métropolitaine « était un moyen à peine déguisé de faire payer par la ville de Montréal des transactions "véreuses" faites par des amis d'alors.
>
> Cette commission a atteint son objectif dans une proportion de 80 pour cent [...]. Il s'agit de savoir maintenant si nous allons lui accorder des pouvoirs nouveaux et pour un domaine nouveau.
>
> Chacun s'entend sur l'opportunité de poursuivre des études en vue de résoudre les problèmes de la circulation à Montréal. Il se trouve cependant que la Commission métropolitaine vise à s'arroger des droits revenant à la ville de Montréal, et cela donne l'impression que le Conseil municipal de la première ville du pays ne peut résoudre ces problèmes [...][26].

Avec si peu d'appui du côté gouvernemental, les tentatives de la part de certains acteurs pour renforcer le rôle de la Commission métropolitaine apparaissent vouées à une mort certaine. L'éditorialiste du *Devoir*, Pierre Laporte, remarque que certains craignent que toutes ces tentatives soient des manœuvres pour créer un système d'arrondissements sur l'île de Montréal[27]. Cela serait pour lui une erreur : « Il faut que la Commission métropolitaine s'en tienne strictement aux buts pour lesquels elle a été créée, c'est-à-dire de voir à l'administration de certaines villes déficitaires et à la bonne gestion financière de certaines autres »[28].

Malgré ce nouvel échec, l'espoir que le rôle de la Commission soit un jour renouvelé ne s'éteint pas. Peu de temps avant les élections montréalaises de la fin de 1950, J.-O. Asselin

---

[26] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Le bill de la Commission métropolitaine subit une rebuffade à Québec », *Le Devoir*, 3 mars 1949.

[27] Il est vrai que l'idée circule toujours mais dans une bien moindre mesure qu'avant 1940. Le *Municipal Service Bureau* édite d'ailleurs une nouvelle brochure sur le système des arrondissements en juin 1947, qui reprend, pour l'essentiel, les articles publiés en 1927.

[28] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « La Commission métropolitaine doit s'en tenir à son rôle administratif », *Le Devoir*, 3 mars 1949.

s'adresse aux membres de la Commission et renouvelle sa confiance envers l'organisme métropolitain qu'il préside : « [...] la Commission, telle que fondée, peut servir de base à un organisme plus considérable »[29]. À la réunion suivante, il présente un projet d'organisation de la défense civile afin de coordonner les efforts de toutes les municipalités au sein d'une organisation centrale qui serait le pivot des mesures en cas de guerre. Il décide même d'aller de l'avant malgré que la charte ne prévoit pas la mise en place d'un tel organisme[30]. Après quelques semaines de discussions, le maire de Montréal, qui a nommé un brigadier coordonnateur de la défense civile pour le comité local de Montréal, propose que les autres municipalités choisissent le même individu « [...] afin que toutes les municipalités du district métropolitain puissent profiter des services appréciables qu'une organisation telle que celle de la Ville de Montréal peut offrir dans les circonstances. [...]. »[31]. Les municipalités se rallient à la proposition du maire de Montréal et le comité d'organisation de la défense civile est officiellement créé[32].

Quelques semaines plus tard, la Commission tente de s'imposer dans un nouveau dossier. Frank Hanley, commissaire de Montréal, souhaite qu'un règlement soit voté afin d'uniformiser la gestion du service des taxis au sein du district métropolitain[33]. À son assemblée du 9 mai, la Commission forme un comité pour étudier la question[34]. Mais ce dossier reste sans suite immédiate.

Vers la fin du mois d'avril 1951, J.-O. Asselin revient à la charge en déclarant qu'il y a « un problème de gouvernement métropolitain » à Montréal. À la suite de l'échec de ses

---

[29] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-012, procès-verbaux de l'assemblée générale, 22 novembre 1950.

[30] « Bien que la charte de la Commission Métropolitaine de Montréal ne lui permette pas de créer elle-même une telle organisation de défense civile, il croit que tous les conseils municipaux devraient être approchés, afin de s'assurer de leur adhésion à contribuer aux dépenses incidentes à la création d'un comité permanent de coordination de défense civile [...] » CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-012, procès-verbaux de l'assemblée générale, 13 décembre 1950.

[31] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-012, procès-verbaux de l'assemblée générale, 19 février 1951.

[32] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-012, procès-verbaux de l'assemblée générale, 19 février 1951.

[33] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-012, procès-verbaux de l'assemblée générale, 11 avril 1951.

[34] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-012, procès-verbaux de l'assemblée générale, 9 mai 1951.

nombreuses tentatives d'accroissement des pouvoirs de la Commission métropolitaine, ce dernier apparaît plus décidé que jamais. Pour lui, la présence de 38 municipalités sur l'île de Montréal entraîne des problèmes qui doivent être remédiés par un mécanisme de coordination. Le président de la Commission métropolitaine, qui est contre les annexions, propose plutôt un compromis entre l'autonomie complète des municipalités et un gouvernement métropolitain unique. En ce sens, il considère que les possibilités de rénover la Commission métropolitaine pour en faire un mécanisme souple de coordination entre les différentes localités de l'île de Montréal doivent être examinées. Le comité de défense civile lui apparaît en cela être un exemple. J.-O. Asselin considère aussi le régime des arrondissements comme une solution intéressante[35]. Cette déclaration du président de la Commission métropolitaine annonce la création prochaine de la Commission Paquette que nous analysons plus loin.

Entre 1941 et 1951, la nature des amendements demandés à la charte de la Commission et l'exemple du comité de défense civile reflètent la façon dont la Ville de Montréal, ou plus précisément J.-O. Asselin, conçoit la gestion métropolitaine montréalaise. Ce dernier souhaite, comme le proposait Georges C. Marler quelques années plus tôt, que la Commission métropolitaine soit transformée pour que les municipalités de banlieue contribuent au financement de services fournis, gérés et contrôlés — d'autant plus que la proposition de modification à la composition de la Commission métropolitaine renforce le poids de Montréal à la Commission métropolitaine — par Montréal. Ces propositions ne visent donc pas tant la réalisation d'une institution métropolitaine à laquelle toutes les municipalités participent également mais plutôt la mise en place d'un mécanisme de partage des coûts favorisant le rétablissement des finances de Montréal. La grande préoccupation de J.-O. Asselin pour les finances s'observe à nouveau ici.

L'impossibilité de réformer la Commission métropolitaine durant les années 1940 s'explique en partie par la façon dont le pouvoir est partagé entre le président du Comité exécutif, le maire de Montréal et le gouvernement québécois. En acceptant des modifications à la charte de la Commission, telles que vues plus haut, le gouvernement aurait sans aucun doute renforcé encore plus le pouvoir de J.-O. Asselin qui, malgré la modification de 1949 permettant au maire de Montréal de siéger au Comité exécutif de la Ville, conserve un pou-

---

35 VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Il y a un problème du gouvernement métropolitain », *Le Devoir,* 21 avril 1951.

voir considérable. Les relations privilégiées entre le premier ministre Duplessis et le maire Houde et l'inimitié notable entre le premier ministre et J.-O. Asselin, explique probablement en bonne partie la minceur des amendements législatifs qui sont acceptés durant ces années.

Il reste que malgré l'immobilisme qui afflige la Commission métropolitaine, nombre d'acteurs importants sont préoccupés par les problèmes métropolitains. Afin d'échanger sur le sujet et d'élaborer des solutions, plusieurs de ces personnalités se rencontrent pendant quelques années au sein d'un organisme créé au début des années 1940, le Conseil économique métropolitain de Montréal. Nous analysons cette expérience dans la prochaine section.

6.3 Le Conseil économique métropolitain de Montréal : une assise pour l'apparition d'un régime politique métropolitain à Montréal?

À partir de 1940, les principaux acteurs qui avaient tenu une place importante au cours des années 1920 et 1930 ne sont plus aussi présents dans le débat sur la question de l'organisation administrative et de la planification de l'île de Montréal. Ainsi, l'Union des municipalités de la province de Québec qui, par l'entremise de ses fondateurs, s'y est longtemps intéressé, s'en détourne au profit de débats provinciaux. Quant à la Ligue du progrès civique, malgré qu'elle dispose de trois représentants au Conseil municipal de Montréal, elle apparaît aussi beaucoup moins présente dans le débat.

C'est un nouvel organisme, le Conseil économique métropolitain de Montréal *(Greater Montreal Economic Council),* qui s'intéresse le plus directement à cette question au début des années 1940. Cette expérience mérite notre attention parce qu'elle aurait pu être le lieu de création d'un régime politique urbain et même métropolitain. Le Conseil économique réunit en effet des acteurs privés et publics afin qu'ils élaborent des solutions aux divers problèmes de développement économique de Montréal et de son agglomération.

6.3.1 Un organisme ambitieux

C'est sous l'impulsion de la Chambre de commerce et du *Board of Trade* que le Conseil est créé le 6 avril 1943. L'initiative est surtout l'œuvre d'un homme, Paul-A. Béique, un ingé-

nieur conseil montréalais, qui préside la Chambre de commerce de Montréal[36]. L'objectif initial du Conseil est résumé dans une résolution présentée lors de la réunion inaugurale :

> [...] to assist in finding a solution to post-war problems, it is proposed and resolved by La Chambre de Commerce de Montréal and the Montreal Board of Trade that they assume jointly the initiative to form a Consultative Council of Citizens who would take the responsibility of organizing the proper commissions and committees capable of devising practical measures to be adopted to solve post-war difficulties, according to a comprehensive and rational plan of execution[37].

Le Conseil réunit des anglophones et des francophones, tant du secteur public que privé[38]. Les concepteurs du Conseil soulignent l'importance de ces deux caractéristiques[39]. Comme le Conseil ne dispose d'aucun pouvoir formel, ses dirigeants misent sur la qualité des décideurs qu'il réunit pour que ses recommandations se réalisent[40]. Sur papier, la liste des membres couvre une bonne partie de la haute société montréalaise. Des hauts dirigeants des principales institutions financières (Banque Royale, Banque de Montréal, Banque provinciale), d'assurances *(Sun Life)*, d'autres compagnies importantes (Bell Canada, *Montreal Light Heat and Power,* Canadien National, Canadien Pacifique, *Canada Cement)* sont présents. Plusieurs municipalités de la région y sont aussi représentées par des élus et des fonctionnai-

---

36 « Mr Beique has given most freely of his time and wide knowledge in the preparation of the general outlines of the plan which has been placed before you » VM-DGDA, fonds de l'Office d'initiative économique et touristique (VM146 : 051-06-07-04), Greater Montreal Economic Council, dossier « GMEC circulars », Inaugural meeting of the Committee on Post-War Development, Introductory remarks by Mr T.B. Weatherbee, President of the Montreal Board of Trade, 6 avril 1943.

37 VM-DGDA, fonds de l'Office d'initiative économique et touristique (VM146 : 051-06-07-03), Greater Montreal Economic Council, chemise brune « propriété de Paul Béique », La Chambre de commerce and The Board of Trade Joint Committee on Post-War Development, Joint Resolution, non datée, présentée lors de la réunion inaugurale, 6 avril 1943.

38 « We can see nothing but good from an organization such as this, consisting of outstanding French speaking and English speaking citizens all imbued with the thought of promoting Post-War planning and at the same time furthering the welfare of this city, and fully conscious of the benefit wich must result from the bringing of businessmen and civic authorities together for an exchange of views on problems of mutual interest. It is an example wich might well be emulated in other Canadian cities » VM-DGDA, fonds de l'Office d'initiative économique et touristique (VM146 : 051-06-07-04), Greater Montreal Economic Council, dossier « GMEC circulars », Inaugural meeting of the Committee on Post-War Development, Introductory remarks by Mr T.B. Weatherbee, President of the Montreal Board of Trade, 6 avril 1943.

39 On se rappellera aussi que les concepteurs de la Ligue du progrès civique insistaient sur la présence des deux principaux groupes linguistiques au sein de leur organisation. Cette caractéristique semble indispensable pour asseoir la crédibilité d'un organisme de ce type à Montréal.

40 « The council is assuming no power except the weight of public opinion, backed by the consideration that it embraces within its membership expert personnel and the most influential civic bodies in the community » VM-DGDA, fonds de l'Office d'initiative économique et touristique (VM146 : 051-06-07-04), Greater Montreal Economic Council, dossier « GMEC circulars », Montreal Plans Ahead, The Story of Montreal Economic Council, june 1943.

res de haut niveau. La Commission métropolitaine y délègue deux représentants. Enfin, plusieurs associations socio-économiques s'y retrouvent[41].

Paul-A. Béique propose, lors de la réunion inaugurale, une structure ambitieuse qui couvre l'ensemble des activités socio-économiques. En plus d'un Comité exécutif, il suggère un Conseil composé de six commissions techniques qui portent respectivement sur : (1) les travaux publics ; (2) l'industrie, le commerce et la restructuration économique ; (3) les programmes sociaux ; (4) les relations de travail ; (5) l'éducation et ; (6) les questions financières. Chacune de ces commissions est constituée de comités couvrant différents sujets. Des sous-comités peuvent dans certains cas également être créés[42].

Dès le départ, le lien entre la Ville de Montréal et le Conseil apparaît étroit. Lors de la réunion inaugurale, J.-O. Asselin souligne cet aspect. De fait, plusieurs directeurs des services de la Ville ont accepté de siéger à la Commission technique sur les travaux publics et le secrétariat du Conseil a été confié à Georges S. Mooney et Valmore Gratton, tous deux responsables de l'Office d'initiative économique. Le président du Comité exécutif de la Ville remarque à la même occasion que la restructuration financière de la Ville est une condition essentielle pour sa participation aux différents projets d'après-guerre. Il n'hésite alors pas à souligner qu'une partie de la solution aux difficultés de la Ville réside dans la reconfiguration de la structure administrative municipale sur toute l'île de Montréal :

> We might also couple with the foregoing the need for a reorganization of the municipal administrative structure throughout the Island of Montreal. This may call for a reorganization of the Montreal Metropolitan Commission, and the adaptation of something along the idea of a borough system of government for Greater Montreal[43].

---

[41] De Montréal on retrouve le maire, le président du Comité exécutif, le Directeur des services. Des municipalités de banlieue, Joseph Beaubien. Plusieurs directeurs de service et ingénieurs des municipalités s'y retrouvent. Plusieurs ingénieurs des compagnies citées également. VM-DGDA, fonds de l'Office d'initiative économique et touristique (VM146 : 051-06-07-04), Greater Montreal Economic Council, dossier « GMEC circulars », liste des membres, mai 1945 ; (VM146 : 051-06-07-03), Greater Montreal Economic Council, chemise brune « propriété de Paul Béique », liste des membres présentés le 6 avril 1943 ; lettre de Paul A. Béique à R.P. Jellet, 31 octobre 1951.

[42] VM-DGDA, fonds de l'Office d'initiative économique et touristique (VM146 : 051-06-07-03), Greater Montreal Economic Council, chemise brune « propriété de Paul Béique », Diagram for Proposed Organization, 6 avril 1943.

[43] VM-DGDA, fonds de l'Office d'initiative économique et touristique (VM146 : 051-06-07-04), Greater Montreal Economic Council, dossier « GMEC circulars », Inaugural meeting of the Committee on Post-War Development, Statement made by Mr. J.O. Asselin, Chairman City Executive Committee and President of the Metropolitan Commission, 6 avril 1943.

Remarquons ici que, déjà en 1943, le président du Comité exécutif de Montréal souligne l'importance de dynamiser la Commission métropolitaine. Il ne s'oppose par ailleurs pas à un rapprochement entre les différents acteurs socio-économiques de la région au sein du Conseil économique métropolitain. Il considère donc le rôle de ces deux organismes de façon complémentaire.

6.3.2 Une première année d'activités intenses

Durant sa première année d'existence, le Comité exécutif du Conseil économique métropolitain se réunit à 32 reprises. Bien que les comités proposés par Paul-A. Béique ne soient pas tous créés, le Conseil amorce rapidement l'étude de plusieurs questions relatives au développement futur de la région[44]. Des comités sont créés pour étudier les questions des travaux publics, des édifices publics, des transports en général, du transport ferroviaire, du métro, des tramways et des autobus et de la circulation. La construction d'une salle de concert est également évoquée.

Des rencontres régulières ont lieu avec des représentants de la Ville de Montréal pour discuter, entre autres, de la question du plan d'ensemble. Cette question préoccupe particulièrement les dirigeants du Conseil puisque les programmes fédéraux pour les travaux publics d'après-guerre et la construction de logements exigent l'existence d'un tel plan pour l'obtention des subventions. Les dirigeants du Conseil constatent que l'élaboration d'un plan d'ensemble demande encore plusieurs études. Aussi, ils recommandent, pour pallier le plus urgent, qu'un plan « schématique » soit tout d'abord élaboré. Ce plan devrait identifier les orientations de la Ville en matière d'habitation et de rénovation urbaine (particulièrement en ce qui concerne le logement insalubre et les habitations à loyer modique), les nouvelles artères routières, le zonage, les espaces libres, les parcs, les terrains de jeu et les plages exis-

---

[44] Comme le souligne Paul-A. Béique, il devient évident, dès les premiers mois d'existence du Conseil, que certains comités qu'il proposait créer dupliqueraient un travail déjà entrepris par la Ville : « Notre intention avait d'abord été d'établir, comme section de notre Commission technique consultative des travaux publics, deux comités majeurs, pour s'occuper l'un d'urbanisme et l'autre des travaux publics municipaux. [...]. Il était évident, toutefois, que notre plan de procédure doublait en grande partie un mode d'action que les autorités civiques étaient elles-mêmes sur le point d'inaugurer. Le règlement municipal pourvoyait à la nomination d'une commission municipale d'Urbanisme et à la formation de comités dont les attributions étaient parallèles à notre propre plan d'organisation » VM-DGDA, fonds de l'Office d'initiative économique et touristique (VM146 : 051-06-07-03), Greater Montreal Economic Council, chemise brune « propriété de Paul Béique », Rapport annuel du Comité exécutif au Conseil consultatif, présenté par M. Paul-A. Béique, président conjoint, lors de la première réunion annuelle du Conseil économique métropolitain de Montréal, tenue en l'hôtel Windsor, le 21 avril 1944.

tantes ou futures. Des études devraient par ailleurs être entreprises pour améliorer ou définir la réglementation de la circulation, la coordination des réseaux de chemins de fer, les transports souterrains, le code de la construction et l'état du sol[45]. En ce début de 1944, le Conseil est confiant de voir l'administration municipale réaliser ce programme. Ses dirigeants soulignent d'ailleurs comment les élus et les directeurs de service collaborent avec le Conseil pour étudier et échanger au sujet de l'urbanisme[46].

Pour le Conseil, les interventions en matière d'urbanisme ne doivent pas se restreindre aux limites de Montréal. Dans son rapport annuel, Paul-A. Béique remarque qu'un plan d'ensemble de la ville ne peut être complet sans tenir compte des municipalités de banlieue. À ce titre, il souligne que le Conseil pourrait apporter sa contribution en réunissant les élus et les fonctionnaires des municipalités de la banlieue :

> [...] Il est donc nécessaire qu'il y ait une liaison intime entre Montréal et les municipalités de la zone métropolitaine, pour intégrer et coordonner leurs projets respectifs d'urbanisme des uns des autres.
>
> Le président de la commission municipale d'Urbanisme de Montréal est d'avis que le Conseil économique métropolitain de Montréal devrait prendre l'initiative d'assurer cette liaison nécessaire, et c'est notre intention de réunir d'ici peu de temps les Maires et les officiers municipaux de la zone métropolitaine pour discuter avec eux les moyens

---

[45] VM-DGDA, fonds de l'Office d'initiative économique et touristique (VM146 : 051-06-07-03), Greater Montreal Economic Council, dossier « GMEC Interim Report », Interim Report of the Executive Committee to the Members of the Advisory Council Greater Montreal Economic Council, 18 août 1943 ; chemise brune « propriété de Paul Béique », Rapport annuel du Comité exécutif au Conseil consultatif, présenté par M. Paul A. Béique, président conjoint, lors de la première réunion annuelle du Conseil économique métropolitain de Montréal, tenue en l'hôtel Windsor, le 21 avril 1944 ; Rapport annuel du Comité exécutif au Conseil consultatif, soumis par M. T. B. Weatherbee, président conjoint, lors de la première réunion annuelle du Conseil économique métropolitain de Montréal, tenue en l'hôtel Windsor, le 21 avril 1944.

[46] « Votre Comité se plaît à reconnaître que depuis le début de nos activités il a reçu l'entière coopération, tant de l'administration municipale que des directeurs des services intéressés. Messieurs J.-O. Asselin et Geo. C. Marler, respectivement président et vice-président du Comité exécutif de la ville et tous deux membres de notre Comité exécutif, nous ont aidés de toutes leurs forces. Me Honoré Parent, c.r., directeur des Services municipaux, MM. Aimé Parent, i.c., président de la commission municipale d'Urbanisme, Aimé Cousineau, directeur du service municipal d'Urbanisme et H.-A. Gibeau, i.c., directeur du service des Travaux publics nous ont apporté leurs concours le plus entier chaque fois que nous avons fait appel à eux. Nous manquerions à notre devoir en ne disant pas à quel point nous leur sommes redevables et reconnaissants pour leur collaboration entière et constante. C'est à eux d'ailleurs que revient tout le mérite. Les circonstances que nous avons traversées expliquent en grande partie pourquoi le progrès en certains domaines n'a pas été plus rapide » VM-DGDA, fonds de l'Office d'initiative économique et touristique (VM146 : 051-06-07-03), Greater Montreal Economic Council, dossier « GMEC Interim Report », chemise brune « propriété de Paul Béique », Rapport annuel du Comité exécutif au Conseil consultatif, présenté par M. Paul A. Béique, président conjoint, lors de la première réunion annuelle du Conseil économique métropolitain de Montréal, tenue en l'hôtel Windsor, le 21 avril 1944, p. 11.

à prendre dans l'occurrence afin de coordonner l'urbanisme local dans les cadres d'un plan d'ensemble dressé pour tout le territoire métropolitain[47].

Il faut souligner ici cette remarque du président de la Commission d'urbanisme de la Ville qui demande au Conseil de réunir les municipalités de l'île de Montréal afin de discuter de la question de la planification d'ensemble. Cette demande témoigne de la faiblesse de la Commission métropolitaine en ce début des années 1940. Cette dernière n'apparaît pas réussir à s'imposer comme l'autorité compétente en matière de planification urbaine et, plus largement, n'est pas perçue, malgré l'appel de J.-O. Asselin au début de 1943, comme un organisme susceptible de jouer un plus grand rôle dans la région de Montréal.

La première année d'activité du Conseil est également l'occasion pour celui-ci de pousser certains projets d'infrastructures importants pour la région de Montréal. Outre la question du métro, qui fait l'objet d'une étude particulière — le rapport est publié en mai 1944 —, le Conseil pousse l'idée de la construction de « Halles centrales » pour la distribution des fruits et des légumes et d'un auditorium ou d'un opéra civique. Il étudie également la pertinence de l'établissement d'une zone de port franc à Montréal. En outre, une vaste enquête est menée dès décembre 1943 auprès des entreprises de la région montréalaise pour connaître les conséquences anticipées de la fin de la guerre sur l'emploi. Bien que cette enquête soit ambitieuse, plus de 3 500 questionnaires sont acheminés aux entreprises de la région, le taux de réponse déçoit les dirigeants du Conseil[48].

Après une année d'existence, le bilan du Conseil est donc mitigé. Il connaît un certain succès avec les autorités municipales dans ses discussions autour de différents projets de

---

[47] VM-DGDA, fonds de l'Office d'initiative économique et touristique (VM146 : 051-06-07-03), Greater Montreal Economic Council, dossier « GMEC Interim Report », chemise brune « propriété de Paul Béique », Rapport annuel du Comité exécutif au Conseil consultatif, présenté par M. Paul A. Béique, président conjoint, lors de la première réunion annuelle du Conseil économique métropolitain de Montréal, tenue en l'hôtel Windsor, le 21 avril 1944, p. 13.

[48] Sur les 3 500 questionnaires acheminés à différentes entreprises de la région, seulement 620 sont complétés. VM-DGDA, fonds de l'Office d'initiative économique et touristique (VM146 : 051-06-07-03), dossier « GMEC Interim Report », chemise brune « propriété de Paul Béique », Rapport annuel du Comité exécutif au Conseil consultatif, soumis par M. T. B. Weatherbee, président conjoint, lors de la première réunion annuelle du Conseil économique métropolitain de Montréal, tenue en l'hôtel Windsor, le 21 avril 1944. Le questionnaire fait l'objet d'une série de propositions de la part de Paul Béique : voir VM-DGDA, fonds de l'Office d'initiative économique et touristique (VM146 : 051-06-07-03), dossier « GMEC Interim Report », chemise brune « propriété de Paul Béique », Questions of Organizations, of Policy, and how to proceed with our investigation in the Business Field, 5 juin 1943. Les résultats font l'objet d'un rapport en novembre 1944 : VM-DGDA, fonds de l'Office d'initiative économique et touristique (VM146 : 051-06-07-04), Greater Montreal Economic Council, dossier « GMEC circulars », A Report on the Greater Montreal Economic Council's Questionnaire Entitled "Employment Data and Port-War Forecast", 28 novembre 1944.

développement. Le contact avec les entreprises semble par contre beaucoup moins aisé. Les mois suivants révèlent la difficulté que rencontre le Conseil pour mener à bien son ambitieux programme. Alors qu'il désirait s'attaquer au départ tant aux initiatives publiques que privées dans toutes les sphères touchant de près ou de loin au développement économique, son activité semble de plus en plus se diriger vers l'étude de dossiers précis, en particulier de projets d'infrastructures. Délaissant graduellement son ambitieux programme initial, le Conseil devient ainsi un organisme voué à pousser les autorités municipales à entreprendre le plan directeur de la ville, la construction d'un métro, l'aménagement d'un marché central de distribution de fruits et de légumes et la construction d'une salle de concert[49]. Bien que des personnalités des secteurs publics — surtout des fonctionnaires municipaux — et privés siègent aux sous-comités qui étudient ces projets, le leadership de ces dossiers apparaît clairement relever des intervenants publics, en particulier de la Ville de Montréal[50].

6.3.3 Un organisme qui s'essouffle rapidement

Les limites auxquelles est confronté le Conseil économique sont d'ailleurs soulignées par le président Béique dans un rapport soumis en 1947 :

> The role of this Economic Council is a consultative one. It can study the different schemes, it can advise as to the relative importance and timing of each, as to the best methods of execution, as to the scope of the undertaking, and thanks to the devoted aid of voluntary technical and other advisers, it can, we believe, render useful assistance. Its role stops at that point however, for otherwise we would be obliged to reconstitute the Council into an entirely different type of organization with facilities to engage in the raising of capital and perhaps even the actual construction of projects [...][51].

En octobre 1951, comme plusieurs personnalités qui représentent les grandes institutions financières et compagnies ne participent plus à ses activités depuis quelques années, Paul-A. Béique soumet une série de questions où il s'interroge sur l'action, les raisons d'être

---

[49] Diverses correspondances démontrent la priorité accordée à ces projets. Voir VM-DGDA, fonds de l'Office d'initiative économique et touristique (VM146 : 051-06-07-04), dossier « GMEC Circulars », différentes lettres types adressées aux membres du Conseil, 3 mai 1945, 8 juin 1945, 6 décembre 1945.

[50] VM-DGDA, fonds de l'Office d'initiative économique et touristique (VM146 : 051-06-07-04), dossier « GMEC Circulars », Rapport intérimaire préparé par le Comité exécutif à l'intention des membres du Conseil économique métropolitain de Montréal, 4 janvier 1945.

[51] VM-DGDA, fonds de l'Office d'initiative économique et touristique (VM146 : 051-06-07-04), dossier « GMEC General Meeting », Report of the Joint Chairmen, avril 1947, p. 2.

et la pertinence de poursuivre les activités du Conseil. Dans le cadre de cette réflexion, ce dernier constate que le Conseil s'apparente plutôt à un groupe de pression : « Do we consider that our Committee has had some influence on the thinking of the City Officials with whom it came in contact? »[52]. Mais en se confinant dans un rôle consultatif et d'influence — tout au plus le Conseil espère-t-il convaincre les élus sur l'importance de réaliser certains dossiers —, l'organisme ne réussit pas à conserver l'adhésion de ses participants fondateurs. Le dynamisme du Conseil s'essouffle d'ailleurs rapidement après 1947 : alors que le Comité exécutif se réunit à 73 reprises entre avril 1943 et avril 1947, il ne se réunit que 27 fois durant les 13 années qui suivent[53].

Durant ces années, Paul-A. Béique tente bien d'insuffler un nouveau dynamisme à l'organisme dont il est le co-fondateur. En janvier 1956, à la suite de l'invitation du leader du Conseil de la Ville de Montréal, Pierre Des Marais, et du maire de Montréal, Jean Drapeau, Paul-A Béique s'interroge sur le rôle du Conseil économique quant aux problèmes métropolitains de la région :

> Should we take advantage of the problems that are facing the municipalities in the metropolitan district and those located on the South-Shore, in view of the St-Lawrence Waterway, to suggest some sort of effective coordination and ready collaboration between those municipalities towards presenting a united front on the matter, and moving from thereon to urge some sort of overriding legal authority and set up covering the Montreal Island proper, to take charge of the problems arising in the many domains, such as express highways and mass transportation services, collective sewers and sewer treatment, supply of water and water filtration on a large scale, better defense protection in case of fire and atomic bombs, protection bridges leading to and from the Island of Montreal, wholesale markets, City planning covering all aspects of common interest including not only the City of Montreal, but all neighboring suburbs, parking facilities, airports for public and private uses, parks and playgrounds, bathing beeches, zoning, restrictions against excessive publicity signs.
>
> [...]
>
> I fear that we could not realise any progress unless our plan of action follows closely the general basic plan which the City of Montreal and the Metropolitan Commission may have in view after years of planning, of failures in the face of practical dealing with some of the elements entering into play.

---

[52] VM-DGDA, fonds de l'Office d'initiative économique et touristique (VM146 : 051-06-07-03), chemise brune « propriété de Paul Béique », lettre de Paul Béique à Mr Jellet, 31 octobre 1951 ; Paul Béique, Memorandum concerning the continuation of the activities of the Council, 31 novembre 1951.

[53] VM-DGDA, fonds de l'Office d'initiative économique et touristique (VM146 : 051-06-07-04), procès-verbaux, 22 février 1960.

> Mr. Honoré Parent, Q.C., who is now acting in a legal advisory capacity with the Metropolitan Commission, is a member of our council and therefore, we should rely in his great experience with civic matters to help us in the matter.
>
> Mr. George Mooney who as also been a student of these metropolitan questions should be of valuable assistance to our Council[54].

Encore ici, il faut noter, par la teneur de cette correspondance, que le Conseil n'est pas l'organisme phare auquel ses fondateurs le destinaient. Il faut d'ailleurs s'interroger sur la nature de l'engagement et de l'influence réelle du Conseil relativement à la question métropolitaine.

Vers la même période, le Conseil présente un mémoire substantiel à la Commission d'enquête sur les problèmes constitutionnels (Commission Tremblay) où il dresse un portrait flatteur de ses activités[55]. Mais parallèlement, les dernières correspondances entre R.P. Jellet et Paul-A. Béique trahissent les difficultés pour relancer l'organisme. En juin 1956, Paul-A. Béique écrit à R.P. Jellet et lui propose, en plus de s'assurer du suivi des dossiers déjà ciblés par le Conseil, de cibler d'autres enjeux, dont les conséquences de la construction de la Voie maritime du Saint-Laurent, la construction d'un nouveau pont pour relier Montréal et la rive sud et l'organisation politique future de l'agglomération[56].

Malgré ces dernières tentatives de relance, les jours du Conseil sont comptés. Les réunions de l'exécutif ont lieu de façon parsemée. Et bien que Paul-A. Béique élabore toujours des propositions quant à certains dossiers, il est surtout préoccupé par l'avenir de l'organisme qu'il co-préside[57]. Une assemblée de l'exécutif est convoquée pour février 1960.

---

[54] VM-DGDA, fonds de l'Office d'initiative économique et touristique (VM146 : 051-06-07-03), chemise brune « propriété de Paul Béique », lettre de Paul Béique à Mr R.P. Jellet, 3 janvier 1955.

[55] À ce moment, le Comité exécutif du Conseil s'est réuni à 94 reprises. Le rapport rappelle les prises de position du Conseil dans les dossiers des ponts, de la voie maritime du Saint-Laurent, de la salle de concert et de l'aménagement de l'île de Montréal. VM-DGDA, fonds de l'Office d'initiative économique et touristique (VM146 : 051-06-07-04), dossier « centre administratif », Greater Montreal Economic Council, Submission to the Royal Commission of Enquiry on Constitutional Problems, non daté.

[56] VM-DGDA, fonds de l'Office d'initiative économique et touristique (VM146 : 051-06-07-03), chemise brune « propriétée de Paul Béique », lettre de Paul Béique à Mr R.P. Jellet, 8 juin 1956.

[57] Dans deux lettres à R.P. Jellet, il s'interroge sur la pertinence pour le Conseil de poursuivre ses activités et indique les dossiers où il pourrait intervenir dans l'avenir : la question de la Voie maritime et du Port de Montréal, la question de la planification du réseau routier, la question des ponts, l'élimination des péages sur le pont Jacques-Cartier, la pollution de l'air et de l'eau, le métro. VM-DGDA, fonds de l'Office d'initiative économique et touristique (VM146 : 051-06-07-03), chemise brune « propriétée de Paul Béique », lettre de Paul Béique à Mr Jellet, 13 mai 1959, 20 janvier 1960.

Malgré les tentatives alors prises par Paul-A. Béique pour passer le flambeau, l'organisme de concertation qu'il a créé presque vingt ans plus tôt, s'éteint avec lui[58].

En définitive, l'expérience du Conseil économique apparaît plutôt décevante. Son ambitieux programme se réalise très partiellement. Son important volet industriel ne décolle quant à lui vraiment jamais[59]. Des projets discutés, il apparaît que le Conseil ne dispose que d'une influence, surtout auprès de hauts fonctionnaires municipaux. C'est d'ailleurs en ces termes que le rôle du Conseil peut le plus justement être évalué. L'ensemble des projets étudiés par le Conseil — dont le métro, le marché central et la salle de concert — se réalisent effectivement durant les années suivantes. L'étude du Conseil sur la question du métro semble d'ailleurs, comme nous le verrons au chapitre suivant, avoir contribué à relancer l'idée de construire cet équipement à Montréal. Mais bien que les projets proposés par le Conseil se soient effectivement réalisés, il reste difficile, sinon impossible, de mesurer l'apport réel de ses actions. Une seule chose reste certaine : des représentants du milieu des affaires et des municipalités, principalement de Montréal, se sont réunis régulièrement pendant environ cinq ans pour discuter de quelques projets d'infrastructures.

Dans ce contexte, le Conseil s'approche plus d'un organisme de concertation et même d'un groupe de pression qui tente d'influencer les autorités municipales sur l'importance de certains projets[60]. Le Conseil s'apparente-t-il, malgré tout, à une alliance de type régime urbain? Nous en doutons. Au moins deux raisons expliquent le blocage pour qu'une alliance plus solide soit mise en place dans le sillage du Conseil. Premièrement, les co-présidents ne semblent pas avoir réussi à assembler, ou plus justement à conserver, des ressources suffi-

---

[58] L'ordre du jour de la dernière réunion prévoit l'étude des questions du métro, du marché central, des ponts, de la Voie maritime, du projet hydroélectrique de Lachine. Une réorganisation du Conseil doit également être entreprise à cette occasion. VM-DGDA, fonds de l'Office d'initiative économique et touristique (VM146 : 051-06-07-04), dossier « Centre administratif », lettre de Paul-A Béique à Valmore Gratton, 16 février 1960. Paul-A Béique avait demandé à J.-Charles Asselin de lui succéder à la direction du Conseil : « Plusieurs mois avant son décès, monsieur Paul-A. Béique était venu me voir avec l'intention de m'inciter à accepter de lui succéder comme président conjoint du Greater Montreal Economic Council. À cette occasion, il m'avait laissé sa filière relativement à ce comité afin que je puisse en prendre connaissance avant de lui faire part de ma décision. À la suite de notre récente conversation téléphonique, je te remets cette filière au cas où il y aurait lieu de reprendre les activités de ce comité et de nommer le successeur de monsieur Béique » VM-DGDA, fonds de l'Office d'initiative économique et touristique (VM146 : 051-06-07-03), chemise brune « propriétée de Paul Béique », lettre de J. Charles Asselin à Valmore Gratton, 26 mars 1962.

[59] VM-DGDA, fonds de l'Office d'initiative économique et touristique (VM146 : 051-06-07-04), dossier « Centre administratif », Memorandum to Executive Committee Re : Statement and Directives Concerning the Proposed Industrial Committee, non daté.

[60] C'est un statut qui s'apparente à celui de la Chambre de commerce et du *Board of Trade.*

santes. En effet, comme nous l'avons vu, malgré que le Conseil réunit des représentants des compagnies les plus importantes à Montréal, celles-ci ne sont pas représentées pas des membres de leur haute direction. Cette absence hypothèque de façon importante la portée du projet. Deuxièmement, le Conseil économique apparaît comme le projet d'un seul homme, Paul-A. Béique. Ce dernier, malgré toute son énergie, ne réussit pas à mettre en place une équipe plus solide pour porter ses ambitions. Cette limitation peut s'expliquer par la nature hybride du Conseil qui est créé à la suite de l'association de la Chambre de commerce et du *Board of Trade.* Ces deux organismes n'ont probablement jamais vu l'utilité de dupliquer des actions et des campagnes qu'ils mènent de toute façon. D'autant plus qu'en disposant chacun de trois postes de conseiller au Conseil de Ville de Montréal, la Chambre et le *Board* ont déjà une influence importante sur le développement de Montréal.

6.4 Une période de bouleversements importants

Comme l'expérience du Conseil économique métropolitain le démontre, il apparaît extrêmement difficile de réunir un ensemble diversifié d'acteurs de l'île pour discuter et, encore plus, intervenir sur les problèmes d'organisation et de développement économique qui touchent l'île de Montréal. Durant toute la décennie des années 1950, le problème spécifique de l'organisation administrative et politique de l'île et de la région de Montréal est l'apanage des élus de Montréal, de la région de Montréal et du gouvernement du Québec.

Nous verrons dans les sections suivantes que la campagne pour réformer l'organisation administrative et politique de l'île de Montréal entreprise depuis plusieurs années par J.-O. Asselin donne ses premiers résultats au début des années 1950. La Ville obtient alors l'autorisation du gouvernement provincial de former une Commission qui doit étudier un nouveau pacte régional. Les discussions se poursuivent pendant plus de six années. Durant ce temps, la Commission métropolitaine traverse une période de flottement où l'idée de lui attribuer de nouvelles fonctions est graduellement abandonnée. Mais les solutions proposées, plutôt que d'ouvrir le dialogue, ne font que révéler le fossé grandissant qui s'établit entre Montréal et les municipalités du reste de l'île qui peuvent désormais affirmer leur vision très différente de l'organisation administrative et politique de l'agglomération.

6.4.1 À la recherche d'une solution pour le problème de l'organisation politique et administrative de l'île de Montréal : la Commission Paquette

En juillet 1951, le maire Camillien Houde reprend en partie les propos que tenait J.-O. Asselin en avril de la même année. Soulignant que les municipalités de banlieue ne contribuent pas leur juste part aux coûts de certains services fournis par la Ville de Montréal, il insiste pour qu'une formule soit élaborée afin de favoriser l'équité entre les différentes villes. Le maire rappelle sa proposition pour que la représentation de Montréal à la Commission métropolitaine reflète la contribution financière de la Ville à l'organisme[61]. De son côté, J.-O. Asselin continue d'affirmer l'importance de réfléchir à une solution pour partager les coûts de certains services tels la fourniture de l'eau, l'entretien du pont Jacques-Cartier, les marchés publics et le transport en commun qui sont assumés de façon disproportionnée par la Ville de Montréal. Mais il exclut l'approche annexionniste qu'il considère désavantageuse pour la métropole : « On n'a d'ailleurs recouru autrefois à l'annexion, [...] que parce qu'on ignorait alors tout autre moyen plus pratique de résoudre le problème administratif de l'île »[62].

À l'automne, J.-O. Asselin réaffirme l'urgence d'étudier l'organisation métropolitaine de l'île de Montréal. Le président du Comité exécutif de Montréal, dont le discours reste constant, s'interroge cette fois sur les mérites des différents scénarios de gestion métropolitaine, soit la mise en place du système des arrondissements, l'annexion des municipalités de la banlieue, l'augmentation des pouvoirs de la Commission métropolitaine ou le statu quo. Pour celui qui préside également la Commission métropolitaine, les annexions sont dépassées et ont démontré leurs limites, en particulier en raison du fardeau financier dont hérite la ville centre et aussi pour leurs conséquences négatives sur la qualité de la démocratie locale. J.-O. Asselin considère que le modèle à privilégier doit respecter l'autonomie locale tout en permettant une certaine coordination des services de nature métropolitaine. En ce sens, l'expérience de la Commission métropolitaine, bien qu'elle n'ait pas permis de régler tous les problèmes, lui apparaît un compromis « [...] qui produisit d'heureux résultats ». Le renforcement des pouvoirs de cet organisme est-il la solution? Toutes les voies sont possibles. Il réaffirme la validité de l'expérience du Comité de défense civile, ou encore de la Commission

---

61 VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Le maire Houde est fatigué de voir Montréal payer seul pour toute la région métropolitaine », *La Patrie*, 15 juillet 1951.

62 VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « L'agrégation des municipalités de l'île de Montréal devient urgente », *Le Devoir*, 17 août 1951.

des transports, qui est, de fait « une régie d'utilité métropolitaine ». Quoi qu'il en soit, la question mérite une étude sérieuse[63].

Quelques jours plus tard, Frederick Wright revient au-devant de la scène en convoquant la plupart des municipalités de la région à une conférence pour étudier les différents scénarios possibles. Cette annonce semble faire un certain effet parmi les municipalités de la région et les rumeurs sur l'imminence d'une décision gouvernementale s'amplifient. On rappelle les propos de Duplessis, quelques semaines auparavant, où il affirmait l'importance de mettre en place une formule pour partager plus équitablement les coûts des services que fournit Montréal pour l'ensemble des municipalités de la région. Certains laissent même entendre qu'un nouveau mode d'administration, s'apparentant vraisemblablement au système des arrondissements, sera mis en place avant les prochaines élections montréalaises prévues pour décembre 1953[64].

Tel que le laissaient présager les propos du maire de Montréal et du président du Comité exécutif, la Ville de Montréal demande, en octobre 1951, le pouvoir de créer une commission pour étudier les problèmes métropolitains. Le texte de loi soumis à la Législature prévoit la création d'une commission où siégeraient des représentants tant de Montréal que des municipalités membres de la Commission métropolitaine[65]. Le 23 janvier 1952, la Législature permet la création de la « Commission d'étude des problèmes métropolitains de Montréal » que certains appellent dès lors la « Commission des 21 » et qui est plus tard connue sous le nom de « Commission Paquette ». La Ville est ainsi autorisée à dépenser jusqu'à 100 000$ pour étudier :

> [...] les problèmes administratifs résultant : de l'existence dans l'île de Montréal, de plusieurs cités, villes ou autres corporations municipales, voisines ou contiguës, dont certaines sont enclavées dans le territoire de la cité de Montréal ; du fait que celles-ci, bien que formant un même ensemble économique et géographique, sont soumises à des régimes administratifs différents et indépendants, de l'impossibilité pratique, pour certaines d'entre elles, d'organiser adéquatement sur le plan local, divers services

---

63 VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Une sérieuse étude de la question s'impose », *La Presse,* 8 septembre 1951.

64 VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Le régime actuel touche à sa fin », *La Patrie,* 16 septembre 1951.

65 VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « La Commission d'étude des problèmes métropolitains », *Le Devoir,* 22 octobre 1951 ; « City Ask Right To Spend $100 000 On Probe of Metropolitan Set-Up », *The Gazette,* 23 octobre 1951.

> publics essentiels ou d'un caractère métropolitain ; de la répartition inégale et, dans certains cas, de l'absence complète de répartition du coût des services, travaux et améliorations leur bénéficiant à toutes ; du transport par taxi ; et généralement des relations administratives entre ces diverses cités et villes et corporations municipales[66].

La Commission est formée de 15 représentants de Montréal et de six provenant des municipalités de la banlieue, selon le mode de représentation prévu à la Commission métropolitaine pour ces derniers[67].

La création de la Commission d'étude est saluée par *Le Canada*, qui souhaite l'abolition prochaine de la Commission métropolitaine, « [...] cette vieille défroque maintenant trop petite pour le grand Montréal qui a poussé comme un tremble depuis la fondation de cette commission en 1921 »[68]. Mais plusieurs indices laissent croire que la tâche sera ardue ; les enjeux sont nombreux et les intérêts multiples. Parmi les enjeux il faut souligner l'uniformisation des rôles d'évaluation, la répartition des coûts des infrastructures et des équipements de nature métropolitaine, l'uniformisation du code de la construction, la mise en place d'un zonage métropolitain, la police et le transport en commun. Il faut par ailleurs remarquer que les municipalités de banlieue se sont développées de façon importante depuis la fin de la Guerre et qu'elles deviennent des joueurs importants. L'attitude cavalière du gouvernement provincial dans ce dossier est également crainte[69].

Bien que le maire et le président du Comité exécutif rappellent depuis quelques mois déjà l'importance d'étudier la question métropolitaine, il faut attendre en novembre 1952 avant que le Conseil municipal adopte enfin le règlement créant la Commission d'étude[70]. La Ville de Montréal et les municipalités membres de la Commission métropolitaine complètent

---

66 Loi modifiant la charte de la Cité de Montréal, 15-16 George VI, chapitre 65, article 9, premier alinéa, p. 212, adoptée le 23 janvier 1952.

67 L'autorisation de créer cette Commission est contenue dans les amendements à la charte de la Ville : Loi modifiant la charte de la Cité de Montréal, 15-16 George VI, chapitre 65, article 9, p. 212-213, adoptée le 23 janvier 1952.

68 VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « De nombreux problèmes métropolitains pour les municipalités de banlieue », *Le Canada,* 5 janvier 1952.

69 L'attitude du gouvernement dans le dossier de la Commission de transport, où il s'est réservé le pouvoir d'en nommer le président, est évoquée. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « De nombreux problèmes métropolitains pour les municipalités de banlieue », *Le Canada,* 5 janvier 1952.

70 Le 10 novembre 1952, le Conseil adopte le règlement 2079 créant ladite Commission, tel que le lui permet la loi provinciale, 15-16 George VI, chapitre 65, article 9, adoptée le 23 janvier 1952.

la nomination des membres de la Commission la semaine suivante[71]. La Commission semble enfin pouvoir commencer ses travaux et chercher une solution pour que Montréal cesse d'être « la vache à lait des 36 municipalités de l'île »[72].

Mais les embûches se multiplient. À la fin de décembre 1952, un groupe de conseillers montréalais se rend à Québec où le comité des bills privés étudie les amendements à la charte de Montréal. Ils proposent au gouvernement qu'il nomme lui-même le président de la Commission d'étude. Le premier ministre Duplessis accepte d'intégrer cette proposition aux amendements[73]. Finalement, en mars 1953, le gouvernement nomme le juge en chef de la Cour municipale de Montréal, Roland Paquette, pour présider la Commission d'étude ; la Commission des « 21 » est dès lors formée de 22 membres[74].

Les travaux de la Commission débutent en mai 1953, soit plus d'un an et demi après le demande de la Ville de la créer[75]. Ceux-ci sont organisés en quatre comités de travail qui étudient respectivement les problèmes : (1) du taxi ; (2) techniques ; (3) de la finance et de la taxation et, enfin ; (4) administratifs[76]. Les travaux de la Commission avancent lentement.

---

[71] La nomination des représentants de la Ville de Montréal donne lieu à quelques débats : certains veulent que l'ensemble du Comité exécutif siège à la Commission, d'autres voudraient que des représentants de l'extérieur y siègent — Paul Dozois propose deux économistes. Le Conseil décide finalement que les membres de la Cité seront choisis sur recommandations du Comité exécutif. Les représentants de Montréal sont finalement : Camillien Houde, J.-O. Asselin, Yvon Bock, Lucien Croteau, Paul Dozois, Alfred Filion, Georges Guèvremont, Frank Hanley, Ulric Leblanc, Raymond Noël, E.W. O'Flaherty, Gordon MacLeod Pitts, J.-M. Savignac, Paul L. Smith et Guy Vanier. Les villes de l' « est » nomment quant à elles le maire de Saint-Michel, Charles Lafontaine, pour les représenter ; les villes de l'« ouest », le maire de Hampstead, L.I. Playfair ; Lachine, son maire, L.-J. Gaston ; Outremont, l'échevin Philippe Beaubien ; Westmount, l'échevin P. Panet-Raymond ; et Verdun, le maire Edward Wilson. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Le Conseil municipal crée la commission d'étude des problèmes métropolitains », *La Presse,* 7 novembre 1952 ; « Tous les vingt et un membres de la commission sont nommés », *Le Canada,* 10 décembre 1952.

[72] Les commentateurs rappellent à nouveau l'injustice que subit Montréal en fournissant aux municipalités de la banlieue des services pour lesquels elles ne paient pas leur juste part. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Montréal : vache à lait des 36 municipalités de l'île », *Le Petit Journal,* 16 novembre 1952.

[73] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Le sort de la Commission d'étude sera scellé la semaine prochaine », *Le Devoir,* 13 décembre 1952

[74] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Nomination du président de la commission d'enquête sur les problèmes métropolitains », *Montréal-Matin,* 14 mars 1953 ; « Le juge Roland Paquette », *La Presse,* 14 mars 1953.

[75] Rappelons que les premières tentatives de J.-O. Asselin pour accroître les pouvoirs de la Commission métropolitaine datent de 1946. À la suite des échecs répétés pour ce faire, il commence à parler d'un problème de gouvernement métropolitain en avril 1951.

[76] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « L'étude des problèmes de la Métropole commencera bientôt », *Le Canada,* 13 mai 1953 ; « Le juge Roland Paquette », *La Presse,* 14 mars 1953 ; « Le juge Paquette heureux de la coopération au sein de la Comm. des problèmes métropolitains », *Montréal-Matin,* 13 mai 1953. Commission d'étude des problèmes métropolitains de Montréal, *Rapport général et final,* janvier 1955, p. 5-7.

À la fin de janvier 1954, soit plus de deux ans après que la Ville ait obtenu l'autorisation de la créer, la Commission a tenu sept séances. Certains s'impatientent, d'autant plus que le rapport doit être remis avant la tenue des prochaines élections municipales qui ont déjà été repoussées pour permettre aux commissaires de terminer leurs travaux. La Commission remet un rapport sur la situation du taxi au début de janvier 1954[77]. Un rapport intérimaire suit quelques jours plus tard[78]. Quelques rumeurs sur les solutions qui seront privilégiées quant à la gestion métropolitaine circulent néanmoins[79]. Mais en mars 1954, la Commission demande à nouveau aux autorités municipales de repousser la date de dépôt du rapport final[80].

Les délibérations de la Commission s'étirent à un point tel que les élections municipales doivent être tenues. Le nouveau Conseil est élu à la fin d'octobre 1954. C'est le début d'une nouvelle ère pour la politique montréalaise. Pour la première fois, un parti politique se présente aux élections municipales. Jean Drapeau est élu maire et Pierre Des Marais prend la direction d'un Comité exécutif en grande partie renouvelé ; J.-O. Asselin, qui présidait cette instance depuis 1940, en est exclu. La nouvelle administration obtient un nouveau délai jusqu'au 15 janvier 1955 pour le dépôt du rapport Paquette[81]. Ce nouveau délai semble bien être le dernier. Des rapports intérimaires sont remis graduellement à partir de la mi-

---

[77] VM-DGDA, fonds du Comité exécutif (VM1), dossiers de résolutions du Conseil (3è série, no 102 535/14), lettre de C.-E. Longpré, greffier de la Cité, à Lucien Hétu, directeur des services, 11 janvier 1954.

[78] VM-DGDA, fonds du Comité exécutif (VM1), dossiers de résolutions du Conseil (3è série, no 102 535/15), Rapport intérimaire de la Commission d'étude des problèmes métropolitains de Montréal, 28 janvier 1954.

[79] *Le Devoir* rend compte de quelques projets qui circulent au début de janvier 1954. On parle alors surtout d'un gouvernement central pour les 32 ou 38 municipalités de l'île. Selon ce « projet de résumé d'un rapport de la Commission » : « Le besoin existe d'un organisme métropolitain pour permettre l'expansion et la prospérité de toute la région. Il faudrait toutefois maintenir les gouvernements locaux, pour fins locales... Les pouvoirs locaux demeureraient comme auparavant, sauf en ce qui a trait aux travaux métropolitains dans tous les domaines... *Un organisme métropolitain avec fonctions définies s'impose...* Le système existant est tellement inadéquat pour servir les besoins les plus essentiels de la région qu'un genre quelconque de réforme s'impose... [...] ». Toujours selon ce projet, le nouvel organisme serait créé sur les bases de la Commission métropolitaine ou sur une base entièrement nouvelle. Il administrerait la fourniture et la distribution de l'eau, les égouts, le transport en commun, l'urbanisme et le zonage, la protection contre les incendies, l'évaluation foncière, les marchés publics, la défense civile, la collecte des déchets et les incinérateurs, les taxis, etc. La Commission de transport serait donc sous son autorité. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Un gouvernement central pour toute l'île de Montréal », *Le Devoir,* 8 janvier 1954.

[80] VM-DGDA, fonds du Comité exécutif (VM1), dossiers de résolutions du Conseil (3è série, no 102 535/13), lettre de Geo.S. Mooney et C.-E. Campeau, co-secrétaires de la Commission, à son Honneur le Maire et à MM. les membres du Comité exécutif et du Conseil municipal de la Cité de Montréal, 30 mars 1954.

[81] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « City Executive Begins Job, Asks New Paquette Delay », *The Gazette,* 26 novembre 1954.

décembre. Le 21 décembre 1954, le sous-comité des finances et de la taxation et le sous-comité des problèmes administratifs remettent leur rapport final[82].

Le 28 décembre suivant, les membres de la Commission débutent l'étude du « rapport général et final ». La création d'un « organisme de conciliation et d'arbitrage » de cinq membres, deux représentant la Ville de Montréal, deux la banlieue et un le gouvernement du Québec, se dégage dès lors comme la principale recommandation de la Commission. La mise en place de cet organisme ne remettrait aucunement l'autonomie municipale en cause ; les villes conserveraient l'administration de leurs affaires locales. L'une des premières responsabilités de l'organisme de conciliation serait d'identifier les services « intermunicipaux »[83], d'établir une évaluation foncière uniforme pour toute l'île de Montréal et de partager les coûts desdits services proportionnellement à cette évaluation[84].

Le 5 janvier 1955, la Commission se réunit pour ce qui doit être sa dernière réunion. À cette occasion, deux amendements importants, proposés par le maire de Verdun, Edward Wilson, au nom des municipalités de banlieue, sont votés. Le premier porte le nombre de représentants de l'organisme à 29 : 14 pour Montréal, 14 pour les autres municipalités de l'île et un nommé par le gouvernement du Québec. Il prévoit aussi la création d'un Comité exécutif de sept membres : trois pour Montréal, trois pour la banlieue, plus le président de l'assemblée. Cet amendement est apporté pour accroître la voix de la banlieue au sein de

---

82 VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Un mode d'estimation uniforme est suggéré », *La Presse,* 22 décembre 1954 ; « Création suggérée d'un organisme de 5 membres, *La Presse,* 22 décembre 1954 ; « On demande la création d'un bureau métropolitain de conciliation », *Montréal-Matin,* 22 décembre 1954 ; « Un organisme métropolitain d'arbitrage et de conciliation », *Le Devoir,* 22 décembre 1954.

83 Certaines municipalités demandent de remplacer le mot « métropolitain », synonyme pour elles d'entrave à l'autonomie municipale, par le mot « intermunicipal », qui reflète mieux l'esprit des recommandations du rapport. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Le rapport final prêt au début de janvier », *La Presse,* 29 décembre 1954 ; « Une commission métropolitaine pour toute l'île de Montréal », *Le Devoir,* 7 janvier 1955.

84 Les différents services considérés comme métropolitains sont alors les égouts collecteurs et les usines d'épuration ; le système de prise d'eau et d'aqueduc ; les artères principales de circulation ; les ponts et tunnels ; les normes pour la prévention des incendies ; les cliniques de santé et les unités sanitaires : l'inspection des aliments ; les parcs intermunicipaux ; les marchés ; l'initiative économique et touristique ; la défense civile ; le transport en commun ; le stationnement hors-rue pour certains événements ; certains édifices publics et ; tout autre service qui serait reconnu par l'organisme de conciliation. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Le rapport final prêt au début de janvier », *La Presse,* 29 décembre 1954 ; « Les recommandations de la Commission Paquette », *Montréal-Matin,* 29 décembre 1954 ; « On aborde le rapport final », *Le Devoir,* 29 décembre 1954 ; « Municipalities Could Control Local Affairs », *The Gazette,* 29 décembre 1954.

l'organisme. On ajoute également aux prérogatives de conciliation et d'arbitrage de l'organisme le pouvoir d'administrer les services intermunicipaux[85].

Le rapport est adopté par la majorité des membres de la Commission le 12 janvier 1955. Mais l'amendement soumis à la dernière minute ne rallie que quatre représentants montréalais : Edmond Hamelin, Ulric Leblanc, Rodrigue Moore et J.-M. Savignac. Quant au représentant de Lachine, Donat Beauchamp, il est le seul opposant au rapport et à l'amendement[86].

6.4.2 Un rapport rapidement contesté

Dès la publication du rapport Paquette, les premières protestations apparaissent. Les dernières modifications, en particulier celles recommandant que le futur organisme administre et fournisse des services métropolitains, plutôt que de se restreindre à un rôle de conciliation et d'arbitrage, sont loin de faire l'unanimité parmi les élus de la région.

Pour l'échevin lachinois Donat Beauchamp, la Ville de Montréal tente de créer un organisme métropolitain comparable à celui de Toronto. Or, celui-ci remarque que cette innovation ne s'est pas mise en place sans heurt dans la Ville Reine : « [...] Plusieurs municipalités de la banlieue de Toronto sont d'avis que leur autonomie est vouée à une mort lente et certaine, et que, d'ici cinq ou dix ans, la cité de Toronto et la banlieue ne formeront qu'un seul corps public et administratif »[87]. Pour Donat Beauchamp, le projet soumis n'est qu'un moyen d'établir la centralisation administrative en faveur de Montréal alors qu'aucune preuve n'a été

---

85 VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Central Setup Favored By Paquette Commission », *The Star,* 6 janvier 1955 ; « Une commission métropolitaine pour toute l'île de Montréal », *Le Devoir,* 7 janvier 1955 ; « Création d'un organisme administratif central pour l'île de Montréal », *La Presse,* 7 janvier 1955 ; « On recommande la création d'un conseil métropolitain se composant de 29 membres », *La Patrie,* 7 janvier 1955.

86 Commission d'étude des problèmes métropolitains de Montréal, *Rapport général et final,* janvier 1955, p. 75-76. Une réunion est tenue le 12 janvier pour préciser certains détails de l'amendement voté le 5 janvier. Des représentants s'interrogent sur le mode de nomination du président de l'organisme intermunicipal ; pour certains, le président serait automatiquement le représentant de la province alors que pour d'autres, il serait élu parmi tous les membres. C'est cette dernière hypothèse qui s'avère confirmée à la réunion du 12 janvier, où le rapport final est adopté. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Final' Session to Rule 'Final' Report's Intent », *The Gazette,* 8 janvier 1955 ; « Paquette Commission To Have 'Final' Meet », *The Star,* 8 janvier 1955 ; « Le rapport de la Commission Paquette définitivement adopté », *Montréal-Matin,* 13 janvier 1955 ; « La Commission Paquette termine son existence », *Le Devoir,* 13 janvier 1955.

87 VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Une Commission métropolitaine pour toute l'île de Montréal », *Le Devoir,* 7 janvier 1955.

faite des lacunes de la situation existante qui, par ailleurs, satisfait la majorité des municipalités[88] :

> En définitive, les rapports des comités ne prouvent pas l'inefficacité des services intermunicipaux actuels ; ne mentionnent pas la ou les municipalités qui ne peuvent pas donner les services adéquats à leurs contribuables ; ne mentionnent pas que la Cité de Montréal ne se fait pas payer équitablement pour les services qu'elle rend aux municipalités de la banlieue ; ne mentionnent pas également la raison de l'uniformisation de l'évaluation dans le district métropolitain [...] ; ne mentionnent pas non plus dans quel sens il serait plus avantageux pour les municipalités concernées ; alors pourquoi recommander un nouvel organisme métropolitain?
>
> Que ferait cet organisme qui s'avérerait, à mon opinion, que la duplicité d'une Commission Métropolitaine qui existe actuellement. Quelles seraient les municipalités sous la juridiction de ce nouvel organisme? Est-ce que les membres de cet organisme devront faire partie d'un Conseil municipal ou non, et recevront-ils des émoluments ou un salaire? Voilà autant de questions que les rapports des comités ne mentionnent pas[89].

Donat Beauchamp réunit des représentants de 35 municipalités le 19 janvier 1955. Le maire de Scarborough, Olivier Crockford, qui s'est vivement opposé, sans succès, à la mise en place du gouvernement métropolitain de Toronto quelques années auparavant, est l'invité d'honneur. Ce dernier met en garde les représentants des municipalités présentes contre la baisse de l'autonomie locale qu'entraîne ce niveau de gouvernement supplémentaire qui éloigne la prise de décision du citoyen : « Le conseil métropolitain de Toronto a été établi sous le faux prétexte que certains services municipaux devraient être administrés sur une base régionale »[90]. À l'issue de cette rencontre, l'assemblée adopte une résolution demandant au premier ministre Duplessis de retarder l'application des recommandations du rapport Paquette jusqu'à ce que les 43 municipalités concernées en aient fait l'étude[91].

---

88 VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Central Setup Favored By Paquette Commission », *The Star,* 6 janvier 1955 ; « Une commission métropolitaine pour toute l'île de Montréal », *Le Devoir,* 7 janvier 1955 ; « Création d'un organisme administratif central pour l'île de Montréal », *La Presse,* 7 janvier 1955 ; « On recommande la création d'un conseil métropolitain se composant de 29 membres », *La Patrie,* 7 janvier 1955.

89 VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Droits des municipalités lésés par la centralisation projetée par Montréal », *Le Devoir,* 13 janvier 1955 (Reproduction du rapport minoritaire du conseiller Beauchamp de Lachine).

90 VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Un urgent appel de 35 municipalités à l'hon. M. Duplessis », *La Presse,* 20 janvier 1955.

91 En plus des municipalités de l'île de Montréal, des municipalités de la rive sud participent à cette rencontre. Il est en effet évoqué que l'organisme proposé puisse inclure quelques municipalités hors de l'île de Montréal. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Un urgent appel de 35 municipalités à l'hon. M. Duplessis », La Presse, 20 janvier 1955.

La stratégie banlieusarde fonctionne et est confortée par l'attitude réservée de la nouvelle administration montréalaise comparativement à la stratégie métropolitaine de l'administration précédente[92]. De fait, le président du Comité exécutif montréalais, Pierre Des Marais, prétexte le manque de temps pour justifier le silence de son administration quant à l'avenir des recommandations du rapport Paquette. J.-M. Savignac émet quant à lui des réserves sur la nature de l'organisme métropolitain qui lui apparaît susceptible de réduire l'influence des Canadiens français à Montréal[93]. Quant aux 14 municipalités membres de la Commission métropolitaine, elles se réunissent de façon informelle, à l'invitation du maire Dawson de Mont-Royal, pour étudier le rapport Paquette. Leur objectif n'est toutefois pas de s'opposer au rapport mais d'en étudier plus attentivement les recommandations et, surtout, de permettre aux municipalités qui ne disposaient pas de représentation directe à la Commission Paquette de préciser leur opinion. Selon le maire Dawson, les municipalités de la banlieue reconnaissent d'ailleurs devoir contribuer financièrement aux coûts des services de nature régionale, mais à condition d'en établir auparavant la juste part. Ce dernier espère que ces réunions permettent aux municipalités de banlieue de s'entendre sur la nature des services intermunicipaux et de dégager une position commune en vue de négociation avec Montréal[94].

6.4.3 Une dynamique nouvelle qui a des conséquences directes pour la problématique métropolitaine

La publication du rapport Paquette survient à un moment où les institutions politiques montréalaise et québécoise entrent dans une phase de transformations importantes. Au moins trois phénomènes contribuent ainsi à compliquer la réalisation des propositions de ce rapport. Le premier concerne l'apparition graduelle des partis sur la scène politique locale. Le second touche l'inimitié entre le Premier ministre Duplessis et l'équipe Drapeau-

---

92 VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Élection d'un nouveau président », *Le Devoir,* 7 décembre 1954; « M. Pierre Des Marais élu unanimement à la présidence », *Le Devoir,* 10 décembre 1954 ; « Le maire Drapeau prête serment et siège pour la première fois », *Le Devoir,* 11 novembre 1954.

93 VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Mise en garde du conseiller Savignac », *Le Devoir,* 14 février 1955.

94 VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « 14 Suburban Mayors Pooling Their Views », *The Gazette,* 21 février 1955.

Des Marais. Le troisième est lié à la nature du palier métropolitain et à sa pertinence dans le cadre plus large du partage des compétences entre les divers niveaux de gouvernements.

L'élection de l'équipe Drapeau-Des Marais, le 25 octobre 1954, marque ainsi une nouveauté importante pour la politique montréalaise. Ces élections sont en effet les premières où un parti municipal, la Ligue d'action civique, présente une équipe clairement identifiée. En faisant élire 28 de ses 34 candidats, la Ligue réussit, surtout grâce à la division des autres élus, à prendre le contrôle du Conseil. L'arrivée de ce premier véritable parti amorce ainsi le passage graduel de la politique montréalaise vers un système de type parlementaire. Dès lors, le Comité exécutif, issu du parti majoritaire, devient homogène, solidaire et capable d'une nouvelle unité d'action (Adam, 1980 : 159 ; Linteau, 1992 : 545). Cette nouvelle cohésion permet à l'Administration montréalaise de développer une politique métropolitaine beaucoup plus cohérente et agressive qu'auparavant. Elle dispose également d'un pouvoir de négociation plus important avec le gouvernement du Québec.

L'arrivée de Jean Drapeau, renforcé par son parti, n'est rien pour réjouir Maurice Duplessis. L'inimitié entre les deux hommes est notoire. Dans ce contexte, la mise en place d'un gouvernement métropolitain pourrait être une manière efficace d'affaiblir et diluer le pouvoir de Montréal dans un ensemble plus large. Mais cette approche contrarie les municipalités de la banlieue, pour plusieurs, alliées de Duplessis. Ces difficultés inconciliables expliquent les hésitations de ce dernier durant les mois qui suivent. Ce dernier apparaît malgré tout favoriser la mise en place d'un gouvernement métropolitain. Cette solution a, en plus d'être un moindre mal à ses yeux, l'avantage de contenir le financement des services publics de la région aux seules municipalités concernées. Duplessis ne fait pas exception en privilégiant cette approche. Nous l'avons vu précédemment, le gouvernement Taschereau s'était aussi appuyé sur cet argument lors de la création de la Commission métropolitaine pour ne faire participer la province au remboursement de la dette des quatre municipalités en difficultés financières.

Le financement des services publics et, plus précisément, le partage des compétences entre les divers paliers de gouvernement est justement remis en cause au cours des années 1955-1956. En 1953, le gouvernement a en effet confié à la « Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels » (Commission Tremblay) l'analyse de cette question. Dans son rapport publié en 1956, la Commission souligne l'importance de bien déterminer la portée de chacun des services pour y asseoir leur financement. Dans le chapitre concernant

le problème montréalais, les auteurs mettent justement en relief la façon dont la problématique métropolitaine est, depuis plusieurs années, analysée sans questionner le partage des fonctions entre les divers paliers gouvernementaux :

> Les fonctions dont nous venons de parler sont locales au premier degré, c'est-à-dire qu'il appartient à la communauté locale d'en prendre l'initiative : enseignement élémentaire, voirie, assistance, police. Mais il arrive que dans leur développement même, elles débordent la communauté locale et acquièrent une portée régionale, voire provinciale, et ainsi impliquent participation financière (sic), ou de la région ou de la province. L'assistance organisée d'abord dans et par la municipalité, rejoint la politique sociale de la province, et le fardeau de l'assistance, d'abord local, devient à un certain niveau, régional ou provincial.
>
> Il est relativement facile de distinguer les fonctions locales à portée provinciale : les routes et les ponts sont les plus importantes. Toutes les municipalités bénéficieraient de la prise en charge par la province de cette partie des grandes routes qui traversent leur territoire. Pour les grandes municipalités, Montréal, Québec, etc., ce transport représenterait un allégement considérable. Ainsi en est-il de l'assistance publique, devenue pour les municipalités une charge trop lourde et qui devrait être transférée à la province dans une proportion beaucoup plus élevée.
>
> L'organisation régionale de certaines fonctions locales et des dépenses correspondantes pose un problème plus complexe. La portée régionale des fonctions locales n'apparaît qu'à un certain niveau de développement économique et social — donc à un moment différent d'une région à l'autre. Chaque région devrait ainsi faire l'objet d'une étude spéciale et d'un ensemble de mesures conçues selon un plan assez large et assez souple pour en permettre l'adaptation aux besoins sans heurts et sans retards. Certaines parties du réseau routier, l'enseignement, l'assistance publique et l'urbanisme sont les fonctions locales dont la portée régionale apparaît le plus tôt, et qui par conséquent devraient faire l'objet des premières mesures de coordination et d'intégration à la fois des services et des charges. Le caractère "régional" des structures physiques et économiques de la province se manifeste désormais, venons-nous de dire, au niveau des institutions. On ne saurait trop insister sur l'importance de ce fait. À défaut d'une politique régionale bien conçue, la centralisation au niveau provincial se présentera inévitablement comme seule solution aux problèmes locaux[95].

Les commissaires de la Commission Tremblay pressentent bien les difficultés qui compliquent la réalisation d'une réforme régionale. De fait, au cours des mois qui suivent, le

---

[95] *Rapport de la Commission Royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels. Aperçu général et sommaire des recommandations,* 1956, p. 34-37. Dans le rapport qu'elle présente à la Commission Royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (Ville de Montréal, *Mémoire de la cité de Montréal à la Commission Royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels,* 1955, p. 171-172), la Ville de Montréal semble privilégier la mise en place d'une solution financière pour compenser les dépenses liées à son « caractère métropolitain » plutôt que la création d'une nouvelle institution métropolitaine. Précisons toutefois que la Ville de Montréal ne précise pas clairement les solutions à privilégier étant donné les travaux parallèles de la Commission d'étude sur les problèmes métropolitains qui portent justement sur cette question. Collin (1994 : 28) analyse cette question sous l'angle de la fiscalité.

palier régional apparaît de plus en plus pris en étau entre une Ville de Montréal et un gouvernement provincial dont les pouvoirs s'affirment concurremment.

6.4.4 Vers une alternative à une Commission métropolitaine agonisante

Si la solution à préconiser pour la réforme de l'organisation administrative de la région de Montréal ne fait pas l'unanimité, la majorité des acteurs s'entendent sur la fin prochaine de la Commission métropolitaine qui n'est plus envisagée comme la solution aux problèmes intermunicipaux. Même les amendements présentés à la Législature sont refusés sous prétexte de l'imminence de son abolition[96]. L'essentiel de ses activités est dès lors consacré à la réalisation du boulevard métropolitain[97].

C'est dans ce contexte qu'en décembre 1956, Duplessis commence à multiplier les déclarations sur l'urgence d'établir une nouvelle forme d'organisation métropolitaine afin de mettre fin à l'injustice subie par les citoyens de Montréal qui paient pour des services qui profitent aux habitants des municipalités environnantes. Il critique alors la Commission métropolitaine qui fut : « [...] une commission de spoliation, de division. Ce qu'il faut, c'est un organisme de cohésion »[98]. Quelques jours plus tard, Duplessis confirme que son gouvernement ira de l'avant le plus vite possible et que la solution mise en place s'inspirera des con-

---

[96] Par exemple, en février 1956, Lucien Croteau présente au comité des bills privés du Conseil Législatif un amendement à la composition de la délégation montréalaise à la Commission métropolitaine. Cette modification aurait permis au leader du Conseil de siéger à la Commission afin que le Conseil y dispose d'une voix. L'auditeur de la Cité aurait par le fait même perdu un droit de vote dont la pertinence est remise en question. L'amendement, d'abord accepté par le comité des bills privés, est par la suite rescindé par le Conseil Législatif qui argue l'étude en cours de la question des enjeux métropolitains : « je suis en mesure de dire, déclare le leader [Édouard Asselin, leader de la Chambre haute de la Législature], que d'ici l'an prochain le gouvernement se propose de faire une étude attentive de tous les problèmes métropolitains, et que cette étude englobera aussi la question de la représentation devant la Commission métropolitaine ». VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « M. Duplessis se rend au désir du maire Drapeau », *Le Devoir,* 24 février 1956 ; « Amendement au bill de Montréal rescindé », *Montréal-Matin*, 24 février 1956 ; « Amendement surprise adopté par le Conseil législatif », *Le Devoir,* 22 février 1956 ; « Le leader du Conseil municipal est nommé membre de la Commission métropolitaine avec droit de vote », *Montréal-Matin*, 22 février 1956 ; « L'amendement Lafaille a été rescindé », *La Presse,* 23 février 1956 ; « City Council Leader Won't Get MMC Seat », *The Gazette,* 24 février 1956.

[97] C'est ce qui ressort des procès-verbaux de l'assemblée générale de la Commission métropolitaine pour la période allant de 1952 à mars 1959, date de l'abolition de l'organisme. Cette question est analysée dans le chapitre suivant.

[98] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « L'Hon. Duplessis se prononce en faveur d'un organisme métropolitain pour régler ces problèmes », *Montréal-Matin*, 12 décembre 1956 ; « Un organisme métropolitain est nécessaire à Montréal », *Le Devoir,* 12 décembre 1956.

clusions du rapport Paquette[99]. Au retour du congé des fêtes, le premier ministre précise ses intentions. Tout en excluant la possibilité qu'une loi soit adoptée au cours des premiers mois de 1957, il affirme que les études sont terminées : « [...] nous sommes maintenant arrivés au début d'une période d'action ». Il reprend alors les mêmes arguments qu'il servait quelques semaines auparavant tout en précisant que le nouvel organisme, qui remplacera la Commission métropolitaine, respectera l'autonomie locale[100]. *La Patrie* approuve la démarche du premier ministre[101]. Les jours de la Commission métropolitaine semblent maintenant bel et bien comptés.

La fin de la Commission métropolitaine est confirmée quelques jours plus tard lors de l'étude des amendements à la charte de la Ville de Verdun. Cette dernière propose alors un règlement qui autorise le paiement d'une pension à certains fonctionnaires de Verdun. Ce règlement doit, selon ce que Verdun propose, être approuvé par la Commission métropolitaine. Le premier ministre réagit à cette proposition en déclarant que : « La Commission métropolitaine est dans une situation très précaire. Si elle saute, comme cela peut arriver, vous serez vis-à-vis de rien. Avec votre bill, vous vous accrochez à un organisme agonisant »[102]. La clause est modifiée de façon à ce que le règlement soit plutôt approuvé par la Commission municipale du Québec[103]. La déclaration du premier ministre québécois déplaît au président de la Commission métropolitaine, Pierre Des Marais, qui veut éviter l'inquiétude qu'elle pourrait susciter chez les détenteurs d'obligations. Il ajoute même que la Commission, qui résout une foule de problèmes intermunicipaux : « [...] est appelé[e] à prendre de plus en plus d'importance et [...] peut solutionner ces problèmes sur une base de coopération entre les municipalités du district métropolitain, sans qu'il soit nécessaire de recourir au sys-

---

[99] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Premier Declares In Favor », *The Gazette,* 24 décembre1956 ; « Premier Favors Scheme », *The Star,* 24 décembre 1956.

[100] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Nécessité d'établir un système métropolitain », *Montréal-Matin,* 5 janvier 1957 ; « Metro System Necessary Says Premier ». *The Herald,* 5 janvier 1957 ; « La Commission métropolitaine serait appelée à disparaître », *La Patrie,* 5 janvier 1957 ; « Loi de gouvernement métropolitain pour Montréal différée », *La Presse,* 5 janvier 1957 ;

[101] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Le gouvernement métropolitain », *La Patrie,* 6 janvier 1957.

[102] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « La Commission métropolitaine est un organisme agonisant », *Le Devoir,* 24 janvier 1957.

[103] Ce qui démontre d'ailleurs la désuétude d'un organisme dont les fonctions sont partout ailleurs exercées par la Commission municipale.

tème d'imposition et de violer leur autonomie »[104]. Cette dernière déclaration relève de la joute politique puisque l'administration Drapeau-Des Marais ne démontre aucune volonté de renouveau de la Commission métropolitaine depuis son élection, pas plus qu'elle ne démontre un intérêt envers les recommandations de la Commission Paquette.

Les semaines s'écoulent et les différents projets discutés ignorent tous la possibilité d'élargir les pouvoirs de la Commission métropolitaine. Paul Sauriol, dans les pages du *Devoir*, s'interroge sur la solution à privilégier et, en s'inspirant du rapport Tremblay, sur la place respective du palier métropolitain et provincial[105]. La Chambre de commerce de Montréal métropolitain, qui s'engage de plus en plus sérieusement dans le débat, organise une journée d'étude à laquelle participent plus de vingt chambres de commerce et une vingtaine de municipalités de la région[106]. Cette rencontre est l'occasion pour le secrétaire trésorier de la Commission métropolitaine — Ephrem Brisebois, aussi trésorier de Lachine — d'affirmer que la représentation de la banlieue à la Commission n'est plus équitable, étant donné la croissance que ces municipalités ont connue durant les dernières années. Donat Beauchamp, l'échevin lachinois qui a mené la fronde contre le rapport Paquette, affirme maintenant ne pas être contre un organisme métropolitain qui prendrait la forme d'une commission régionale de planification et qui travaillerait de concert avec les structures existantes. Le conseiller montréalais J.-M. Savignac, qui siégeait à la Commission Paquette, profite de la tribune qui lui est offerte pour réaffirmer l'avantage des propositions contenues dans le rapport qu'il a contribué à rédiger. Il oppose d'ailleurs l'organisme intermunicipal recommandé par le rapport Paquette, qui respecte l'autonomie municipale, au système des arrondissements « qui signifierait la disparition de toute la banlieue comme entité distincte ». La rencontre se conclut par l'adoption d'une résolution unanime où les divers représentants présents acceptent d'étudier, à partir des recommandations du rapport Paquette, les caractéristiques de la

---

[104] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « M. Pierre Des Marais répond à M. Duplessis », *La Patrie*, 26 janvier 1957.

[105] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Du rapport Paquette au rapport Tremblay », *Le Devoir*, 1er février 1957 ;

[106] Cette initiative de la Chambre de commerce est suivie par la publication d'une brochure qui résume sa position sur la question métropolitaine : Chambre de commerce de Montréal, *Certains aspects d'un régime métropolitain pour Montréal*, mai 1957, 10 p. Soulignons que nos recherches dans le fonds d'archives de la Chambre ont révélé que cette dernière intervient surtout pour influencer les gouvernements local et provincial. La Chambre multiplie de telles interventions tout au long des débats. UDM-SA, fonds de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain (P003), dossiers P003/G-03, P003/K26, P003/I4, P003/C2.

prochaine administration métropolitaine. En procédant de la sorte, les personnes présentes espèrent pouvoir éviter d'être placées devant le fait accompli[107]. L'initiative est saluée par le *Star* et *La Patrie* pour qui le temps presse de coordonner certains services à l'échelle de l'agglomération[108].

Durant les mêmes semaines, J.-O. Asselin revient à la charge et presse les autorités à aller de l'avant. Pour lui, Montréal est en retard de 50 ans dans l'établissement d'un mécanisme qui permettrait entre autres d'établir une évaluation foncière uniforme et de gérer la circulation, la planification, les services policiers et de protection contre les incendies[109]. Pierre Des Marais, dont la position sur le sujet semblait hésitante, se prononce en faveur d'une gestion métropolitaine sous la pression des conseillers les plus partisans — en particulier le leader du Conseil Alfred Lafaille, mais aussi J.-O. Asselin, Alfred Gagliardi et J.-M. Savignac — qui le pressent de prendre les devants avant que Québec n'impose sa solution. Mais, dit-il, il faut agir prudemment afin de ne pas créer plus de problèmes que l'on en règle. L'approche de l'administration est donc, depuis les deux années et demi où elle est au pouvoir, de tenter d'établir la bonne entente avec les villes voisines pour établir un climat propice à une possible alliance[110].

Les craintes de certains conseillers de voir le gouvernement imposer sa solution sont alimentées par le premier ministre qui annonce deux jours plus tard son intention de présenter un projet à la session parlementaire du printemps 1957. Il en justifie l'urgence par les mêmes raisons qu'il émet depuis quelques mois déjà, soit la nécessité de remplacer la Commission métropolitaine par un organisme qui permettra de mieux partager les coûts des ser-

---

[107] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Changes In MMC Proposed », source inconnue, 25 février 1957 ; bobine 5 : « Sans Montréal, Québec serait une province pauvre », *Le Devoir,* 25 février 1957 ; « Chambre de commerce, banlieue, chercheront la meilleure formule », *La Presse,* 25 février 1957 ; « C of Cs Set Sights on Full Metro Plan Study », *The Herald,* 25 février 1957.

[108] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « The Paquette Report Comes Off The Shelf », *The Star,* 27 février 1957 ; « Un Grand-Montréal véritable », *La Patrie,* 5 mars 1951.

[109] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Asselin Contends Met Setup Urgent », *The Herald,* 28 février 1957 ; « Asselin Moots Metropolitan Government », *The Monitor,* 25 février 1957.

[110] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « M. Des Marais en faveur d'une administration métropolitaine », *Le Devoir,* 15 mars 1957 ; « M. Marcel Lafaille réclame un gouvernement métropolitain », *Montréal-Matin,* 15 mars 1957.

vices métropolitains[111]. Les commentateurs poursuivent leur pression[112]. De son côté, Marcel Lafaille, le leader du Conseil, multiplie les interventions à différentes tribunes. Pour ce dernier, l'annonce gouvernementale d'abolir la Commission métropolitaine pour instituer un autre organisme métropolitain ne doit pas être interprétée comme « une menace ni une mesure politique » ; selon lui, la mise en place d'une telle structure permettra d'améliorer les services, d'épargner l'argent des contribuables et d'accroître les ressources financières en uniformisant l'évaluation foncière[113].

Afin de mener à bien sa réforme, le gouvernement songe à prolonger le mandat de l'administration Drapeau-Des Marais. La rumeur parle maintenant de la création possible d'un organisme métropolitain sur l'île de Montréal, semblable à celui de Toronto. Pour *La Patrie*, qui appuie en cela Marcel Lafaille, « il ne faut pas [...] se méprendre sur la création d'un gouvernement métropolitain et y voir nécessairement une tactique politique » puisqu'il s'agit d'un sujet dont on discute depuis plusieurs années[114]. Pourtant, l'opposition entre l'équipe Drapeau-Des Marais et le tandem Duplessis-Dozois ne peut être ignorée. À partir de novembre 1952, pendant plus de trois années et demie, Paul Dozois, alors conseiller de la classe C (Chambre de Commerce de Montréal), mousse l'idée d'un plan éponyme de rénovation urbaine au centre-ville de Montréal. Mais Jean Drapeau et Pierre Des Marais, élus en novembre 1954, s'affirment graduellement comme de farouches opposants au projet[115]. Le passage de Paul Dozois au palier provincial en juin 1956, et sa nomination comme ministre des Affaires municipales, lui permettent de contourner l'opposition de l'Administration mont-

---

[111] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Un plan d'administration métropolitaine pour Montréal », *Le Devoir*, 16 mars 1957 ; « L'hon. Duplessis insiste de nouveau sur l'importance d'établir un organisme métropolitaine à Montréal », *Montréal-Matin*, 16 mars 1957 ; « Plan Metropolitan Administration for Montreal Area, Duplessis Says », *The Star*, 16 mars 1957 ; « La Commission métropolitaine sur le point de disparaître », *La Patrie*, 16 mars 1957.

[112] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Il est temps de s'en occuper », *Le Petit Journal*, 24 mars 1957.

[113] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Besoin d'un gouvernement de la région », *La Presse*, 5 avril 1957 ; « Un gouvernement régional avantageux pour la région », *Montréal-Matin*, 5 avril 1957 ; « La création du gouvernement métropolitain n'est pas une menace ni une mesure politique », *La Patrie*, 5 avril 1957 ; « La promesse d'un gouvernement métropolitain n'est pas une menace », *Le Devoir*, 5 avril 1957 ; « Lafaille Says Metro Has Outlived Use », *The Star*, 5 avril 1957.

[114] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Régime métropolitain pour Montréal avant l'élection d'octobre », *La Patrie*, 14 avril 1957.

[115] Sur l'histoire des Habitations Jeanne-Mance, et en particulier sur l'opposition entre Paul Dozois et l'administration Drapeau-Des Marais, voir Choko (1995 : ch. 3).

réalaise et de pousser le projet. Le 18 décembre 1956, Dozois réussit à faire adopter par l'Assemblée législative du Québec une loi qui permet à la Ville de Montréal de créer un Office municipal de l'habitation. Le 15 janvier 1957, malgré la volonté de Jean Drapeau et Pierre Des Marais, les conseillers municipaux adoptent le règlement créant l'Office. Ce dernier est dès lors le maître d'œuvre de ce qui est plus tard connu sous le nom des Habitations Jeanne-Mance. Lors de l'élection municipale d'octobre 1957, Sarto Fournier remporte la mairie devant Jean Drapeau. L'élection du nouveau maire et de son équipe du Ralliement du Grand Montréal, élus grâce au support des unionistes provinciaux, facilite la réalisation du plan de rénovation urbaine (Choko, 1995 : ch. 3).

Dans ce climat d'opposition, il est donc facile de prêter des intentions électoralistes au ministre des Affaires municipales, Paul Dozois, lorsqu'il annonce l'imminence d'une décision gouvernementale sur la question municipale à l'occasion d'une allocution devant le Club Rotary. Il affirme alors que le district métropolitain forme un tout, tant du point de vue économique que social. Les nombreux problèmes, comme celui du transport, qui demandent des investissements considérables, ne pourront être surmontés que si toute la population en bénéficiant y contribue financièrement. En ce sens, une autorité métropolitaine, qui respecte l'autonomie locale, est nécessaire[116].

Pour Paul Sauriol du *Devoir*, qui commente un débat entre différentes personnalités montréalaises où la question fut évoquée, l'attitude de la province qui fait mystère quant à ses intentions réelles n'aide pas les différents acteurs à se positionner. Le modèle de la Commission de transport de Montréal, créée en 1952, est d'ailleurs pour lui loin d'être satisfaisant puisqu'il ne respecte ni l'autonomie municipale, ni l'autonomie régionale. Mais avant de s'entendre sur un modèle, le problème majeur lui semble être l'uniformisation du rôle d'évaluation foncière qui permettrait un partage plus équitable du coût des services. Par ailleurs l'insuffisance des ressources financières fiscales des villes exige de dépasser la seule question du partage régional des coûts. Aussi, s'étonne-t-il que les différents acteurs ne

---

[116] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Urgente nécessité d'une autorité métropolitaine », *La Presse,* 16 avril 1957 ; « Metro Government Would Provide End To Cost Inequality », *The Star,* 16 avril 1957 ; « Un gouvernement métropolitain ferait disparaître cette anomalie », *La Patrie,* 17 avril 1957 ; « Metro Setup Urged as Cure for Island Ills, *The Herald,* 17 avril 1957 ; « Les problèmes régionaux ne sont pas exclusifs à Montréal, *Montréal-Matin,* 17 avril 1957 ; « Tous les grands centres seront bientôt aux prises avec des problèmes d'ordre métropolitain », *Le Devoir,* 17 avril 1957.

s'inspirent pas du rapport Tremblay qui propose de faire payer par la province les services de nature provinciale, telles les autoroutes[117].

Malgré les nombreuses discussions, aucun consensus ne semble pouvoir apparaître autour de la réforme de l'organisation administrative de la région montréalaise. Entre Westmount, qui appuie le rapport Paquette, et Lachine, qui s'oppose à la création d'un nouvel organisme, la position respective des villes de la banlieue est aussi diversifiée qu'elles sont nombreuses[118]. Pour certaines, la Commission métropolitaine doit servir de base à un organisme souple dont les responsabilités seraient accrues graduellement. Quelques-unes voudraient que le nouvel organisme s'applique seulement aux municipalités déjà membres de la Commission métropolitaine. D'autres aux municipalités de l'île, quand ce n'est pas non plus aux municipalités de la rive sud et de l'île Jésus. La plupart sont fermement opposées à l'inclusion des services de police et de protection contre les incendies dans une quelconque structure de collaboration. Même la question de l'uniformisation de l'évaluation foncière ne fait pas l'unanimité. Pour tous les autres problèmes où une dimension métropolitaine est plus ou moins reconnue, les égouts, les aqueducs, le transport en commun, surtout, la structure métropolitaine est souhaitée souple, volontaire et consultative. Bref, il est difficile de dégager un consensus, si ce n'est la préservation d'une autonomie locale jalousement gardée[119].

Quant à lui, le gouvernement laisse toujours planer le doute sur ses intentions réelles. À la fin de juillet 1957, le maire de la Ville de Mont-Royal, Réginald Dawson, qui est la principale voix de la banlieue, prédit que le gouvernement ira de l'avant en s'inspirant des recommandations du rapport Paquette. Pour ce dernier, qui semble favoriser la mise en place d'une structure métropolitaine, le nouveau mécanisme établira l'évaluation uniforme sans

---

[117] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Blocs-Notes, Régime métropolitain », *Le Devoir,* 4 juin 1957 ;

[118] Le *Star* mène une vaste enquête sur la position respective de plusieurs municipalités durant les mois de juin et juillet 1957.

[119] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Town of Mount Royal Favors Limited Powers », *The Star,* 25 juin 1957 ; Montreal East Favors A System of 'Entente' », *The Star,* 27 juin 1957 ; « Lachine Mayors Opposed to Centralized Control »., *The Star,* 28 juillet 1957 ; « Pointe Aux Trembles Favors Revised MCC », *The Star,* 29 juin 1957 ; « St. Michel Would Seek Guarantee of Autonomy », *The Star,* 2 juillet 1957 ; « LaSalle Feard Decline Of Citizen's Influence », *The Star,* 3 juillet 1957 ; « Says Metro Government 'Long Overdue' Reform », *The Star,* 4 juillet 1957 ; « Ville St. Pierre's Mayor Opposes Central Regime », *The Star,* 5 juillet 1957 ; « Opposition du maire de Lachine à la formation d'un organisme métropolitain du Grand Montréal », *La Patrie,* 6 juillet 1957 ; « 'Not Too Many Changes' Desire of St. Laurent », *The Star,* 6 juillet 1957.

toutefois se traduire par des hausses de taxes substantielles puisque les municipalités pourront réajuster leur taux de taxation en conséquence[120].

6.4.5 L'affrontement de deux visions métropolitaines : la Ligue d'action civique contre le Ralliement du Grand Montréal.

De son côté, Lucien Croteau, qui prend la tête du Ralliement du Grand Montréal (parti nouvellement formé, supporté par la machine de l'Union Nationale) en vue des élections municipales de l'automne 1957, assure que la question métropolitaine figurera au cœur du programme électoral de son parti[121]. Quelques jours plus tard, le premier ministre affirme une fois de plus son intention de soulager Montréal de l'injustice qu'elle subit ; mais il assure les municipalités qu'il les consultera pour que l'organisme métropolitain soit établi sur la base de la coopération[122]. Le *Star* doute que les municipalités, étant donné leurs intérêts divergents et l'importance qu'elles accordent à l'autonomie, puissent arriver à une entente. Aussi, ce journal presse-t-il le gouvernement à aller de l'avant, puisque les municipalités sont « des créatures de l'État »[123]. Le président du Comité exécutif de Montréal, Pierre Des Marais, se réjouit quant à lui de la déclaration du premier ministre en affirmant avoir toujours privilégié l'approche de la collaboration avec les villes voisines, plutôt que celle de l'imposition qui viole l'autonomie locale ; ce que lui semble privilégier le rapport Paquette[124]. Au fil de ses déclarations, l'administration Drapeau-Des Marais laisse toutefois de plus en plus apparaître sa préférence pour les ententes intermunicipales. Paul Sauriol reprend ces dernières déclarations dans *Le Devoir* et remarque qu'elles semblent plus liées à l'approche des élections, tant municipale que provinciale. Dans ce contexte, la mise en place d'une structure métropolitaine risque plus d'être une stratégie pour soumettre Montréal au gouvernement provincial :

---

[120] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « City Area Metro Plan Predicted », *The Star*, 31 juillet 1957.

[121] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Une seule solution pour le Grand Montréal », *La Patrie*, 4 août 1957.

[122] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Present System 'Unfair' », *The Gazette,* 8 août 1957 ; « Again : Metropolitan Government », *The Herald*, 9 août 1957.

[123] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « 'Metro' for Montreal », *The Star*, 9 août 1957.

[124] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Des Marais et Duplessis sont d'accord sur la nécessité de la coopération », *Le Devoir,* 9 août 1957 ; « Ils sont d'accord », source inconnue, 9 août 1957 ; « Gouvernement métropolitain pour Montréal », *La Presse,* 9 août 1957.

> Tout cela paraît relever, de part et d'autre, beaucoup plus de l'escrime pré-électorale que de la discussion d'un problème urgent.
>
> [...] le gouvernement métropolitain, pour nécessaire qu'il soit en principe, risque fort d'être une arme partisane contre l'administration montréalaise, un instrument pour soumettre la région de Montréal à la dictature administrative de l'Union Nationale[125]

Mais ces réserves ne sont pas les seules qui justifient les interrogations du journaliste quant à la pertinence de cette approche administrative. Il remarque qu'au rythme où croît l'agglomération, celle-ci pourrait s'étendre jusqu'à Ste-Agathe, St-Jean, Sorel et Beauharnois :

> Devant ces perspectives, il se peut fort bien que le régime proposé par le rapport Paquette soit désuet avant même d'être adopté.
>
> Des villes si étendues poseront des problèmes financiers de plus grande envergure pour les communications et les services publics. Le rapport Tremblay semble, à première vue, mieux adapté aux besoins futurs, car il recommande que le financement soit ajusté au caractère des services, c'est-à-dire que les services locaux restent à la charge des municipalités particulières, que les services régionaux soient financés par les ensembles métropolitains, mais que dans les villes et les zones métropolitaines, les services d'envergure provinciale, comme les grandes routes et les ponts, soient assumés par le trésor provincial[126].

La *Gazette*, de son côté, est moins critique envers le rapport Paquette et considère que « The recommendations of the Paquette Commission of 1955 may be subject to improvements in some respects. But they would seem to form the reasonable framework upon which a metropolitan organization could be erected »[127]. *La Patrie* se prononce quant à elle en faveur d'une formule fédérative qui accorderait assez de pouvoirs et de revenus à l'autorité centrale tout en préservant l'autonomie des différentes municipalités pour les affaires purement locales[128]

L'élection montréalaise de novembre 1957, qui voit la victoire des candidats du Ralliement du Grand Montréal, semble de bon augure pour l'avènement d'une structure métropo-

---

[125] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Sur des déclarations de MM. Duplessis et Des Marais », *Le Devoir,* 10 août 1957.

[126] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Sur des déclarations de MM. Duplessis et Des Marais », *Le Devoir,* 10 août 1957.

[127] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « What Paquette Commission Urged », *The Gazette,* 12 août 1957.

[128] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Un gouvernement métropolitain », *Le Devoir,* 1er novembre 1957.

litaine. Le maire Sarto Fournier annonce d'ailleurs en décembre 1957 que la question sera étudiée dès 1958 alors qu'il rencontrera le premier ministre Duplessis[129]. Mais lors de l'étude des amendements à la charte de Montréal au début de 1958, les membres de l'exécutif annoncent que la question métropolitaine sera étudiée à la prochaine session de la Législature pour permettre de mener des consultations[130]. J.-M. Savignac, le président du Comité exécutif depuis les élections de l'automne 1957, avoue d'ailleurs que la question est plus complexe qu'il ne le croyait et assure que son parti ne tente pas de se défiler[131].

À la suite de l'élection de la nouvelle équipe montréalaise, le maire de Mont-Royal, Reginald Dawson se positionne rapidement avec un discours plus radical où il affirme qu'il est faux de prétendre que la banlieue vit aux dépens de Montréal. Selon ce dernier, les banlieues paient pour les services que Montréal leur fournit. Aussi, avec la déconcentration industrielle, il remarque que de plus en plus de Montréalais empruntent les routes de la banlieue pour aller à leur travail. Il cite enfin le maire de Toronto qui affirmait que le climat métropolitain est loin d'être amical. Le maire Dawson considère qu'une conférence entre Montréal, les municipalités de la banlieue et le gouvernement provincial, doit être convoquée pour discuter du problème[132].

Ce que le premier ministre justifie comme le premier pas vers la mise en place d'un organisme de coordination dans la région de Montréal prend la forme d'un amendement surprise et controversé à la charte de la Ville de Montréal. Ce changement a pour effet de modifier la composition de la Commission métropolitaine en y ajoutant un dix-septième membre, nommé par le gouvernement, qui en devient le président. L'amendement, présenté à la dernière minute, à la séance du comité des bills privés étudiant les amendements à la charte de Montréal, fait l'objet d'une vive controverse. Pour l'opposition libérale, il est destiné à limoger Pierre Des Marais de la présidence, — l'ancien président du Comité exécutif de la Ville de Montréal, opposant du premier ministre Duplessis, qui peut conserver son poste de président

---

[129] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Metro Plan Next Session », *The Gazette,* 24 décembre 1957 ; « Caucus Duplessis-Fournier au début du mois de janvier », *Le Devoir,* 27 décembre 1957.

[130] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Les amendements relatifs à la création du Grand Montréal remis à la prochaine session », *Montréal-Matin,* 9 janvier 1958.

[131] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « "C'est plus compliqué que je pensais!" », *La Presse,* 11 janvier 1958.

[132] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Villes non dépendantes de Montréal », *La Presse,* 16 janvier 1958 ; « Metro Would Foster Suburban Hostilities », *The Gazette,* 17 janvier 1958.

de la Commission métropolitaine selon la charte de cette dernière — pour le remplacer par Lucien Croteau. L'opposition est vive[133]. On remet en doute la légalité de modifier la composition de la Commission métropolitaine par un amendement inséré dans la charte de la Ville de Montréal. *Le Devoir* est particulièrement virulent et n'épargne pas ses mots pour dénoncer la « guillotine de Duplessis »[134]. Combattu jusqu'à la dernière minute avant son adoption au Conseil législatif, l'amendement est malgré tout adopté[135].

Or, même si la thèse du règlement de compte est plausible et explique probablement en partie le geste du premier ministre, il demeure que la décision gouvernementale s'inscrit dans la suite des événements ; le premier ministre annonce depuis plusieurs mois vouloir prendre une décision en ce qui concerne la question métropolitaine à Montréal. En ce sens, l'effet de surprise ne peut être justifié pour dénoncer la décision gouvernementale. Quant au premier ministre, il justifie sa décision par la nécessité d'avoir une personne indépendante et neutre à la tête de ce qui est appelé à devenir un organisme de conciliation : « Je ne considère pas juste que dans un organisme chargé d'étudier les problèmes de différentes municipalités et de jouer le rôle d'arbitre dans leurs conflits d'intérêt, le président représente la ville de Montréal ». Pour le gouvernement, cet amendement est donc le premier pas vers la mise en place d'un organisme métropolitain. Le *Star* y est favorable[136].

---

[133] En plus de l'opposition libérale, le Conseil des métiers et du travail de Montréal dénonce cet amendement. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Le Rassemblement et le CMTM dénoncent le bill Des Marais », *Le Devoir,* 7 février 1958 ; « L'amendement au bill de Montréal critiqué par le Conseil des métiers », *La Presse,* 7 février 1958.

[134] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Québec nommerait Lucien Croteau pour remplacer Pierre Des Marais », *Le Devoir,* 5 février 1958 ; « La guillotine de Duplessis a fonctionné une fois de plus à Québec, mardi soir! », *Le Devoir,* 6 février 1958 ; « M. Duplessis et sa nouvelle guillotine », *Le Devoir,* 6 février 1958 ; « New Metro Plan Wins Approval », *The Gazette,* 5 février 1958 ; « Important amendement apporté au bill de Montréal », *Montréal-Matin,* 5 février 1958 ; « À la présidence de la Commission métropolitaine », *La Presse,* 5 févier 1958 ; « M. Lapalme n'obtient pas de nouvelle étude du bill de Montréal », *La Presse,* 7 février 1958 ; « Adoption du bill de Montréal à l'Assemblée », *Montréal-Matin,* 7 février 1958 ; « Liberal Bid Fails To Stall Approval On Montreal Bill », 7 février 1958.

[135] « La Commission métropolitaine aura 17 membres », *Montréal-Matin,* 13 février 1958 ; « Le Conseil adopte au comité des bills privés le bill de Montréal », *La Presse,* 13 février 1958 ; « Montreal Bill Passes Legislative Committee », *The Gazette,* 13 février 1958 ; « Residence Ruling For Metro Chairman Is Watered Down », *The Star,* 13 février 1958 ; « Le bill Des Marais adopté par le Conseil Législatif », *Le Devoir,* 14 février 1958.

[136] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « M. Lapalme n'obtient pas de nouvelle étude du bill de Montréal », *La Presse,* 7 février 1958.

Les rumeurs envoient Lucien Croteau, Roland Paquette et J.-O. Asselin à la présidence de la Commission métropolitaine[137]. Mais c'est Maurice Forget, un avocat et industriel montréalais, néophyte du monde municipal, qui est nommé quelques jours plus tard pour la présider[138]. Le nouveau président arrive à la tête d'un organisme dont l'avenir est plus qu'incertain ; d'autant plus que le gouvernement relève Montréal-Nord et Saint-Michel de la tutelle de la Commission métropolitaine au même moment[139]. La première réunion qu'il préside est mouvementée. Le maire de Montréal, Sarto Fournier, et l'ancien président de la Commission, Pierre Des Marais, expriment des opinions bien différentes quant à l'avenir de la Commission. Pour le premier, le nouveau président a été nommé pour « [...] ensevelir la Commission métropolitaine et la remplacer par une autre organisation plus considérable qui comprendra toutes les municipalités du grand Montréal ». Pierre Des Marais croit au contraire que la Commission survivra. Pour celui-ci, il est faux de prétendre que les municipalités de banlieue vivent au crochet de Montréal puisqu'elles ont toujours payé pour les services fournis. Il cite l'exemple du taxi où, dit-il, une réunion de 32 municipalités de l'île a permis d'établir « une politique de coopération et de bonne entente » ; pour Des Marais, cette approche semble préférable à la mise en place d'une structure trop lourde[140]. Cette déclaration semble démontrer que l'administration Drapeau-Des Marais n'avait véritablement jamais désiré collaborer avec la Commission métropolitaine et encore moins voir son rôle accru.

---

[137] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « City Hall Has 2 Names For New Head Of MMC », *The Gazette,* 8 février 1958 ; « Qui remplacera M. Des Marais? », *Le Petit Journal,* 9 février 1958 ; « Croteau vs Des Marais », *La Patrie*, 9 février 1958

[138] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 3 : « Montréal-Nord et Saint-Michel recouvre leur autonomie », *Montréal-Matin*, 7 février 1958. Mais, en tant qu'ancien président de la Chambre de commerce, il avait démontrer un grand intérêt envers la problématique métropolitaine.

[139] Déjà, depuis quelques mois, les municipalités aidées en contestent l'autorité et la pressent de leur accorder l'autonomie administrative. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Ville St-Michel et la Commission métropolitaine », *Montréal-Matin*, 25 août 1957 ; « Dictature d'un seul homme à la Commission Métropolitaine », *Montréal-Matin*, 29 août 1957. CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-012, procès-verbaux de l'assemblée générale, 26 février 1958.

[140] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 3 : « La Commission métropolitaine ne mourra pas quoi que fasse ou dise le premier ministre », *Le Devoir,* 27 février 1958.

6.5 De la Commission métropolitaine à la Corporation de Montréal métropolitain

À la fin de 1958, un an après l'élection de l'équipe du Ralliement du Grand Montréal, le Conseil de ville de Montréal confie à une autre Commission l'étude du problème métropolitain. La solution proposée provoque des réactions animées, même parmi ceux qui l'avaient d'abord appuyée. Le gouvernement tranchera finalement en instituant un nouvel organisme dont les limites se font sentir rapidement.

6.5.1 La Commission Croteau

La décision du gouvernement québécois de nommer lui-même le président de la Commission métropolitaine est véritablement interprétée par plusieurs comme un signal marquant le changement de vocation prochain de l'organisme. Ainsi, C.-E. Campeau, directeur du service d'urbanisme de la Ville de Montréal, salue cette décision et insiste sur l'urgence d'aller plus loin pour que Montréal conserve son titre de métropole du Canada[141]. Cet argument où l'importance d'une structure métropolitaine est justifiée par la nécessité de faire face à la concurrence des autres agglomérations a été peu mis de l'avant et donne une toute autre perspective au débat qui avait jusque-là une dimension purement locale.

Quelques jours après la modification à la présidence de la Commission métropolitaine, le premier ministre annonce que la question du régime métropolitain sera discutée à l'automne 1958[142]. Cette annonce alimente les discussions. Le leader du Conseil, Marcel Lafaille, multiplie ses déclarations sur l'urgence d'une décision pour que Montréal puisse accroître ses revenus. Frank Hanley, reprend le discours de C.-E. Campeau et s'inquiète du sort de Montréal si rien n'est fait[143]. En août 1958, *Le Devoir* annonce que le projet de loi sur le gouvernement métropolitain est entre les mains du gouvernement. Ce gouvernement mé-

---

[141] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Québec prouve son intérêt envers Montréal », *Montréal-Matin,* 12 février 1958 ; « "Un organisme où tous les composants garderont une autonomie proportionnée" M. C.-E. Campeau », *Le Devoir,* 12 février 1958 ; « Solution aux problèmes de la région métropolitaine », *La Presse,* 12 février 1958.

[142] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Régime métropolitain créé dès l'automne », *La Presse,* 18 février 1958 ; « Special Session For Metro », *The Gazette,* 18 février 1958.

[143] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « New Taxation Field Essential for City Council Chief Says », *The Star,* 6 mars 1958 ; « Hanley Urges Metro Without More Delay », *The Gazette,* 6 mars 1958 ; « Les principales fonctions d'un organisme métropolitain », *La Presse,* 13 mars 1958.

tropolitain serait imposé aux municipalités, sans consultation, et serait dirigé par un président « bien protégé » :

> Apparemment il aura pour but de neutraliser les aspirations politiques de certains adversaires du régime et d'en faire disparaître d'autres qui sont déjà en place. Cependant la formule serait tellement draconienne que plusieurs maires, reconnus comme étant favorables au régime, en subiraient aussi les conséquences[144].

Devant l'imminence d'une décision gouvernementale, l'administration montréalaise décide d'étudier le rapport Paquette qui n'avait encore jamais été soumis au Conseil[145]. C'est le leader du Conseil, Marcel Lafaille, qui soumet une motion proposant la formation d'un comité d'étude chargé d'étudier la création d'un organisme métropolitain[146]. Le Comité exécutif crée le 5 septembre 1958 un comité formé de 11 conseillers à qui il confie : « [...] d'étudier le rapport Paquette et de faire toutes autres études pertinentes, et de faire, dans le plus bref délai possible, des recommandations et des suggestions au Comité exécutif en vue de la création d'un organisme métropolitain »[147]. Tous les membres du Comité exécutif, à l'exception de Pierre Des Marais et J.-N. Drapeau, sont nommés au comité d'étude présidé par Lucien Croteau, conseiller et chef du Ralliement du Grand Montréal, qui malgré sa défaite lors des élections d'octobre 1957, a réussi à réintégrer le Conseil en juillet 1958. Parmi les autres membres, certains ont siégé à la Commission Paquette[148].

Paul Sauriol, qui continue dans *Le Devoir* à suivre le dossier métropolitain de façon assidue, applaudit à l'annonce de la création de ce Comité. Il regrette toutefois qu'il n'y siège

---

144 VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « M. Duplessis imposera le gouvernement métropolitain à Montréal dès septembre », *Le Devoir,* 1er août 1958.

145 Quoique des informations circulant alors à l'Hôtel de Ville laissent croire que le projet de loi prévoyant la création de l'organisme métropolitain ne soit pas prêt étant donné l'abandon de l'avocat nommé pour le préparer. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Première mission "officielle" confiée à Lucien Croteau », *Le Devoir,* 6 septembre 1958.

146 VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Council To Study Paquette Report », *The Gazette,* 4 septembre 1958 ; « City Council Speeds Moves to Set Up Metro Government », *The Star,* 4 septembre 1958 ; « Le Conseil étudiera la création d'un gouvernement métropolitain ».

147 VM-DGDA, fonds du Comité exécutif (VM1), dossiers de résolutions du Conseil (3è série, no 117 768), Extrait du procès-verbal d'une séance du Comité exécutif de la Cité de Montréal, tenue le 5 septembre 1958.

148 VM-DGDA, fonds du Comité exécutif (VM1), dossiers de résolutions du Conseil (3è série, no 117 768), Extrait du procès-verbal d'une séance du Comité exécutif de la Cité de Montréal, tenue le 5 septembre 1958 ; dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Première mission "officielle" confiée à Lucien Croteau », *Le Devoir,* 6 septembre 1958 ; « Paquette Report Gets New Study », *The Gazette,* 6 septembre 1958 ; « Pour la création d'un organisme métropolitain », *Montréal-Matin,* 6 septembre 1958 ; « Comité municipal sur la création éventuelle d'un organisme métropolitain ».

que des conseillers membres ou sympathisants du Ralliement du Grand Montréal, ce qui en réduit, selon lui, la représentativité. Mais il rappelle, une fois de plus, que la seule prise en compte du rapport Paquette, qui ne tient compte que du palier local et métropolitain dans son analyse, n'est pas suffisante et que la résolution des problèmes de l'agglomération montréalaise doit également s'inspirer du rapport Tremblay, qui considère également le palier provincial dans son analyse[149].

Le Comité Croteau se met rapidement au travail. Dès le 16 septembre 1958, il se réunit pour s'entendre sur le plan de travail. L'échéancier est serré ; le gouvernement provincial pourrait aller de l'avant dès novembre. Aussi, l'objectif est de tenter de donner une forme concrète et de compléter les recommandations du rapport Paquette[150]. Entre temps, le ministre des Affaires municipales, Paul Dozois, affirme que le gouvernement est prêt à laisser le temps nécessaire pour étudier la question et agir prudemment[151]. La seconde réunion du Comité est l'occasion d'établir certains principes directeurs quant à l'orientation du rapport. Les commissaires s'entendent alors pour proposer un organisme qui respecte l'autonomie administrative des municipalités, plutôt que de créer, comme à Toronto, un organisme centralisateur[152].

Durant les semaines où le Comité prépare son rapport, les commentaires, rumeurs, scénarios de toutes sortes continuent de se multiplier. Duplessis, pour la énième fois (rappelons que la rapport Paquette est déposé depuis janvier 1955), annonce que le gouvernement ira de l'avant à la prochaine session parlementaire, soit celle de l'hiver 1959. Il affirme que le projet devrait prévoir la disparition de la Commission métropolitaine et créer un nouvel

---

[149] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « L'étude du rapport Paquette », *Le Devoir,* 5 septembre 1958 ; « Le Comité Croteau », *Le Devoir,* 12 septembre 1958.

[150] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Le Comité Croteau établit ses positions », *LA Presse,* 17 septembre 1958 ; « Metro Bill Likely At Next Session », *The Gazette,* 17 septembre 1958 ; « Le Comité Croteau donnera une forme concrète au projet de gouvernement métropolitain », *Montréal-Matin,* 17 septembre 1958 ; « Un travail de grande urgence », *La Presse,* 18 septembre 1958.

[151] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « M. Dozois : régimes métropolitains pour les grands services publics », *Le Devoir,* 19 septembre 1958 ; « Metro Rule Need Here — Dozois », *The Gazette,* 19 septembre 1958 ; « "Il est sage de scruter tous les aspects de la question avant de s'arrêter sur un mode de gouvernement métropolitain" », *Montréal-Matin,* 19 septembre 1958. Paul Sauriol revient à la charte en reprochant au ministre Dozois de ne pas tenir compte des recommandations des rapports Tremblay et Gordon. Il remarque aussi que « la prudence n'est plus de la prudence lorsqu'elle empêche l'action. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Perspectives municipales de M. Dozois », *Le Devoir,* 22 septembre 1958.

[152] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Suburbs to Keep Wide Autonomy », *The Gazette,* 10 octobre 1958 ; « Metro Body Plans 'Widest Autonomy' For Communities », *The Star,* 10 octobre 1958.

organisme responsable de la santé, du transport, de la circulation, de la protection contre les incendies et de la police, qui sont pour lui des services de nature métropolitaine. Il rassure par ailleurs les banlieues que les fonctions de nature purement locale resteront de leur juridiction et qu'elles disposeront de tout le temps nécessaire pour faire connaître leurs opinions[153].

L'intention gouvernementale est largement commentée par les quotidiens qui reconnaissent tous que des enjeux « métropolitains » dépassent le territoire de chaque municipalité. La *Gazette* approuve la mise en place d'un organisme métropolitain sur la base du rapport Paquette qui préserve l'autonomie municipale[154]. Le *Star* se réjouit aussi de l'annonce gouvernementale et invite le gouvernement à ne pas reculer devant les oppositions qui, au regard du dossier du boulevard métropolitain, risquent de se multiplier[155]. *La Presse* applaudit aussi la mise en place d'une structure métropolitaine et affirme que la coordination profitera non seulement à Montréal, mais à toutes les municipalités de la banlieue[156]. *La Patrie* est également favorable à la mise en place d'une structure qui s'inspire des recommandations du rapport Paquette qui devrait être « [...] une étape dans la voie du progrès et de l'efficacité »[157]. *Le Devoir* est beaucoup plus critique. Tout en questionnant la précipitation du gouvernement qui repousse une décision dans ce dossier depuis plusieurs années, il s'interroge sur la pertinence des fonctions qu'il désire faire administrer par le palier métropolitain et sur le poids financier de ce transfert. Le questionnement est toujours lié aux propositions du rapport Tremblay[158]. Mais devant les multiples délais qui ont repoussé la décision gouvernementale, certains commencent à douter du désir de Duplessis qu'une structure métropolitaine soit mise en place à Montréal :

---

[153] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « 'Long Overdue' Bill Will Include Island », *The Gazette,* 16 octobre 1958 ; « Projet de loi pour un gouvernement métropolitain », *Montréal-Matin*, 16 octobre 1958.

[154] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Metropolitan Government Draws Near », *The Gazette,* 17 octobre 1958.

[155] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « On The Way To Metro », *The Star*, 17 octobre 1958.

[156] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Le régime métropolitain », *Le Presse*, 20 octobre 1958.

[157] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Le futur gouvernement métropolitain », *La Patrie*, 26 octobre 1958.

[158] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Blocs-Notes : Regime métropolitain », *Le Devoir,* 17 octobre 1958.

> Pourquoi [...] M. Duplessis a-t-il fait cette déclaration en faveur d'un organisme métropolitain nanti de pouvoirs extraordinaires tels le contrôle des services de la police et de la santé quand il y a à peine un mois, son ministre des affaires municipales, M. Dozois, déclarait à Québec qu'il ne fallait pas aller trop vite dans ce domaine?
>
> Comment se fait-il aussi que l'opposition au régime métropolitain soit dirigée par le maire Réginald Dawson, de Ville Mont-Royal, un ami de M. Duplessis?
>
> Ces observateurs sont d'avis que M. Duplessis est allé "à la pêche" avec sa déclaration et qu'il veut tout simplement éveiller l'opinion des administrateurs des municipalités de banlieue et les faire se rallier contre le projet.
>
> Selon eux, M. Duplessis pourrait fort bien aller jusqu'à déposer un projet de loi favorable à un gouvernement métropolitain dès le début de la session et laisser Montréal présenter sa formule d'un tel régime. Mais alors, devant l'opposition de toutes les municipalités de banlieue, il aurait beau jeu pour dire à notre administration municipale qu'il ne peut ainsi attaquer l'autonomie des petites municipalités[159].

De son côté, Pierre Des Marais rappelle ses réticences envers la mise en place d'un organisme métropolitain ; il s'interroge sur la façon dont l'autonomie municipale peut être préservée alors que l'organisme métropolitain aura, aux dires du premier ministre, toute l'autorité voulue[160].

Les municipalités de la banlieue apparaissent quant à elles partagées sur la question. Celles qui s'opposent à la mise en place d'un nouvel organisme métropolitain tiennent mordicus à leur autonomie, refusent de payer pour les autres et jugent un tel organisme inutile. Quelques-unes pourraient malgré tout collaborer à certaines conditions. Pour les municipalités qui appuient l'idée, l'autonomie municipale est jugée importante. Mont-Royal compte parmi les municipalités qui appuient le projet ; son maire, Réginald Dawson, qui est aussi président du Comité des maires de l'île de Montréal, reconnaît que certains problèmes ne peuvent être réglés isolément par les municipalités. Pour cette raison, il appuie la création d'un organisme qui « [...] permettra de coordonner les efforts des municipalités pour régler

---

[159] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Malgré sa déclaration, M. Duplessis ne voudrait pas de régime métropolitain », *Dimanche-Matin*, 20 octobre 1958.

[160] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « L'opinion de M. Pierre Des Marais sur le régime proposé par Québec », *La Patrie*, 26 octobre 1958.

les problèmes d'intérêt commun [...] »[161]. Plusieurs maires de la région hésitent par ailleurs à se prononcer « [...] de peur de venir en contradiction avec les autorités supérieures »[162].

À la veille du début de la nouvelle Législature à Québec, il semble de plus en plus que le gouvernement présentera une loi créant un organisme métropolitain[163]. *La Presse* lance une série de 12 articles où elle analyse plusieurs problèmes métropolitains. Tout en soulignant que, peu importe la formule retenue, les gouvernements supérieurs devront contribuer financièrement, les journalistes Jacques Delisle et Fernand Lévesque concluent que toutes les municipalités de l'île de Montréal doivent être fusionnées si Montréal veut conserver son titre de métropole du Canada :

> À Toronto, l'on ne doute à peu près plus qu'éventuellement l'on atteigne le stade où il sera possible de créer une grande ville s'étendant dans toute la région. [...].
>
> [...]
>
> [...] les problèmes déjà étudiés démontrent sans l'ombre d'un doute que Montréal et sa banlieue seront économiquement "étranglés" et relégués au second rang au Canada, si l'on ne réussit pas à se mettre d'accord — et très bientôt — pour corriger la situation, soit en fusionnant toutes les municipalités, ce qui semble l'idéal, soit tout au moins en créant un gouvernement métropolitain possédant des pouvoirs assez étendus pour garder à notre ville son titre de métropole de notre pays[164].

Après s'être réuni à six reprises au total, le Comité Croteau remet son rapport le 23 décembre 1958. Le rapport, adopté unanimement — bien que le conseiller Laberge considère qu'il n'aille pas assez loin —, respecte dans ses grandes lignes le rapport Paquette, mais va encore plus loin que ce dernier. Il propose la création d'une « Corporation du Grand Montréal » ayant juridiction sur un district métropolitain de 46 municipalités, soit les 32 muni-

---

[161] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Les municipalités désirent sauvegarder leur autonomie », *La Presse,* 22 novembre 1958 ; « Le gouvernement métropolitain et 19 maires de la région », *Le Petit Journal,* 2 novembre 1958. Sur 19 municipalités interrogées par *Le Petit Journal,* cinq favoriseraient la structure métropolitaine, huit la rejetteraient et six sont indécises ou refusent de se prononcer. Les municipalités qui s'opposent au projet sont : Côte-Saint-Luc, Saint-Léonard-de-Port-Maurice, Saint-Joseph-de-la-Rivière-des-Prairies, Pointe-aux-Trembles, Montréal-Nord, Dollard-des-Ormeaux, Anjou et Montréal-Est. Les municipalités qui appuient le projet sont : Montréal, Saint-Laurent, Saint-Michel, Mont-Royal et Hampstead.

[162] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Les maires de la région n'ont pas été consultés... », *La Presse,* 22 novembre 1958.

[163] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Legislature Will Shape Metro Plan », *The Gazette,* 17 novembre 1958 ; « Régime métropolitain pour Montréal et une aide accrue aux étudiants? », *Le Devoir,* 19 novembre 1958.

[164] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « La fusion, formule idéale pour la région de Montréal », *La Presse,* 2 décembre 1958. Cette série de 13 articles est publiée entre le 18 novembre et le 2 décembre 1958.

cipalités de l'île de Montréal, huit municipalités de la rive sud et six municipalités de l'île Jésus. Toutes les municipalités concernées conserveraient leur autonomie administrative. La Corporation exercerait des pouvoirs en matière : d'emprunt — elle exercerait les pouvoirs de la Commission métropolitaine qui serait abolie —, d'évaluation foncière, de fourniture d'eau, de parcs métropolitains, de police, de protection contre les incendies, de transport en commun — la Commission de transport tomberait sous sa juridiction —, d'urbanisme, de circulation, de santé, de bien-être social, de gestion des ordures ménagères, de défense civile, d'initiative économique et touristique, de règlement des heures de fermeture des magasins, d'émission des permis. Elle serait en outre responsable d'une salle de concert, du conseil des arts, du marché central, des hôpitaux, des ambulances, etc. Par rapport à la planification du territoire, la Corporation aurait la juridiction sur un territoire, la « région métropolitaine » couvrant 76 municipalités ; la Corporation n'exercerait aucune juridiction sur les 30 municipalités concernées en plus mais exercerait des pouvoirs de coordination et de planification. La Corporation proposée serait formée de 13 membres, six représentant Montréal et six la banlieue (quatre pour les municipalités de l'île, un pour la rive sud et un pour l'île Jésus). Le président serait nommé par le gouvernement du Québec[165].

6.5.2 Les opposants s'organisent

Les premiers commentaires suivant la publication du rapport sont favorables. Pour le *Star*, il s'agit plutôt d'une base de discussion que d'une proposition finale. Le quotidien questionne le territoire couvert par l'organisme — entre autres sur le fait que des municipalités de la rive sud et de l'île Jésus s'y retrouvent —, la composition et l'envergure du Conseil. Mais surtout, les divisions, tant à la Ville de Montréal qu'entre les municipalités, lui apparaissent l'obstacle le plus susceptible d'entraver le projet. Dans cette perspective, il lui semble important que Montréal réunisse ses partenaires de la banlieue pour parvenir à un compromis acceptable par tous : « The more municipalities supporting the bill when it goes to Quebec,

---

[165] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Le Montréal métropolitain : 46 municipalités, un seul organisme », *La Presse*, 24 décembre 1958 ; « Les limites territoriales s'étendraient à la rive sud et à l'île Jésus », *Le Devoir*, 24 décembre 1958 ; « La Corporation du Grand Montréal », *Montréal-Matin*, 24 décembre 1958 ; « City Committee Proposes Six Suburban Divisions », *The Gazette*, le 24 décembre 1958 ; « Quebec Would Pick Chairman », *The Star*, 24 décembre 1958.

the sooner empowering legislation will be enacted »[166]. Les commentaires de *La Presse* vont dans la même direction ; tout en regrettant que des représentants de la banlieue n'aient pas été invités à participer aux activités du Comité Croteau, le quotidien remarque que l'adoption du projet par la Législature risque fort d'être retardée par les représentations de ces municipalités lors de l'étude du projet de loi[167].

Jacques Delisle de *La Presse*, à qui l'on doit une précédente série sur la gestion métropolitaine, récidive avec une série de cinq articles sur le rapport Croteau. Delisle appuie le territoire et la liste de services proposés par le comité. Il doute toutefois de l'équité du mode de représentation proposé. Il soulève également la question de la contribution financière des gouvernements supérieurs pour certains services. Il reprend là un des arguments clés de Paul Sauriol du *Devoir*. Bien que la solution qu'il préconise soit la fusion, il reconnaît que les oppositions au projet dictent la prudence. Aussi, l'augmentation de la juridiction et des pouvoirs de la Commission métropolitaine, entre autres en matière de gestion de l'industrie du taxi et d'évaluation uniforme, lui apparaît la voie la plus réaliste ; l'augmentation progressive des pouvoirs serait ainsi facilitée par la suite[168].

Les premières réactions des municipalités de la banlieue au rapport Croteau semblent donner raison à la prudence du commentateur de *La Presse*. Quelques-unes sont fermement opposées au rapport ; en particulier, Lachine, LaSalle et Anjou. Par exemple, le maire de LaSalle considère l'ensemble du rapport « stupide ». Les municipalités de la rive sud s'opposent à leur inclusion dans un tel organisme, à part Longueuil qui démontre une certaine ouverture. Trois raisons motivent les réticences des municipalités envers le rapport Croteau : (1) Le mode de représentation proposé contrarie l'ensemble des municipalités ; (2) toutes s'opposent à l'amalgamation des divers services de polices et de protection contre les incendies ; (3) plusieurs craignent que la mise en œuvre du projet entraînent des hausses de taxes. Le nombre important de pouvoirs attribués à la Corporation fait également craindre à

---

[166] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Pattern For Metro », *The Star*, 26 décembre 1958.

[167] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Un plan de régime métropolitain », *La Presse*, 27 décembre 1958.

[168] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Pourquoi distinguer district et région? », *La Presse*, 27 décembre 1958 ; « Une représentation vraiment équitable », « Quelle pourrait être la solution », *La Presse*, 29 décembre 1958 ; « Ce que ne dit pas le rapport Croteau », *La Presse*, 30 décembre 1958 ; « Si les villes de la région voulaient », *La Presse*, 31 décembre 1958 ; « Une réponse à deux objections », *La Presse*, 3 janvier 1959.

plusieurs une transformation de leur administration en simple percepteur de taxes. Mais la plupart des municipalités ne s'opposent pas à une forme légère de coordination ; le problème réside dans le rapport Croteau qui va trop loin. Certains maires, c'est le cas des maires de Hampstead et de Mont-Royal, rappellent le rapport Paquette qui leur semblent mieux adapté à la réalité[169].

La première contestation organisée du rapport Croteau provient des municipalités de l'île Jésus. Pour contrer le projet, elles se réunissent au début du mois de janvier 1959 où il est question d'un projet de corporation de comté évoqué depuis l'année précédente. Ce projet prévoit la fédération des municipalités de l'île Jésus au sein d'un organisme qui leur permettrait de discuter et régler les enjeux communs, d'élaborer un plan d'ensemble et d'imposer une taxe de vente dont les revenus seraient redistribués entre elles. Le maire de Saint-Martin constate à cette occasion l'urgence pour les villes de l'île Jésus de se réunir avant qu'il ne soit trop tard : « On est à la veille de se faire manger si l'on ne bouge pas ». Le député provincial de Laval, Léopold Pouliot, tente de calmer les élus présents :

> « [...] Vous pouvez être rassurés ; c'est un projet sur le papier, rapporté dans les grands journaux. Il a été étudié, mais ça ne veut pas dire qu'il sera accepté à 100%. Vous prenez intérêt dans vos affaires, et je suis heureux de voir que vous prenez vos responsabilités. C'est en prenant vos responsabilités envers vos électeurs et électrices que vous en sortirez. [...][170].

Mais l'opposition ne provient pas seulement de l'extérieur de Montréal. À l'intérieur même du Conseil, l'unanimité est loin d'être atteinte. Plusieurs hésiteraient à confier autant de pouvoirs à une instance où la Ville ne détient pas la majorité. Des signataires du rapport commencent même à avoir certaines réserves. Parmi ceux-ci, le président du Comité exécutif de la Ville, J.-M. Savignac. Également, Alfred Gagliardi qui, même s'il a accepté de signer le rapport, considère qu'il va trop loin. Mais, dit-il : « Je suis d'avis cependant que nous de-

---

[169] Quelques 21 maires sont ici interrogés par le *Star*. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Area Mayors Air Opposition To Metro Plan », *The Star*, 27 décembre 1958 ; « Les maires des autres municipalités y sont opposés », *Dimanche-Matin*, 28 décembre 1958 ; « La plan Croteau vivement dénoncé par la majorité des maires de l'île », *Le Devoir*, 29 décembre 1958 ; « Croteau Met Plan Goes Too Far, Fear Of Most Suburban Mayors », *The Gazette*, 29 décembre 1958.

[170] Ce projet, émanant du maire de Sainte-Rose, Olier Payette, fut étudié au comité des bills privés en 1958. Mais devant l'opposition de certaines municipalités, dont Pont-Viau et Laval-des-Rapides, le gouvernement demanda aux municipalités d'arriver à un compromis avant qu'une législation soit adoptée. Déjà en 1953, un projet prévoyant le regroupement de toutes les municipalités au sein du Conseil de comté avait également été rejeté par Québec. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Les villes de l'île Jésus souhaitent un régime commun », *La Presse*, 5 janvier 1959 ; « Pour faire échec au rapport Croteau », *La Presse*, 12 janvier 1959.

vons tout de même soumettre quelque chose à Québec afin de connaître la réaction... »[171]. Le Conseil est également largement divisé ; il est assuré que les conseillers de la Ligue d'Action Civique et plusieurs de la classe « C » voteraient contre le projet. La division est si grande que l'administration songe à ne pas soumettre le projet au corps législatif municipal et le présenter directement au gouvernement. La raison officielle est que la rédaction du projet de loi n'est pas terminée Mais plusieurs soupçonnent la crainte d'une défaite au Conseil ; alors que d'autres émettent l'hypothèse que le rapport Croteau n'est qu'une façade pour permettre l'adoption d'un projet gouvernemental déjà rédigé[172].

La résistance apparaît du côté de la rive sud également. À l'invitation du maire de Jacques-Cartier, les dix municipalités concernées par le projet du rapport Croteau se réunissent le 9 janvier 1959 pour en discuter. Les arguments des municipalités de la rive sud pour s'opposer au projet ne diffèrent pas de ceux généralement présentés pour contester la pertinence d'un organisme métropolitain : préservation de l'autonomie, crainte des hausses de taxes, sentiment de ne pas partager des problèmes considérés « montréalais »[173]. Deux maires sont toutefois plus ouverts . Celui de Montréal-Sud reconnaît les enjeux métropolitains et considère que le projet doit être étudié sur cette base. Le maire de Lemoyne croit également qu'une étude sérieuse du rapport doit être entreprise plutôt que de le rejeter cavalièrement. Mais ces opinions ne traduisent pas le sentiment général. Les maires reconnaissent que les municipalités de la rive sud partagent des problèmes entre elles, mais pas avec Montréal. Aussi, adoptent-ils une résolution proposant la formation d'un comité chargé

---

[171] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Le bill du Grand Montréal ne serait pas soumis au Conseil », *Le Devoir,* 8 janvier 1959.

[172] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Le bill du Grand Montréal ne serait pas soumis au Conseil », *Le Devoir,* 8 janvier 1959 ; « L'administration craint qu'il n'y soit défait », *La Presse,* 8 janvier 1959.

[173] Lors de la seconde réunion tenue le 15 janvier, les maires de la rive sud, qui ont alors entamé l'étude du rapport Croteau affirme qu'il « [...] touche à trop de choses, n'attribue pas une juste répartition des dépenses et se mêle de certains problèmes d'ordre purement intermunicipal et non métropolitain ». VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Référendum proposé sur deux projets de régimes régionaux », *La Presse,* 16 janvier 1959.

d'étudier la pertinence d'établir une forme d'organisation régionale sur la rive sud ; une stratégie semblable à celle adoptée par les maires de l'île Jésus[174].

Face à ces diverses résistances, Lucien Croteau part en croisade. Aussi, affirme-t-il que :

> Montréal et sa région constituent aujourd'hui les éléments d'une grande métropole et les municipalités doivent prendre conscience de ce fait, abandonner la politique individuelle, rétrograde et isolationniste en face des grands problèmes de l'heure et d'un commun effort aborder ces problèmes à l'échelle de leur importance sur le plan métropolitain[175].

Lucien Croteau insiste sur l'intégration économique à Montréal d'une partie de la rive sud et de l'île Jésus, qui en font des secteurs qui ressemblent plus à Montréal que plusieurs municipalités de l'île, pour en justifier l'intégration au sein de l'organisme proposé. Ce dernier constate bien que la composition proposée pour le Conseil de la future Corporation en fait sourciller plus d'un. Il la justifie par l'impossibilité d'y représenter toutes les municipalités au risque d'hypothéquer l'efficacité et la souplesse du nouvel organisme. Il insiste aussi sur la représentation égale entre Montréal et la banlieue qui démontre, selon lui, « [...] l'esprit de coopération qui nous anime à l'égard des municipalités suburbaines »[176].

Ces déclarations sont loin de calmer l'opposition au projet. Les municipalités de l'île Jésus se réunissent une seconde fois le 11 janvier 1959. Regrettant encore une fois de n'avoir pas été consultés par les membres du comité Croteau, les maires de l'île s'entendent sur l'importance de faire front commun. C'est dans cette optique que 14 des 17 municipalités de l'île approuvent l'idée de présenter un projet de loi à Québec qui créerait un organisme

---

[174] Déjà en 1948, les municipalités de la rive sud avaient présenté un projet d'organisme régional. L'opposition de Saint-Lambert avait alors fait échouer le projet. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Opposition manifestée à l'annexion au régime métropolitain de Montréal », *La Presse,* 9 janvier 1959 ; « L'opposition au projet Croteau se manifeste de plus en plus, *Le Devoir,* 10 janvier 1959 ; « Mode de représentation du régime métropolitain », *La Presse,* 10 janvier 1959.

[175] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « "La politique isolationniste doit être mise de côté en face des grands problèmes" — L. Croteau », *Le Devoir,* 9 janvier 1959.

[176] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « "La politique isolationniste doit être mise de côté en face des grands problèmes" — L. Croteau », *Le Devoir,* 9 janvier 1959 ; « Il ne faut pas que Montréal règle seule, les problèmes des autres », *Montréal-Matin,* 9 janvier 1959 ; « Les problèmes de Montréal sont aussi ceux des autres », *La Presse,* 9 janvier 1959 ; « Croteau Discusses Metro Plan », *The Star,* 9 janvier 1959. Par ailleurs, Lucien Croteau accorde une série d'entrevues à *La Presse* où il détaille le projet du comité qu'il présidait : VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Deux groupes d'employés sont pleinement protégés », *La Presse,* 13 janvier 1959 ; « Si, demain, le régime métropolitain entrait en opération à Montréal », *La Presse,* 15 janvier 1959.

« souple et régional », la « Corporation interurbaine de l'île Jésus », qui ne compterait que les municipalités de l'île Jésus. L'organisme en question remplacerait le Conseil de comté, un organisme jugé désuet, qui ne regroupe alors plus que sept des 17 municipalités de l'île ; quatre d'entre elles prévoient d'ailleurs quitter cette structure à court terme. La stratégie fonctionne puisque la Corporation est créée quelques mois plus tard[177].

Les contestations de certains conseillers montréalais se poursuivent par ailleurs. Ainsi, le conseiller Roger Sigouin affirme que le Comité Croteau est illégal parce que sa formation n'a jamais été approuvée par le Conseil et qu'un avis légal a déjà confirmé que la création de comités ou de commission relevait de cette dernière instance[178]. Mais à l'intérieur du Conseil montréalais, la salve la plus sévère contre le projet Croteau provient de Lucien Saulnier, : « [...] il y a des problèmes municipaux ; mais l'addition [...] de plusieurs villes qui ont des problèmes municipaux, ça ne transforme pas les problèmes municipaux en problèmes "métropolitains" »[179].

Reprenant un à un les arguments des tenants d'une autorité métropolitaine, Lucien Saulnier leur oppose le principe de l'autonomie municipale — qui accepte les ententes intermunicipales — et la prise en charge par le gouvernement provincial — pour les problèmes ne pouvant être réglés autrement : « Une étude attentive révèle [...] que tout ce qu'on se plaît à qualifier de problèmes "métropolitains" ce sont la plupart du temps, des responsabilités spécifiques du gouvernement et de la province de Québec »[180]. Ainsi, en matière de transport, Lucien Saulnier s'oppose à la notion de routes métropolitaines qui, selon lui, ne peut qu'entraîner un fardeau supplémentaire sur les épaules des contribuables montréalais. Comment justifier, se demande-t-il, que des routes qui sont ailleurs considérées comme provinciales, soient « métropolitaines » dans la région de Montréal et supportées financièrement

---

[177] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « En jeu : le principe de l'autonomie municipale», *La Presse,* 12 janvier 1959 ; « Pour faire échec au rapport Croteau», *La Presse*, 12 janvier 1959. Mais l'organisme dispose de peu de pouvoirs. Le Législateur refuse d'ailleurs les demandes d'accroissement des pouvoirs qui lui sont présentées. Des transformations plus importantes surviennent en 1961 lors de la fusion de l'Abord-à-Plouffe, Laval-des-Rapides, Saint-Martin et Renaud qui donne naissance à Duvernay, premier pas vers la création de la Ville de Laval en 1965. Sur cette question, voir Lavoie (1998).

[178] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « On met en doute la légalité du "Comité Croteau" » », *Le Devoir,* 14 janvier 1959 ; « Comité Croteau : "illégal" dit M. R. Sigouin », *La Presse,* 15 janvier 1959.

[179] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Problèmes métropolitains : responsabilité provinciale », *La Presse,* 20 janvier 1959.

[180] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Problèmes métropolitains : responsabilité provinciale », *La Presse,* 20 janvier 1959.

seulement par les contribuables montréalais, alors que ces derniers paient pour toutes les routes de la province[181]?.

Pour Lucien Saulnier, il est révoltant de penser que l'on songe à relancer un gouvernement métropolitain, alors que 15 villes de l'île en font l'expérience depuis 36 ans avec la Commission métropolitaine. Cette expérience est pour lui désastreuse. Premièrement, en abandonnant une partie des créances des municipalités aidées en 1947, Montréal a renoncé à 18 millions de dollars ; il aurait été plus rentable, selon ce dernier, d'annexer les municipalités concernées pour pouvoir profiter du développement en période de croissance. Deuxièmement, l'exemple du boulevard métropolitain lui apparaît révélateur des difficultés pour un organisme métropolitain de concrétiser des projets ; en confrontant le cas du boulevard métropolitain avec celui de l'autoroute des Laurentides, dont la réalisation avance à grands pas, il est encore plus évident que le palier métropolitain n'est pas adapté pour ce genre de projets : « [...] cette notion que la construction de ce boulevard relevait d'une autorité métropolitaine nous a placé déjà dans des difficultés tellement considérables, qu'elle va appeler d'ailleurs bientôt le secours du gouvernement provincial »[182].

Lucien Saulnier rejette par ailleurs l'argument selon lequel une administration métropolitaine est la seule façon pour Montréal de conserver son titre de métropole face à Toronto. L'évolution des statistiques démographiques, financières et de l'industrie de la construction démontrent toutes que Montréal conservera ce titre pour longtemps encore. Les problèmes administratifs n'ont pour lui aucun rôle à jouer dans ces domaines. S'il est un problème auquel Montréal a à faire face, il est plutôt d'ordre financier. Aussi, il faut que Montréal réussisse à percevoir la part qui lui est due par Québec ; et ce n'est pas en instaurant un gouver-

---

[181] Il applique le même raisonnement pour le contrôle des finances municipales, pour le contrôle de la pollution, qui sont pour lui des fonctions provinciales. Quant à la planification, il propose que chaque ville de la province ait un plan d'urbanisme et que le gouvernement provincial établisse un plan d'ensemble pour les routes, les ponts et les travaux publics. Au contraire des autres fonctions, la police est selon lui d'ordre local. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Problèmes métropolitains : responsabilité provinciale », *La Presse,* 20 janvier 1959 ; « Québec devrait avoir un plan d'ensemble de routes, de ponts », *La Presse,* 21 janvier 1959 ; « La police, fonction locale », *La Presse,* 21 janvier 1959.

[182] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « "Expérience désastreuse de 36 ans" (M. Saulnier) », *La Presse,* 22 janvier 1959.

nement métropolitain, un moyen pour le gouvernement provincial de se délester de ces responsabilités financières envers Montréal, que cet objectif sera atteint[183].

De leur côté, les municipalités de la banlieue poursuivent l'élaboration de leur stratégie. Pour donner plus de poids à leur action, les municipalités de l'île de Montréal invitent les municipalités de la rive sud et de l'île Jésus à une réunion conjointe. Trente-deux représentants des 45 municipalités concernées par les propositions du rapport Croteau se réunissent à l'hôtel de ville de Mont-Royal le 21 janvier 1959. Ils adoptent une résolution demandant au Comité exécutif des municipalités de l'île de Montréal, auquel siègent 13 personnes, augmenté de deux représentants, un pour la rive sud et l'autre pour l'île Jésus, de compiler les mémoires de toutes les municipalités afin de rédiger un mémoire conjoint. Ce mémoire devra préciser les raisons pour lesquelles les municipalités s'opposent au rapport Croteau. Mais une fois de plus, le maire Dawson affirme qu'il n'est pas totalement opposé à une « autorité métropolitaine » de conciliation et d'arbitrage aux pouvoirs réduits dont seules les municipalités du « district central » feraient partie[184].

À l'approche de l'étude du projet de loi par la Législature provinciale, les municipalités de banlieue préparent toujours la rédaction de leur mémoire conjoint. Mais déjà, à travers la multitude de positions individuelles, certaines tendances se dégagent. Parmi celles-ci, les municipalités semblent vouloir insister sur le « ménage » à entreprendre dans la gestion interne de la Ville de Montréal avant d'aller plus avant dans une réforme métropolitaine. Aussi, les municipalités de la rive sud et de l'île Jésus ne se sentent pas concernées par les enjeux de l'île de Montréal, alors que les villes de l'île critiquent le rôle que le rapport Croteau leur

---

[183] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Montréal demeurera la métropole du pays », *La Presse,* 21 janvier 1959 ; « Où M. Saulnier est d'accord avec MM. Lafaille et Croteau », *La Presse,* 23 janvier 1959 ; « Essentiellement un problème financier », *La Presse,* 24 janvier 1959.

[184] Les municipalités pourront quand même faire des représentations individuelles au gouvernement. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « La banlieue prépare un mémoire collectif », *La Presse,* 22 janvier 1959 ; « Montreal Suburbs To Oppose Plans For Metro System », *The Star,* 22 janvier 1959. Face à ce front commun, le maire de Montréal-Sud, ville située sur la rive sud du Saint-Laurent, fait figure d'original. Il adhère totalement à la vision métropolitaine « défendue par les sociologues et les économistes » et croit en la nécessité de créer rapidement un organisme qui serait responsable des égouts, du transport, du bien-être social, de la police, de la protection contre les incendies, de l'urbanisme, etc... Il faut, dit-il : « [...] réaliser que nous sommes solidaires les uns des autres et qu'on ne peut tendre au progrès que par la coordination de nos efforts vers une unité, dans laquelle on trouverait un concept d'ordre social, susceptible de répondre aux exigences et aux besoins de notre temps ». VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « La situation particulière de Montréal-Sud », *La Presse,* 23 janvier 1959.

réserve. Mais les mémoires individuels de quelques municipalités reconnaissent des domaines, pas tous les mêmes, sur lesquels un organisme léger pourrait avoir juridiction[185].

À la veille de leur départ vers la Législature québécoise, les municipalités de la banlieue, tout comme les conseillers montréalais, n'ont pu encore prendre connaissance du projet de loi préparé par la Ville de Montréal. Certains conseillers montréalais tentent bien d'influencer l'administration pour en obtenir une copie, mais sans succès. Le projet de loi est donc présenté au gouvernement provincial sans avoir préalablement été soumis au Conseil[186].

6.5.3 La première étape du comité des bills privés : improvisation et négociations

L'étude annuelle des amendements à la charte de la Ville de Montréal pour 1959 est entreprise le 3 février. L'affluence au Parlement québécois est importante : en plus de la délégation montréalaise, plusieurs municipalités de la banlieue y ont des représentants[187]. Le comité des bills privés débute l'étude des demandes montréalaises alors que la rédaction du projet de loi concernant l'organisme métropolitain, qui consiste en une annexe aux amendements demandés à la charte de la Ville de Montréal, n'est pas encore terminée. Plusieurs notent la précipitation dans laquelle l'exercice se déroule. Les rumeurs vont bon train[188]. Cependant, le premier ministre Duplessis dévoile ses balises dès le début de l'étude des amendements à la charte de Montréal, bien que le projet d'organisme métropolitain soit loin d'être ficelé. Pour celui-ci, la base de discussion doit être le rapport Paquette, le seul « qui a étudié un projet bien défini », plutôt que le rapport Croteau, qui veut « tout faire d'un même

---

185 Les villes de Lachine, Mont-Royal, LaSalle, Beaconsfield et Saint-Laurent présentent un mémoire. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Pourquoi l'opposition des villes de banlieue », *La Presse,* 30 janvier 1959 ; « Services métropolitains et intermunicipaux en banlieue », *La Presse,* 2 février 1959.

186 VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « "Distribuez, au moins, des copies du projet de bill!" », *Le Devoir,* 28 janvier 1959 ; « On continue de garder le secret », *Le Devoir,* 29 janvier 1959 ; « 'City' Gave Notice — But Where Is Bill? », *The Gazette,* 29 janvier 1959.

187 VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Services métropolitains et intermunicipaux de banlieue », *La Presse,* 2 février 1959.

188 Certains affirment que le gouvernement limitera le projet aux villes de la Commission métropolitaine plus quelques autres. Mais la rumeur la plus persistante, d'ailleurs alimentée par le maire de Montréal lui-même, suppose que le projet sera approuvé en principe par le comité des bills privés mais reporté à l'année suivante pour que les parties puissent parvenir à une entente. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Le bill de Montréal discuté ; vœu du maire sur la taxe de $10 », *Le Devoir,* 3 février 1959 ; « Quebec Expects Croteau Report By Next Week », *The Star,* 3 février 1959 ; « Metropolitan Government Not Likely Until Next Year », *The Gazette,* 3 février 1959.

coup ». Aussi, le premier ministre considère que l'organisme métropolitain qui sera discuté la semaine suivante doit remplacer la Commission métropolitaine et s'appliquer aux 15 municipalités déjà membres de cet organisme. Les fonctions où il aurait juridiction devraient, selon ce dernier, être l'évaluation foncière, la circulation, la protection contre les incendies, le bien-être social et la police. Le premier ministre répond donc rapidement aux inquiétudes des municipalités de l'île Jésus, de la rive sud et d'une partie de l'île de Montréal, en les excluant, dans un premier temps, du nouvel organisme[189]. Les « jeux de couloirs » semblent donc avoir réussi[190].

La réaction du maire de Montréal démontre la conviction relative de son administration dans le projet qu'il présente :

> Nous sommes ici pour faire une tentative, pour faire approuver le principe.
>
> L'état actuel des choses est injuste pour la population de Montréal. Nous comprenons, en toute loyauté, que nous ne pouvons pas tenter de régler une injustice en en créant une autre. Nous pouvons régler le problème dans la justice, l'autonomie, la liberté de tous[191].

Les maires des municipalités de la banlieue se réjouissent de l'annonce du premier ministre. Les deux avocats représentant les municipalités de la rive sud et de l'île Jésus sont d'autant plus satisfaits que le premier ministre répond à leurs inquiétudes avant même qu'ils aient eu à plaider. Lucien Saulnier, chef de file de la Ligue d'action civique, également pré-

---

[189] Mais même sous cette forme allégée, le projet est loin de faire l'unanimité. Pierre Des Marais, tente de le discréditer en rappelant aux membres du comité des bills privés qu'il n'a jamais été soumis au Conseil. Pour Duplessis : « Les contribuables de Montréal ont le droit de présenter un bill. Pas seulement le conseil. Le conseil dépense et les montréalais paient ». VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Le rapport Croteau est tombé sous les coups de la hache... », *Le Devoir,* 3 février 1959 ; « Metro Rule Is Limited By Premier », *The Star,* 4 février 1959 ; « La ville de Montréal n'a pas de projet de Régime métropolitain », *La Presse,* 4 février 1959 ; « Le régime métropolitain limité à 15 municipalités », *La Presse,* 4 février 1959 ; « Le nouveau régime métropolitain sera formé des quinze municipalités composant la Commission métropolitaine », *Montréal-Matin,* 4 février 1959 ; « Premier Presses Metro Planning », *The Gazette,* 4 février 1959.

[190] *La Presse* considère, quelques jours avant l'ouverture des audiences du comité des bills privés, que : « La présente session de la Législature provinciale aura certainement été une des plus actives depuis plusieurs années, au Québec. [...]. [...] Québec, de par la loi, autorité suprême en matière municipale, s'est transformé en un théâtre, ou jamais les jeux de coulisse n'ont eu autant d'importance » VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Pourquoi l'opposition des villes de banlieue », *La Presse,* 30 janvier 1959.

[191] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Le régime métropolitain limité à 15 municipalités », *La Presse,* 4 février 1959. Au moment où s'amorcent les audiences du comité des bills privés, des représentants des municipalités de la banlieue y vont de quelques annonces. Ainsi, Lachine dénonce avec véhémence le rapport Croteau. De son côté, la Ville de Duvernay propose la création de cinq « corporations interurbaines » une pour le centre, l'est et l'ouest de l'île de Montréal, une pour la rive sud et une pour l'île Jésus, afin que ces groupes de municipalités puissent coopérer dans certains problèmes communs. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Duvernay et Lachine refusent entièrement le projet métropolitain », *La Presse,* 4 février 1959.

sent, croit pour sa part que le gouvernement tente, une fois de plus, d'échapper à ses responsabilités, puisqu'il n'annonce pas en contrepartie vouloir prendre en charge des fonctions qu'il considère provinciales plutôt que métropolitaines[192].

Les principaux quotidiens accueillent favorablement les intentions gouvernementales. Gérard Filion, directeur du *Devoir* un des plus redoutables critiques de Duplessis, rappelle que l'opposition généralisée au rapport Croteau dicte la prudence au gouvernement. Aussi, applaudit-il la décision de ne pas inclure les municipalités de la rive sud et de l'île Jésus, qui doivent plutôt mettre en place un gouvernement régional « qui leur soit propre ». Pour l'éditorialiste, le rapport Paquette est d'ailleurs une bien meilleure base de discussion, qui respecte mieux l'exigence de construire une telle structure « du bas vers le haut »[193]. Le *Star*, reconnaissant que le rapport Croteau provoque trop de mécontentement tant pour le territoire juridictionnel, le nombre de fonctions métropolitaines et la représentation proposée, considère qu'il est possible pour le gouvernement d'aller de l'avant en s'inspirant plutôt du rapport Paquette[194]. Quant à la *Gazette*, la prudence gouvernementale lui apparaît également de mise, surtout qu'un organisme métropolitain appelle la coopération et la confiance. Aussi, selon le quotidien : « A wise care and thoroughness in procedure is very different from indifference or delay ». Un organisme métropolitain doit plutôt être envisagé comme une structure évolutive accompagnant les consensus. Dans cette optique, et en s'inspirant du rapport Paquette, seule une structure métropolitaine dont la représentation est équilibrée et les pouvoirs bien définis peut permettre de préserver l'autonomie municipale et d'engager la coopération simultanément[195].

Alors que le comité des bills privés de la Législature termine l'étude de la première partie des amendements demandés par Montréal, l'étude de la deuxième partie, qui porte sur l'organisme métropolitain à créer, est repoussée au 17 février, de façon à ce que la Ville puisse en modifier la portée en accord avec les premières observations du premier ministre.

---

[192] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Le déclaration du premier ministre réjouit les maires », *La Presse,* 4 février 1959.

[193] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Une approche réaliste au gouvernement métropolitain », *Le Devoir,* 3 février 1959.

[194] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Shrunked Battlefield », *The Star,* 4 février 1959.

[195] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Rush Is No Haste », *The Gazette,* 4 février 1959.

Ce dernier affirme d'ailleurs que, malgré qu'il exclut pour le moment les municipalités de la rive sud et de l'île Jésus de l'autorité à créer, il est toujours possible que d'autres villes de l'île de Montréal, en plus des 15 déjà membres de la Commission métropolitaine, y soient incluses[196].

Ce délai fait repartir les rumeurs de plus belle. Certains craignent que le premier ministre profite de la nouvelle entité administrative pour « couper des têtes », comme Pierre Des Marais, J.-N. Drapeau et certains maires de la banlieue qui, même s'ils appuient l'Union Nationale, « embarrasseraient » le gouvernement. Le premier ministre n'aurait pour ce faire qu'à limiter la représentation des municipalités au nouvel organisme[197].

Les municipalités de l'île de Montréal s'inquiètent des intentions du premier ministre. Les 15 municipalités les plus susceptibles d'être concernées par le nouvel organisme se réunissent le 8 février. Les maires de Côte-Saint-Luc et de Dorval, deux municipalités pressenties pour en faire partie, sont également à la rencontre comme observateurs[198]. La réunion est l'occasion pour ces maires de réitérer leur rejet du rapport Croteau. Ils se disent toutefois disposés à accepter un organisme métropolitain inspiré du rapport Paquette. Ainsi, ils reconnaissent le caractère métropolitain de certains services tels l'aqueduc et les égouts, la circulation, l'uniformisation des méthodes d'évaluation, la gestion des permis de taxi et la gestion des heures d'ouverture des magasins. Les maires demandent de rencontrer le pre-

---

[196] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « 12 articles retirés — Étude de la deuxième partie le 17 février », *La Presse,* 5 février 1959 ; « Gouvernement métropolitain : l'étude du bill est remise au 17 février, *Le Devoir,* 5 février 1959.

[197] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Le premier but de M. Duplessis : couper des têtes », *Le Devoir,* 5 ou 6 février 1959.

[198] Il est question d'ajouter cinq municipalités aux 15 déjà membres de la Commission métropolitaine. Il s'agit de Dorval, Côte-Saint-Luc, Anjou, Saint-Léonard et Rivière-des-Prairies. Ces trois dernières refusent de participer à quelque discussion que ce soit, rejetant catégoriquement toute forme de structure métropolitaine. Il est alors question qu'elles présentent, peut-être avec Dorval et Côte-Saint-Luc, une déclaration conjointe. Seules Anjou, Saint-Léonard et Rivière-des-Prairies présentent finalement un mémoire conjoint s'opposant à être incluses dans le nouvel organisme pour préserver leur autonomie et éviter les hausses de taxes. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Nous n'irons pas aider Montréal à violer notre propre autonomie », *Le Devoir,* 7 février 1959 ; « 3 villes de la banlieue nord-est à Québec pour s'opposer au projet », *La Presse,* 10 février 1959.

mier ministre pour lui remettre un mémoire où leur position est détaillée. Une délégation de cinq maires, dirigée par le maire Dawson de Mont-Royal, est nommée à cet effet[199].

Le 10 février, les avocats de la Ville de Montréal transmettent au Comité exécutif, pour la première fois, une copie du projet de loi concernant l'administration métropolitaine qui doit être présenté à Québec le 17 suivant. De façon surprenante, ce projet de loi est une version légale presque intégrale du rapport Croteau. Il prévoit, en 102 articles, la création de la « Corporation du Grand Montréal ». Ni le territoire prévu ni les fonctions attribuées au nouvel organisme n'ont été modifiés pour tenir compte des commentaires fait précédemment par le premier ministre[200]. De leurs côtés, les municipalités de la banlieue, Réginald Dawson à leur tête, réagissent promptement et rencontrent le premier ministre le 12 février. Ce dernier leur assure qu'ils n'ont rien à craindre pour leur autonomie[201].

Malgré l'opposition de la banlieue et les commentaires précédents du premier ministre, le Comité exécutif de la Ville de Montréal entend donc toujours présenter un projet de loi inspiré directement du rapport Croteau[202]. Cette attitude est encore plus surprenante à la lumière du support de plus en plus relatif que la majorité des membres de l'Exécutif de la Ville accorde aux recommandations de ce rapport. Outre les opposants déjà connus, Pierre Des Marais et J.-N. Drapeau, les autres membres du Comité exécutif, le maire Sarto Fournier, Alfred Gagliardi, J.-M. Savignac, Murray Hayes et J.-H. Dupuis, tous signataires du rapport Croteau, « affirment à qui veut l'entendre que le "bill Croteau" ne fait par leur affaire mais qu'il doit être présenté à Québec afin "qu'il y ait quelque chose de soumis" »[203]. Le maire et le président du Comité exécutif vont même jusqu'à affirmer que leur signature du rapport

---

[199] Les maires Dawson de Mont-Royal, Cousineau de Saint-Laurent, McDuff de Montréal-Est, Lacharité de LaSalle et Pratt de Dorval sont délégués. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Les maires des municipalités de banlieue manifestent à nouveau leur opposition au Plan Croteau et soumettront un mémoire à M. Duplessis », *Le Devoir,* 9 février 1959 ; « Metro Question To Be Discussed By Suburban Mayors », *The Gazette,* 9 février 1959 ; « Une première délégation auprès de M. Duplessis », *La Presse,* 9 février 1959.

[200] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Metro Plan Goes Before Executive », *The Star,* 11 février 1959 ; « Le bill Croteau ne tient pas compte des recommandations de M. Duplessis », *Le Devoir,* 11 février 1959.

[201] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Les municipalités de la banlieue de Montréal demandent protection », *Le Devoir,* 13 février 1959. .

[202] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « La Chambre de Commerce préconise la création d'un organisme de contrôle », *Le Devoir,* 13 février 1959 ; « On présenterait le projet municipal actuel de gouvernement métropolitain », *Montréal-Matin,* 13 février 1959.

[203] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « La Chambre de Commerce préconise la création d'un organisme de contrôle », *Le Devoir,* 13 février 1959.

Croteau « [...] n'était qu'une procédure, un geste de routine. [...] Il y a au moins 2/3 de ce bill que nous ne voulons pas! »[204]. À la veille de son départ pour Québec, le Comité exécutif montréalais n'a toujours pas réussi à rédiger une ébauche résumant réellement ses intentions quant au projet de loi. Sa position apparaît de plus en plus nébuleuse[205].

6.5.4 L'étude du projet de loi créant la Commission du Grand Montréal

Tel que prévu, l'étude des amendements à la charte de Montréal se poursuit le 17 février 1959. Au début de la séance, les différents groupes présents commentent le projet. Les membres du Comité exécutif dévoilent alors leur véritable opinion sur le rapport Croteau. Le président du Comité exécutif, J.-M Savignac, affirme s'opposer à toutes les conclusions du rapport ; il justifie sa signature au bas de ce dernier par son désir d'en faire une base de discussion. Il ajoute même que le rapport Croteau est « troublant » et se questionne sur l'avenir de Montréal si tous les articles du projet de loi sont adoptés. Pour ce dernier, il est préférable de revenir au rapport Paquette :

> Ce qu'il faut aux municipalités de l'île de Montréal, c'est tout simplement un organisme de conciliation et d'arbitrage, un système basé sur la compréhension et le bon voisinage. Le système préconisé par M. Croteau est arbitraire et souverainement injuste. On veut créer un système d'arrondissements, de "burroughs". J'y suis opposé de toute mon âme[206].

J.-M. Savignac se retrouve ainsi près des opinions de son prédécesseur à la présidence du Comité exécutif, Pierre Des Marais. Ce dernier rappelle son opposition au rapport Croteau et propose d'élargir les pouvoirs de la Commission métropolitaine, ce qui pourrait permettre d'encourager le climat de bonne entente qui y règne. Lucien Croteau avoue sa surprise, particulièrement aux propos du président du Comité exécutif. Pour lui, les problèmes métropolitains sont réels et il faut un organisme capable de les régler. Son projet n'est que

---

[204] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « La Chambre de Commerce préconise la création d'un organisme de contrôle », *Le Devoir,* 13 février 1959 ; « L'étude du bill rédigé d'après le rapport Croteau est amorcée », *La Presse,* 13 février 1959 ; « Metro Plan Still In The Air », *The Gazette,* 13 février 1959.

[205] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Montréal s'en va à Québec les mains vides », *Dimanche-Matin,* 15 février 1959 ; « Ce gouvernement métropolitain, une nouvelle "capitulation"? », *La Patrie,* 15 février 1959.

[206] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « M. Savignac opposé à toutes les conclusions du rapport Croteau », *La Presse,* 18 février 1959.

l' « explication » du rapport Paquette. Il insiste sur l'importance d'avoir un organisme qui ne soit pas restreint à l'arbitrage mais qui puisse prendre des décisions[207].

Les maires dont les municipalités sont susceptibles de faire partie du nouvel organisme sont entendus après les représentants de Montréal. C'est Réginald Dawson, président du comité des municipalités de la banlieue de Montréal qui en présente la position. Il reprend un à un les arguments discutés depuis quelque temps déjà. Les municipalités de la banlieue de l'île ne reconnaissent pas l'argument selon lequel elles ne paient par leur juste part des services directs et indirects qu'elles consomment de Montréal. Pour les premiers, le maire Dawson souligne que les villes concernées sont facturées par Montréal. Pour les seconds, il oppose le même genre de services que rendent les villes de la banlieue pour les habitants montréalais. En fait, si l'on considère toutes les dépenses effectuées par les habitants de la banlieue à Montréal, ces derniers sont une source de revenus importants. Le maire Dawson met en garde les autorités provinciales de créer un État dans l'État, s'il va de l'avant avec les propositions du rapport Croteau. Il affirme, malgré tout, que les municipalités membres de la Commission métropolitaine approuvent la mise en place d'un organisme limité, « [...] ayant des pouvoirs de coordination et d'arbitrage sur un territoire restreint », afin « [...] d'assurer le développement rationnel et fonctionnel de la région de Montréal »[208].

Au cours de la première séance du comité des bills privés consacré à l'étude du projet de loi sur la création d'un nouvel organisme métropolitain, 17 articles sont acceptés et 10 sont biffés. L'étude des autres articles — le projet en compte 102 —, qui sont jugés plus problématiques, est reportée. Tel que prévu, les articles biffés visent à ramener la portée de l'organisme à des dimensions plus modestes. Ainsi, les clauses concernant l'île Jésus et la rive sud sont éliminées. La « Corporation de Montréal métropolitain » — le premier ministre s'oppose à ce que l'organisme prenne le nom de « Grand Montréal » —, sera formée des 15

---

[207] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « M. Savignac opposé à toutes les conclusions du rapport Croteau », *La Presse,* 18 février 1959 ; « Montréal affiche son manque de cohésion à la face de la province — Que veut-on? », *Le Devoir,* 18 février 1959 ; « Problème métropolitain, problème humain », *Montréal-Matin,* 18 février 1958 ; « "Il est illogique de prétendre que le projet de loi actuel ne peut-être considéré comme le bill de Montréal" », *Montréal-Matin,* 18 février 1959 ; « Duplessis Wants Autonomy : For Suburbs In Metro Plan », *The Gazette,* 18 février 1959.

[208] Quelques municipalités font par la suite connaître leur opinion respective. Plusieurs remettent en cause la qualité de l'administration montréalaise et la comparent à l'efficacité de leur gestion. Plusieurs insistent sur l'importance de l'autonomie. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Ferme opposition des maires des municipalités de la banlieue », *Le Devoir,* 18 février 1959 ; « "Organisme limité", propose un groupe de municipalités », *La Presse,* 18 février 1959. ; « Evolution, No Revolution — Suburbs », *The Gazette,* 18 février 1959.

municipalités déjà membres de la Commission métropolitaine de Montréal. Vingt-neuf personnes y siégeront ; 14 représentant Montréal et 14 les municipalités de la banlieue — une par municipalité. Le président sera quant à lui nommé par le gouvernement. Les clauses concernant les responsabilités de l'organisme en matière de bien-être social et de création de parcs métropolitains sont également biffées. Quelques points, comme le mode de nomination des membres de la nouvelle Corporation font l'objet d'un débat. On craint, dans ce cas, qu'il vise à éliminer les adversaires politiques de l'Union Nationale du palier métropolitain ; Pierre Des Marais et J.-N. Drapeau sont particulièrement concernés. D'ailleurs, en faisant nommer les représentants au nouvel organisme par un vote du Conseil, il apparaît assuré que peu de représentants de la Ligue d'Action Civique s'y retrouveront étant donné la domination du Ralliement du Grand Montréal au Conseil[209].

Au second jour de l'étude du projet de loi, le territoire, le mode de nomination, le salaire des membres et l'année financière sont définitivement fixés[210]. Par ailleurs, la nouvelle corporation se voit attribuer les responsabilités de contrôler les rôles d'évaluation, de rechercher une formule pour régler le problème du transport en commun et de conclure des ententes entre les municipalités et l'Office d'initiative économique de Montréal pour l'utilisation de services de cette dernière[211]. Les questions du contrôle métropolitain des taxis et des heures d'ouverture des commerces restent en suspens.

La manière dont la question de la confection d'un nouveau rôle d'évaluation se règle est révélatrice de l'état d'esprit des représentants montréalais durant les séances du comité. Par exemple, face aux récriminations des municipalités de la banlieue sur cette question, le maire de Montréal affirme : « Puisque notre offre n'a pas l'heur de plaire, nous sommes prêts

---

[209] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Le Montréal Métropolitain : 15 villes — 29 "conseillers" », *La Presse,* 18 février 1959 ; « Vers un rôle d'évaluation métropolitain », *La Presse,* 18 février 1959 ; « 17 articles sur 102 acceptés, 10 biffés, les autres à l'étude », *La Presse,* 18 février ; « La Ligue d'Action Civique n'aura pas beaucoup de représentants... », *La Presse,* 18 février 1998 ; « Premier souci : augmenter le nombre des membres et leur voter de gros salaires! », *Le Devoir,* 18 février 1958 ; « "La Corporation du Montréal Métropolitain", *Montréal-Matin,* 18 février 1958 ; « Duplessis Wants Autonomy : For Suburbs In Metro Plan », *The Gazette,* 18 février 1959.

[210] Il est encore question d'inclure Côte-Saint-Luc, Dorval, Anjou et Saint-Léonard-de-Port-Maurice au nouvel organisme. Mais le premier ministre donne raison aux procureurs de ces municipalités en justifiant sa décision sur les charges trop lourdes, pour des municipalités si jeunes, que pourrait entraîner leur inclusion. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Comment on désignera les 29 membres de la nouvelle Corporation », *La Presse,* 19 février 1959.

[211] L'entente prévoit que chaque municipalité établisse son rôle d'évaluation selon les normes de Montréal et que les contestations soient soumises à la Corporation.

à accepter toute autre proposition. Il ne faut pas oublier que les deux prochaines années constitueront une période expérimentale pour le nouvel organisme »[212]. Le climat n'est donc pas aux négociations féroces induisant des changements majeurs. Ainsi, les commentateurs s'interrogent sur la portée du nouvel organisme qui, pour certains, ne différera de l'ancienne Commission que par son nom[213]. Malgré les critiques sévères de certains conseillers de l'opposition quant à l'attitude du premier ministre et des représentants montréalais durant les séances du comité des bills privés, le projet de loi se dirige sûrement vers son adoption[214].

6.6 Une Corporation modeste qui marque un changement important

Comparée aux différents scénarios jusque là envisagés, la nouvelle Corporation de Montréal métropolitain n'apparaît pas comme une rupture importante dans le paysage institutionnel de l'organisation administrative locale de l'agglomération montréalaise. Pourtant, la composition du Conseil de la Corporation, qui consacre la parité entre Montréal et les municipalités de la banlieue (Montréal dispose de 14 représentants et les municipalités de la banlieue de 14 également), marque une différence fondamentale entre cette dernière et l'ancienne Commission métropolitaine.

Dans les faits, la Commission métropolitaine de Montréal était un organisme dirigé par Montréal qui y détenait huit des 14 sièges. La Commission a d'ailleurs toujours été présidée par un représentant de Montréal. Malgré la complexité et le manque d'unité de la politique montréalaise de cette époque, de même que l'ouverture manifeste de certains représentants montréalais à l'égard d'une coopération régionale, il reste que Montréal a la main haute sur la Commission métropolitaine. La Corporation de Montréal métropolitain change cette donne

---

[212] L'étude de la confection du rôle d'évaluation fait l'objet d'un débat animé. Les municipalités de la banlieue s'opposent à ce que Montréal confectionne leur rôle d'évaluation respectif. Il appert qu'aussitôt les principes de base dépassés et les discussions touchant des enjeux concrets, le consensus minimal est ébranlé ; pour certaines municipalités, il est inacceptable que la confection d'un nouveau rôle d'évaluation, qui leur coûte habituellement 5 000$, leur coûte sous le nouveau régime jusqu'à 100 000$. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Étude entreprise dans la confusion », *La Presse,* 19 février 1959 ;

[213] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « Comment on désignera les 29 membres de la nouvelle Corporation », *La Presse,* 19 février 1959 ; « Le financement de la Corporation du Montréal métropolitain », *La Presse,* 19 février 1959 ; « Simple changement de nom ; les pouvoirs restent les mêmes?, *La Presse,* 19 février 1959 ; « Duplessis Pleased With Proposed 'Marriage' », *The Gazette,* 19 février 1959 ; « La Corporation de Montréal prend forme », *Le Devoir,* 19 février 1959 ; « Établissement d'un rôle d'évaluation uniforme », *Montréal-Matin,* 19 février 1959.

[214] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 5 : « C'est un véritable cirque », *Le Devoir,* 19 février 1959.

radicalement. Aussi, dans le contexte des changements politiques et institutionnels qui surviennent alors, le nouvel organisme porte en lui les germes pour que la rupture entre les municipalités de la banlieue et Montréal se confirme.

Pourtant, les premiers mois d'existence de la Corporation de Montréal métropolitain auraient pu laisser croire au début d'une nouvelle dynamique en matière de gestion métropolitaine à Montréal.

6.6.1 La mise en place de l'organisme

Le 5 mars 1959, la « Loi concernant La Corporation de Montréal Métropolitain », section II de la « Loi modifiant la charte de la cité de Montréal et concernant la Corporation de Montréal Métropolitain », est sanctionnée[215]. La Corporation remplace la Commission 30 jours après cette date. La loi respecte les grandes lignes des décisions prises au cours des délibérations du comité des bills privés : ainsi, le territoire, la composition du Conseil, les procédures concernant la nomination du président restent inchangés. Le maire de Montréal siège d'office au conseil de la Corporation. Tous les autres représentants, tant de Montréal que des municipalités de la banlieue, sont nommés par leur conseil municipal respectif. Les représentants de Montréal doivent habiter sur le territoire de la ville et, contrairement aux représentants de la banlieue, ne sont pas obligatoirement membres du Conseil. Le mandat des membres de la Corporation est fixé à trois ans et n'est pas synchronisé à leur mandat municipal ; certains peuvent donc encore siéger à la Corporation tout en n'étant plus élus dans la municipalité qu'ils représentent[216].

Les pouvoirs accordés à la Corporation sont modestes et conditionnels à la bonne entente et à la participation active de tous ses membres. Ainsi, la Corporation peut rendre des services en matière d'urbanisme à toute municipalité qui lui en fait la demande. Elle peut conclure avec les municipalités des ententes en matière de protection contre les incendies, police, santé, de frais d'hospitalisation, de construction d'hôpitaux, de permis municipaux,

---

[215] Statuts du Québec, 7-8 Eliz. II, chap. 52, *Loi modifiant la charte de la cité de Montréal et concernant la Corporation de Montréal Métropolitain*, section II : *Loi concernant La Corporation de Montréal Métropolitain*, sanctionnée le 5 mars 1959, p. 186.

[216] Statuts du Québec, 7-8 Eliz. II, chap. 52, *Loi modifiant la charte de la cité de Montréal et concernant la Corporation de Montréal Métropolitain*, section II : *Loi concernant La Corporation de Montréal Métropolitain*, sanctionnée le 5 mars 1959, articles 1 à 18, p. 186-191.

d'organisation et d'administration de la défense civile. En outre, elle est autorisée à conclure des ententes avec la Ville de Montréal pour absorber le Marché Central Métropolitain et l'Office d'initiative économique et touristique. De même, elle peut conclure une entente avec la Commission de transport pour en absorber les activités. De façon générale, la Corporation peut s'approprier tout service de nature métropolitaine si elle parvient à s'entendre avec les municipalités concernées. Le seul pouvoir réel qu'obtient la Corporation est l'établissement d'un plan des « routes à caractère métropolitain ». Même le pouvoir d'uniformiser les rôles d'évaluation ne lui est pas attribué[217].

Les premiers mois d'activités de la Corporation, que préside Roland Chagnon, un homme d'affaire ayant déjà présidé la Chambre de commerce, sont consacrés à la mise en place du nouvel organisme[218]. La construction du boulevard métropolitain, responsabilité héritée de la Commission métropolitaine, demeure pour ainsi dire la seule responsabilité concrète de la Corporation. Mais diverses autres initiatives entreprises laissent présager un organisme métropolitain d'un certain dynamisme. Ainsi, quelques mois après sa création, la Corporation crée un comité pour étudier le système d'évaluation des municipalités[219]. Les membres s'entendent aussi pour débuter l'élaboration d'un plan d'ensemble des routes à caractère métropolitain[220]. Quelques semaines plus tard, il est question d'un inventaire des parcs à vocation métropolitaine[221].

---

[217] Statuts du Québec, 7-8 Eliz. II, chap. 52, *Loi modifiant la charte de la cité de Montréal et concernant la Corporation de Montréal Métropolitain*, section II : *Loi concernant La Corporation de Montréal Métropolitain*, sanctionnée le 5 mars 1959, p. 186, articles 19 à 38, p. 191-197.

[218] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 3 : « M. Roland Chagnon nommé président », *Montréal-Matin*, 26 mars 1959. Au moment même de la nomination de Roland Chagnon, le 25 mars 1959, la Commission métropolitaine tenait sa dernière réunion. CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 3 : « La Commission métropolitaine est morte, hier, à 38 ans et 7 jours... », *Le Devoir*, 26 mars 1959.

[219] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, boîte AH-041, procès-verbaux de l'assemblée générale, 29 avril 1959.

[220] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, boîte AH-041, procès-verbaux de l'assemblée générale, 14 mai 1959.

[221] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, boîte AH-041, procès-verbaux de l'assemblée générale, 29 octobre1959.

6.6.2 Les premiers signes de tensions entre la Corporation et la Ville de Montréal

La première demande d'amendement à la charte de la Corporation est l'occasion de tester la volonté réelle des municipalités membres d'accroître le rôle de l'organisme. La Corporation demande l'extension de ses pouvoirs en matière d'acquisition, de planification, de construction et de gestion d'un réseau de routes métropolitaines pour toute l'île de Montréal. Il s'agit donc de mettre en œuvre le plan directeur dont l'élaboration tire à sa fin. Le projet de loi prévoit en outre l'autorisation d'étudier toute question relative au transport en commun[222].

À l'approche de la session législative où les demandes de la Corporation seront soumises, le président Roland Chagnon multiplie les interventions pour positionner son organisme. Pour les années 1960 à 1965, il estime la valeur des travaux d'immobilisations nécessaires dans la région de Montréal à plus d'un milliard de dollars. De ce montant, 445 millions de dollars seraient consacrés à des travaux d'ordre métropolitain[223].

Parallèlement aux demandes de la Corporation de Montréal métropolitain, les membres du Comité exécutif de la Ville de Montréal adoptent une résolution pour demander l'autorisation au Conseil d'entamer des négociations en vue de céder quatre domaines d'activités à la Corporation métropolitaine[224]. Il est question de gérer conjointement, ou de céder en totalité à la Corporation : la Commission de transport de Montréal, l'Office d'initiative économique et touristique, l'aide financière aux hôpitaux et la défense civile.

---

[222] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 3 : « Un réseau routier à caractère métropolitain », *Montréal-Matin*, 28 octobre 1959 ; « Metropolitan Bill Seeks Power Over Road Network On Island », *The Gazette,* 28 octobre 1959.

[223] Dont 60 millions de dollars pour compléter le boulevard métropolitain, 100 millions pour construire l'autoroute Décarie, 150 millions pour construire l'autoroute est-ouest et 125 millions pour construire le métro. CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 3 : « Nouveaux pouvoirs demandés », *La Presse,* 20 novembre 1959.

[224] Les résolutions sur le transport et les hôpitaux sont adoptées par quatre voix contre trois ; Le maire Fournier et les conseillers Savignac, Hayes et Dupuis votent en faveur ; les conseillers Gagliardi, Des Marais et J.-N. Drapeau votent contre. Les résolutions sur l'Office d'initiative économique et la défense civiles sont quant à elles adoptées par cinq voix contre deux, le conseiller Gagliardi étant cette fois favorable. CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 3 : « MTC Under Metro. Hospitals, Tourist Bureau, CD Mooted For MMC Control Too », *The Gazette,* 27 novembre 1959.

Cette décision est la suite logique du discours de certains membres de l'Exécutif qui veulent faire payer à la banlieue sa part des dépenses[225].

Mais contrairement à ce que l'on prévoyait, la résolution n'est pas soumise au Conseil le 1er décembre. Les rumeurs s'en trouvent alimentées. Certains croient que l'administration veut éviter un long débat au Conseil peu de temps avant les audiences du comité des bills privés à Québec. D'autres laissent entendre que les autorités ont modifié leur tir après avoir constaté qu'une gestion métropolitaine de certains services, en particulier l'Office d'initiative économique et la défense civile, pouvait entraîner une hausse de coûts pour Montréal. Quant à l'aide financière aux hôpitaux et à la question des routes métropolitaines, certaines personnes influentes à l'hôtel de ville considéreraient maintenant ces fonctions de responsabilité provinciale[226].

Quelques jours plus tard, Roland Chagnon déclare que la Corporation a avantage à concentrer ses interventions plutôt que de s'approprier toutes les fonctions potentiellement métropolitaines énoncées dans sa charte. En ce sens, la circulation lui apparaît être la priorité[227]. Aussi, la demande d'amendements à la Charte de la Corporation va-t-elle dans cette direction. Tel que prévu, les pouvoirs supplémentaires qu'elle demande concernent un réseau de routes métropolitaines et l'étude pour la construction d'un réseau de transport en commun rapide.

La proposition de la Corporation est mal accueillie par le Comité exécutif de la Ville de Montréal qui s'y oppose. La Ville hésite en raison des coûts importants qu'impliquerait la construction du réseau de routes. Pour J.-M. Savignac, « La corporation va un peu trop loin »[228]. Mais l'opposition montréalaise semble avant tout motivée par l'imminence des élections municipales et l'impact potentiellement négatif de cette politique métropolitaine sur

---

[225] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 3 : « MTC Under Metro. Hospitals, Tourist Bureau, CD Mooted For MMC Control Too », *The Gazette,* 27 novembre 1959 ; « La ville entend se départir de certaines responsabilités qui sont de nature métropolitaine », *Montréal-Matin,* 27 novembre 1959.

[226] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 3 : « Quatre importantes rumeurs relatives au bill de Montréal », *La Presse,* 12 décembre 1959.

[227] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 3 : « Chagnon Says Limited Power Best For MMC », *The Gazette,* 16 décembre 1959 ; « La Corporation métropolitain doit avoir des pouvoirs limités », *Montréal-Matin,* 17 décembre 1959.

[228] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 3 : « Montréal contre le réseau de routes métropolitaines », *La Presse,* 20 janvier 1960.

un budget déjà susceptible d'augmenter de cinq à dix millions de dollars. Par ailleurs, la Ville se considère en meilleure position pour étudier la question du transport en commun rapide avec la Commission de transport. En votant contre les amendements, l'exécutif contredit les représentants de la Ville de Montréal à la Corporation[229]. Pourtant la première à appuyer la création d'un organisme métropolitain, la Ville de Montréal en est maintenant le fossoyeur. Est-ce que l'orientation prise par l'organisme déjouerait les prédictions des dirigeants montréalais? Alors qu'ils envisageaient cet organisme comme une façon de partager les coûts de services avec les municipalités de la banlieue, celui-ci risque maintenant non seulement d'enlever des pouvoirs important à la Ville mais d'entraîner une augmentation importante de son fardeau fiscal.

L'opposition de l'exécutif de la Ville est mal accueillie par le président de la Corporation de Montréal métropolitain qui déclare au cours d'une assemblée générale :

> [...] si la Corporation de Montréal métropolitain ne reçoit pas les pouvoirs additionnels qu'elle requiert, son existence n'est plus justifiée ni justifiable, car le montant de $610,000.00 que représentent les dépenses d'administration prévues au budget, est trop élevé pour se borner à ne construire qu'un boulevard et une carte de routes métropolitaines[230].

Lucien Saulnier, toujours dans l'opposition mais qui se positionne en vue des prochaines élections municipales, ne tarde pas à répondre au président Chagnon. À la veille du début des audiences du comité des bills privés, il affirme que la Corporation n'a pas sa raison d'être. De même, les pouvoirs que la Corporation demande à la Législature ne lui apparaissent pas justifiés :

> Cette notion de routes métropolitaines est une fumisterie pour nous faire porter le fardeau financier des routes provinciales dans l'île de Montréal.
>
> [...]
>
> La voie sur laquelle on veut nous engager avec le Montréal métropolitain consiste définitivement à faire assumer exclusivement par les villes de la région métropolitaine,

---

[229] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 3 : « Montréal contre un réseau de routes métropolitaines », *Le Devoir,* 20 janvier 1960 ; « Control of Roads Precipitates Split », *The Gazette,* 20 janvier 1960 ; « Montréal contre le réseau de routes métropolitaines », *La Presse,* 20 janvier 1960 ; « Montréal s'opposera à plusieurs clauses du bill de la Corporation », *Montréal-Matin,* 20 janvier 1960 ; « Metro Bill Opposed Road Costs Too High », *The Star,* 20 janvier 1960.

[230] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, boîte AH-041, procès-verbaux de l'assemblée générale, 25 janvier 1960, boîte AH-041 ; dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 3 : « Special Tax For Metro? », *The Gazette,* 26 janvier 1960 ; « MMC Seeks Tax to Pay For Blvd. », *The Star,* 26 janvier 1960.

et plus particulièrement par Montréal, des responsabilités, soit exclusivement provinciales ou pour le moins provinciales-municipales[231].

L'attitude de l'administration montréalaise n'augure guère mieux pour l'avenir des amendements proposés. J.-M. Savignac, sans renier l'organisme qu'il a contribué à créer un an plus tôt, s'interroge sur la pertinence des amendements proposés. Certains membres de l'Exécutif songent à demander un délai pour leur étude, d'autant plus qu'un amendement de dernière minute propose d'imposer une taxe spéciale pour payer un emprunt de 30 millions de dollars aux fins de la construction du boulevard métropolitain[232]. Une fois de plus, l'administration Fournier-Savignac est confrontée à ses contradictions. D'autant plus que tout en refusant les amendements demandés par la Corporation, elle propose de lui céder certaines responsabilités.

6.6.3 Une conception différente de la coopération métropolitaine qui s'affirme devant le comité des bills privés

L'étude des amendements à la charte de la Corporation qui s'amorce le 27 janvier 1960 est révélatrice des différences de vues qui existent quant au rôle de celle-ci. Les tensions entre les municipalités de la banlieue de l'île et la Ville de Montréal apparaissent lorsque les représentants de cette dernière s'opposent à ce que la Corporation devienne responsable de la construction du boulevard métropolitain sur toute sa longueur[233]. Le maire de Montréal, Sarto Fournier, affirme que sa Ville a toujours été « généreuse » avec la banlieue et que cette clause risque de briser l'harmonie qui existe. Le président de la Corporation remarque que cette harmonie pourrait éventuellement disparaître[234].

---

[231] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 3 : « L'administration Savignac veut un délai pour étudier les demandes de la CMM... », *Le Devoir,* 27 janvier 1960 ; « La Corp. métropolitaine a été créée pour rester », *La Presse,* 27 janvier 1960

[232] « Encore une fois, je le répète. Nous ne nous opposons pas à la Corporation de Montréal métropolitain. Elle a été créée. Elle est là pour exister parce qu'on en sentait le besoin. Vont-ils trop vite ou pas assez vite? Je ne suis pas en état de me prononcer pour le moment. [...] ». CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 3 : « L'administration Savignac veut un délai pour étudier les demandes de la CMM... », *Le Devoir,* 27 janvier 1960 ; « Montreal May Ask Province To Delay Action On Metro's Added Powers », *The Gazette,* 27 janvier 1960 ; « Étude du bill de la Corporation métropolitaines à Québec ce matin », *Montréal-Matin,* 27 janvier 1960.

[233] Rappelons que Montréal est responsable de la construction du boulevard dans ses limites.

[234] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 3 : « Suburbs Oppose Montreal Powers », *The Gazette,* 28 janvier 1960.

La fin des travaux, le 2 février suivant, permet à la Corporation d'accroître ses pouvoirs en matière de planification du réseau de routes métropolitaines — elle n'obtient toutefois pas le pouvoir d'en débuter la construction —, de réglementation de la circulation sur ces routes et en matière d'uniformisation d'évaluation municipale. Elle obtient aussi le pouvoir d'imposer un système de péage sur le boulevard métropolitain et celui de prélever une taxe — par l'entremise des villes — sur l'ensemble des municipalités de l'île de Montréal pour défrayer les coûts de ce même boulevard. Enfin, l'autorisation lui est donnée pour entamer l'étude d'un système de transport en commun rapide, conjointement avec la Commission de transport, et pour mettre en place une réglementation des heures d'ouverture des commerces. L'adoption des amendements se fait somme toute sans histoire, quoi qu'un amendement présenté par J.-M Savignac, et rejeté par le comité, aurait accordé un droit de veto à Montréal sur toutes les décisions prises par la Corporation[235].

J.-M. Savignac est insatisfait des pouvoirs additionnels de la Corporation. Relativement aux pouvoirs de planification des routes à caractère métropolitain, il affirme que la Ville ne pourra plus entreprendre de grands travaux routiers au risque de se faire enlever ces nouvelles artères par la Corporation :

> Les Montréalais ne devront pas se surprendre s'il se produit un moment d'hésitation dans l'exécution des grands travaux [...]. Nous sommes affublés d'une Corporation métropolitaine qui est au-dessus de Montréal et qui a des pouvoirs. Allons-nous procéder à de grands élargissements de rues aux frais des Montréalais, pour tout se faire enlever ensuite par la Corporation métropolitaine, au profit de toutes les municipalités voisines[236]?

J.-M. Savignac revient à la charge lors des audiences du comité des bills privés du Conseil Législatif, cette fois pour que Montréal ait droit au chapitre dans l'étude que la Corporation et la Commission de transport se proposent d'entamer au sujet du transport en commun rapide. Malgré l'opposition du président Chagnon qui prétexte que Montréal est déjà

---

[235] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 3 : « MMC Traffic, Tax Proposals Approved », *The Star*, 28 janvier 1960 ; « MMC Gets Power To Collect Toll Fees On Metro Blvd », *The Star*, 3 février 1960 ; « Metro Ordered To Study Transit », *The Gazette,* 4 février 1960. Dans le sillage des amendements à la charte de la Corporation, une loi particulière est adoptée pour permettre les emprunts nécessaires à la poursuite des travaux du boulevard métropolitain. CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 3 : « Le bill 70 relatif aux emprunts de la corporation métropolitaine est adopté », *La Presse,* 5 février 1960.

[236] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, 1960 : « M. Savignac : La Corporation est une entrave à l'initiative municipale », *Le Devoir,* 19 février 1960.

représentée à la Corporation, l'amendement est adopté à la suite du plaidoyer de J.-M. Savignac. Le comité des bills privés du Conseil Législatif confirme les autres articles du projet de loi qui est sanctionnée le 10 mars 1960[237].

Ces amendements semblent revivifier la Corporation qui en tire profit rapidement. Dès le 14 mars 1960, une motion propose de voter 100 000$ pour poursuivre les travaux du plan directeur des routes métropolitaines. En avril suivant, le comité conjoint — Corporation, Commission de transport et Ville de Montréal — est créé pour entamer l'étude d'un système de transport en commun rapide[238]. Mais au fil des semaines, il apparaît bien que la Corporation a de la difficulté à s'imposer. La question des heures d'ouverture des commerces est discutée sans qu'aucune décision ne soit prise. L'essentiel de ses activités est donc encore consacré à la réalisation du boulevard métropolitain. Mais au moment où cette route est en voie d'achèvement, on s'interroge sur l'avenir de la Corporation et sur les difficultés d'en accroître les pouvoirs[239]. La réponse à cette question réside dans les résultats de l'élection montréalaise prévue pour le 24 octobre 1960.

6.7 Le Parti Civique au pouvoir : l'aboutissement d'une longue transformation

L'arrivée du Parti Civique à la direction de la Ville de Montréal, avec Jean Drapeau à la mairie et Lucien Saulnier à la présidence du Comité exécutif, confirme le peu d'enthousiasme de l'administration montréalaise pour collaborer avec la banlieue. Les opinions déjà affirmées de Lucien Saulnier sur la réalité des enjeux métropolitains et la pertinence d'une structure

---

[237] Statuts du Québec, 8-9 Eliz. II, chap. 106, *Loi modifiant la Loi concernant la Corporation de Montréal Métropolitain*, sanctionnée le 10 mars 1960. CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 3 : « Montréal aura droit au chapitre », *Montréal-Matin*, 25 février 1960. À la veille de son départ pour Québec, le Comité exécutif retire de l'ordre du jour du prochain Conseil son projet de déléguer quatre pouvoirs à la Corporation. Selon *Le Devoir,* cette décision est prise afin de ne pas paraître en contradiction alors que la Ville exige au même moment de ne pas attribuer des pouvoirs supplémentaires en matière de routes à la Corporation. CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 3 : « L'exécutif retire 4 projets d'ententes avec la C.M.M. », *Le Devoir,* 24 février 1960.

[238] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, boîte AH-041, procès-verbaux de l'assemblée générale, 14 mars 1960, 14 avril 1960, 28 avril 1960.

[239] Cette question est soulevée lors d'une assemblée générale de la Corporation, le 11 août 1960. Par ailleurs, à la suite des élections de Verdun, certains commencent à s'interroger sur l'article de la loi qui fixe à trois ans le mandat des membres de la Corporation, sans égard à leur mandat municipal. CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, 1960 : « Métropolitain de nom seulement », *La Presse,* 12 août 1960 ; « La Corporation de Montréal doit continuer à exercer ses fonctions », *La Presse,* 12 août 1960. Rappelons que le cas du boulevard métropolitain fait l'objet d'une analyse détaillée au chapitre suivant.

régionale indiquent bien la voie que l'administration emprunte désormais en matière de relation avec ses voisines de l'île de Montréal[240]. Cette voie est confirmée, en novembre 1960, alors que la Ville semble vouloir ignorer la Corporation métropolitaine et se diriger résolument vers une politique d'annexion des municipalités de la banlieue[241].

Mais l'élection de l'équipe Drapeau-Saulnier confirme une transformation plus fondamentale de la politique montréalaise. Trois phénomènes importants marquent en effet l'arrivée de la nouvelle administration à l'hôtel de ville montréalais. Le premier est l'abolition de la classe « C » du Conseil municipal (conseillers nommés par les organismes socio-économiques), recommandée par le rapport Champagne, qui est approuvée lors d'un référendum tenu simultanément aux élections. Le deuxième, conditionné par le premier, est l'élection majoritaire, pour la première fois, d'un parti municipal (Parti Civique) au Conseil de ville de Montréal. La conséquence directe de ce phénomène est la nomination d'un Comité exécutif issu du même parti. Le troisième est la consécration du maire comme premier administrateur de la Ville. En 1962, le Législateur confirme d'ailleurs ce statut, contrairement à l'avis du second rapport Champagne, alors qu'il modifie la charte de Montréal pour permettre au maire de recommander au Conseil municipal les nominations au Comité exécutif ; ce qui ne fait que confirmer la réalité puisque Jean Drapeau a effectivement formé l'Exécutif (Dagenais, 1992b : 37-39 ; Rumilly, 1974 : t. 5, p. 226-227).

À ces trois phénomènes importants, il faut souligner l'élection à la tête de la province, en juin 1960, du parti libéral qui s'avère sensible aux récriminations de la Ville de Montréal et permet les transformations de son organisation administrative.

Ces changements permettent à l'administration Drapeau-Saulnier, contrairement aux administrations précédentes, d'affirmer sa volonté de dominer la scène métropolitaine et même, de paralyser le fonctionnement de la Corporation de Montréal métropolitain.

---

[240] Malgré que le programme du Parti Civique ait pu laissé croire en une certaine ouverture pour coopérer avec la Corporation métropolitaine. Par ailleurs, aux lendemains de l'élection, huit des quatorze représentants de Montréal à la Corporation ne sont plus membres du Conseil de Montréal ; cette situation pourrait potentiellement permettre à la Corporation de renverser certaines décisions de la Ville si 2/3 des membres de la Corporation en décidaient ainsi. CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, 1960 : « Le programme du Parti Civique de Montréal », *Le Devoir,* 4 octobre 1960 ; « Huit des 14 représentants de Montréal à la CMM ne sont plus membres du Conseil, mais ils resteront quand même en fonction », *Le Devoir,* 26 octobre 1960 ; « Problèmes métropolitains », *La Presse,* 23 novembre 1960.

[241] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, 1960 : « Problèmes métropolitains », *La Presse,* 23 novembre 1960.

6.7.1 La Ville de Montréal et la Corporation de Montréal métropolitain face-à-face

La nouvelle attitude montréalaise n'empêche pas immédiatement la Corporation d'exercer d'autres pouvoirs en plus de ses responsabilités liées à la planification des transports. À sa réunion du 24 novembre 1960, les membres du Conseil de la Corporation, avec à leur tête Réginald Dawson, évoquent la possibilité de demander au Législateur le pouvoir d'accomplir la planification de l'île de Montréal[242].

Mais la Ville de Montréal, qui est également en période de préparation des amendements à sa charte, souhaite être l'autorité ultime pour construire un métro et élaborer un plan d'ensemble de l'île. Qui plus est, en tentant de clarifier les procédures d'annexion, Montréal affiche une attitude clairement plus agressive envers les municipalités voisines et la Corporation[243]. Lucien Saulnier affirme d'ailleurs que son administration souhaite que la Législature modifie le mandat et augmente la représentation montréalaise à la Corporation métropolitaine de façon à augmenter le pouvoir de Montréal proportionnellement à sa contribution financière à l'organisme[244]. Le 22 décembre, la Ville durcit encore ses positions alors que Jean Drapeau affirme : « La CMM n'a pas sa raison d'être ». Lucien Saulnier précise la position montréalaise quelques heures plus tard en annonçant qu'il lance officiellement le mouvement d'annexion des villes de la banlieue[245].

---

[242] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, 1960 : « Un plan directeur métropolitain », *Le Devoir,* 25 novembre 1960 ; « 1962 Target Set For MMC Master Plan », *The Gazette,* 28 novembre 1962.

[243] Par rapport à la question du plan d'ensemble de l'île, Montréal songerait à faire modifier la charte de la Corporation de Montréal métropolitain de façon à ce que le directeur de l'urbanisme de la Ville soit identifié comme le responsable de sa confection. CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, 1960 : « Montréal entend reprendre le contrôle qu'elle a perdu », *La Presse,* 17 décembre 1960.

[244] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, 1960 : « City Seeking Changes In MMC Membership », *The Star,* 29 novembre 1960 ; « Montréal demande à Québec tous les pouvoirs pour construire le métro », *Le Devoir,* 29 novembre 1960 ; « La ville et la Corporation métropolitaine », *Montréal-Matin,* 29 novembre 1960.

[245] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, 1960 : « La CMM n'a pas sa raison d'être — Me Jean Drapeau », *La Presse,* 23 décembre 1960 ; « Me Drapeau : La Corporation de Montréal Métropolitain n'a pas sa raison d'être », *Le Devoir,* 23 décembre 1960 ; « All Island 'One City' Civic Party Goal », *The Gazette,* 23 décembre 1960 ; « New Administration Launches Program To Annex Suburbs », *The Star,* 23 décembre 1960 ; « Mayors Call Urgent Talks To Battle Annexation Plan », *The Star,* 24 décembre 1960.

La banlieue réagit avec vigueur. Le maire Réginald Dawson de Mont-Royal convoque ses partenaires à une réunion pour la semaine suivante[246]. Toutes les municipalités sont unanimes à condamner la stratégie de Montréal à qui elles conseillent d'entreprendre la mise en ordre de ses affaires avant de s'occuper des municipalités voisines. L'unanimité des municipalités de la banlieue rappelle les beaux jours précédant la création de la Commission métropolitaine en 1921.

La Ville de Montréal, loin d'être intimidée, est bien décidée à ne plus coopérer avec la Corporation de Montréal métropolitain. Elle s'apprête notamment à combattre le règlement sur les heures d'ouverture des commerces de l'île de Montréal que la Corporation étudie[247]. Elle ne participe également pas à la rédaction du rapport sur le transport en commun rapide auquel Messieurs Drapeau et Saulnier devaient participer en tant que représentants de la Ville au comité responsable de son élaboration[248]. À la fin de décembre 1960, les membres de l'exécutif empêchent les conseillers d'être simultanément représentants de Montréal et de la Corporation pour la présentation des projets d'amendements de ces deux instances au comité des bills privés de la Législature[249].

En s'opposant à la politique montréalaise, la *Gazette* appelle à la coopération et à l'accroissement du rôle de la Corporation sur la base du rapport Paquette[250]. Paul Sauriol, dans *Le Devoir*, tout en notant l'amélioration de la situation depuis que le gouvernement provincial semble vouloir s'inspirer des recommandations du rapport Tremblay et payer une part des dépenses à « caractère provincial », invite lui aussi les parties à s'entendre puisqu'une trop grande centralisation lui apparaît dangereuse[251]. Quelques jours plus tard, ju-

---

[246] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, 1960 : « Mayors Call Urgent Talks To Battle Annexation Plan », *The Star*, 24 décembre 1960.

[247] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, 1960 : « Si la CMM uniformise les heures d'affaires, Montréal luttera », *La Presse*, ? décembre 1960.

[248] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, 1960 : « Montréal ne participe pas à la rédaction du rapport sur le métro », *Montréal-Matin*, 20 décembre 1960 ; « Le rapport sur le métro n'est pas encore adopté », *La Presse*, 20 décembre 1960 ; « City Hall Boycotts Joint Subway Study By MMC and MTC », *The Star*, 20 décembre 1960.

[249] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, 1960 : « Un conseiller ne peut être délégué et de la Ville et de la CMM », *La Presse*, 30 décembre 1960.

[250] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, 1960 : « Co-operation Is The Need », *The Gazette*, 30 décembre 1960.

[251] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, 1960 : « Gouvernement métropolitain », *Le Devoir*, 27 décembre 1960.

geant la Corporation métropolitaine inadéquate, Gérard Filion, toujours dans *Le Devoir*, ramène l'idée d'un système des arrondissements qui permettrait de préserver l'autonomie tout en permettant une certaine coordination. Filion s'interroge d'ailleurs sur les raisons qui ont emmené les municipalités à être graduellement exclues des conseils de comté ; ces derniers auraient pu, selon lui, servir d'embryon de gouvernements métropolitains et éviter bien des problèmes[252].

6.7.2 L'affrontement se poursuit au Comité des bills privés

Comme le veut la tradition, le début de l'année 1961 ramène la présentation des demandes d'amendements aux chartes de la Ville de Montréal et de la Corporation métropolitaine. Malgré le souhait de plusieurs commentateurs des affaires municipales, toutes les conditions pour un affrontement au comité des bills privés semblent en place. D'autant plus que la Ville de Montréal, contrairement aux années passées, destine, en plus des amendements à sa propre charte, un projet de loi particulier à la Corporation métropolitaine. Ce projet vise à lui redonner la majorité des sièges de la Corporation à Montréal, à changer l'attribution du mandat des représentants, à faire construire les immobilisations prévues au plan des routes métropolitaines par Montréal, en plus de lui accorder un droit de veto potentiel sur tous les autres pouvoirs de la Corporation[253]. Par ailleurs, dans les amendements à sa propre charte, la Ville de Montréal demande, tel que prévu, les pouvoirs de construire les routes métropolitaines, le métro, en plus de proposer un assouplissement des règles relatives aux annexions[254]. Montréal agit donc sur deux fronts : les demandes d'amendements à sa charte visent à accroître son rôle dans de nombreux domaines de nature régionale, en particulier la planification et la construction d'un réseau de routes métropolitaines et du métro ;

---

[252] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, 1960 : « La peur du gros méchant loup », *Le Devoir*, 31 décembre 1960.

[253] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, livre no 1 : « Montréal réclame un droit de veto », *Le Devoir*, 12 janvier 1961 ; City Vs MMC Bout Brews In Private Bills Hearings », *The Gazette*, 14 janvier 1961 ; « Montréal veut le droit de veto », *Montréal-Matin*, 12 janvier 1961.

[254] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, livre no 1 : « Montréal demandera le pouvoir d'annexer par simple règlement », *Le Devoir*, 18 janvier 1961 ; « Council Backs Plan By Administration For More Powers », *The Star*, 18 janvier 1961

les demandes de modification à la charte de la Corporation visent à restreindre le rôle de celle-ci en imposant un veto montréalais à l'ensemble de ses pouvoirs[255].

De son côté, la Corporation demande une augmentation importante de ses pouvoirs. Ainsi, elle désire pouvoir construire les routes à caractère métropolitain, de même qu'un réseau souterrain de transport en commun rapide. Elle désire également pouvoir élaborer un plan de l'île de Montréal et émettre un permis métropolitain pour les taxis. Concomitamment, elle s'oppose à toutes les prétentions de la Ville de Montréal pour réduire ses pouvoirs[256]. On assiste véritablement à la confrontation des intérêts de la Ville de Montréal et de la Corporation, Corporation où siègent encore plusieurs anciens conseillers battus aux élections d'octobre 1960.

Les maires de la banlieue poursuivent par ailleurs leur opposition à la stratégie annexionniste de Montréal. D'autant plus que la clause visant à faciliter les annexions, prévue dans le projet d'amendement de la charte de Montréal, semble confirmer les prétentions montréalaises. Sarto Fournier et Lucien Croteau dénoncent d'ailleurs la stratégie montréalaise, accusant la nouvelle administration de vouloir préserver le statu quo alors que Montréal traverse une période de transition importante. Mais à la veille de l'étude des demandes d'amendements à la charte de Montréal, la stratégie des maires de la banlieue est d'opposer l'importance d'accroître les pouvoirs de la Corporation métropolitaine ; la publication du rapport sur le système de transport en commun rapide, à ce moment même, semble s'inscrire dans cette stratégie[257].

La première journée d'audience du comité des bills privés consacrée à l'étude des amendements à la charte de Montréal permet à cette dernière de préciser le changement

---

[255] Montréal présente également un troisième projet de loi qui vise à modifier sa représentation à la Commission de transport de Montréal en permettant à ses représentants d'être également membres du Conseil ; ce qui est empêché par la législation existante. CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, livre no 1 : « La grande bataille pour assurer la suprématie de Montréal commence », *Le Devoir,* 24 janvier 1961.

[256] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, 1960 : « La CMM demande des pouvoirs accrus et s'oppose au bill de Montréal », *Le Devoir,* 19 janvier 1961 ; « La C.M.M. veut des pouvoirs réels », *La Presse,* 19 janvier 1961 ; « Power To Build Roads, Subway Sought By MMC », *The Gazette,* 19 janvier 1961 ; « MMC To Request Legislature For Widers Powers : Plans To Oppose Further Authority For Montreal », *The Gazette,* 19 janvier 1961.

[257] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, livre no 1 : « Fournier, Croteau Denounce Island Annexation Plan » », *The Star,* 23 janvier 1961 » Suburbs Push Metro Move », *The Star,* 23 janvier 1961. ; « Metro Report Advises Full Speed On Subway », *Montréal-Matin,* 24 janvier 1961

qu'elle propose à la procédure d'annexion qui vise à abolir la nécessité d'un référendum dans les municipalités concernées et de plutôt soumettre la demande à la Commission municipale du Québec pour décision[258]. Comme prévu, les municipalités de la banlieue s'opposent unanimement à cette demande montréalaise en prétextant l'atteinte à leurs droits[259]. Le gouvernement décide finalement de reculer devant cette demande de la Ville, en promettant toutefois de songer à accorder plus de pouvoirs à la Commission municipale dans ce domaine[260]. La Ville a plus de succès avec sa proposition de prendre en charge la construction du métro qui lui est accordée[261]. Cette décision est accueillie favorablement par le maire Drapeau qui la considère comme une victoire majeure pour Montréal : « La ville de Montréal prend vraiment un nouveau départ. Son rôle de métropole n'a jamais été plus compris que cette semaine. [...] »[262]

Le véritable choc entre Montréal et la Corporation métropolitaine a lieu lors de l'étude des amendements à la charte de cette dernière qui débute la semaine suivante. Les demandes opposées de Montréal, qui veut réduire la portée de l'organisme et en obtenir le contrôle, et de la Corporation, qui tente d'acquérir les pouvoirs de réaliser le réseau de routes à caractère métropolitain, sont inconciliables. Le débat autour de la question de la représentation des différentes municipalités illustre bien le clivage entre les parties. Montréal veut quatre représentants de plus à la Corporation. Mais les municipalités de banlieue s'opposent farou-

---

[258] Cette procédure s'inspire de la législation ontarienne.

[259] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, livre no 1 : « Opposition unanime à l'annexion », *Montréal-Matin*, 25 janvier 1961 ; « Québec : une certaine sympathie se manifeste envers les demandes d'annexion de Montréal », *Le Devoir*, 25 janvier 1961 ; « 31 villes à l'assaut du bill de Montréal », *La Presse*, 25 janvier 1961 ; « Annexions : décision remise à quelques jours », *La Presse*, 25 janvier 1961.

[260] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, livre no 1 : « Retraite sur les annexions », *La Presse*, 27 janvier 1961.

[261] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, livre no 1 : « Montréal pourra construire son propre métro », *Le Devoir*, 26 janvier 1961 ; « Montréal demande le pouvoir de construire son métro seule et sans nouvelle taxe », *La Presse*, 25 ou 26 janvier 1961 ; « Le métro en construction dès cette année? », *Le Devoir*, 27 janvier 1961. ; « Carte blanche pour le métro », *La Presse*, 27 janvier 1961.

[262] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, livre no 1 : « Pouvoirs obtenus par Montréal cette semaine », *La Presse*, 28 janvier 1961. Par ailleurs, le premier ministre annonce alors que la province songe à prendre à sa charge les coûts de construction du boulevard métropolitain. Ce que le gouvernement confirme par l'adoption d'une loi le 24 mars 1961. Cette question est étudiée avec plus de détails dans le chapitre suivant. CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, livre no 1 : « M. Lesage : "Québec paiera le boul. Métropolitain », *Le Devoir*, 27 janvier 1961.

chement à cette demande. En particulier, le président Chagnon argue que le seul montant des taxes payées ne peut justifier l'augmentation de la représentation montréalaise : « [...] s'il fallait se baser sur le montant des taxes payées, la ville de Montréal, qui est le plus gros payeur de taxes provinciales, aurait droit à 50% de la représentation au parlement et [...] les Îles de la Madeleine ne seraient pas représentées par un député ». Mais pour Jean Drapeau, à défaut d'abolir la Corporation, la Ville de Montréal ne peut plus tolérer un organisme qui va contre ses aspirations démocratiques[263].

Devant un tel différend, le premier ministre décide d'étudier plus attentivement la question. Aucune des deux parties n'obtient véritablement satisfaction. La Corporation n'obtient aucun pouvoir de réalisation, tel qu'elle le souhaitait. Mais la portée de son règlement sur les heures d'ouverture des commerces est légèrement étendue et elle obtient l'autorisation de préparer un plan de zonage de l'île de Montréal, avec la collaboration de la Ville de Montréal. Son espoir de se voir confier des pouvoirs pour réaliser le réseau de routes métropolitaines est donc perdu. Quant à Montréal, elle obtient tout de même une modification au mandat des membres de la Corporation qui sera dorénavant synchronisé à leur mandat municipal ; les représentants qui avaient été nommés par l'ancienne administration voient donc leur mandat écourté[264].

6.7.3 Une Corporation paralysée

Cet amendement entraîne le remplacement de 17 membres de la Corporation, dont 13 de Montréal[265]. La nouvelle représentation montréalaise, dont les conseillers sont tous membres du Parti Civique, parle dès lors d'une seule voix. Les frictions ne se font d'ailleurs pas

---

[263] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, livre no 1 : « La ville et la Corporation s'affrontent », *Montréal-Matin*, 2 février 1961 ; « C'est la guerre entre Montréal et la C.M.M. », *La Presse,* 2 février 1961.

[264] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, livre no 1 : « Une douche d'eau froide », *Montréal-Matin*, 3 février 1961 ; « Ce que la Corporation a pu obtenir », *Montréal-Matin*, 4 février 1961 ; « La métropole fait peau neuve à la Corporation métropolitaine », *Montréal-Matin*, 4 février 1961 ; « Statu quo pour la CMM », *La Presse,* 3 février 1961 ; « Un gain : remplacement de 13 des 14 représentants de Montréal à la C.M.M. », *La Presse,* 3 février 1961 ; « C.M.M. : "gouvernement fantoche" — M. Saulnier », *La Presse,* 3 février 1961 ; « Législateurs et administrateurs se séparent sur une note de sérénité », *La Presse,* 4 février 1961 ; « En 1962, le Parlement décidera de l'existence de la Corporation de Montréal Métropolitain », *Le Devoir,* 3 février 1961

[265] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, boîte AH-041, procès-verbaux de l'assemblée générale, 23 février 1961.

attendre. La première réunion est l'occasion pour les représentants de Montréal de s'opposer à une résolution déléguant deux employés de la Corporation dans divers congrès. Le vote est divisé également entre la banlieue, qui accepte, et Montréal, qui refuse. Le président vote en faveur de la résolution et inflige ainsi la « première défaite de Montréal à la Corporation »[266].

Cette première escarmouche exprime bien l'allure que prennent les prochaines séances de l'assemblée générale de la Corporation. La séance du 12 mai 1961 voit le même clivage se répéter, cette fois pour la création des comités. Le tandem Drapeau-Saulnier s'oppose à la création de comités pour étudier systématiquement les questions préférant soumettre celles-ci directement à l'assemblée générale et créer des comités au besoin. Au contraire, les membres de la banlieue et le président Chagnon jugent nécessaire la création des comités pour mieux étudier les problèmes[267]. Bien que le vote prépondérant du président Chagnon permette de créer ces comités, les représentants de Montréal décident de ne pas y participer. Une longue période de boycott débute[268].

Mais Montréal ne réussit toujours pas à s'imposer à la Corporation. À la réunion du 9 juin, le clivage du vote se répète sur la question de l'indemnité des membres de la Corporation. La proposition de Jean Drapeau et Lucien Saulnier d'abaisser l'indemnité de 3 000$ à 1 500$ est battue[269].

Le climat de coopération à la Corporation est à son plus bas. Dès le mois d'août 1961, certains commencent à affirmer que les manœuvres d'opposition de la Ville de Montréal

---

[266] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, boîte AH-041, procès-verbaux de l'assemblée générale, 27 avril 1961 ; dossiers de coupures de presse, AH-077, livre no 1 : « Première défaite de Montréal à la CMM », *Le Devoir,* 28 avril 1961 ; « 1ère défaite de l'administration Drapeau-Saulnier », *Montréal-Matin,* 28 avril 1961 ; « Civic Party Bloc Defeatead in First Encounter at MMC », *The Star,* 28 avril 1961 ; « City Refuses Bid On Bounds », *The Gazette,* 28 avril 1961 ; « Première défaite de Montréal sous le nouveau régime Drapeau », *La Presse,* 28 avril 1961.

[267] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, boîte AH-041, procès-verbaux de l'assemblée générale, 12 mai 1961 ; dossiers de coupures de presse, AH-077, livre no 1 : « Deux défaites, une demi-victoire de Montréal », *Le Devoir,* 13 mai 1961 ; « Montréal n'a pas gain de cause », *Montréal-Matin,* 13 mai 1961 ; « City Opposes Studies By MMC Committees », *The Gazette,* 13 mai 1961.

[268] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, livre no 1 : « Montréal refuse toujours de faire partie des comités de la C.M.M », *Le Devoir,* 27 mai 1961 ; « Montreal Members Spurn Committees Of Island Metro », *The Star,* 27 mai 1961 ; « Boycottage entrepris par les délégués de Montréal », *La Presse,* 27 mai 1961.

[269] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, boîte AH-041, procès-verbaux de l'assemblée générale, 9 juin 1961 ; dossiers de coupures de presse, AH-077, livre no 1 : « Metropolitan Board Votes Down Motion To Cut Indemnity », *The Star,* 13 mai 1961.

pousseraient le président de la Corporation métropolitaine à démissionner sous peu. Les rumeurs laissent aussi entendre qu'au cours des prochains amendements à sa charte, l'administration montréalaise reviendrait à la charge pour demander d'une part, l'abolition de la Corporation et, d'autre part, l'établissement d'un tribunal d'arbitrage provincial chargé de régler les problèmes d'annexions entre les villes. D'une façon ou d'une autre, les prochains amendements aux chartes de la Ville de Montréal et de la Corporation métropolitaine doivent être importants, d'autant plus que la Commission Champagne a depuis publié son rapport en entier et propose des changements majeurs à l'administration de la Ville de Montréal[270].

La paralysie qui frappe la Corporation est consacrée à son assemblée du 26 novembre 1961. À ce moment, les membres décident majoritairement de rejeter le plan du réseau routier métropolitain. Seuls le président Chagnon et le représentant de Montréal-Est, Roland McDuff, approuvent le plan. Également, une recommandation du comité d'urbanisme de la Corporation, appuyé par le maire de Mont-Royal, Réginald Dawson, qui propose l'engagement d'une firme d'architectes pour la confection d'un plan d'ensemble de l'île de Montréal, est repoussée pour de plus amples études. Mais les chances qu'elle soit adoptée paraissent minces. À cette même occasion, la démission officieuse du président de la Corporation fait les manchettes[271].

Roland Chagnon confirme sa démission le 2 novembre 1961. Sa décision est, en fait, prise depuis le début de l'année 1961, lors de l'étude des amendements à la charte de la Corporation ; l'impossibilité pour cette dernière d'étendre ses pouvoirs l'aurait motivé en ce sens. Dans son dernier discours présidentiel, il réitère sa conviction en la nécessité d'un organisme métropolitain pour prendre en charge certains problèmes rencontrés au sein d'une

---

[270] La Commission Champagne propose, entre autres, d'augmenter le pouvoir du Comité exécutif et de réduire celui du maire. CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, livre no 1 : « Province To Study City Government, MMC Fate Cloudy », *The Star*, 19 août 1961 ; « Dans quelques mois, le sort de la CMM se jouerait à Québec », *La Presse*, 19 août 1961 ; « Chef d'un organisme sans pouvoirs réels, M,. Chagnon quittera son poste à l'automne », *Le Devoir*, 19 août 1961 ; « Metro Chairman Expected To Resign Soon, City Pressing Suburbs' Annexation », *The Gazette*, 19 août 1961.

[271] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, boîte AH-041, procès-verbaux de l'assemblée générale, 26 octobre 1961 ; dossiers de coupures de presse, AH-077, livre no 1 : « La CMM renvoie le réseau routier aux calendes grecques », *La Presse*, 27 octobre 1961 ; « Un refus d'approuver le plan des routes métropolitaines et hésitation à s'engager dans la confection d'un plan d'urbanisme », *Le Devoir*, 27 octobre 1961 ; « MMC, Defers Roads, Development Plans », *The Star*, 27 octobre 1961 ; « M. Roland Chagnon démissionne », *Montréal-Matin*, 27 octobre 1961 ; « Chagnon To Quit As Metro Chief », *The Star*, 27 octobre 1961.

agglomération urbaine et regrette les vices structurels et le manque de collaboration des municipalités qui ont empêché la Corporation de véritablement s'imposer[272] :

> Je croyais et je crois encore en la nécessité d'un organisme régional, possédant les pouvoirs non seulement d'étudier, mais d'exécuter. Je suis encore convaincu qu'il nous faut conserver les entités municipales existantes ou peut-être regroupées plus logiquement, mais demeurant toutes à l'échelle de l'homme. C'est à mon sens la meilleure manière d'obtenir la participation et l'intérêt du citoyen moyen à l'administration de la chose publique ; de lui permettre la discussion des problèmes qui l'intéressent directement, de lui assurer une connaissance réelle et plus intime de ses représentants. Ces conclusions ne sont pas uniquement les miennes, mais aussi celles de la "Royal Commission on Local Government in Greater London".
>
> Si les entités municipales doivent demeurer relativement petites, comment résoudre les problèmes affectant toute une région où existent plusieurs municipalités?
>
> L'annexion? Non, car c'est constituer de grandes agglomérations et c'est à l'encontre du principe émis précédemment.
>
> L'organisme quasi-judiciaire? Oui, pour résoudre une partie des problèmes. Par exemple, pour rendre jugement quant il y a conflit d'intérêt ou des différends d'interprétation, etc., mais encore faut-il que quelqu'un pose un geste qui crée un conflit.
>
> L'essence même de gouverner étant de prévoir — qui pourra prévoir pour la région?
>
> [...]
>
> Un organisme provincial peut-faire tout cela — nous nous acheminerons alors vers les centralisation des pouvoirs entre les mains de la Province. Nous aurions alors des décisions bureaucratiques, sans la participation des intéressés. Ou encore, la plus grande municipalité peut prendre toutes les initiatives et les autres auront individuellement le pouvoir de discussion. Ce serait établir un régime de méfiance, de lutte entre le gros et le petit — c'est s'exposer à voir les programmes changer au gré de chaque nouvelle administration, etc., et laisser en plan les grandes initiatives.
>
> Il ne reste à mon point de vue que l'existence d'un organisme régional où tous les intéressés discutent des problèmes communs — organisme qui aurait la responsabilité des grands projets régionaux et qui pourrait éventuellement conduire à l'intégration harmonieuse de certains services, intégration si ardemment et fort logiquement réclamée en certains milieux[273].

---

[272] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, boîte AH-041, procès-verbaux de l'assemblée générale, 2 novembre 1961 ; dossiers de coupures de presse, AH-077, livre no 1 : « La CMM n'a plus de président », *Montréal-Matin*, 3 novembre 1961 ; « Chagnon Resigns, Blames Montreal », *The Gazette*, 3 novembre 1961 ; « La CMM perd son président », *La Presse*, 3 novembre 1961 ; « Future of MMC In Doubt », *The Star*, 3 novembre 1961 ; « Chagnon : impuissant, je quitte mon poste », *Le Devoir*, 3 novembre 1961.

[273] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, boîte AH-041, procès-verbaux de l'assemblée générale, 2 novembre 1961.

La démission du président de la Corporation métropolitaine de Montréal clôt une page de l'histoire des enjeux métropolitains à Montréal et confirme la victoire de l'approche montréalaise plus agressive, moins conciliante qui, reniant l'existence même d'une réalité métropolitaine, reconnaît tout au plus l'existence de problèmes intermunicipaux.

Mais même si l'administration montréalaise voudrait bien voir abandonner cette vision métropolitaine qu'elle renie, les débats et les études se poursuivent. Les commentateurs, dans leurs réactions qui précèdent et suivent la démission du président Chagnon, disent regretter la paralysie de la Corporation et rappellent l'importance de mettre en place une structure qui puisse prendre en charge la gestion de l'agglomération tout en respectant le plus possible l'autonomie des différentes municipalités ; du reste, aucun d'entre eux n'appuie les visées annexionnistes de l'administration Drapeau-Saulnier et tous reconnaissent la réalité métropolitaine[274]. Il faut attendre encore près d'une décennie pour que la création de la Communauté urbaine de Montréal concrétise enfin le souhait de Roland Chagnon.

6.8 Conclusion

L'analyse des débats qui se déroulent entre 1940 et 1961 autour de la question de la réforme de l'organisation institutionnelle de la région montréalaise confirme les tendances observées au cours de la période précédente (1921-1939). L'accroissement des pouvoirs de la Commission métropolitaine est pratiquement impossible car l'organisme doit son existence à un compromis fragile et figé où la Ville de Montréal domine le jeu et l'autonomie locale des municipalités de la banlieue est préservée. Aussi, les transformations structurelles et politiques de la Ville de Montréal, de la banlieue et du gouvernement du Québec concourent toutes à préserver et accroître le pouvoir de ces derniers. Dans ce portrait d'ensemble, les acteurs socio-économiques participent au débat mais leur influence réelle est difficile à saisir.

---

[274] Quoique *Le Devoir* juge intéressante la suggestion de la Chambre de commerce qui propose la mise en place d'un système d'arrondissements qui impliquerait la subdivision de la Ville de Montréal. Pour *La Presse,* la mise en place d'un organisme métropolitain dont les représentants seraient élus au suffrage universel mènerait, à terme, à la fusion de toutes les municipalités de l'île ; de là, le journal s'interroge sur la stratégie annexionniste du maire Drapeau qui risque de heurter les susceptibilités des villes voisines et de mener à l'immobilisme. CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, livre no 1 : « Mr Chagnon May Resign », *The Gazette,* 21 août 1961 ; « Metro Corporation Needs More Scope », *The Star,* 22 août 1961 ; « Le rôle prépondérant de Montréal », *Le Devoir,* 25 août 1961 ; « Autorité régionale efficace et administration locale », *Le Devoir,* 1er septembre 1961 ; « Le Maire Drapeau est trop pressé », *La Presse,* 28 septembre 1961 ; « La CMM à l'agonie? », *La Presse,* 30 octobre 1961 ; « La nécessité de corps publics régionaux », *Le Devoir,* 4 novembre 1961 ; « After Mr Chagnon — What? », *The Gazette,* 6 novembre 1961.

Mais bien que le débat soit restreint et déterminé par les élus locaux et provinciaux, les modifications à la composition du Conseil de Ville de Montréal accordent une influence réelle aux acteurs socio-économiques sur la politique locale.

Les événements qui se déroulent entre 1940 et 1961 confirment que la Ville de Montréal n'a jamais souhaité collaborer avec les municipalités de la banlieue dans une forme de coopération régionale où elle ne détient pas la majorité. Les municipalités de la banlieue n'ont pour leur part jamais voulu participer à une telle formule à moins d'y être contraintes. Le gouvernement du Québec n'a quant à lui jamais encouragé le renforcement ou la création d'une structure métropolitaine. C'est pourquoi l'hypothèse que nous émettions dans les deux chapitres précédents, à savoir qu'une alliance de type régime politique métropolitain était conditionnelle à l'apparition d'une première alliance entre les acteurs politiques locaux et provinciaux tient toujours. Voyons plus en détail les transformations structurelles et politiques de chacun de ces groupes et leur impact sur la dynamique métropolitaine montréalaise.

Au niveau de la Ville de Montréal, plusieurs de ces transformations confirment graduellement la domination montréalaise en matière de gestion métropolitaine. La réforme qui crée un Conseil avec trois classes de conseillers, au début des années 1940, multiplie les divisions au Conseil municipal et au Comité exécutif et empêche Montréal de véritablement imposer sa voix sur la scène régionale. Mais une série de changements permettent à la Ville de développer une politique plus agressive. La première réforme importante, en 1949, accorde au maire le droit de siéger au Comité exécutif d'où il était jusqu'à ce moment exclu. Ce changement présage le renforcement du pouvoir exécutif de la Ville. Au cours des années 1950, l'apparition des premiers regroupements politiques permet l'accroissement graduel de la cohésion du Conseil municipal. La confirmation de la permanence des partis, l'abolition de la classe « C » au Conseil de Ville et la possibilité pour le maire de recommander au Conseil les membres du Comité exécutif, qui dès lors émanent du même parti, permettent finalement à la Ville de Montréal de développer une politique métropolitaine plus forte et cohérente.

Le refus de collaborer de la Ville de Montréal apparaît graduellement plus indéniable au fil de ces transformations. À ce titre, les tentatives de J.-O. Asselin pour accroître les pouvoirs de la Commission métropolitaine, au cours des années 1940 et 1950, doivent être considérées avec discernement. Il faut souligner à nouveau que, dans les faits, la Ville domine un organisme métropolitain depuis 1921. Aussi, l'accroissement du pouvoir de cet organisme équivaut à un accroissement des pouvoirs de Montréal. Dans ce contexte, c'est une concep-

tion restreinte et intéressée de la coopération métropolitaine, qui vise essentiellement à obliger la participation des municipalités de la banlieue au financement des services déjà fournis par la Ville de Montréal, qui motive J.-O. Asselin. J.-O. Asselin est d'autant agressif qu'il ne remet pas en cause la composition de la Commission métropolitaine dans les différents scénarios qu'il étudie. Au contraire, il propose même de l'accroître. Vue sous cet angle, la Commission métropolitaine ressemble à une société paramunicipale de la Ville de Montréal au conseil duquel siègent des représentants des municipalités de la banlieue. Pour J.-O. Asselin, l'accroissement des pouvoirs de la Commission a également l'avantage d'accroître son pouvoir personnel au détriment du maire. Ce dernier, rappelons-le, ne siège pas au Conseil de la Commission métropolitaine.

À partir du moment où Montréal perd la majorité au Conseil de l'organisme, sa stratégie change totalement. Ce changement survient lors de la création de la Corporation de Montréal métropolitain, où Montréal détient le même nombre de sièges que les municipalités de la banlieue. Le blocage est confirmé en novembre 1959, environ un an avant l'élection de l'équipe Drapeau-Saulnier, lors des premières demandes d'amendements à la charte de la Corporation. Les élus discutent alors de la possibilité de confier à la Corporation la gestion de la Commission de transport de Montréal, de l'Office d'initiative économique et touristique, de l'aide financière aux hôpitaux et de la défense civile. Cette demande est motivée, toujours, par la volonté de faire contribuer les municipalités de la banlieue au financement de ces services. Mais certains remettent en question la pertinence de confier ces fonctions à la Corporation plutôt qu'au gouvernement provincial. Également, des études préliminaires démontrent alors la possibilité qu'une gestion métropolitaine de l'Office d'initiative économique et de la défense civile pourrait entraîner un fardeau financier plus élevé pour Montréal. La proposition du président de la Corporation de Montréal métropolitain, Roland Chagnon, de plutôt concentrer l'action de cette dernière sur la construction d'un réseau de routes métropolitaines n'est pas mieux accueillie par les représentants montréalais qui craignent les coûts d'un tel projet. Bref, les autorités montréalaises sont, dès la fin de 1959, de plus en plus hésitantes à ce que la Corporation de Montréal métropolitain ait des responsabilités accrues.

L'élection d'une équipe qui émane majoritairement du Parti civique, renforcée comme nous le démontrions par la disparition des conseillers de la classe « C » et la possibilité, quelques mois plus tard, pour le maire de nommer les membres de l'exécutif, permettent seulement à la Ville de retrouver plus de cohésion et de mettre de l'avant une politique métropo-

litaine plus agressive auparavant difficile à réaliser. Pour la première fois depuis 1921, il devient possible d'amorcer une campagne d'annexion, tel que la campagne « une île, une ville » de l'équipe Drapeau-Saulnier. Les élus réussissent par ailleurs à donner une portée résolument régionale aux politiques qu'ils préconisent et à convaincre le gouvernement provincial de l'inutilité d'une structure métropolitaine. Le début des années 1960 confirme donc la montréalisation des enjeux métropolitains. Alors que le pouvoir de Montréal aurait pu, s'il avait été aussi divisé qu'au cours des décennies précédentes, être restreint par la montée du gouvernement provincial et de la banlieue, celui-ci, au contraire, s'affirme. Il faut d'ailleurs noter que les annexions cessent entre 1921 et 1960, soit durant l'existence de la Commission métropolitaine de Montréal et durant l'époque où le pouvoir est partagé entre le maire, l'exécutif et trois classes de conseillers. Paradoxalement, Montréal peut déployer une politique plus agressive alors que son poids démographique a diminué de façon importante entre 1921 et 1961 : Montréal représente 85,4% de la population de l'île et 79,9% de la population de la région métropolitaine en 1921 ; ces proportions passent respectivement à 68,2% et 56,6% en 1961.

La banlieue, qui connaît parallèlement un développement important, est surtout préoccupée par la préservation de son autonomie. Dès qu'il est question de modifier les structures en place, elle résiste en affirmant une certaine ouverture pour la mise en place d'une structure légère de concertation. Mais dès le moment où les projets deviennent plus sérieux, les municipalités contre attaquent. Elles élaborent d'ailleurs un discours plus articulé qui vise à réduire au minimum les prérogatives d'un organisme métropolitain de même que leur participation au financement des services à portée régionale fournis par la Ville de Montréal.

Le débordement des problèmes métropolitains à l'extérieur de l'île de Montréal, d'ailleurs pris en compte par le rapport Croteau, est l'occasion pour les municipalités de la banlieue de pousser un cran plus loin leur stratégie. En particulier, les municipalités de la rive-sud et de Laval développent une approche efficace qui consiste à se regrouper sur une base sous-régionale pour mieux se dissocier des problèmes de l'île de Montréal. Cette tactique fonctionne d'ailleurs remarquablement bien dans le cas de Laval puisque l'ensemble des villes de l'île Jésus sont fusionnées quelques années plus tard.

Pareillement à la période 1920-1939, le gouvernement apparaît comme l'arbitre des demandes souvent contradictoires de Montréal et de la banlieue. Mais plus que pour cette dernière période, le gouvernement provincial a, durant les années 1940-1961, une attitude

en grande partie déterminée par des considérations politiques. Durant l'essentiel de la période étudiée, la réforme métropolitaine est une arme parmi l'arsenal machiavélique de Duplessis. La province semble au départ privilégier l'approche métropolitaine qui a le mérite de confiner le financement des services à la région de Montréal sans grever le budget provincial. Mais Duplessis doit composer avec certains maires de la banlieue qui lui sont favorables et, durant le dernier mandat de Houde, un maire de Montréal qui lui est favorable. Durant le mandat de Jean Drapeau, l'intervention gouvernementale, qui aurait pu permettre au gouvernement de marginaliser le pouvoir montréalais, apparaît susceptible de nuire à plusieurs municipalités de la banlieue. Il apparaît donc plus aisé au gouvernement Duplessis de contribuer à l'élection d'une équipe plus conciliante aux commandes de l'hôtel de ville montréalais, ce qui survient lors de l'élection de 1957. Dans ce contexte, la nécessité d'une réforme devient moins pressante et son ampleur moins nécessaire. En définitive, lorsque son discours est analysé à la lumière des demandes inconciliables des élus locaux et des liens politiques entre ces derniers et la province, le gouvernement Duplessis n'apparaît pas souhaiter une réforme métropolitaine pour améliorer la planification et la fourniture des services de la région.

Dans le contexte de l'émergence de l'État québécois, l'équipe de Jean Lesage ne démontre d'ailleurs pas plus d'enthousiasme puisqu'elle alloue très peu de nouveaux pouvoirs à la Corporation de Montréal métropolitain pour plutôt les accorder à la Ville de Montréal ou se les approprier. Aussi, le choix du gouvernement Lesage est plutôt de reconsidérer le partage des services publics en privilégiant les municipalités locales et le gouvernement provincial.

Dans ce contexte, le problème de l'organisation administrative de l'agglomération montréalaise apparaît relever et être déterminé par les acteurs politiques. Les acteurs privés ne sont toutefois ni désintéressés par le sujet ni exclus des discussions. Les nombreuses propositions de réformes mises de l'avant par le Conseil économique métropolitain, la Chambre de commerce ou le *Board of Trade* démontrent l'intérêt des organismes socio-économiques pour la question de l'organisation institutionnelle de l'agglomération montréalaise. Avec la présence de plusieurs représentants d'organismes socio-économiques représentés par les conseillers de la classe « C », ceux-ci ont par ailleurs une prise directe sur les événements durant les années 1940-1961. Mais dans quelle mesure ces conseillers influencent-ils réellement le cours des événements? Et dans l'hypothèse où ils disposent d'une em-

prise réelle, jusqu'à quel point sont-ils préoccupés par la question de l'organisation institutionnelle de l'île de Montréal?

Notre recherche ne nous permet pas de répondre avec certitude à ces deux interrogations. Les conseillers de la classe « C » les plus susceptibles d'avoir disposé d'une influence sont ceux ayant siégé au Comité exécutif. Paul Dozois est le meilleur exemple. Avec son projet de rénovation urbaine, il supporte une politique publique importante. Il apparaît toutefois moins certain de pouvoir distinguer l'apport des conseillers de la classe « C » dans les discussions sur la question métropolitaine. Nous supposons à ce moment-ci que la question du transport des personnes, analysée au prochain chapitre, peut apporter un éclairage à cette interrogation.

À la lumière de l'approche des régimes politiques urbains, que dire des liens qui existent entre les acteurs publics et privés et de la nature de la politique publique qui émerge de ces événements, la Corporation de Montréal métropolitain?

À Montréal, les liens entre les acteurs publics et privés se caractérisent par une institutionnalisation au sein de l'appareil municipal. Il s'agit là d'un modèle inusité en Amérique du Nord. Mais ce modèle peut difficilement être qualifié de régime politique urbain dans la mesure où les liens entre les acteurs privés et publics sont justement institutionnalisés et que le modèle suppose des liens, une structure de pouvoir surtout informelle. L'esprit d'un régime politique se retrouve plus dans un lieu d'échange comme le Conseil économique métropolitain. Il s'agit d'une instance où les acteurs publics et privés se réunissent pour échanger sur plusieurs projets de développement économique importants pour Montréal, certains étant même de nature métropolitaine. Mais comme nous l'avons vu, les retombées de cette expérience demeurent difficiles à mesurer. La brièveté de cette expérience s'expliquerait-elle par la prise directe dont disposent plusieurs acteurs socio-économiques au sein même du Conseil municipal? Probablement.

La politique publique de la Corporation de Montréal métropolitain fait d'ailleurs ressortir l'importance des élus locaux et provinciaux en matière de politique métropolitaine. Aussi, la période 1940-1961 confirme qu'un régime métropolitain doit, pour pouvoir émerger, rallier presque obligatoirement l'ensemble des élus locaux.

CHAPITRE 7

LES TENTATIVES POUR UNE GESTION MÉTROPOLITAINE DU TRANSPORT DES PERSONNES

Bien que les problèmes du transport des personnes et de la circulation soient toujours parmi les plus importants auxquels Montréal soit confronté au début des années 1940, les contraintes engendrées par la Seconde Guerre mondiale empêchent la réalisation des travaux d'infrastructures. Il faut attendre la fin des années 1940 avant que les autorités municipales recommencent à considérer les investissements nécessaires.

Ce chapitre débute par une analyse des événements qui entourent la municipalisation de la Compagnie des tramways de Montréal en 1951. Nous y soulignons principalement le débat qui a alors lieu sur la pertinence de confier cette compétence à la Ville de Montréal ou à la Commission métropolitaine de Montréal. La seconde section du chapitre poursuit l'analyse, délaissée au chapitre 5, des événements entourant la réalisation du boulevard métropolitain. Cette analyse révèle comment la mésentente s'accroît entre les partenaires métropolitains tant au sujet de la géométrie de l'ouvrage que de son financement. La troisième section du chapitre examine enfin les tentatives de la Corporation de Montréal métropolitain pour s'approprier la planification et la réalisation du réseau de transport routier et en commun métropolitain.

L'analyse de ce chapitre démontre comment le gouvernement du Québec intervient dans le dossier du transport en commun en favorisant la création d'une commission municipale relevant juridiquement de la Ville de Montréal mais qui est, dans les faits, une quasi-agence gouvernementale. Le président de cette dernière est en effet nommé par le gouvernement provincial. Cette décision politique confirme également la marginalisation du secteur privé pour la fourniture de ce service public qu'il contrôlait depuis plusieurs décennies. Le cas

du transport routier révèle de façon similaire la main-mise du gouvernement québécois en ce domaine alors que ce dernier éponge les coûts de construction d'un boulevard métropolitain dont la gérance par la Corporation de Montréal métropolitain apparaît de plus en plus comme un anachronisme institutionnel. En somme, comme pour la question de l'organisation institutionnelle de l'agglomération, analysée au chapitre précédent, l'étude des débats autour de la fonction du transport des personnes révèle, d'une part, l'importance de l'État et son rôle d'arbitre et, d'autre part, le poids important de la Ville de Montréal dans la nature des politiques publiques qui se concrétisent.

7.1 La municipalisation de la Compagnie des tramways de Montréal

Le compromis auquel parviennent les membres de la Commission des tramways en 1918 — qui prévoit essentiellement la prestation du service de transport en commun par la Compagnie des tramways de Montréal en retour d'une redevance annuelle à la Ville de Montréal — perdure jusqu'au milieu des années 1940. Les tensions entre le monopole et les élus locaux demeurent malgré tout. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, les critiques sur la qualité du service offert s'intensifient et la rigueur administrative de la Compagnie est remise en question (Linteau, 1992 : 422).

Les autorités municipales accusent plus particulièrement la Compagnie de ne pas respecter les clauses financières du contrat. L'interprétation du mécanisme permettant le calcul des recettes brutes est spécialement visée. Au surplus, la Compagnie accumule un important déficit qui l'empêche de verser les redevances revenant à la Ville de Montréal. En 1949, cette dernière estime son manque à gagner à plus de cinq millions de dollars. Se plaignant de l'exploitation dont sont victimes leurs contribuables, les élus exercent des pressions de plus en plus fortes pour que les autorités provinciales municipalisent la Compagnie (Clermont, 1997 : 82-83 ; Parenteau, 1951 : 79 ; STCUM, 1998).

Mais c'est l'avis favorable de la Commission des tramways à une demande d'augmentation des tarifs que lui soumet la Compagnie des tramways qui met le feu aux poudres. Les élus montréalais s'indignent à l'annonce de cette décision. Pour dénouer l'impasse, le gouvernement crée, le 6 février 1948, un Tribunal d'arbitrage afin d'en étudier le bien-fondé. Le Tribunal reçoit par ailleurs le mandat d'étudier le contrat entre la Ville et la Compagnie des tramways et, plus largement, la question du transport en commun sur l'île de Montréal.

7.1.1 La tentative de la Commission métropolitaine pour s'approprier l'étude du problème du transport dans la région

La Commission métropolitaine dispose, comme la Ville de Montréal et le gouvernement provincial, d'un représentant au Tribunal d'arbitrage chargé d'étudier la question de la hausse des tarifs de la Compagnie des tramways de Montréal[1]. La création de ce Tribunal coïncide avec l'intérêt croissant des membres de la Commission, et en particulier de J.-O. Asselin, quant à la question du transport en commun et de la circulation à Montréal.

Alors qu'il réactive le dossier du boulevard métropolitain, le président de la Commission métropolitaine et du Comité exécutif de la Ville de Montréal, J.-O. Asselin, affirme aussi son intérêt pour la question du transport en commun. En septembre 1948, il participe au congrès de l'*International Union of Municipalities* et en profite pour se déplacer à Londres et Paris pour étudier le dossier du métro[2]. Peu de temps après, la Commission débute un cycle de conférences sur ces questions, où elle entend des représentants de Montréal présenter les projets de la Ville en la matière[3]. Le 29 septembre 1948, Aimé Cousineau, directeur du service d'urbanisme de Montréal, présente des projets d'autostrades, de métro et d'élargissement de rues prévus par la Ville pour soulager la circulation[4]. Les 5 et 12 octobre 1948, Jules Archambault, ingénieur en chef de la Compagnie des tramways, présente également divers projets dont celui de la construction d'un métro qui s'inspire directement du projet du Conseil économique métropolitain de Montréal[5]. À son retour de voyage, le prési-

---

1 C'est Aimé Parent, conseiller de Montréal (classe « C » représentant de la Chambre de commerce), qui est choisi pour la représenter. CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-011, procès-verbaux de l'assemblée générale, 4 mars 1948.

2 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-011, procès-verbaux de l'assemblée générale, 8 septembre 1948.

3 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-011, procès-verbaux de l'assemblée générale, 22 septembre 1948.

4 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-011, procès-verbaux de l'assemblée générale, 29 septembre 1948.

5 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-011, procès-verbaux de l'assemblée générale, 5 octobre 1948, 12 octobre 1948.

dent Asselin discute de la question du métro et annonce qu'il rédige un rapport pour faire la synthèse de ses études sur la question[6].

Ce rapport est effectivement publié le 1er décembre 1948[7]. Pour J.-O. Asselin, toutes les avenues sont ouvertes, tant en matière de financement, de construction que de gestion. Mais la nécessité d'un réseau de transport en commun rapide, couplé à un réseau de voies rapides modernes, ne fait quant à lui plus de doute. Ainsi, son rapport prend la forme d'un véritable plaidoyer pour que la Commission métropolitaine puisse obtenir de la Législature les amendements nécessaires afin de créer un « Office de recherches et de coordination » qui serait responsable d'accomplir une étude sérieuse de la question, et parmi d'autres, de celle du financement. Cette proposition de J.-O. Asselin s'inscrit parfaitement dans la campagne de ce dernier pour que les responsabilités de la Commission métropolitaine soient augmentées.

De fait, J.-O. Asselin présente, le 22 décembre 1948, une série d'amendements à la charte de la Commission métropolitaine dont un accorde le pouvoir d'étudier le problème du transport en commun à la Commission métropolitaine. Le maire Camillien Houde s'oppose à cette proposition. Il juge ce pouvoir du ressort de la Ville de Montréal, puisque cette dernière est susceptible de payer près de 80% des coûts d'un futur métro. Le maire craint par ailleurs que le Conseil municipal réagisse mal au retrait d'une responsabilité qui lui revient[8]. Malgré l'opposition du maire de Montréal, les commissaires de la Commission métropolitaine adoptent le projet d'amendement à la réunion du 28 décembre 1948[9].

Mais la résistance du maire de Montréal produit son effet. En mars 1949, au cours des jours qui précèdent les audiences du comité des bills privés de la Législature provinciale, la

---

6 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-011, procès-verbaux de l'assemblée générale, 27 octobre 1948. Lors de cette réunion, l'hypothèse de former un comité pour étudier la question du financement du métro est soulevée, mais le président Asselin demande de retarder cette décision jusqu'à ce qu'à ce qu'il ait terminé la rédaction du rapport qu'il prépare. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Comité d'étude métropolitain pour le financement du métro », *Montréal-Matin*, 20 octobre 1948.

7 J.-O. Asselin, *Le problème du transport en commun à Montréal, étude et analyse*, 107 p.

8 VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « Un vif débat se livre entre M. Houde et Asselin », *Montréal-Matin*, 23 décembre 1948.

9 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-011, procès-verbaux de l'assemblée générale, 28 décembre 1948.

Commission métropolitaine modifie le projet d'amendement de sa charte[10]. La nouvelle version est inusitée : elle prévoit désormais que la Commission métropolitaine autorise la Ville de Montréal à étudier le problème de la circulation avec l'aide des municipalités environnantes. Mais cette modification n'est pas suffisante pour rallier les membres du comité des bills privés et le maire de Montréal qui s'opposent à l'accroissement des pouvoirs de la Commission métropolitaine. Pour le conseiller et député unioniste, Georges Guèvremont, et pour le maire Houde, l'amendement demandé est une tentative à peine voilée pour que la « créature » avale son « créateur » ; l'amendement représente l'amputation d'un pouvoir montréalais par la Commission métropolitaine. J.-O. Asselin explique que la motivation de cette demande est de permettre aux municipalités environnantes de participer aux discussions sur le problème du transport. Il remarque par ailleurs que l'augmentation de la représentation montréalaise au conseil de la Commission, qui est également demandée, devrait assurer une voix suffisante au Conseil de Montréal. Les précisions de J.-O. Asselin ne permettent pas de rassurer les craintes de ceux qui perçoivent cette demande comme un élément d'une stratégie visant la mise en place d'un système d'arrondissements sur l'île de Montréal. Le premier ministre Duplessis se range d'ailleurs derrière les craintes de ces derniers et, bien que disposé à modifier la charte de la Ville de Montréal pour qu'elle étudie le problème du transport, refuse les amendements demandés par un organisme qu'il souhaite voir disparaître dans un avenir rapproché. J.-O. Asselin se rallie finalement à cette proposition[11].

7.1.2 Une proposition montréalaise où la banlieue est écartée

La Législature accorde en effet l'autorisation à la Ville de Montréal d'étudier le problème de la circulation. Cette dernière ne tarde pas à exercer le nouveau pouvoir que lui accorde l'amendement à sa charte. Le 25 mai 1949, la Ville de Montréal crée donc la « Commission d'étude des problèmes de la circulation et du transport ». Les 21 membres de la Commission reçoivent le mandat d'étudier « la possibilité et l'opportunité d'établir des au-

---

[10] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « La Commission métropolitaine doit s'en tenir à son rôle administratif », *Le Devoir,* 3 mars 1949.

[11] Rappelons que d'autres demandes d'amendements à la charte de la Commission, comme l'absorption de l'Office d'initiative économique renforcent les craintes de certaines personnes. Voir la section 6.2.2. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 71 : « La Commission métropolitaine doit s'en tenir à son rôle administratif », *Le Devoir,* 3 mars 1949 ; « Le Bill de la Commission métropolitaine subit une rebuffade à Québec », *Le Devoir,* 3 mars 1949 ; « City Will Be Given Full Powers To Deal with Transport Problems », *The Gazette,* 3 mars 1949.

tostrades, un "métropolitain", des endroits de stationnement, déterminer des élargissements de voies de circulation existantes et prévoir l'établissement de nouvelles voies de circulation »[12].

La commission d'étude, présidée par J.-O. Asselin, est en plus formée du maire, de conseillers et de fonctionnaires municipaux et de représentants socio-économiques, tels Ernest Cormier et Henry W. Morgan. Il s'agit d'une initiative strictement montréalaise qui exclut les municipalités de la banlieue de l'analyse d'une problématique qui les concerne en partie.

La commission d'étude se réunit la première fois le 20 juillet 1949. Elle forme alors trois comités qui étudient respectivement les questions de la circulation, du transport en commun et du financement des équipements. Elle remet son rapport au Conseil le 25 novembre 1949[13]. La Commission recommande la mise en œuvre de plusieurs projets déjà étudiés par le service d'urbanisme de la Ville[14]. Toutes les propositions de la Commission d'étude sont exposées sans être hiérarchisées mais constituent, pour ses membres, les élé-

---

[12] Ville de Montréal, règlement no 1925, *Règlement créant une Commission d'étude des problèmes de la circulation et du transport*, adopté par le Conseil le 25 mai 1949.

[13] Le comité de la circulation se réunit à huit reprises, celui du transport en commun, à neuf reprises, celui des finances, à six reprises ; avec les sept réunions de la Commission, 30 réunions ont lieu au total. La Commission transmet au Directeur des services municipaux quelques rapports préliminaires sur les sujets qu'elle juge prioritaires. Ainsi, le 12 septembre 1949, elle approuve le projet d'autoroute est-ouest préparé par le service d'urbanisme et recommande aux autorités municipales d'entamer les travaux nécessaires à l'homologation du tracé. Le 18 octobre 1949, dans un avis semblable, elle se prononce pour la construction d'un réseau de métropolitain qui est, selon elle, le projet prioritaire. VM-DGDA, fonds du Comité exécutif (VM1), dossiers de résolutions du Conseil (3è série, no 91 429-10/11), lettres de C.-E. Campeau , secrétaire de la Commission, à Louis Lapointe, Directeur des services municipaux, 12 septembre 1949, 18 octobre 1949. Ville de Montréal, *Commission d'étude de la circulation et du transport de la Ville de Montréal, Rapport au Conseil municipal, 1949*, 86 p. Quant au Tribunal d'arbitrage, il rend sa décision quant à la hausse des tarifs le 31 août 1949 : la demande de la Compagnie est jugée légitime (Clermont, 1997 ; STCUM, 1998a).

[14] C'est le cas, nous l'avons vu, de l'autoroute est-ouest. Mais aussi du métro pour lequel la Ville effectue, dès l'été 1949, quelques sondages préliminaires pour évaluer la nature du sol du tracé proposé. Voir à ce sujet, VM-DGDA, fonds du Comité exécutif (VM1), dossiers de résolutions du Conseil (3è série, no 91 440), débute le 17 juin 1949 ; J.-O. Asselin, *Le problème du transport en commun à Montréal, étude et analyse*, 1949, p. 101. De plus, à l'automne 1949, des ingénieurs ayant dressé des plans préliminaires pour le métro sont autorisés à se rendre à Toronto pour un voyage d'étude. Voir VM-DGDA, fonds du Comité exécutif (VM1), dossiers de résolutions du Conseil (3è série, no 93 055), lettre de H.-A. Gibeau, Directeur des travaux publics, à Louis-A. Lapointe, Directeur des services, 13 décembre 1949. Pour le détail des travaux entrepris voir Ville de Montréal, *Commission d'étude de la circulation et du transport de la Ville de Montréal, Rapport au Conseil municipal,* 1949, p. 68-70.

ments d'un plan directeur de circulation et de transport en commun[15]. Malgré tout, la Commission d'étude approche les problèmes du transport et de la circulation de façon intégrée et privilégie une intervention tant en matière de transport routier que de transport en commun. Ainsi, parallèlement à la construction d'une autoroute est-ouest et à l'élargissement et l'amélioration du réseau routier existant, les membres de la Commission recommandent la construction d'un réseau de métropolitain.

Afin de réaliser ce programme, les membres de la Commission d'étude proposent la création d'une Commission publique de transport qui serait responsable de l'ensemble du réseau de transport en commun de même que de certains projets routiers, telle la construction de l'autoroute est-ouest[16]. Le caractère public que l'on souhaite donner à la nouvelle Commission implique éventuellement la municipalisation de la Compagnie des tramways de Montréal[17].

Le Comité exécutif, en particulier son président, J.-O. Asselin, semble décidé d'agir rapidement dans ce dossier[18]. Dans un rapport remis au Conseil le 18 janvier 1950, le Comité

---

15 « [...] la Commission est présentement incapable de coordonner l'ensemble de ses conclusions en un plan directeur de la Circulation et du transport en commun. Les éléments de ce plan directeur sont contenus dans les recommandations de la Commission, mais il reste des détails à préciser. La Commission tient à insister sur la nécessité de parfaire cette dernière étape » Ville de Montréal, *Commission d'étude de la circulation et du transport de la Ville de Montréal, Rapport au Conseil municipal,* 1949, p. 4.

16 « [...] la Commission recommande qu'une Commission de Transport unique assume la responsabilité d'acquérir, posséder, construire, exploiter et gérer tous les moyens rentables, existants et futurs, de circulation et de transport en commun de la Ville de Montréal et de la région métropolitaine, à l'exception toutefois des taxis et des voitures hippomobiles de louages. [...]. La Commission est également d'opinion que certains projets concernant la circulation, tels l'autostrade est-ouest projetée et d'autres entreprises similaires susceptibles de rapporter des revenus, doivent, en ce qui concerne leur construction, leur administration et leur exploitation, tomber sous la juridiction de la Commission de Transport mentionnée ci-dessus ». Ville de Montréal, *Commission d'étude de la circulation et du transport de la Ville de Montréal, Rapport au Conseil municipal, 1949*, p. 82.

17 La municipalisation la Compagnie des tramways est justifiée par une déclaration de cette dernière selon laquelle elle ne peut assumer seule les coûts de construction du métro et par l'opinion de la Commission d'étude qui considère que les réseaux de surface et souterrain doivent être exploités conjointement. Ville de Montréal, *Commission d'étude de la circulation et du transport de la Ville de Montréal, Rapport au Conseil municipal, 1949*, p. 83.

18 « Nous avons devant nous un rapport de la Commission d'étude sur les problèmes de la circulation et du transport qui renferme un projet de loi pourvoyant à la création d'une Commission de transport à Montréal. La Commission d'étude a recommandé que ce projet de loi soit approuvé par le Conseil municipal et soit incorporé dans un bill de Montréal qui sera présenté à la prochain session de la Législature de la province de Québec pour adoption. Lorsque l'autorité provinciale aura accordé son assentiment à cette mesure, le Conseil municipal pourra alors, par un règlement, établir la Commission de transport, suivant le mode fixé dans le projet de loi, sujet toutefois aux modifications ou aux amendements que pourront adopter ce Conseil municipal ou la Législature provinciale » VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 301 : *Remarques de M. J.-O. Asselin, président du Comité exécutif et de la Commission d'étude des problèmes de la circulation et du transport, relativement au projet de création d'une Commission de Transport autonome dans le but d'unifier tous les moyens de transport à Montréal, faites lors de la séance du Conseil municipal tenue le 20 janvier 1950.*

exécutif recommande d'adopter l'ensemble des recommandations du Comité d'étude et d'endosser un projet de loi prévoyant la création d'une Commission de transport[19]. Mais la priorité du Comité exécutif de la Ville est la construction d'un réseau de transport souterrain. Le projet de loi soumis prévoit en effet la création d'une Commission de transport, formée de trois membres nommés par la Ville, qui doit prioritairement exproprier la Compagnie des Tramways de Montréal et entamer la construction d'un métro ; aucune mention de lui attribuer la construction des routes n'est faite[20].

À sa séance du 24 janvier 1950, le Conseil municipal adopte majoritairement le projet de loi à soumettre à Québec[21]. Ce résultat ne surprend guère ; la grande majorité des conseillers souhaitent la municipalisation de la Compagnie des tramways depuis plusieurs années. La quasi-unanimité qui règne à l'Hôtel de Ville n'est toutefois pas partagée par tous. Certains commentateurs s'interrogent sur la précipitation des élus. Ainsi, Paul Sauriol, dans *Le Devoir*, s'interroge sur la hâte soudaine de l'administration alors que le contrat qui lie la Ville et la Compagnie des tramways est critiqué depuis presque 30 ans. Il s'interroge aussi sur les raisons qui semblent amener les conseillers à ne pas attendre la publication de la deuxième partie du rapport du Tribunal d'arbitrage qui étudie spécifiquement le contrat entre la Compagnie et la Ville[22]. Quant à la *Gazette*, elle s'interroge sur le rôle réservé aux municipalités de la banlieue dans la nouvelle Commission. Constatant que celles-ci devaient au départ être consultées, ce journal rappelle qu'il n'en fut rien et que la Commission proposée

---

19 « [...] [le Comité exécutif] en est venu à la conclusion qu'il y a lieu de donner suite aux recommandations contenues dans ce rapport de ladite Commission d'étude ; 2. de soumettre sans délai un projet de loi à la prochaine session de la Législature provinciale ; qu'il recommande fortement au Conseil d'approuver le projet de loi ci-joint » VM-DGDA, fonds du Comité exécutif (VM1), dossiers de résolutions du Conseil (3è série, no 91 429-19), Recommandation du Comité exécutif au Conseil municipal, 18 janvier 1950.

20 VM-DGDA, fonds du Comité exécutif (VM1), dossiers de résolutions du Conseil (3è série, no 91 429-19), projet de loi relatif à la Commission de Transport de Montréal, 18 janvier 1950, 8 p. Une étude comparative Toronto-Montréal est également fournie au Conseil pour démontrer la nécessité de municipaliser la Compagnie des Tramways. Voir VM-DGDA, fonds du Comité exécutif (VM1), dossiers de résolutions du Conseil (3è série, no 91 429-19), *Quelques notes du président de la Commission d'étude des problèmes de la circulation et du transport relativement au projet d'instituer une Commission de Transport autonome dans le but d'unifier tous les moyens de transport à Montréal*, s.d., 16 p. Voir aussi VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 301 : « Les avantages de la municipalisation du transport en commun », *La Presse*, 20 janvier 1950.

21 VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 301 : « Le conseil favorise la municipalisation du réseau de tramway », *La Presse*, 25 janvier 1950.

22 VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 301 : « Une hâte peu rassurante », *La Presse*, 30 janvier 1950.

ne semble relever que de Montréal, malgré qu'elle soit appelée à desservir d'autres municipalités[23].

7.1.3 Une solution provinciale où les municipalités acquièrent peu de pouvoir

Le 5 avril 1950, sans attendre le dépôt du rapport final du Tribunal d'arbitrage, le gouvernement québécois adopte une loi qui permet à la Ville de Montréal de créer, par voie de règlement, la Commission de transport de Montréal[24]. Mais les élus montréalais n'ont pas pour autant la mainmise sur la gestion du transport en commun puisque la législation prévoit que le règlement municipal lui sera subordonné[25].

La loi prévoit ainsi une Commission formée de cinq membres : un président, désigné par le gouvernement du Québec, trois membres nommés par le Conseil municipal de Montréal et un par les municipalités faisant partie de la Commission métropolitaine[26]. Outre la composition et les pouvoirs de la Commission, la loi précise les procédures à suivre pour modifier les tarifs, exécuter des travaux d'amélioration et emprunter. Mais le cœur de la loi concerne les modalités d'expropriation ou d'acquisition de gré à gré de la Compagnie des tramways de Montréal[27]. En donnant le feu vert à la municipalisation de la Compagnie des tramways de Montréal, le gouvernement québécois répond donc à une revendication répétée des élus montréalais tout en déterminant l'essentiel de l'architecture et de la mission du nouvel organisme.

Cette appropriation gouvernementale ne freine pas l'enthousiasme des conseillers qui adoptent le règlement créant la Commission de transport de Montréal le 24 août 1950, par

---

23 VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 301 : « How Do Suburbs Fit Into Transit Plan? », *The Gazette,* 2 février 1950.

24 Statuts de Québec, 14 Geo. VI, chap. 79, *Loi concernant la Cité de Montréal,* sanctionnée le 5 avril 1959, 283-301.

25 « Ce règlement sera subordonné aux dispositions qui suivent. Il pourra contenir toutes autres dispositions accessoires ou supplétives conciliables avec la présente loi et susceptibles d'assurer l'atteinte à ses fins » Statuts de Québec, 14 Geo. VI, chap. 79, *Loi concernant la Cité de Montréal,* sanctionnée le 5 avril 1959, article 2, p. 284.

26 Ceux-ci doivent abandonner tout autre emploi ou fonction publique qu'ils occupent au moment de leur nomination. Statuts de Québec, 14 Geo. VI, chap. 79, *Loi concernant la Cité de Montréal,* sanctionnée le 5 avril 1959, article 7, p. 285.

27 Statuts de Québec, 14 Geo. VI, chap. 79, *Loi concernant la Cité de Montréal,* sanctionnée le 5 avril 1959, 283-301.

un vote de 66 à 4[28]. La voie est dès lors ouverte pour la municipalisation de la Compagnie des tramways. C'est ce que la Commission de transport accomplit, tel que le lui permet déjà la loi, le 18 juin 1951, alors qu'elle prend officiellement possession de la Compagnie des tramways. Le transport en commun montréalais est dès lors géré par une agence publique[29].

Durant ses premiers mois d'existence, la Commission de transport se consacre à l'intégration des activités de l'ancienne Compagnie des tramways de Montréal. La mise au rancart des vieux tramways et leur remplacement par des autobus modernes ne débutent pas véritablement avant 1955 (Pharant, 1997 : 231-232). Mais à l'automne 1953, tel que le prescrit le règlement la régissant, la Commission de transport publie une étude sur un éventuel système de transport en commun rapide.

La municipalisation de la Compagnie des tramways de Montréal est donc une politique publique significative qui réussit à traverser les multiples jeux du pouvoir local. Faisant au départ partie d'un ambitieux plan de modernisation du transport de l'agglomération auxquelles toutes les municipalités membres de la Commission métropolitaine doivent participer, le projet est pour l'essentiel poussé par Montréal qui en exclut, dans le projet de loi qu'il présente au gouvernement, ses partenaires de la banlieue. Le gouvernement québécois leur redonne finalement droit de parole mais dans un organisme qui ressemble plus à une agence gouvernementale qu'à un service municipal. Les municipalités ont donc acquis une influence restreinte sur la gestion et le développement du système, tout au moins durant les premières années de la municipalisation, puisque le gouvernement provincial concède le dernier mot sur les grandes orientations de la nouvelle entreprise au président qu'il nomme.

---

[28] Le rapport final du Tribunal d'arbitrage est quant à lui déposé le 28 août 1950, quatre jours après l'adoption du règlement municipal créant la Commission de transport de Montréal. Malgré sa décision précédente qui donnait raison à la Compagnie d'avoir augmenté les tarifs, ce rapport critique sévèrement la façon dont le contrat entre la Compagnie et la Commission des tramways fut négocié à l'époque (1918). Le Tribunal constate entre autres que la transaction par laquelle la Compagnie des tramways achetait la *Montreal Street Railways* en 1911, donna lieu à une surcapitalisation camouflée ensuite par le gonflement de l'évaluation des biens acquis. Cette surévaluation importante a plus tard une conséquence directe sur le montant de l'intérêt de 6% versé annuellement aux actionnaires de la Compagnie. Plusieurs erreurs d'interprétation du contrat sont également constatées. Certaines méthodes comptables adoptées dans l'élaboration des états financiers présentés à la Commission des tramways sont même questionnées. En plus de ces diverses irrégularités financières, le Tribunal d'arbitrage émet l'opinion que les investissements colossaux devant être effectués pour moderniser les équipements ne peuvent l'être par le secteur privé. Ces diverses raisons amènent le Tribunal à recommander la municipalisation de la Compagnie des tramways (Clermont, 1997 ; STCUM, 1998a ; Parenteau, 1951 : 782).

Clermont (1997 : 59, 75, 137-138) souligne d'ailleurs le pouvoir important que détient le président de la Commission de transport. Celui-ci jouit d'une grande latitude dans la gestion quotidienne des activités et est pratiquement indépendant, tant du gouvernement provincial que des municipalités. La Commission elle-même adopte son budget et contracte ses emprunts sans intervention des instances politiques. Elle demande également les amendements à sa charte auprès du Législateur, sans même consulter la Ville. Cette autonomie est renforcée par l'indépendance financière du nouvel organisme qui ne reçoit aucune subvention gouvernementale ; et qui n'en a d'ailleurs nul besoin puisque ses revenus suffisent à couvrir ses dépenses.

7.2 Un boulevard qui se concrétise enfin

La route numéro deux, le fameux projet concurrent du ministre T.-D. Bouchard, est finalement construite par le gouvernement provincial et inaugurée en 1945 (Hanna, 1993 : 29)[30]. Dès lors, le projet du boulevard métropolitain est en suspens jusqu'en 1948[31]. Mais à cette date, parallèlement à sa campagne pour que la Commission métropolitaine entreprenne

---

[29] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 301 : « Prise de possession du Tramway dès lundi », *The Gazette,* 13 juin 1951 ; « Le réseau du Tramway est municipalisé aujourd'hui », *La Presse,* 16 juin 1951 ; « Les commissaires du transport deviendront directeurs de la Compagnie des tramways », *Le Devoir,* 19 juin 1951 ; « Commission Assumes Transit Control in City », *The Gazette,* 19 juin 1951.

[30] Certains appellent d'ailleurs cette route le « boulevard métropolitain » : « M. le commissaire Pitts souligne l'importance de l'initiative prise par le gouvernement provincial de construire à ses frais, la section du Boulevard Métropolitain comprise entre le Boulevard Décarie et Ste. Anne de Bellevue, mais ajoute que le dit boulevard devrait être complété dans toute sa longueur ». CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-010, procès-verbaux de l'assemblée générale, 12 janvier 1949. Le « Boulevard Métropolitain » dont parle ici le commissaire est bel et bien le projet gouvernemental, longeant pour une partie les voies ferrées jusqu'au Chemin Upper Lachine et, pour l'autre, bifurquant par le chemin de la Côte-de-Liesse jusqu'à l'intersection des boulevards Graham et Décarie ; il ne s'agit pas du projet de la Commission métropolitaine qui doit emprunter le centre de l'île. Voir VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « Il est question du boulevard métropolitain depuis trente ans », *Le Devoir,* 16 août 1952.

[31] Bien qu'il soit évoqué à quelques reprises jusqu'à ce moment, aucune action significative n'est entreprise. Entre autres, la question de la répartition des coûts pour la préparation des plans et profils du boulevard est discutée. Voir CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-010, procès-verbaux de l'assemblée générale, 27 octobre 1943, 24 novembre 1943, 22 décembre 1943, 17 avril 1944 ; boîte AH-011, 28 novembre 1945. En juin 1947, le président Asselin évoque la possibilité de relancer le projet dans un avenir rapproché. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « Un autre projet caressé par l'administration municipale », *Montréal-Matin,* 13 juin 1947.

l'étude de la question du transport dans la région métropolitaine, J.-O. Asselin tente de relancer le projet du boulevard[32].

7.2.1 La longue élaboration des plans

Lorsque J.-O. Asselin remet le projet du boulevard métropolitain sur la table, le 26 juillet 1948, cette action s'inscrit dans sa réflexion plus globale sur le transport et le rôle de la Commission métropolitaine en la matière. Toutefois, contrairement aux années précédentes, le projet est relancé tout en ayant la préoccupation d'aller chercher une aide financière auprès des gouvernements supérieurs :

> Le président de la Commission Métropolitaine se demande s'il ne serait pas opportun de faire revivre le projet de la construction du Boulevard Métropolitain dans toute sa longueur, vu que cette amélioration aiderait beaucoup à la solution du décongestionnement de la circulation à Montréal. Il déclare que les gouvernements fédéral et provincial devraient être approchés au sujet de leur contribution respective dans le coût du projet de construction dudit boulevard[33].

Le 29 septembre 1948, lors de l'assemblée générale où Aimé Cousineau, directeur de l'urbanisme de la Ville de Montréal, fait une présentation sur la question de la circulation à Montréal, l'ingénieur de la Commission métropolitaine recommande que le projet du boulevard soit réactivé[34]. Mais la question financière retarde le début des travaux. Le président de la Commission multiplie les démarches, tant du côté du gouvernement fédéral que provincial pour que ces derniers assument en tout ou en partie les coûts de construction du boulevard[35].

---

[32] Rappelons que la Commission métropolitaine entame au même moment une série de conférences sur le problème de la circulation à Montréal, ce qui amène le président Asselin à publier son étude sur le problème du transport en commun en décembre 1948. Voir p. 260 et 346.

[33] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-011, procès-verbaux de l'assemblée générale, 26 juillet 1948.

[34] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-011, procès-verbaux de l'assemblée générale, 29 septembre 1948.

[35] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-011, procès-verbaux de l'assemblée générale, 12 janvier 1949, 10 août 1949 ; boîte AH-015, procès-verbaux des comités, assemblée du sous-comité des finances, 22 mars 1949. Par ailleurs, un rapport de l'ingénieur en chef de la Commission recommande la construction de la partie est homologuée du boulevard située entre le boulevard Graham et le Bout de l'île. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « Il est question du boulevard métropolitain depuis trente ans », *Le Devoir,* 16 août 1952.

Aucune des démarches n'aboutit. Mais au début de l'année 1951, la Commission décide malgré tout d'aller de l'avant avec le projet[36]. En mars 1951, la Commission confie à un comité la coordination des travaux[37]. L'assemblée générale en adopte les recommandations quelques jours plus tard[38]. À partir de cette date, les travaux semblent bel et bien enclenchés, et la construction, imminente[39].

Les plans et les montants de la répartition sont remis à la Commission au début d'août 1952 et livrés aux 38 municipalités de l'île de Montréal peu de temps après pour leur permettre d'en étudier le contenu avant une réunion prévue pour le 11 septembre[40]. Les plans d'homologation de la portion du boulevard située entre le Bout-de-l'île et le boulevard Décarie diffèrent largement des derniers plans qui datent de 1931 ; le tracé de la partie est du boulevard n'emprunte plus la rue Sherbrooke à partir de la rue Pie-IX mais traverse désormais le centre de l'île. Rappelons que ce dernier scénario était discuté au début de 1932[41]. La majorité des membres de la Commission acceptent l'évaluation des coûts de construction et le

---

[36] Le 25 mai 1950, pour se conformer aux obligations de sa charte, la Commission métropolitaine demande à la Ville de Montréal la permission d'entreprendre certains travaux préparatoires à la construction du boulevard. CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-011, procès-verbaux de l'assemblée générale, 25 mai 1950.

[37] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-012, procès-verbaux de l'assemblée générale, 14 mars 1951.

[38] Celles-ci concernent l'aménagement général, l'arpentage, les plans, les estimés, l'homologation, les expropriations, le financement et la construction. CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-015, procès-verbaux des comités, assemblée du sous-comité du boulevard métropolitain, 20 mars 1951 ; boîte AH-012, procès-verbaux de l'assemblée générale, 28 mars 1951.

[39] Entre le 14 mars 1951 et le 10 septembre 1952, la sous-commission du boulevard métropolitain tient 14 séances au cours desquelles elle traite de différents problèmes techniques relatifs à la préparation des plans d'homologation, d'expropriation et aux estimés des coûts de construction. Toutes les décisions sont soumises à l'assemblée générale de la Commission. Par exemple, cette dernière accorde les contrats pour la préparation des plans d'expropriation à l'assemblée du 23 mai 1951 ; les plans d'expropriation sont approuvés le 28 novembre 1951. CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-015, procès-verbaux des comités, assemblée du sous-comité du boulevard métropolitain, du 14 mars 1951 au 10 septembre 1952 ; boîte AH-012, procès-verbaux de l'assemblée générale, 23 mai 1951, 28 novembre 1951, 11 septembre 1952.

[40] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-012, procès-verbaux de l'assemblée générale, 10 septembre 1952. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « Municipalities To Study Plans Of Boulevard », *The Montreal Star*, 13 août 1952 ;

[41] Par ailleurs, le projet prévoit désormais trois voies express et trois voies « locales », dans chaque direction, soit 12 voies au total, sur une longueur de 17 milles ; il est évalué à quelques 22 millions de dollars. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « Municipalities To See Super-highway Plans Next Month », *The Herald*, 13 août 1952 ; « Il est question du boulevard métropolitain depuis trente ans », *Le Devoir*, 16 août 1952.

rapport de l'ingénieur lors de cette réunion. Seuls les représentants de Lachine et Pointe-Claire, cette dernière n'ayant pas droit de vote, s'y opposent[42].

Malgré ce nouveau départ, la construction du boulevard ne semble pas pour autant assurée. Bien que la majorité des élus souhaitent la réalisation de cette infrastructure, aucun ne désire en assumer les coûts de construction. Aussi, certains affirment que les autorités tentent d'aller le plus loin possible pour pousser les gouvernements supérieurs à supporter ces coûts[43]. C'est probablement dans cette perspective que doivent être interprétées les décisions des mois qui suivent, qui concernent toujours, pour l'essentiel, la préparation des plans, profils et procédures d'expropriation[44].

En septembre 1953, alors que le Conseil municipal montréalais doit autoriser la poursuite de l'élaboration des plans et profils ainsi que le début des travaux de construction, le président du Comité exécutif, J.-O. Asselin, affirme stratégiquement que la construction du boulevard pourrait permettre de repousser à plus tard la construction du métro[45]. Bien que privilégiant une approche intégrée pour résoudre les problèmes de la circulation et du transport, J.-O. Asselin hésite en effet à entreprendre la construction d'un métro en raison des coûts de construction importants qu'implique une telle infrastructure. Mais la première pel-

---

[42] Selon la loi, seuls les membres de la Commission métropolitaine ont le droit de vote lors de cette réunion. Les autres municipalités présentes sont toutefois invitées à faire part de leur opinion. Ce que fait Pointe-Claire en s'opposant. Quant à Mont-Royal, elle demande un report de six mois sans s'opposer à sa contribution financière. La loi permet par ailleurs aux municipalités de faire entendre leurs récriminations à la Régie des services publics. CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-012, procès-verbaux de l'assemblée générale, 11 septembre 1951. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « L'homologation du tracé du Boul. Métropolitain un fait accompli », *Montréal-Matin*, 12 septembre 1952 ; « Les nouveaux plans d'homologation du boulevard Métropolitain ont été ratifiés », *Le Canada,* 12 septembre 1952 ; « Homologation du boulevard métropolitain », *La Presse,* 11 septembre 1952 ; Metropolitan Blvd. Section Homologated », *The Star,* 12 septembre 1952.

[43] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « City Chips In Ere Asking Highway Aid », *The Herald,* 2 octobre 1952.

[44] Ainsi, en septembre 1952, la Commission reçoit l'autorisation de la Ville de Montréal pour entamer les procédures d'expropriation à l'extérieur des limites de la ville ; la construction du boulevard dans les limites de Montréal relevant de cette dernière, rappelons-le. La Commission avait demandé la permission de poursuivre les travaux le 24 septembre 1952. CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-012, procès-verbaux de l'assemblée générale, 24 septembre 1952 ; 8 octobre 1952; 9 septembre 1953.

[45] « City council was told yesterday by Chairman J.O. Asselin of its executive committee he has a strong impression that when an expressway at the south end of the city and the Metropolitan Boulevard in the northern section are built, "we may find that we don't need a subway so quick ». VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « Council Orders Plans Drawn For Metropolitan Boulevard », *The Gazette,* 2 septembre 1953. Lors de cette assemblée, les conseillers montréalais accorde par ailleurs la permission à la Commission métropolitaine pour entamer la préparation des plans pour la portion du boulevard située hors des limites de Montréal. CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-012, procès-verbaux de l'assemblée générale, 9 septembre 1953.

letée de terre du futur boulevard métropolitain semble encore loin ; les plans préliminaires des ingénieurs ne sont toujours pas commencés et exigent au moins 18 mois pour être complétés. Quant au président Asselin, il est toujours en discussion pour une éventuelle contribution financière des gouvernements supérieurs[46].

En cette fin de 1953, les projets d'infrastructures de transport se multiplient à Montréal. Vers la mi-octobre, la Commission de Transport de Montréal présente son projet de « système de transport en commun rapide pour Montréal et le district métropolitain », rencontrant là l'une des principales raisons pour lesquelles elle a été mise en place. Mais la crainte de J.-O. Asselin devant les sommes nécessaires à la réalisation de ce projet le font reculer. Aussi, prétextant que la Commission de transport dépose son rapport au Conseil de Ville en retard, le projet est suspendu (Clermont, 1997 : 208-209). Ce sont donc les nombreux projets routiers qui sont privilégiés, portés par deux membres influents du Comité exécutif de la Ville de Montréal : les conseillers de la classe « C » Gordon Macleod Pitts (Université McGill) et Paul Dozois (Chambre de commerce). Les plus importants de ces projets sont l'élargissement de la rue Dorchester, de la rue Sherbrooke (entre Union et Saint-Denis), le tunnel de le rue Berri, l'ouverture de la rue De Montigny (entre Saint-Denis et Bleury), le prolongement de la rue Burnside auquel s'ajoute évidemment le boulevard métropolitain (Rumilly, 1974 : t. 5, p. 163-164).

7.2.2 Le premier épisode des voies élevées

En février 1954, le comité du boulevard métropolitain de la Commission métropolitaine recommande à cette dernière de construire la partie ouest du boulevard[47]. Rappelons qu'il n'était plus question de construire cette partie du boulevard depuis la construction de la route numéro 2 par le gouvernement québécois. La proposition est facilement acceptée par la

---

[46] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « Council Orders Plans Drawn For Metropolitan Boulevard », *The Gazette,* 2 septembre 1953. Le 21 avril 1954, l'ingénieur en chef recommande d'ailleurs diverses mesures à la Commission pour que les travaux d'une partie du boulevard puissent débuter rapidement. CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-012, procès-verbaux de l'assemblée générale, 21 avril 1954.

[47] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-015, procès-verbaux des comités, assemblée du sous-comité du boulevard métropolitain, 8 février 1954.

Commission le 10 février[48]. C'est donc dire qu'après des tergiversations de près de vingt ans, le tracé recoupe, à quelques nuances près, celui qui était présenté en novembre 1930[49]. Mais les profils finaux que présente l'ingénieur responsable de la préparation des plans du boulevard aux membres du comité concerné sont très différents des hypothèses du début des années 1930. En plus d'être beaucoup plus ambitieux, le boulevard tient maintenant compte d'une idée alors en vogue dans les cercles du génie civil : le profil surélevé de certaines sections du boulevard[50].

Très rapidement, le projet des voies élevées rencontre de l'opposition. Un groupe de propriétaires de Saint-Laurent et Mont-Royal, réuni en comité, fait parvenir son opposition à la Commission. Le conseil de la Ville de Saint-Laurent adopte quant à lui en juin 1954 une résolution demandant à la Commission de réétudier les profils du boulevard prévoyant la construction en voies élevées[51].

Pour l'ingénieur Sainte-Marie, responsable des travaux du boulevard, la supériorité des voies élevées ne fait aucun doute, malgré les quelques inconvénients qu'elles puissent entraîner. Il s'appuie pour cela sur les constations faites à l'occasion d'un voyage à Boston où, dit-il : « toutes les autostrades terminées ou à [faire] sont ou seront élevées ». Aussi, malgré les protestations de certains, l'ingénieur Sainte-Marie, et l'ingénieur de la Commission, J. Napoléon Langelier, conseillent d'aller de l'avant[52]

La Commission se réunit pour étudier la recommandation de son comité le 19 août suivant. C'est L.L. Playfair, représentant des villes de l'ouest à la Commission, qui exprime alors

---

[48] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-012, procès-verbaux de l'assemblée générale, 10 février 1954.

[49] Voir CUM-SGD, dossiers de coupures de presse, livre no 2 : « Trans Island Route Outlined », *The Star*, 26 novembre 1930.

[50] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-012, procès-verbaux de l'assemblée générale, 10 février 1954.

[51] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-015, procès-verbaux des comités, assemblée du sous-comité du boulevard métropolitain, 13 juillet 1954.

[52] « [...] Malgré les objections faites contre les voies élevées par certains industriels dont les établissements sont en bordure du Boulevard projeté dans les villes St-Laurent et Mont-Royal, nous sommes d'opinion que la voie élevée dans ces endroits, telle que montrée sur les plans déjà préparés, est plus pratique que la voie de niveau et plus économique que la voie de dépression, et devrait être adoptée » CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-015, procès-verbaux des comités, assemblée du sous-comité du boulevard métropolitain, 13 juillet 1954. Par ailleurs, c'est à cette même époque que quelques propriétés sont expropriées et que les démolitions débutent. Voir CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-015, procès-verbaux des comités, assemblée du sous-comité du boulevard métropolitain, 17 août 1954.

l'opposition de Saint-Laurent et Mont-Royal à la construction des voies élevées en raison du tort qu'elles causeraient aux commerces de ces deux municipalités. Pour J.-O. Asselin, les avantages des voies élevées ne font aucun doute, malgré leurs coûts de construction plus élevés, puisque ce boulevard doit être envisagé dans une perspective à long terme visant la résolution du problème de la circulation dans l'île de Montréal. J.-O. Asselin considère que la construction de ce boulevard doit être[53] :

> [...] envisagée dans un vaste plan d'ensemble. Il y a beaucoup de travaux d'envergure à réaliser encore, comme l'autostrade en bordure du port, le métro, etc. Il importe [...] d'y aller avec prudence, de bien prévoir comment l'on pourra faire face à toutes ces obligations financières[54].

Les recommandations du comité du boulevard métropolitain, dont celle concernant les voies élevées, sont adoptées malgré l'opposition de Mont-Royal et Saint-Laurent[55].

7.2.3 Vers le début des travaux

Les expropriations et les différents travaux préparatoires se poursuivent pendant encore quelques mois[56]. C'est durant cette période que la question du financement des travaux est ramenée à l'ordre du jour par le Conseil de Lachine. Ce dernier soumet à la Commission une résolution lui demandant de négocier une contribution des gouvernements supérieurs conditionnelle au début de la construction du boulevard. La proposition est adoptée par la Commission[57].

---

53 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-012, procès-verbaux de l'assemblée générale, 19 août 1954 ; VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « Tel sera le cas pour la section des villes de S.-Laurent et Mont-Royal », *La Presse,* 19 ou 20 août 1954.

54 VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « Tel sera le cas pour la section des villes de S.-Laurent et Mont-Royal », *La Presse,* 19 ou 20 août 1954.

55 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-012, procès-verbaux de l'assemblée générale, 19 août 1954.

56 Période durant laquelle, rappelons-le, l'équipe Drapeau-Des Marais est élue à l'hôtel de ville. Pierre Des Marais devient par le fait même président de la Commission métropolitaine et nouveau responsable du projet du boulevard métropolitain. Pour les descriptions des décisions techniques concernant le boulevard métropolitain, voir CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-012 et AH-013, procès-verbaux de l'assemblée générale, 27 octobre 1954, 22 décembre 1954, 12 janvier 1955, 24 février 1955, 25 mai 1955, 8 juin 1955, Quant au projet des voies élevées, Saint-Michel s'ajoute aux contestataires en juin 1955.

57 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-013, procès-verbaux de l'assemblée générale, 24 février 1955.

En août 1955, la Commission annonce le début des travaux de construction pour le printemps 1956. Les premiers contrats pour la préparation des plans techniques détaillés sont alors confiés à deux firmes d'ingénieurs[58]. Le financement du boulevard de 31 milles de long, dont le coût est maintenant évalué à plus de 50 millions de dollars, semble pour sa part assuré en bonne partie par quatre banques qui s'engagent à avancer la somme de 36 millions de dollars. La Commission prend dès lors les mesures pour établir une base d'évaluation uniforme qui servira à établir la contribution respective des municipalités aux coûts de construction[59].

En janvier 1956, la question des voies élevées refait surface. À la suite d'un voyage d'études durant lequel il visite plus d'une dizaine de villes américaines en compagnie de membres de la Commission, le directeur des travaux publics de Montréal, Lucien L'Allier, affirme vouloir étudier plus sérieusement la question avant de prendre une décision définitive ; certains travaux préliminaires, telle la construction d'égouts, ne seraient pas pour autant retardés[60].

Les premières soumissions sont demandées et les premiers contrats accordés à l'été 1956. Mais les travaux débutent lentement et concernent la construction d'égouts, de conduites et de voies de service[61]. Ces travaux, bien que préliminaires, ravivent l'opposition de Mont-Royal et Saint-Laurent envers les voies élevées qui leur ont été imposées[62]. Les ques-

---

[58] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « Les travaux débuteront le printemps prochain », *La Patrie*, 6 août 1955.

[59] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « Quatre banques de Montréal avanceront $36,000,000 pour le boul. métropolitain », *Le Devoir*, 18 août 1955 ; « La construction du boulevard métropolitain commencerait au mois de mai, l'an prochain », *La Patrie*, 22 août 1955 ; « Le boul. Métropolitain commencé au printemps », *La Presse*, 20 août 1955. CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-013, procès-verbaux de l'assemblée générale, 17 août 1955.

[60] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-015, procès-verbaux des comités, assemblées du sous-comité du boulevard métropolitain, 17 janvier 1956, 21 février 1956. Par ailleurs, le 21 février 1956, l'ingénieur en chef de la voirie provinciale annonce aux membres de la Commission l'intention de son ministère de construire l'autoroute des Laurentides.

[61] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-013, procès-verbaux de l'assemblée générale, 13 juin 1955, 4 juillet 1956, 5 septembre 1956. Le 3 octobre 1956, au cours d'une réunion réunissant les membres de la Commission et plusieurs représentants des municipalités de l'île de Montréal, le plan d'homologation pour la section du boulevard située entre Décarie et Sainte-Anne-de-Bellevue est approuvé. CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-013, procès-verbaux de l'assemblée générale, 3 octobre 1956.

[62] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-015, procès-verbaux des comités, assemblées du sous-comité du boulevard métropolitain, 28 août 1956.

tions du financement du boulevard et la répartition des coûts qu'il implique sont également ranimées.

7.2.4 Le deuxième épisode des voies élevées

Le début des premiers travaux n'empêche pas les villes de Saint-Laurent et Mont-Royal d'élaborer une stratégie plus solide pour contrer la construction des voies élevées pour la partie du boulevard traversant leur territoire. En février 1957, ces dernières annoncent aux membres de la Commission métropolitaine avoir engagé une firme d'ingénieurs pour préparer une étude de la question[63].

En avril suivant, l'affaire est débattue au comité du boulevard métropolitain. À cette occasion, les ingénieurs de la Commission métropolitaine et des villes contestataires s'opposent sur les mérites respectifs de leurs propositions. Le président de la Commission, Pierre Des Marais, suggère alors de débuter la construction des voies élevées pour la section située entre les voies ferrées du CP et la rue Pie-IX, tout en débutant la pose des égouts et la construction des voies locales dans la section située dans Saint-Laurent et Mont-Royal[64].

Au printemps 1957, le président Des Marais, confiant de voir les travaux prendre de l'ampleur au cours de l'été[65], réaffirme son appui aux voies élevées ; ce choix s'impose pour la partie du boulevard qui traverse des zones fortement urbanisées et où seule une largeur

---

63 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-013, procès-verbaux de l'assemblée générale, 13 février 1957.

64 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-015, procès-verbaux des comités, assemblées du sous-comité du boulevard métropolitain, 23 avril 1957 ; boîte AH-013, procès-verbaux de l'assemblée générale, 24 avril 1957.

65 Mais bien que les travaux soient plus intensifs à l'été 1957, l'essentiel porte toujours sur des travaux souterrains. « Vous avez sans doute constaté par les nombreux contrats qui ont été octroyés depuis quelques mois, que la construction du Boulevard Métropolitain prend de l'ampleur. De fait, nous avons présentement des travaux en marche pour un montant dépassant six millions de dollars dont la majeure partie s'applique à la construction de travaux souterrains, tels que, égouts, conduits, etc. » CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-013, procès-verbaux de l'assemblée générale, 14 août 1957. Sur l'octroi de certains contrats, voir, entre autres, CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-013, procès-verbaux de l'assemblée générale, 26 juin 1957. En août 1957, devant l'accélération des travaux, l'ingénieur demande la relocalisation des locaux près du chantier. Les premiers contrats pour la construction de la voie élevée située entre les rues Pie-IX et Iberville sont accordés le 14 août 1957. Voir VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « La voie élevée à ville Saint-Michel bientôt construite », *La Presse,* 15 août 1957.

de 200 pieds a été expropriée[66]. La justesse de ce choix est pourtant loin d'être partagée par tous, même au sein du Conseil de Montréal.

Le 4 juin 1957, les conseillers sont appelés à voter l'emprunt nécessaire à la construction des voies élevées en territoire montréalais. Les élus des districts du nord de la ville élèvent alors leur voix contre cette « laideur ». Mais pour certains, la construction en voie élevée est primordiale si l'on ne veut pas répéter les problèmes du boulevard Dorchester où les nombreux feux rouges ralentissent la circulation. Le président Des Marais s'engage alors à ne pas poursuivre la construction en voies élevées si l'opposition se poursuit une fois le tronçon Pie-IX-d'Iberville réalisé. Cette ouverture ne convainc pas totalement le Conseil qui rejette le règlement d'emprunt[67].

Le débat se poursuit encore pendant deux jours au Conseil municipal, Pierre Des Marais usant de son influence pour convaincre ses collègues de la nécessité du projet. Le 6 juin, le Conseil adopte, de justesse — 50 contre 23, deux-tiers des conseillers, soit le nombre minimal requis[68] —, le règlement d'emprunt nécessaire à la construction de la partie montréalaise du boulevard métropolitain. Pour le conseiller Guy Vanier (classe « C », représentant de l'Université de Montréal), l'intérêt général doit primer ; en ce sens, la construction du boulevard est nécessaire, malgré ses désagréments esthétiques. J.-O. Asselin, l'ancien président de l'exécutif et de la Commission métropolitaine, regrette quant à lui l'hésitation de l'administration pour la partie située dans les villes de Mont-Royal et Saint-Laurent. Mais Pierre Des Marais considère qu'il faut, dans ce cas, « agir avec diplomatie » : « J'essaie de

---

66 Le président Des Marais considère que les voies élevées, 6 milles des 31 milles et demi du boulevard situés entre les boulevard Décarie et Pie-IX, ont l'avantage de faciliter la circulation sur les artères perpendiculaires. Elles sont aussi plus esthétiques, permettent une circulation plus rapide et dégagent des espaces de stationnement, pour un coût de construction à peu près équivalent. La voie en surface présente au contraire de nombreux désavantages, tant pour la circulation que pour le voisinage. Quant à la construction en tranchée, elle s'avère difficilement réalisable étant donné l'espace disponible. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « La voie élevée est préférable à tous les points de vue », *Le Devoir,* 11 ou 12 mai 1957 ; « Road Completion Expected in 1960 », *The Star,* 11 mai 1957 ; « Ce que sera le boul. Métropolitain », *Le Petit Journal,* 12 mai 1957.

67 Une majorité de deux-tiers des voix est nécessaire pour l'adoption du règlement ; 47 conseillers votent pour et 30 contre. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « Le Conseil municipal divisé sur la question de la voie élevée », *Le Devoir,* 5 juin 1957.

68 Lors de ce second vote, neuf ont modifié leur opinion, sept en faveur, deux contre. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « Le boulevard métropolitain sera construit en voie élevée », *Le Devoir,* 7 juin 1957.

faire disparaître les animosités qui existaient chez certaines municipalités à l'endroit de Montréal, et ce n'est pas en brusquant les relations que nous y parviendrons »[69].

La stratégie de Pierre Des Marais est effectivement de débuter la construction du boulevard en voie élevée dans le territoire montréalais de façon à gagner du temps pour convaincre les municipalités récalcitrantes. Mais à l'automne 1957, le conflit entre Mont-Royal, Saint-Laurent et la Commission ressurgit. La Commission métropolitaine a en effet décidé de demander des soumissions publiques pour les voies élevées situées à Mont-Royal et Saint-Laurent, malgré l'opposition de ces dernières qui perdure toujours. Le président Des Marais explique que les soumissions déjà reçues ont démontré que le coût de construction pour les voies élevées n'est pas plus important. L'inquiétude du coût de construction plus élevé lui apparaissant au cœur des objections de Mont-Royal et Saint-Laurent, et les préoccupations esthétiques secondaires, il s'est senti justifié de passer outre sa promesse du 23 avril 1957. Malgré l'opposition du maire de Mont-Royal et du représentant des municipalités de l'ouest qui persiste, la Commission décide de poursuivre les travaux[70].

Le 25 septembre suivant, une délégation dirigée par le maire de Mont-Royal tente une dernière fois d'influencer la Commission métropolitaine qui doit alors recevoir les soumissions pour la construction des voies élevées controversées. Le maire Dawson demande alors au président de la Commission de confier à une troisième firme d'ingénieurs, ou à un comité des municipalités de l'île, l'étude des projets de la Commission et des villes contestataires. Mais, encore une fois, au nom de l'intérêt général, les soumissions sont reçues et le contrat accordé[71].

---

[69] VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « Approbation de la voie centrale élevée », *La Presse,* 7 juin 1957 ; « Le boulevard métropolitain sera construit en voie élevée », *Le Devoir,* 7 juin 1957. Par ailleurs, le commentateur de *La Patrie,* Roger Duhamel, appuie la décision de la Ville en rappelant lui aussi l'intérêt général de la population : « Dès qu'on entreprend un projet quelconque en vue de l'amélioration générale, il y a toujours quelques individus qui sont malheureusement lésés et qui élèvent des protestations. Leur réaction est tout ce qu'il y a de plus normal et les autorités doivent s'appliquer à réduire au minimum les inconvénients qu'ils auront à souffrir. Il ne s'ensuit pas qu'il faille pratiquer l'immobilisme, par peur de heurter telle ou telle catégorie de citoyens. L'administration actuelle l'a très bien compris en mettant en chantier des travaux considérables et coûteux qui lui paraissent indispensables pour conserver à Montréal son rang de métropole » VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « Le Boulevard métropolitain », *La Patrie,* 10 juin 1957.

[70] Rappelons que le président promettait alors de ne pas aller de l'avant avant que la section comprise entre les rues Pie-IX et Iberville soit construite. CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-013, procès-verbaux de l'assemblée générale, 11 septembre 1957.

[71] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-013, procès-verbaux de l'assemblée générale, 25 septembre 1957.

Quelques jours plus tard, le sous-ministre du département des Affaires municipales annonce toutefois à la Commission que l'autorisation de l'emprunt nécessaire à la poursuite des travaux est retardée. Devant ce délai, dû aux pressions des villes contestataires auprès du gouvernement, le président de la Commission métropolitaine décide de rescinder la résolution octroyant les contrats pour la construction des voies élevées dans le territoire de Mont-Royal et Saint-Laurent[72].

Le changement de direction à la Commission métropolitaine et les hésitations du gouvernement à donner son accord aux emprunts nécessaires retardent la décision sur les voies élevées pendant près d'une année. Certains émettent l'hypothèse que le gouvernement attend de prendre une décision sur la question du gouvernement métropolitain avant d'autoriser les emprunts nécessaires à la poursuite des travaux. En mai 1958, le nouveau président de la Commission, Maurice Forget, réussit néanmoins à faire approuver une partie des emprunts retardés par le gouvernement. Quelques jours plus tard, les membres de la Commission métropolitaine acceptent de confier l'étude du dossier des voies élevées à une firme d'ingénieurs indépendants américains[73].

L'épilogue de cet épisode se déroule le 4 septembre 1958. C'est lors de cette séance de la Commission métropolitaine que la solution proposée par la firme d'ingénieurs américains est étudiée. Le débat se poursuit toujours. La solution semble plus ou moins satisfaire les différentes parties. Mais devant l'urgence de procéder à la construction du boulevard, le compromis de la firme américaine, qui propose la construction d'une partie du boulevard au niveau du sol, est retenu[74]. Les villes de Mont-Royal et Saint-Laurent ont donc gain de cause mais partiellement.

---

[72] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-013, procès-verbaux de l'assemblée générale, 9 octobre 1957 ; VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « Le contrat des voies élevées est rescindé », *La Presse,* 10 octobre 1957.

[73] CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-013, procès-verbaux de l'assemblée générale, 9 avril 1958, 14 mai 1958. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « Arrêt prochain des travaux sur le boulevard métropolitain? », *Le Petit Journal,* 6 avril 1958 ; « Le gouvernement autorise un emprunt de $15,000,000 », *Le Devoir,* 15 mai 1958 ; « Ville Mont-Royal et St-Laurent prêts à accepter un compromis », *Montréal-Matin,* 16 mai 1958. Rappelons que Maurice Forget devient président de la Commission métropolitaine en février 1958, en remplacement de Pierre Des Marais.

[74] Il s'agit de construire le boulevard ; « a) en viaduc élevé au-dessus du C.N.R. est. [...] ; en surface d'un point à l'ouest de ce viaduc jusqu'à un point à l'est du boulevard Graham ; c) tel que d'après les plans originaux [...] d'un point à l'est du boulevard Graham jusqu'à 1 700 pieds de la rue Authier ». CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-013, procès-verbaux de l'assemblée générale, 4 septembre 1958.

7.2.5 Le problème du financement

L'épisode des voies élevées n'explique qu'en partie les nombreux délais dans l'avancement des travaux du boulevard. Les bouleversements au sein de la Commission métropolitaine, dont le changement de président, mais surtout les tractations quant à l'avenir même de l'organisme compliquent les débats sur le projet du boulevard[75]. Outre la question de l'architecture du boulevard, celle du financement apparaît particulièrement controversée.

Dès l'été 1957, les premiers signes de tensions quant à cette question apparaissent. En juillet, Mont-Royal conteste les chiffres de l'évaluation que la Commission utilise pour les fins de la répartition des coûts du boulevard[76]. Mais c'est véritablement à l'automne 1958 que les protestations les plus sérieuses apparaissent. Au courant du mois de septembre, Verdun annonce son refus de contribuer aux coûts de construction du boulevard en prétextant ne pas bénéficier de cette infrastructure[77]. Au cours des semaines qui suivent, l'opposition atteint un sommet. Lachine s'oppose à toute contribution financière[78]. Sainte-Anne-de-Bellevue, Saint-Joachim-de-la-Paroisse-de-Pointe-Claire, Montréal-Nord et LaSalle suivent[79]. Pour les municipalités protestataires, le boulevard métropolitain est une route de nature provinciale, sinon nationale, dont les coûts doivent être défrayés par les gouverne-

---

75 C'est l'opinion du leader du Conseil de Montréal, Marcel Lafaille, qui considère que la question du gouvernement métropolitain doit être résolue avant de pousser plus avant le projet du boulevard : « On parle, dit-il, du boulevard Métropolitain depuis nombre d'années. Or, le gouvernement métropolitain est l'affaire de cinq ou six mois. Je crois qu'il importerait peu d'attendre ce court délai et d'avoir alors une administration qui répartirait plus adéquatement les charges sur les épaules des diverses municipalités » VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « Le Conseil municipal divisé sur la question de la voie élevée », *Le Devoir,* 5 juin 1957.

76 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-013, procès-verbaux de l'assemblée générale, 24 juillet 1957.

77 À la suite de cette annonce par Verdun, le *Star* rappelle l'importance de l'intérêt général dans le dossier du boulevard tout en soulignant l'utilité d'étudier la question du financement du boulevard. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « Boulevard Costs », *Le Devoir,* 25 septembre 1958.

78 Pour Lachine, le coût du boulevard devrait être défrayé par les gouvernements provincial et fédéral. CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-013, procès-verbaux de l'assemblée générale, 24 septembre 1958.

79 CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-013, procès-verbaux de l'assemblée générale, 22 octobre 1958.

ments supérieurs. Malgré la multiplication des protestations, la Commission souhaite connaître le coût réel du boulevard avant d'arrêter sa position sur la question du financement[80].

Les récriminations des villes protestataires donnent l'occasion à l'éditorialiste du *Devoir*, Paul Sauriol, de pousser une fois de plus l'idée de s'inspirer des recommandations du rapport Tremblay. En parlant du financement du boulevard métropolitain, il remarque :

> C'est un fardeau trop lourd parce que les villes de la région n'ont pas les ressources fiscales voulues pour assumer cette entreprise.
>
> [...]
>
> Le principe en cause est de portée plus générale encore, car il vaut pour toutes les routes principales, boulevards et autostrades dont la région de Montréal aura besoin d'ici quelques années. L'ampleur même du fardeau finira par faire triompher la solution du rapport Tremblay[81].

En décembre 1958, la Commission métropolitaine reçoit un rapport sur les évaluations municipales uniformisées de l'île de Montréal. Ce rôle doit servir à répartir une partie des coûts de construction du boulevard[82].

Alors que la Corporation métropolitaine prend le relais de la Commission métropolitaine, le mouvement de protestation connaît de l'ampleur ; plusieurs municipalités craignent ne pouvoir payer le montant qui leur sera exigé. L'idée de demander au gouvernement provincial d'assumer les coûts de construction du boulevard s'impose donc de plus en plus[83]. Au même moment, la Corporation de Montréal métropolitain demande une étude sur l'état fi-

---

80 VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « Des protestations laissées en suspens », *Montréal-Matin*, 23 octobre 1958 ; « Boulevard Métropolitain », *Le Devoir*, 24 octobre 1958. Sainte-Geneviève-de-Pierrefonds, Dollard-des-Ormeaux et Baie-D'Urfé protestent également dans les mois qui suivent. Voir CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-013 et AH-014, procès-verbaux de l'assemblée générale, 26 novembre 1958, 15 avril 1959.

81 VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « Boulevard Métropolitain », *Le Devoir*, 24 octobre 1958.

82 Voir CUM-SGD, fonds de la Commission métropolitaine de Montréal, boîte AH-013, procès-verbaux de l'assemblée générale, 17 décembre 1958. VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « Rôles augmentés dans 25 municipalités », *La Presse*, 18 décembre 1958.

83 VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « Que Québec fasse sa part! », *La Presse*, 9 juin 1959.

nancier des municipalités avant d'entreprendre la construction des parties du boulevard qui ne sont pas encore entamées[84].

7.3 L'échec affirmé d'une gestion métropolitaine du transport

Nous l'avons vu au chapitre précédent, la création de la Corporation de Montréal métropolitain, et encore plus l'élection de l'équipe Drapeau-Saulnier, marque le début d'affrontements vigoureux entre Montréal et les municipalités de la banlieue.

Au cœur de ces débats, se trouve la question du transport des personnes. Les événements qui se déroulent à partir de janvier 1959 confirment la marginalisation du palier métropolitain en matière de planification, de construction d'équipements et de prestation des services de transport. Ces événements témoignent aussi de l'importance que prennent la Ville de Montréal et la province de Québec pour cette question.

7.3.1 Le boulevard métropolitain et le projet des routes métropolitaines et du transport rapide : une intervention provinciale qui s'affirme

Le projet d'étude des routes métropolitaines et de transport rapide que la Corporation de Montréal métropolitain présente à l'automne 1959 rappelle la tentative de J.-O. Asselin, une dizaine d'années auparavant, pour que la Commission métropolitaine soit autorisée à étudier des questions similaires. Mais le pouvoir que reçoit la nouvelle Corporation de Montréal métropolitain pour étudier ces questions suppose que la fonction du transport doit être gérée à l'échelle de l'agglomération. Cette présupposition entre ainsi en contradiction avec les diverses interventions de la province en matière de transport routier de même qu'avec les revendications de la plupart des municipalités de l'île de Montréal qui demandent aux gouvernements supérieurs de payer les coûts de construction du boulevard métropolitain.

De fait, en janvier 1960, alors que la Corporation métropolitaine s'apprête à demander au gouvernement d'amender sa charte de façon à lui permettre de construire et gérer un réseau de routes métropolitaines sur l'île de Montréal, la question du coût du boulevard métropolitain est loin d'être résolue. Les municipalités de l'île de Montréal reçoivent la facture

---

[84] L'équivalent d'un peu moins de six milles sur la trentaine que compte le boulevard est alors en voie d'achèvement. CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, boîte AH-0XX, procès-verbaux de l'assemblée générale, 11 juin 1959.

de la répartition des coûts de construction du boulevard pour les années 1959 au même moment. Un montant de près de 6 400 000 dollars est ainsi réparti entre les 32 municipalités de l'île de Montréal proportionnellement à l'évaluation foncière uniformisée. L'importance relative des sommes en question pour certaines municipalités est telle que plusieurs songent à imposer une taxe spéciale à leurs contribuables. C'est dans ce contexte que l'hypothèse de faire éponger la facture par les gouvernements supérieurs est de plus en plus évoquée[85].

En cela, les municipalités sont d'ailleurs appuyées par les commentateurs des principaux quotidiens montréalais. *La Presse* remarque ainsi que la région montréalaise verse des sommes importantes au gouvernement, sommes qui proviennent directement des taxes sur l'essence ; aussi, en regard de ce qui se passe en Ontario, il lui apparaît dans l'ordre des choses que la province finance les nouvelles routes[86]. La *Gazette* remarque que la répartition des coûts du boulevard soulève la question de la capacité des municipalités à financer les équipements métropolitains. Plus encore, c'est la nature même des équipements métropolitains qui doit être questionnée. En parlant du boulevard métropolitain, le quotidien soulève cette question tout en se demandant si la Commission métropolitaine est l'instance appropriée pour mener à bien un tel projet :

> But can it be defined as simply a metropolitan project? It might also be considered as part of the necessary network of provincial highways. It is planned to connect, both east and west, with provincial bridges, as well as having a connection with the provincial autoroute to the Laurentians.
>
> [...]
>
> There may be some question whether the old Montreal Metropolitan Commission should have undertaken so stupendous a work without first exploring more fully the possibility of assistance from the provincial government. But what is done, is done. The work was begun. It is already completed over a considerable stretch[87].

---

85 CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 3 : « 32 Island Municipalities Seek [...] To Cover Metropolitan Boulevard », *The Gazette,* 18 janvier 1960 ; « Le Boulevard Métropolitain, un fardeau pour les municipalités de l'île de Montréal », *La Presse,* 18 janvier 1960.

86 VM-DGDA, dossiers de coupures de presse, bobine 331 : « Le boulevard métropolitain », *La Presse,* 12 janvier 1960 ; « Une répartition onéreuse », *La Presse,* 19 janvier 1960. La *Gazette* reprend aussi ces arguments. CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 3 : « A Cost To Be Shared », *The Gazette,* 28 janvier 1960.

87 CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 3 : « A Cost To Be Shared », *The Gazette,* 28 janvier 1960.

Aussi, pour le quotidien, c'est l'existence même de la nouvelle Corporation qui risque d'être compromise par l'envoi de « factures », considérées injustement élevées par l'ensemble des municipalités. Le risque que ces dernières se braquent et bloquent toute coopération métropolitaine est en effet considéré élevé.

Dans le contexte où les seuls coûts du boulevard métropolitain font problème, le projet du réseau de routes et de système de transport rapide présenté par la Corporation dans les demandes d'amendements à sa charte, apparaît miné. Rappelons que le projet présenté par le président de la Corporation métropolitaine en novembre 1959 prévoit des dépenses de plus de 1 milliard de dollars pendant cinq ans. Cet audacieux projet mise uniquement sur des revenus de source locale.

La rebuffade que subit le projet au comité des bills privés de la Législature provinciale est en grande partie due à l'opposition de Montréal qui craint les coûts trop élevés. Pour les représentants de la Ville, la facture de répartition des coûts du boulevard métropolitain n'est qu'un aperçu de ce qui attend les municipalités si un réseau de routes métropolitaines est mis de l'avant. Aussi, c'est durant l'étude des amendements à la charte de la Corporation, alors qu'il refuse à la Corporation le pouvoir de construire et gérer le réseau de routes à caractère métropolitain — tout au plus la Corporation voit-elle son pouvoir d'étude étendu à l'ensemble de l'île de Montréal — que le premier ministre Barrette annonce que la province évalue la possibilité d'apporter sa contribution aux coûts de construction du boulevard[88]. L'idée d'une contribution gouvernementale s'impose donc de plus en plus. Le maire de Lachine prend d'ailleurs la tête d'un mouvement en ce sens[89]. Ce qui amène le premier ministre Barrette à promettre, en mars 1960, « une étude complète du financement du boulevard »[90].

---

[88] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-018, livre no 3 : « Reconsidering the Boulevard », « Quebec Aid », *The Gazette,* 4 février 1960 ; « Quebec Considers Aid To Boulevard Project », *The Star*, 4 février 1960. *Le Devoir* rappelle, quelques jours plus tard, la nécessité d'une contribution gouvernementale, d'autant que de nombreux autres projets sont susceptibles d'être réalisés dans les années subséquentes. CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, 1960 : « L'État provincial doit payer le boulevard métropolitain », *Le Devoir,* 16 février 1960.

[89] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, 1960 : « La CMM souhaite que les interventions viennent du dehors », *La Presse,* 15 mars 1960 ; « Dawson Indicates Quebec May Share Cost of Boulevard », *The Star*, 17 février 1960 ; « Les municipalités ne peuvent payer seules le coût du boul. Métro », *La Presse,* 18 février 1960

[90] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, 1960 : « Une "étude complète" du financement du boulevard », *La Presse,* 17 mars 1960.

Comme nous l'avons vu dans la section 6.5.1, les tensions entourant le financement du boulevard métropolitain n'empêchent pas la Corporation d'aller de l'avant avec son projet de routes métropolitaines et de transport en commun rapide. Le 14 mars 1960, le comité de voirie et de circulation de la Corporation remet un rapport où il identifie une quinzaine d'artères de l'île de Montréal devant faire partie d'un futur réseau de routes métropolitaines. La Corporation métropolitaine demanderait ensuite un amendement pour construire et gérer ce réseau[91].

Pourtant, les signes d'un implication de plus en plus forte du gouvernement provincial se multiplient. La cérémonie d'inauguration de la partie achevée du boulevard — 5 milles et demi, entre Anjou et l'autoroute des Laurentides —, le 4 avril 1960, est empreinte du souhait de voir le gouvernement du Québec contribuer au financement du projet. Aussi, on profite de cette occasion pour annoncer que la police provinciale patrouillera la nouvelle artère[92]. Dès le lendemain, la publication d'une étude de l'Office d'initiative économique et touristique de Montréal, à la tête duquel se trouve Valmore Gratton, vient appuyer les prétentions de ceux qui affirment que le boulevard n'a rien d'une route métropolitaine mais est plutôt de nature provinciale. *La Presse* et *Le Devoir* approuvent cette recommandation[93].

En juin 1960, la Corporation métropolitaine décide de redémarrer les travaux de construction du boulevard métropolitain suspendus depuis plus d'un an. C'est l'assurance que la province paie les sommes nécessaires à l'achèvement du projet qui serait à l'origine de cette décision[94]. Alors en pleine tournée électorale, le premier ministre Barrette confirme que la province entend payer la moitié des coûts de construction du boulevard s'il est réélu. Il an-

---

91 CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, 1960 : « Quinze routes à caractère métropolitain », *Montréal-Matin*, 15 mars 1960 ; « La CMM étudie un projet de quinze routes à caractère métropolitain », *Le Devoir*, 15 mars 1960 ; .

92 Soulignons que la circulation est permise sur cette portion du boulevard depuis la fin décembre de 1959. CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, 1960 : « Inauguration officielle du boulevard métropolitain », *La Presse*, 4 avril 1960 ; « Ouverture officielle du boulevard métropolitain », *Le Devoir*, 4 avril 1960 ; « Provincial Take Over Policing of Boulevard », *The Gazette*, 4 avril 1960 ; « Provincial Police Now in Control Of New Expressway », *The Star*, 4 avril 1960.

93 CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, 1960 : « Pourquoi le boulevard métropolitain devait être classé "provincial" », *La Presse*, 6 avril 1960 ; « Pas un boulevard : une route! », *La Presse*, 6 avril 1960 ; « Le boulevard et l'autoroute », *Le Devoir*, 11 avril 1960.

94 CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, 1960 : « Le boulevard Métropolitain sera complété : $37,000,000 Québec le prendrait à sa charge », *Le Devoir*, 10 juin 1960 ; « Le boulevard Métropolitain bientôt terminé », *Montréal-Matin*, 10 juin 1960 ; « Boulevard Extensions To Cost $41,288,000 », *The Gazette*, 10 juin 1960;

nonce par ailleurs la construction autour de Montréal d'un réseau routier de 320 milles[95]. Le candidat Libéral Jean Lesage renchérit en promettant de payer l'entièreté des coûts du boulevard s'il est élu[96].

Dès son élection, Jean Lesage entame des négociations avec le gouvernement fédéral pour que le boulevard métropolitain soit reconnu comme partie de la route transcanadienne et ainsi bénéficier des subventions y étant associées. Une entente de principe intervient en juillet 1960 entre les deux gouvernements[97]. Les gouvernements fédéral et provincial signent une entente reconnaissant le boulevard métropolitain comme partie de la route transcanadienne en octobre 1960 ; dès lors, la province peut compter sur l'aide fédérale pour répondre en partie à sa promesse d'assumer les coûts de construction du boulevard métropolitain[98]. Les jours du boulevard métropolitain en tant qu'infrastructure métropolitaine sont désormais comptés.

7.3.2 Un métro montréalais et un boulevard métropolitain provincialisé

Alors que le dossier du boulevard métropolitain semble de plus en plus dépendre du bon vouloir des autorités provinciales, la Corporation métropolitaine n'abandonne pas ses vues sur le transport. Deux comités étudient toujours les questions du réseau de routes à caractère métropolitain et du système de transport en commun rapide.

Le métro, dont la construction suivrait de peu la publication prochaine du rapport, fait particulièrement l'objet d'enjeux importants[99]. Tant la Ville de Montréal, que la Commission

---

95 CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, 1960 : « Premier Says Quebec To Pay Half Metro Boulevard Cost », *The Gazette,* 16 juin 1960 ; « Projet à l'étude : un réseau routier de $150,000,000 », *La Presse,* 16 juin 1960 ; « "Nous avons de très vastes projets pour la métropole" », *Le Devoir,* 16 juin 1960 ; « Barrette Pledges Province To Pay Half Boulevard Cost », *The Star,* 16 juin 1960.

96 CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, 1960 : « Québec paiera le Bd Métropolitain même si Ottawa... », *La Presse,* 29 juillet 1960.

97 CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, 1960 : « La route trans-Canada : entente Québec-Ottawa », *Le Devoir,* 29 juillet 1960 ; Agreement In Principle Is Announced », *The Gazette,* 29 juillet 1960.

98 CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, 1960 : « Encore le boul. Métropolitain », *Montréal-Matin,* 28 octobre 1960 ; « Accord signé sur la route transcanadienne », *La Presse,* 28 octobre 1960.

99 CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, 1960 : « Volumineux documents soumis aux autorités dans quelques jours », *La Presse,* 21 novembre 1960.

de transport et la Corporation métropolitaine, qui participent à l'étude sur la question, veulent prendre l'initiative du projet[100].

Mais avec l'élection de Jean Drapeau à la mairie de Montréal, la bataille du métro se déroule sur un fonds de lutte à finir entre Montréal et la Corporation métropolitaine. Dès la fin novembre 1960, moins d'un mois après l'élection de l'équipe Drapeau-Saulnier, il est clair que Montréal désire construire seule le métro. Cette attitude s'inscrit dans la philosophie « anti-métropolitaine » de la nouvelle administration qui se matérialise d'ailleurs dans le boycott de la rédaction du rapport conjoint sur la question[101]. La confrontation a lieu, comme nous l'avons vu au chapitre précédent, lors des demandes d'amendement aux chartes de Montréal et de la Corporation. Les demandes sont incompatibles, la Corporation réclamant le pouvoir de construire le métro et le réseau de routes métropolitaines, et la Ville souhaitant construire seule le métro.

La Corporation choisit d'ailleurs le moment où les amendements à la charte de la Ville de Montréal sont étudiés au comité des bills privés de la Législature pour publier le rapport de son comité sur le système de transport en commun rapide ; ce qui peut être interprété comme une tentative pour mousser sa demande de construire le métro est mal reçu tant par certains médias que par les représentants de la Ville de Montréal. Ainsi, *La Presse* s'interroge sur la portée métropolitaine de ce projet, alors qu'il ne dépasse pas les limites de Montréal :

> Mais le clou de l'affaire, l'aspect du rapport qui nous laisse pantois, c'est que le projet de métro dont a accouché ce sous-comité ne dépasse pas les limites de la ville de Montréal. Alors on ne peut s'empêcher de se demander pourquoi ce projet, qui ne dépasse pas les limites de la ville proprement dite, serait l'œuvre d'un organisme mé-

---

[100] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, 1960 : « Le Steeple-Chase du Métro », *La Presse,* 25 novembre 1960. D'ailleurs, selon *La Presse,* les travaux de construction du métro devraient commencer dès juin 1961. Peu importe qui en recevra le mandat, de la Ville ou de la Corporation, la construction devrait être confiée à la Commission de transport qui a terminé les plans et devis du projet. CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, livre no 1 : « Le métro : tout est prêt, les travaux pourront commencer en juin », *La Presse,* 21 janvier 1961.

[101] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, 1960 : « Montréal demande à Québec tous les pouvoirs pour construire le métro », *Le Devoir,* 29 novembre 1960 ; « La ville veut construire le métro », *Montréal-Matin,* 29 novembre 1960 ; « Montréal ne participe pas à la rédaction du rapport sur le métro », *Montréal-Matin,* 20 décembre 1960 ; « City Hall Boycotts Joint Subway Study By MMC and MTC », *The Star,* 20 décembre 1960.

tropolitain dont la seule raison d'être est l'étude de problèmes interurbains et la coordination des services intermunicipaux[102].

C'est d'ailleurs la promesse de Montréal d'assumer entièrement la facture d'une entreprise située pour l'essentiel sur son territoire qui décide le gouvernement à lui accorder la construction du métro. Il est vrai qu'en adoptant cette approche, la Ville déjoue les 14 municipalités membres de la Corporation qui demandent, étant donné la contribution financière qu'elles devront y apporter, de confier l'initiative de construire le métro à l'organisme métropolitain. Pour le président Chagnon, la Corporation métropolitaine est l'organisme tout désigné pour construire le métro puisque les municipalités de la banlieue sont appelées à payer 31 pourcent des coûts de l'entreprise. Mais à la question de George Lapalme qui lui demande ce qu'il a « à dire si Montréal veut payer le métro seule », le président Chagnon répond : « Absolument rien à dire »[103].

Il reste que la proposition montréalaise se démarque du discours des dernières années qui reprochent aux municipalités voisines de ne pas contribuer aux coûts des services métropolitains ; mais ce discours est en tout point cohérent avec la philosophie de la nouvelle administration et a l'avantage de lui permettre de contrôler entièrement le jeu sans se soucier de ses voisines[104]. Il rejoint aussi l'argument de plusieurs qui s'interrogent sur la pertinence

---

[102] Le rapport est publié le 23 janvier 1961. CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, livre no 1 : « Encore un projet de métro! », *La Presse,* 25 janvier 1961 ; « Metro Report Advises Full Speed On Subway », *The Star,* 24 janvier 1961 ; « Recommandation d'un sous-comité de la CMM. Métro de 14 milles nord-sud et est-ouest : $300,000,000 », *La Presse,* 24 janvier 1961.

[103] C'est l'argument que met de l'avant le procureur de la Corporation métropolitaine au nom des 14 municipalités : « "Si un organisme doit intervenir, dit-il, c'est bien la corporation de Montréal métropolitain. Les petites villes qui seront appelées à assumer une partie du coût du métro voudraient être consultées" ». CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, livre no 1 : « Montréal demande le pouvoir de construire son métro seule et sans nouvelle taxe », *La Presse,* 26 janvier 1961 ; « Montréal pourra construire son propre métro », *Le Devoir,* 26 janvier 1961 ; « Montréal paiera le métro », *Montréal-Matin,* 26 janvier 1961 ; Mais l'unanimité des villes de banlieue ne semble pas pour autant acquises. Dans la matinée du 26 janvier, les maires de Lachine et Montréal-Nord affirment s'opposer à ce que la construction du métro soit confiée à la Corporation métropolitaine. Le maire de Lachine accuse les villes « riches », de tenter d'abaisser leur contribution en faisant payer les autres municipalités pour une infrastructure dont elles ne profiteront pas. CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, livre no 1 : « Le métro en construction dès cette année? », *Le Devoir,* 27 janvier 1961 ; « Montréal construira le métro », *Montréal-Matin,* 27 janvier 1961 ; « Carte blanche pour le métro », *La Presse,* 27 janvier 1961.

[104] Lucien Croteau ne manque d'ailleurs pas de souligner le changement du discours montréalais : « M. Lucien Croteau, membre de la Corporation de Montréal métropolitain, a rappelé que Montréal se plaint toujours de payer seule un grand nombre de réalisations qui bénéficient à l'ensemble de villes de l'île. Il s'étonne que maintenant que les villes de la banlieue sont prêtes à collaborer, Montréal ne le veuille pas ». CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, livre no 1 : « Montréal demande le pouvoir de construire son métro seule et sans nouvelle taxe », *La Presse,* 26 janvier 1961.

de confier l'administration d'un projet, payer en grande partie par Montréal, à un organisme métropolitain. Ainsi pour Lucien Saulnier, la construction du métro est un exemple parfait pour illustrer sa thèse de l'inutilité d'un organisme métropolitain :

> M. Saulnier soulignera encore que l'on a recourt à une fiction lorsque l'on affirme qu'il faut un organisme métropolitain pour régler des problèmes métropolitains. Il cite l'exemple du boulevard Métropolitain. "Des municipalités de l'île paient qui ne sont pas traversées par le boulevard [sic][105].

Lorsque le 26 janvier, le gouvernement confirme l'attribution de la construction du métro à Montréal, le maire Drapeau revient avec l'exemple du boulevard métropolitain pour applaudir la décision gouvernementale :

> Nous ne voulons pas, dit le maire, revivre l'expérience du boulevard Métropolitain.
>
> Les maires des municipalités de banlieue se sont lancés dans cette aventure de bonne foi mais entre le début des travaux et celui de payer, il s'est produit bien des incidents qui se sont traduits avec le résultats que le gouvernement a dû prendre l'engagement d'adopter l'enfant[106].

D'ailleurs, dès le 26 janvier, donc avant que la Corporation soumettent les demandes d'amendements à sa charte au comité des bills privés, le premier ministre confirme que le gouvernement paiera les coûts du boulevard métropolitain[107]. Le premier ministre dépose d'ailleurs un projet de loi, le 17 mars 1961, qui prévoit le paiement par Québec des voies rapides du boulevard métropolitain à construire et déjà construites, et la prise en charge de tous les frais d'entretien, pour un total de 122 millions de dollars[108]. La loi sanctionnée le 27

---

[105] C'est l'opinion qu'émet, entre autres, René Lévesque, alors ministre des Ressources hydrauliques : « Le ministre [...] dit que si Montréal est appelée à défrayer le coût de construction d'un métro dans une proportion de 75, 80 ou 90 p. 100, elle a plus que son mot à dire. CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, livre no 1 : « Montréal demande le pouvoir de construire son métro seule et sans nouvelle taxe », *La Presse,* 26 janvier 1961.

[106] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, livre no 1 : « Le métro en construction dès cette année? », *Montréal-Matin,* 27 janvier 1961.

[107] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, livre no 1 : « M. Lesage : "Québec paiera le boul. Métropolitain" », *Le Devoir,* 27 janvier 1961.

[108] Au moment du dépôt du projet de loi, 26 milles du boulevard sont toujours à construire. Le projet de loi prévoit la prise en charge par le gouvernement à dater du 1er avril 1961. CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, livre no 1 : « Boul. Métropolitain : Québec assume tous les frais, soit 122 millions », *Le Devoir,* 18 mars 1961 ; « Québec va payer tout : $122 millions », *La Presse,* 18 mars 1961.

avril suivant, marque donc le passage du boulevard métropolitain dans le domaine provincial[109].

Cette décision, qui s'ajoute aux difficultés de la Corporation de faire sa marque dans le dossier du réseau des routes métropolitaines, reflète bien le peu d'emprise réel dont dispose l'organisme malgré une certaine rhétorique[110]. Les mois qui suivent confirment le rôle mineur que tient la Corporation dans les enjeux métropolitains de l'agglomération. Après s'être fait refuser l'initiative de construire le métro, c'est le projet des routes à caractère métropolitain, estimé à 847 millions de dollars, qui est tabletté par les membres de la Corporation[111].

7.4 Conclusion

L'analyse effectuée dans le chapitre 6 démontrait comment une série de changements structurels et politiques ont contribué à avantager le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal sur la scène métropolitaine. Au moins deux constats, qui se dégagent de l'analyse des politiques publiques en matière de transport des personnes dans l'agglomération montréalaise entre 1940 et 1961, confirment ces transformations. Le premier concerne le rôle grandissant du gouvernement du Québec en matière de transport des personnes. Le deuxième, la difficulté pour un organisme métropolitain de réaliser des projets d'infrastructures sur un territoire institutionnel fragmenté. Ces constats se vérifient tant au niveau du réseau autoroutier que du transport en commun.

Le pouvoir grandissant du gouvernement du Québec est directement lié aux ressources de tutelle et financières importantes dont il dispose. L'exemple de la construction de la route numéro 2 est à cet égard révélateur. La construction de cette route (inaugurée en 1945), premier jalon d'un réseau routier moderne dans la région de Montréal, démontre comment le

---

[109] Statuts du Québec, 9-10 Eliz. II, chap. 61, *Loi concernant le Boulevard métropolitain*, sanctionnée le 27 avril 1961. Par ailleurs, autre signe du rôle grandissant du gouvernement du Québec en matière d'infrastructures autoroutières, l'Office des autoroutes du Québec est créé quelques semaines plus tard. Voir Statuts du Québec, 9-10 Eliz. II, chap. 62, *Loi constituant l'Office des autoroutes du Québec*, sanctionnée le 25 mai 1961.

[110] Un amendement à la charte de la Corporation qui lui accorde le pouvoir d'élaborer un plan de l'île pourrait contribuer à renforcer l'illusion que l'organisme métropolitain est toujours considéré comme la solution aux problème métropolitain.

[111] CUM-SGD, fonds de la Corporation de Montréal métropolitain, dossiers de coupures de presse, AH-077, livre no 1 : « Les routes métropolitaines, coût : $847,000,000 », *Montréal-Matin*, 29 septembre 1961 ; « Coût du réseau de routes métropolitaines : $847,000,000 », *Le Devoir,* 29 septembre 1961 ; « Projet de $847 millions pour la construction du système routier », *La Presse,* 29 septembre 1961 ; « Un refus d'approuver le plan des routes métropolitaines et hésitation à s'enfarger dans la confection d'un plan d'urbanisme », *Le Devoir,* 27 octobre 1961 ;

gouvernement dispose des pouvoirs décisionnels et financiers qui lui permettent de mener rondement des travaux d'une telle envergure. En imposant la construction de cette route, au détriment du boulevard métropolitain de la Commission métropolitaine dont la planification dure depuis plus de vingt ans, le gouvernement indique qu'il est en mesure d'imposer ses vues sur le développement de la région de Montréal.

Cette efficacité contraste avec la difficulté des élus de la région pour s'entendre sur les modalités de réalisation du boulevard métropolitain, et ceci tant au niveau de l'architecture de l'ouvrage que de son financement. L'épisode des voies élevées illustre le premier type de mésentente entre les différents élus locaux. Mont-Royal et Saint-Laurent réussissent finalement à imposer leur point de vue, mais non sans que le gouvernement du Québec soit intervenu en retardant l'approbation d'emprunts nécessaires à la poursuite des travaux. La mésentente des municipalités est encore plus vive et généralisée lorsque la Corporation de Montréal métropolitain leur transmet le montant des premières quotes-parts. Encore ici, à la faveur d'une campagne électorale provinciale, c'est le gouvernement du Québec qui apporte la solution en acceptant d'effacer l'ardoise.

La municipalisation du transport en commun révèle également l'importance du rôle joué par le gouvernement du Québec mais, surtout, la marginalisation du secteur privé dans la prestation de ce service. Rappelons que la Commission de transport de Montréal est en fait une agence spécialisée dont le président est nommé par le gouvernement provincial. En municipalisant la Compagnie des tramways, le gouvernement répond à une demande répétée des élus locaux ; mais la solution mise en place leur accorde, durant les premières années de la municipalisation du moins, une emprise limitée sur le développement du transport en commun. Dans quelle mesure cette décision doit-elle être interprétée comme une façon de ne pas trancher entre la Ville de Montréal et la Commission métropolitaine qui aurait pu absorber la Compagnie des tramways? Ici encore, les motifs politiques priment. Il faut d'ailleurs rappeler que le gouvernement hésite toujours, en 1951, à augmenter les pouvoirs de la Commission métropolitaine, dirigée par J.-O. Asselin, puisque cette avenue, qui déplaît à Camillien Houde, équivaut à l'augmentation des pouvoir de J.-O. Asselin et à une mainmise montréalaise encore plus grande sur les municipalités de la banlieue. Car, si le gouvernement ne peut ignorer l'importance politique de Montréal, il ne peut non plus ne pas tenir compte des intérêts des municipalités de la banlieue.

Ces considérations politiques ne doivent pas nous faire oublier les raisons qui motivent la création de la Commission de transport : la prise en charge de ce service par le secteur public et également la conviction que le secteur privé est incapable de mener à bien la construction du réseau de métro désiré par plusieurs. Dans cette perspective, la municipalisation révèle non seulement la difficulté, ou peut-être l'indifférence, des acteurs privés envers les problèmes métropolitains, mais également leur exclusion du plus important service de transport en commun de l'île de Montréal qu'ils contrôlaient jusqu'alors.

Les acteurs privés ne sont pas pour autant absents de la scène métropolitaine. Ils disposent d'une emprise importante à l'intérieur même du Conseil de la Ville de Montréal. Ainsi, en matière de transport, comme pour Paul Dozois en matière d'habitation du reste, Gordon MacLoed Pitts dispose d'une grande influence sur plusieurs projets. Mais pour plusieurs de ces acteurs identifiés au secteur privé, le transport en commun, comme pour plusieurs autres services publics qui le seront dans les années subséquentes, doit être confié au secteur public. Ainsi, en 1959, la Chambre de commerce s'oppose à un projet de construction de métro présenté par l'entreprise privée (Rumilly, 1974 : t. 5, p. 207). En somme, le secteur public apparaît pour plusieurs acteurs — certains affirment même que seul le secteur public peut financer des travaux d'une telle envergure —le mieux placé pour entreprendre et financer le métro.

Comme nous l'avions vu dans le chapitre 6, les dernières demandes d'amendements à la charte de la Corporation de Montréal métropolitain sont l'occasion pour la Ville de Montréal d'affirmer son ascendant sur les problèmes métropolitains. L'attribution de la construction du métro à la Ville confirme de façon éloquente cette montée de Montréal. Ce choix est loin d'être anodin si l'on considère que la Commission de transport est créée à l'époque en grande partie dans le but de mener à bien ce projet. Mais la lutte n'est alors plus seulement entre la Corporation de Montréal métropolitain et la Ville de Montréal mais implique aussi la Commission de transport. Mais, une fois de plus, le gouvernement du Québec tranche et décide d'allouer la construction du métro à Montréal. Cette décision politique confirme la possibilité pour la Ville de faire entendre sa voix (pas totalement puisque le gouvernement n'accorde pas à la Ville tous les amendements demandés) ; elle révèle, au-delà des arbitrages nécessaires pour sauvegarder l'autonomie locale des municipalités de la banlieue, comment le développement de l'île de Montréal est en grande partie déterminé par le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal.

Alors que les amendements demandés par les représentants de la Corporation de Montréal métropolitain à la Législature pour la planification et la construction d'un réseau de routes métropolitaines, puis pour la construction du métro, démontrent l'intérêt et la volonté de plusieurs de voir la Corporation de Montréal métropolitain devenir un acteur important, les politiques métropolitaines mises en place privilégient plutôt le gouvernement et la Ville, confirmant là une longue évolution depuis 1921. Est-on pour autant en présence d'un régime métropolitain centré sur une alliance ville centre-province, alliance au sein de laquelle les acteurs privés sont marginalisés?

CONCLUSION GÉNÉRALE

À Montréal, à partir des années 1920, et pendant plus de quarante ans, les élus locaux et provinciaux de même que certains acteurs socio-économiques débattent des moyens à privilégier afin d'apporter une solution à la gestion et la prestation des services publics d'une agglomération en pleine expansion démographique. Pour certains réformistes, « [ʃ] une région métropolitaine est une entité socio-économique plus grande que la somme de ses parties » (Petrelli, 1997 : 122) et exige des politiques publiques pensées pour cette échelle. Aussi, militent-ils pour la création d'un palier gouvernemental qui n'est ni local, ni provincial mais intermédiaire. Mais pour la majorité des élus locaux et provinciaux, la solution passe généralement par des formules qui permettent de préserver l'autonomie locale et d'accommoder l'engagement grandissant du gouvernement provincial dans les affaires locales. À terme, l'importance démographique et politique de la Ville de Montréal, la préservation de l'autonomie locale des municipalités de la banlieue et l'accroissement des pouvoirs de l'État provincial pour la prestation de certains services métropolitains déterminent les solutions mises en place.

Au cœur de notre recherche, nous avons cherché à comprendre la nature du palier métropolitain, une échelle particulière pour l'élaboration de politiques et la prestation des services publics. Nous avons tenté de répondre à ce questionnement à l'aide de l'approche des régimes politiques urbains. Cette approche théorique propose une interprétation du concept de gouvernance particulièrement appropriée pour l'analyse d'un pouvoir qui, à l'échelle métropolitaine, apparaît mal circonscrit, peu institutionnalisé et dépendant d'alliances entre les acteurs socio-économiques et politiques.

Rappelons plus précisément notre questionnement initial. Nous voulions d'abord déterminer si des alliances se rapprochant du modèle proposé par l'approche des régimes politiques urbains ont existé à l'échelle métropolitaine montréalaise. Dans l'affirmative, nous voulions identifier : ce qui rapproche ces alliances d'acteurs à l'échelle métropolitaine, ou les distinguent, du modèle des régimes politiques urbains qui s'applique habituellement aux al-

liances à l'échelle d'une ville centre ; le type de ressources qu'elles ont mobilisées et ; le type de politiques publiques qu'elles ont engendrées. Enfin, à la lumière des réponses apportées aux interrogations précédentes, nous nous questionnions sur la pertinence de qualifier ces alliances de régime politiques urbains ou, même, métropolitains.

La stratégie de recherche privilégiée consistait en l'analyse de trois problèmes métropolitains : l'organisation institutionnelle de l'île de Montréal, l'aménagement du territoire et le transport des personnes. Pour ce faire, nous avons effectué une analyse de diverses sources documentaires, — procès-verbaux, correspondance, coupures de presse, rapports — desquelles nous avons extrait une histoire chronologique fine et détaillée, de façon à mieux saisir et nuancer le jeu des acteurs autour d'événements qui sont, pour plusieurs, seulement connus superficiellement.

Sans ignorer l'utilité d'une analyse institutionnelle, nous souhaitions la dépasser de façon à couvrir un ensemble plus large d'événements et ainsi mieux saisir les rapports de pouvoir. Il nous devenait ainsi possible d'insister, non seulement sur les échecs des différents projets de réformes, mais aussi sur les politiques publiques qui se sont malgré tout réalisées.

Nous nous sommes tout d'abord appuyé sur l'histoire institutionnelle de deux organismes métropolitains qui se sont démarqués : la Commission métropolitaine de Montréal et la Corporation de Montréal métropolitain. Puis, nous avons analysé les tentatives de réforme de ces organismes, de l'organisation institutionnelle régionale de même que celles, intimement liées, de la mise en place d'une planification du territoire métropolitain. Nous avons ensuite confronté cette analyse avec celle des politiques en matière de transport des personnes, en faisant appel à deux événements clés : la construction du boulevard métropolitain et la municipalisation du transport en commun.

Il s'agissait donc d'analyser et de confronter les réalisations institutionnelles, les projets de réforme et les politiques publiques en matière de transport de personnes en soulignant le rôle des élus et des acteurs socio-économiques afin de répondre au questionnement précité.

Une année 1921 qui marque le début d'une nouvelle approche institutionnelle pour l'agglomération montréalaise

L'année 1921 marque le début d'une nouvelle stratégie pour la gestion de l'agglomération montréalaise. La Commission métropolitaine de Montréal est en effet une alternative à l'approche par les annexions qui était jusque-là utilisée pour régler les problè-

mes liés à la prestation des services dans les territoires nouvellement urbanisés et les crises budgétaires de certaines municipalités de la banlieue. La nouvelle formule, élaborée pour aider quatre municipalités en difficultés financières — Saint-Michel, Laval-de-Montréal, Pointe-aux-Trembles et Montréal-Nord — consiste en la création d'une structure qui implique au total quinze municipalités de l'île de Montréal. Mais le compromis éclaire bien les paramètres qui guident dès lors la gestion métropolitaine de l'agglomération. D'une part, la Ville de Montréal domine l'organisme. D'autre part, la solution permet de préserver l'autonomie locale des municipalités de la banlieue qui doivent, en contrepartie, se contenter d'une position minoritaire au sein de la Commission. La domination de la Ville de Montréal apparaît une condition pour que celle-ci accepte d'assumer la plus grande partie des frais encourus par la Commission métropolitaine.

Cette domination de la Ville de Montréal, combinée à la préservation de l'autonomie des municipalités de la banlieue, n'aurait pu se réaliser sans l'arbitrage du gouvernement du Québec qui tranche en dernier lieu. Parmi les nombreuses possibilités pour résoudre le problèmes des difficultés financières des quatre municipalités, c'est en effet le compromis le plus réaliste politiquement que ce dernier privilégie alors. Ce compromis doit, pour être bien compris, être situé dans cette période historique où les champs de compétence de l'État sont encore restreints et où l'idée de limiter le financement d'un problème local ou intermunicipal aux seules municipalités concernées — où la volonté de ne pas grever le budget provincial pour résoudre un problème local — apparaît privilégiée.

Outre le rôle prépondérant du gouvernement du Québec dans l'élaboration du compromis, l'épisode de la création de la Commission métropolitaine illustre également le lien étroit entre le problème de la gestion de l'agglomération et celui de l'organisation institutionnelle de la Ville de Montréal. Cette interdépendance se vérifie d'ailleurs pour l'ensemble de notre période. La réforme à la charte de 1921, où le législateur intervient pour bien distinguer et départager les pouvoirs exercés par le maire, le Comité exécutif, le Conseil municipal et l'appareil administratif, a des conséquences directes sur le pouvoir de Montréal, ou plus justement sur la façon dont Montréal peut exercer son pouvoir au sein de l'agglomération. À ce remodelage des organes du pouvoir montréalais, s'ajoute l'absence de véritable parti politique sur la scène politique locale. La politique de cette époque est ainsi caractérisée par la formation d'alliances éphémères qui se forment et disparaissent au gré des enjeux. Dans ce contexte, malgré le pouvoir important dont dispose le Comité exécutif à partir de 1921, la

Ville de Montréal n'est pas en mesure d'imposer une politique d'annexion agressive de ses voisines comme elle l'avait fait entre 1883 et 1918.

Les changements qui surviennent au plan de la gestion de l'agglomération et de l'organisation institutionnelle de la Ville de Montréal sont en grande partie inspirés de propositions qui émanent des cercles réformistes. En ce sens, les acteurs privés (ou représentants socio-économiques) participent à l'élaboration du compromis. Ici encore, une autre caractéristique de la manière dont les politiques publiques sont mises en place tout au long de notre analyse se dégage. Ainsi, même s'ils participent activement, à l'invitation du gouvernement provincial d'ailleurs, à l'élaboration des propositions de réforme, tant à l'échelle montréalaise que métropolitaine, les représentants socio-économiques apparaissent avoir une emprise limitée une fois le processus législatif enclenché. Même si elles sont prises en compte lors des arbitrages entre élus locaux et provinciaux, leurs propositions ne sont pas reprises intégralement. Cela se vérifie d'ailleurs autant pour la réforme à la charte de la Ville que pour la création de la Commission métropolitaine de Montréal en 1921. En somme, l'influence des acteurs privés se situe en amont ; le gouvernement de tutelle accepte que ces derniers participent à l'élaboration des différents scénarios de réforme mais ne se sent pas lié par leurs propositions.

Des années subséquentes où Montréal affirme son pouvoir à l'échelle métropolitaine

La solution de la Commission métropolitaine et les amendements effectués à la charte de la Ville de Montréal en 1921 fixent les grands paramètres qui déterminent les solutions qui sont mises en place jusqu'au début des années 1960 pour gérer certains services publics de nature métropolitaine. L'évolution structurelle et politique des années subséquentes consacrera la consolidation du pouvoir de la Ville de Montréal, la préservation de l'autonomie locale des municipalités de la banlieue et l'affirmation du pouvoir provincial dans la sphère métropolitaine. Le palier métropolitain, dont certains auraient voulu qu'il devienne un véritable lieu de conception de politiques et de prestation de services publics, n'est pas privilégié par les décideurs dont le pouvoir prend plutôt ses assises aux niveaux local et provincial. Les tentatives pour ce faire sont pourtant nombreuses.

Dans le sillage de l'enthousiasme provoqué par la création de la Commission métropolitaine, la volonté de réformer la gestion de l'agglomération se traduit d'abord par les nom-

breuses tentatives d'amender la charte de cette dernière puis, par diverses campagnes menées par les réformistes. En effet, la mise en place de la Commission métropolitaine et la montée du mouvement réformiste au cours des années 1920 et 1930 laissent croire en l'imminence d'un véritable gouvernement d'agglomération pour palier les problèmes consécutifs au développement du grand Montréal. Notre recherche démontre l'effervescence du mouvement réformiste métropolitain montréalais et, à l'image des mouvements nord-américains comparables, la fortune intellectuelle qu'il connaît entre 1920 et 1940.

Les membres de la Commission métropolitaine souhaitent d'abord que cette dernière accroisse ses pouvoirs en matière de planification du réseau routier intermunicipal. Dès 1922, la Commission reçoit ainsi le mandat de planifier un boulevard pour desservir l'île d'est en ouest. Il s'agit de l'amendement à la charte le plus notable et sur lequel s'appuie d'ailleurs l'optimisme des réformistes pendant quelques années. Pour l'essentiel pourtant, la Commission métropolitaine se consacre, au cours de ses premières années d'existence, à l'aide financière des quatre municipalités sous sa tutelle et, à l'exception de Montréal, au contrôle des finances des autres municipalités membres.

En marge de la Commission métropolitaine, les réformistes se réunissent au sein de plusieurs forums pour discuter, d'une part, de possibles réformes institutionnelles et, d'autre part, de l'importance d'établir une forme de planification à l'échelle de l'île de Montréal ou de l'agglomération. Certains de ces forums sont de nature formelle et permanente. C'est le cas de l'Union des municipalités de la province de Québec, dont les fondateurs et premiers membres — par exemple Joseph Beaubien, maire d'Outremont — qui ont également participé à la création de la Commission métropolitaine, se préoccupent de la modernisation des méthodes de gestion municipale. C'est également le cas de la Ligue du progrès civique, qui réunit surtout des universitaires, des intellectuels et quelques élus locaux, qui militent pour l'amélioration de la qualité de vie urbaine par l'entremise d'une meilleure planification et de l'amélioration de la prestation des services.

Jusqu'en 1935, les interventions de ces groupes réformistes connaissent un certain retentissement auprès des autorités gouvernementales. C'est d'ailleurs à cet échelon, plutôt que directement sur la scène locale, que leur action se fait le plus sentir. À deux reprises, une première fois à la fin de 1927, et de nouveau en 1935, le gouvernement du Québec crée une commission d'enquête pour étudier la pertinence d'établir, sur l'île de Montréal, un système d'arrondissements inspiré du modèle londonien. Ces commissions sont formées de

représentants de ces groupes réformistes et de plusieurs personnalités dont certaines ont participé à la création et aux activités de la Commission métropolitaine de Montréal. Elles ne produisent toutefois pas de retombée perceptible.

Malgré les difficultés pour accroître ses responsabilités, la Commission métropolitaine connaît un certain dynamisme entre 1934 et 1939. Sous la présidence de W.-H. Biggar, échevin de Notre-Dame-de-Grâce, elle crée divers comités ou plusieurs personnalités montréalaises se réunissent pour traiter de questions relatives à l'aménagement, à l'habitation et à la circulation. Mais c'est la création, en 1937, d'un service d'urbanisme et de recherche par la Commission métropolitaine qui incarne le plus éloquemment l'aboutissement d'un certain idéal métropolitain. Ce service réussit à constituer un fonds documentaire sur l'urbanisme, remarquable pour l'époque, et à effectuer quelques études, dont une sur l'habitation insalubre, qui lui vaut une certaine renommée.

Mais la montée de la Commission métropolitaine dans ce champ provoque des tensions avec la Ville de Montréal qui n'accepte pas de voir s'échapper une compétence qu'elle estime être de son autorité. Montréal essaie donc, entre autres en profitant du contexte favorable créé par la préparation des festivités de son troisième centenaire, d'affirmer son ascendant sur ce dossier. Ainsi, malgré la volonté de quelques élus montréalais, comme W. H. Biggar, de mettre en place une certaine forme de collaboration métropolitaine, le courant voulant que la Ville de Montréal domine la gouverne métropolitaine s'impose. La consécration montréalaise en matière d'aménagement et de planification d'ensemble de l'île de Montréal survient lors de la création du service d'urbanisme de la Ville de Montréal au début des années 1940.

Après les années 1940, les groupes réformistes se font moins présents. L'action du Conseil économique du Grand Montréal doit toutefois être soulignée. Ce groupe réunit pendant quelques années des représentants du secteur des affaires et des élus locaux qui discutent de plusieurs projets de développement pour Montréal et sa région. C'est ce Conseil qui publie, entre autres, en 1944, une étude sur l'urgence de construire un métro à Montréal. Mais l'influence réelle de ce conseil reste difficile à saisir.

À partir de 1940, et surtout après la fin de la Seconde guerre mondiale, l'acuité des problèmes causés par la croissance de l'agglomération est telle que la gestion de l'agglomération devient un sujet d'actualité que s'approprient les élus locaux de la Ville de

Montréal. Contrairement aux années 1920-1939, la période des années 1940-1961 est ainsi dominée par des discussions et des commissions d'enquêtes où siègent essentiellement des élus locaux. La question des enjeux métropolitains connaît dès lors une certaine démocratisation et n'est plus l'apanage d'un groupe restreint de réformistes. Pour preuve, alors que nous avons effectué une revue de presse pour l'ensemble de notre période, il ressort que le sujet suscite un nombre d'articles, d'analyses et de commentaires beaucoup plus important à partir des années 1940. En analysant et participant assidûment aux différents débats, les commentateurs et éditorialistes apparaissent alors autant acteurs que spectateurs.

Du côté politique, les idées de réformes de l'organisation métropolitaine sont durant ces années principalement poussées par la Ville de Montréal et en particulier par le président du Comité exécutif, J.-O. Asselin. Une fois les finances de la Ville de Montréal rétablies et la réorganisation financière de la Commission métropolitaine accomplie, Asselin tente d'insuffler un nouveau dynamisme à cette dernière. En cumulant la présidence de la Commission métropolitaine et du Comité exécutif de la Ville, ce dernier dispose d'un pouvoir considérable qui lui permet de mieux imposer ses politiques. Pour J.-O. Asselin, la Commission métropolitaine est un moyen de faire contribuer les municipalités de la banlieue aux coûts de certains services fournis par Montréal. Comme ses prédécesseurs à la tête de la Commission métropolitaine qui l'avaient tenté pour d'autres motifs, J.-O. Asselin essaie tout d'abord d'amender ou d'élargir les pouvoirs de la Commission métropolitaine. Mais cette volonté est confrontée par le maire de Montréal, certains conseillers et élus provinciaux qui s'opposent à l'augmentation des pouvoirs de la Commission métropolitaine, malgré que Montréal y dispose de la majorité des sièges. Devant l'impossibilité d'effectuer cette réforme, J.-O. Asselin tente d'élargir le débat et obtient de la Législature provinciale un amendement qui permet à la Ville de Montréal d'étudier, avec le concours des municipalités membres de la Commission métropolitaine, la question de la gestion intermunicipale sur l'île de Montréal.

Mais même l'étude des scénarios de réorganisation de la grande région de Montréal apparaît compliquée. Ainsi, entre le moment où la Ville de Montréal se voit accorder le pouvoir de créer la Commission Paquette, en janvier 1952, et la publication de son rapport, en janvier 1955, trois années s'écoulent. Une fois publié, le rapport est ignoré par l'administration montréalaise Drapeau-Desmarais élue en octobre 1954. C'est l'équipe Fournier-Savignac, élue en octobre 1957, qui permet de ranimer le dossier de l'organisation institutionnelle de l'agglomération de Montréal. Cette équipe confie à une autre commission mu-

nicipale, la Commission Croteau, le mandat d'étudier les recommandations du rapport Paquette. C'est sous l'administration de ce nouveau tandem, qui se distingue par sa faiblesse politique, que la Corporation de Montréal métropolitain est créée en décembre 1959. La création de ce nouvel organisme, qui modifie fondamentalement le compromis de 1921, est dès lors l'occasion de voir s'affirmer le peu d'enthousiasme des partenaires envers la formule métropolitaine.

En résumé, entre 1920 et 1939, certaines personnalités montréalaises participent pleinement au foisonnement des idées réformistes en matière de gestion des agglomérations qui se déroule à l'échelle de l'Amérique du Nord. Plusieurs personnalités importantes s'en font d'ailleurs les porte-parole. Après 1940, les idées réformistes connaissent toujours un certain retentissement. Mais la problématique de l'organisation institutionnelle de la région métropolitaine est cette fois surtout restreinte aux élus locaux. Elle connaît néanmoins une diffusion plus grande par l'entremise des commentateurs et journalistes.

Il reste que si le problème métropolitain a été au cœur des préoccupations de plusieurs acteurs socio-économiques et politiques montréalais, les politiques publiques qui ont été produites ont toujours été considérées décevantes par la plupart des analystes et observateurs.

Des politiques publiques qui confirment la nature de la gouvernance métropolitaine dans l'agglomération montréalaise

C'est d'ailleurs l'allure des politiques publiques, en matière d'organisation institutionnelle, d'aménagement du territoire et de transport des personnes, qui émergent des rapports de pouvoir qui confirme les tendances lourdes observées lors de la création de la Commission métropolitaine.

Les premiers signaux de chance restreinte de voir les idées réformistes s'imposer surviennent peu de temps après la création de la Commission métropolitaine de Montréal avec les refus répétés de la Législature provinciale d'en augmenter sensiblement les pouvoirs. L'échec des innombrables projets de réformes de la Commission métropolitaine ou de création d'une nouvelle structure illustre également le peu d'empressement du gouvernement provincial à voir apparaître un organisme métropolitain plus important. Ce dernier laisse en effet libre cours aux nombreux blocages qui résultent de la volonté de Montréal de dominer

le jeu métropolitain et du souci de la banlieue de préserver le maximum de son autonomie locale.

Avant 1940, la volonté de la majorité des élus de Montréal de restreindre les pouvoirs de la Commission métropolitaine et d'empêcher la création d'une institution d'agglomération ayant plus de pouvoir est manifeste. Celle-ci est perceptible une première fois, en 1927, lors des délibérations de la commission créée pour faire l'étude du système des arrondissements. Des fonctionnaires de la Ville de Montréal veillent alors à ce que les pouvoirs de cette dernière ne soient pas entamés par la Commission métropolitaine. Par la suite, les tentatives de la Commission métropolitaine de s'approprier la responsabilité de l'aménagement du territoire illustrent admirablement la précocité des tensions. En abolissant le service d'urbanisme et de recherche de la Commission métropolitaine, à la fin des années 1930, et en créant son propre service d'urbanisme, au début des années 1940, la Ville tente d'imposer sa vision du développement d'un territoire qui dépasse ses seules limites administratives. Jusqu'en 1961, et même ensuite, Montréal réussit d'ailleurs, avec l'assentiment du gouvernement du Québec, à éviter que les organismes métropolitains héritent de cette fonction.

Mais parce que la Ville de Montréal est, à partir de 1921, contrainte par son cadre politico-institutionnel, elle ne peut s'imposer de façon agressive sur l'échiquier métropolitain. Par rapport à la Commission métropolitaine, cette contrainte se perçoit par la façon dont la délégation montréalaise est constituée. Avant 1940, les représentants montréalais, élus par le Conseil, ne proviennent pas, pour la plupart, du Comité exécutif. Le maire ne siège pas, lui non plus, à la Commission. Les représentants de la Ville qui sont délégués à la Commission sont donc des conseillers qui peuvent, dans une certaine mesure, utiliser l'organisme métropolitain comme un levier politique personnel. L'exemple de W. H. Biggar, conseiller de Notre-Dame-de-Grâce et président de la Commission métropolitaine entre avril 1934 et décembre 1938 est éloquent. Ses tentatives d'accroissement des pouvoirs de la Commission métropolitaine, à commencer par la création du service d'urbanisme et de recherche, se butent aux résistances de nombreux conseillers montréalais. L'exemple de J.-O. Asselin doit également être souligné.

En 1940, la tutelle de la Ville de Montréal et la réforme de sa charte donnent l'impression d'un affaiblissement de la Ville sur l'échiquier métropolitain. Cela est sans doute vrai en partie, dans la mesure où l'apparition de trois classes de conseillers segmente le pouvoir législatif et rend les alliances encore plus compliquées et instables. Pourtant, la tutelle

de la Ville de Montréal et la modification à la charte nous apparaissent plutôt refléter la montée des contrôles étatiques sur l'univers local québécois, et la difficulté des acteurs politiques à coordonner leurs actions, qu'une réelle fragilisation ou remise en question de la domination de la ville centre dans l'agglomération. Parce que la modification à la charte de la Ville de Montréal en 1940 est suivie peu de temps après par un changement du mode de nomination des représentants montréalais à la Commission métropolitaine — l'ensemble du Comité exécutif de la Ville est dès lors délégué d'office à la Commission — le poids du président du Comité exécutif s'en trouve considérablement renforcé. Cette modification permet certainement à J.-O. Asselin de tenter d'utiliser la Commission métropolitaine pour faire contribuer les banlieues au financement des services de la Ville de Montréal ; en cumulant les deux postes, Asselin est en mesure de bien mesurer les différentes stratégies dont il dispose pour améliorer les finances montréalaises.

Nettement, le poids démographique et économique de Montréal est trop important pour que cette dernière accepte de participer à une institution d'agglomération sans la dominer complètement. Sans doute, ce déséquilibre entre le poids de la ville centre et le reste de l'agglomération explique-t-il, pour une bonne part, la difficulté de voir émerger une coopération métropolitaine plus poussée.

D'ailleurs, les transformations organisationnelles et politiques, étroitement liées, qui s'amorcent au début des années 1940, reflètent les véritables forces en présence. Le premier signal survient en 1949 alors que le maire intègre, pour la première fois depuis 1921, le Comité exécutif. Cet amendement accordé par le gouvernement québécois marque l'intégration graduelle du maire à un pouvoir exécutif auquel il s'imposera graduellement comme le véritable chef. Cette transformation est par ailleurs accompagnée par l'apparition du premier parti politique, la Ligue d'action civique, en 1954, qui permet de surmonter graduellement la division favorisée par la création des trois classes de conseillers. L'abolition de la classe C, annoncée en 1959, permet au Parti civique de contrôler le Conseil municipal à compter de l'élection de 1960. Le maire voit également son rôle consolidé quelques mois plus tard alors qu'il devient le véritable chef de l'exécutif en étant celui qui en nomme désormais les membres.

Au début des années 1960, la Ville de Montréal peut ainsi affirmer clairement son poids dans l'agglomération. La politique d'annexion lancée par l'équipe Drapeau-Saulnier incarne à partir de ce moment une attitude qui couve depuis les années 1920 alors que le maire Médé-

ric Martin n'hésitait pas à clamer son souhait d'annexer à Montréal l'ensemble des municipalités de l'île. C'est la cohésion politique et organisationnelle nouvelle qui apparaît avec l'élection de Jean Drapeau qui permet finalement une politique montréalaise plus agressive envers ses voisines. Les difficultés de la concrétiser ne sont alors plus dues à l'architecture politico-institutionnelle de la Ville de Montréal mais aux arbitrages du gouvernement provincial qui hésite, par sensibilité envers les élus des municipalités de la banlieue, à laisser Montréal la réaliser.

Alors que Montréal réussit à se renforcer par la transformation de son environnement institutionnel, les municipalités de la banlieue réussissent à mieux résister aux visées montréalaises. De fait, face au risque de voir apparaître une institution d'agglomération plus grande, tel que le propose la Commission Croteau, les municipalités de la rive sud et de la rive nord se réunissent pour élaborer une stratégie commune. Celle-ci consiste à se dissocier des problèmes montréalais et à convaincre le législateur qu'elles contribuent déjà leur juste part aux services consommés de Montréal. Pour affirmer leur ouverture envers la coopération intermunicipale, mais surtout pour se dissocier de la problématique de l'île de Montréal, les municipalités de la rive sud, de l'île Jésus et de la rive nord proposent de créer une coopération sur une base territoriale distincte. Cette stratégie connaît un certain succès puisqu'une structure intermunicipale, prélude à la création de la Ville de Laval, est effectivement créée sur l'île Jésus. Les résultats sont moins probants sur la rive sud, mais plusieurs municipalités se regroupent au cours des années suivantes.

Toutes ces transformations n'auraient pu voir le jour sans l'arbitrage du gouvernement provincial. Après 1940, ce dernier se montre peu enthousiaste à l'idée de créer une structure métropolitaine. Il apparaît plutôt à la remorque de pressions émanant de Montréal. Il permet à la Ville de Montréal de créer les commissions et comités qu'elle réclame pour étudier la question, mais sans enthousiasme. Par ailleurs, le gouvernement provincial, particulièrement durant le régime duplessiste, utilise la menace de création d'un organisme métropolitain de façon presque machiavélique, au gré de l'équipe en poste à l'hôtel de ville montréalais, mais sans jamais véritablement trancher. Lorsqu'il est forcé de bouger, à la suite de l'élection de l'équipe Fournier-Savignac — dont le programme faisait une large place à la réforme métropolitaine — qu'il a contribué à faire élire, le gouvernement crée un nouvel organisme qui, en raison de sa composition et du flou qui entoure son mandat, porte en lui les germes de la paralysie.

Ainsi, en imposant, contre toute logique, la parité des sièges entre Montréal et les municipalités de la banlieue au Conseil de la Corporation de Montréal métropolitain (Montréal représente encore en 1959, rappelons-le, près de 74% de la population du district métropolitain) le gouvernement ignore le poids démographique des divers municipalités membres. Il n'accorde par ailleurs aucune responsabilité à la Corporation, laissant à ses membres le soin d'identifier eux-mêmes, à l'intérieur d'un ensemble de possibles, les fonctions qu'ils désirent voir exercer au palier métropolitain. Mais de façon plus importante encore, c'est le peu d'enthousiasme des municipalités participantes à prendre des décisions à incidences financières qui bloque toute possibilité de voir la Corporation métropolitaine s'imposer sur l'échiquier institutionnel du Grand Montréal.

Les choix politiques en matière de transport des personnes évoquent d'ailleurs à leur tour les tendances lourdes de l'évolution politico-institutionnelle identifiées plus avant. Il faut tout d'abord noter le rôle de Montréal dont l'approbation était, selon la loi, requise avant de pouvoir poursuivre les travaux du boulevard métropolitain. Par ailleurs, malgré l'existence du projet, le gouvernement du Québec décide de construire la première route rapide de l'île, la route no 2, plutôt que de favoriser le boulevard métropolitain. La préséance du gouvernement provincial en matière de transport routier et de transport en commun se confirme ainsi graduellement au cours des années suivantes. Alors que le boulevard métropolitain se concrétise enfin, près de 25 années après qu'il eut été discuté pour la première fois, c'est la province qui absorbe les coûts de sa construction. La municipalisation du transport en commun est également menée rondement par le gouvernement provincial qui se réserve un pouvoir déterminant, entre autres pour nommer le président de la nouvelle commission de transport. Seule exception, la construction du métro qui est accordée à la Ville de Montréal. Mais, contrairement au transport routier, le métro est concentré à l'intérieur des limites de Montréal ; aussi cette dernière convainc le gouvernement provincial de lui confier la construction de cette infrastructure en proposant d'en assumer l'entièreté des coûts de construction.

Le transport illustre par ailleurs à merveille les limites d'une institution d'agglomération, en tout cas telle qu'elle se déploie à Montréal, en soulignant les résistances des municipalités à cette forme de coopération. La Ville de Montréal, qui s'oppose et qui freine pendant longtemps la réalisation du boulevard métropolitain est le premier exemple. La bataille qui émerge au sujet de la construction des voies élevées sur la partie du boulevard métropolitain qui passe à travers le territoire de Mont-Royal et Saint-Laurent illustre égale-

ment comment il est difficile pour un ensemble de municipalités de s'entendre sur un sujet aussi ponctuel que la géométrie d'une infrastructure routière. Enfin, même lorsqu'elles parviennent à s'entendre sur un projet, les municipalités hésitent à prendre des décisions à incidences financières sans avoir auparavant l'assurance de recevoir des subventions des gouvernements supérieurs. Les exemples du boulevard métropolitain, puis du plan des routes à caractère métropolitain illustrent ce comportement. Ce dernier projet est d'ailleurs écarté en raison des coûts financiers faramineux qu'il implique. Dans ce dernier cas, la Ville de Montréal ne peut être tenue seule responsable du blocage du projet puisque les banlieues en appuient également le retrait.

Malgré les tentatives répétées de certains dirigeants de la Commission métropolitaine et de la Corporation de Montréal métropolitain pour que ces organismes puissent acquérir de nouvelles responsabilités, les politiques publiques qui se réalisent en matière d'organisation institutionnelle, d'aménagement du territoire et de transport des personnes illustrent donc, dès les années 1920, la volonté de la majorité des élus locaux et provinciaux de ne pas privilégier l'émergence d'un palier métropolitain fort.

Des rapports de pouvoir qui répondent aux critères normalement reconnus pour déterminer la présence d'un régime politique urbain?

À la lumière des politiques publiques qui se réalisent, que dire des rapports de pouvoir entre les différents acteurs? De façon générale, aucun des acteurs en présence ne souhaite l'apparition d'une institution d'agglomération importante qui touche à l'autonomie municipale ou au pouvoir du gouvernement. Il faut tout d'abord noter le rôle d'arbitre que joue le gouvernement du Québec entre les intérêts de Montréal, ceux des municipalités de la banlieue et les siens. En matière d'enjeux métropolitains, le gouvernement favorise une approche souple, tirant parti des institutions existantes, plutôt que celle impliquant des changements institutionnels trop importants. La Ville de Montréal passe quant à elle d'une attitude réservée, au début de la période, à une attitude plus agressive, dans un premier temps pour pousser la création d'une institution qui puisse permettre la contribution financière des municipalités de la banlieue puis pour annexer ces dernières. Finalement, le rôle des acteurs privés s'assimile pour une grande part à celui normalement joué par des groupes de pression. Mais il ne s'y limite pas. Avant 1940, les acteurs privés participent pleinement à l'élaboration de scénarios de solutions. À partir de 1940, ils participent de plein droit à la vie démocratique du Conseil de la Ville de Montréal. Dans ce dernier cas, les représentants des groupes socio-

économiques ne démontrent toutefois pas d'intérêt particulier envers la problématique métropolitaine. Il y a bien le cas du Conseil économique du Grand Montréal qui démontre un certain souci envers la question de l'aménagement de l'île de Montréal. Mais l'action du Conseil est pour l'essentiel consacrée au développement économique de la ville centre. Aussi, lorsque les acteurs privés interviennent, c'est le plus souvent par l'entremise de regroupement de gens d'affaires, comme la Chambre de commerce, pour émettre des recommandation au gouvernement provincial. Enfin, on ne peut passer sous silence l'exclusion du secteur privé de la principale compagnie de transport public de l'île.

Sommes-nous en présence d'une régime politique urbain ou même, métropolitain? La réponse à cette question apparaît mal aisée. Nous avons vu, dans le chapitre 2, que les chercheurs ne s'entendent pas sur la façon d'identifier un régime. Référons-nous aux critères que proposent Dowding et al. (1999 : 516). À partir d'une revue de la littérature, ces derniers constatent qu'une alliance doit, pour être qualifiée de régime politique urbain, rencontrer minimalement les quatre critères suivants : 1) avoir un projet politique distinctif ; 2) une existence relativement longue ; 3) être soutenue par une coalition de façon informelle, ou en tout cas non seulement s'appuyer sur des assises institutionnelles ; 4) dépasser les frontières sectorielles ou institutionnelles.

À la lumière de cette proposition, deux régimes nous apparaissent possible. Le premier serait celui qui s'approche le plus de la définition tel que normalement entendu par la littérature. Il s'agirait d'un régime politique auquel participerait un ensemble d'élus des villes aisées (Montréal-Ouest, Westmount, Outremont), certaines associations réformistes (telle que la Ligue du progrès civique et l'Union des municipalités de la province de Québec). Le projet politique de ce régime serait la mise en place d'une institution d'agglomération, la réalisation d'une planification d'ensemble et, à terme, la prestation de certains services à l'échelle de l'agglomération. Mais si ce régime a bel et bien existé, quels sont ses réalisations, mise à part la création de la Commission métropolitaine de Montréal, d'ailleurs créée par le gouvernement du Québec? Ce régime ne réussit pas à s'imposer, ni à réaliser d'autres politiques publiques importantes en raison d'un contrôle et d'une mobilisation insuffisante de ressources. En d'autres mots, cette alliance ne réussit pas à s'allier d'autres acteurs importants qui disposent soit de ressources politiques ou financières pour réaliser son agenda. À la lumière de l'absence de réalisation notable et de la durée de son existence, cette alliance, qui a bel et bien existé, ne nous apparaît pas pouvoir être qualifiée de régime.

Le deuxième régime possible, malgré qu'il réponde également difficilement aux critères normalement reconnus par la littérature, nous apparaît plus intéressant. En s'appuyant sur la Ville de Montréal et le gouvernement du Québec, et c'est là qu'il s'éloigne de la nature classique d'un régime, il serait de nature institutionnelle. Les municipalités de la banlieue y joueraient un rôle marginal.

Une notion de régime qui doit être remodelée pour répondre aux hypothèses

Pour accepter que le type d'alliance entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal soit qualifié de régime, il faut remodeler la notion de régime. Cette adaptation est de toute évidence nécessaire pour tenir compte du rôle important de l'État et d'une influence relativement marginale des acteurs privés. Également, les rapports de pouvoir ne semblent pas aussi informels que dans le modèle original proposé par Stone (1989). Kantor (1997) et Leo (1999) proposent d'ailleurs tous deux une relecture de l'approche des régimes politiques urbains qui accepte ces nuances. En acceptant leurs propositions, il faut accepter une certaine souplesse dans le maniement des approches théoriques, souplesse dont nous nous éloignions au début de cette thèse.

Ces modifications sont nécessaires et répondent en partie à une seconde hypothèse selon laquelle nous supposions qu'en raison de la tradition canadienne qui diffère du contexte américain, où le gouvernement de tutelle exerce plus de contraintes sur les villes, et de la nature du jeu des acteurs à l'échelle métropolitaine, un régime métropolitain dépend, avant tout, des ressources gouvernementales et des municipalités qui forment l'agglomération, plutôt que des ressources du secteur privé. Autrement dit, l'apparition d'un régime métropolitain implique un consensus minimal auquel doivent participer une partie, ou la totalité, des municipalités de l'agglomération. Cette alliance est difficile à obtenir mais nécessaire pour établir un dialogue avec l'État qui permettra de concrétiser le régime ; de donner lieu à la mise en place d'un pouvoir de production sociale.

La notion de régime insiste sur l'importance des ressources pour bien comprendre la façon dont les alliances apparaissent. Dans le cas de l'alliance observée dans l'agglomération de Montréal, il apparaît d'ores et déjà que deux acteurs sont mieux situés pour mener à bien des politiques métropolitaines. Premièrement, la Ville de Montréal, tant en raison de son poids démographique et de l'importance de ses ressources fiscales et professionnelles. Deuxièmement, le gouvernement du Québec qui dispose d'un pouvoir, d'abord de contrainte

et de tutelle, mais aussi financier, qui lui permet de mener les politiques publiques qu'il privilégie.

Il apparaît donc que notre hypothèse selon laquelle l'année 1921 marque le début d'un nouveau type de rapport entre Montréal, certaines municipalités de la banlieue de l'île et le gouvernement provincial est vérifiée en partie. En effet, en créant la Commission métropolitaine, la Ville de Montréal devient la tutrice d'un ensemble de municipalités et, de ce fait, l'approche des annexions est écartée pendant l'ensemble de notre période d'étude. Nous avons toutefois démontré comment la nouvelle attitude de la Ville de Montréal ne pouvait également être dissociée de la réforme à sa charte qui reconfigure le partage du pouvoir entre les différentes instances de la Ville.

Mais la seconde partie de cette hypothèse doit être révisée. Rappelons que nous supposions que la réforme à la charte de 1921 était l'occasion pour qu'un régime de type « réformiste d'agglomération» apparaisse. Ce régime, disions-nous, avait des activités au départ restreintes au contrôle des finances locales et se maintenait en place grâce à la division du pouvoir au sein de l'administration montréalaise — principalement entre le maire et le président du Comité exécutif —, à la collaboration de certains maires de la banlieue, à l'adhésion du gouvernement du Québec et à l'appui de certains représentants socio-économiques. Enfin, nous pensions que les transformations majeures de l'équilibre entre les pouvoirs de Montréal, de la banlieue et de la province ne lui permettaient pas de se renforcer et entraînaient sa disparition.

Or, à la lumière de notre analyse, la création de la Commission métropolitaine peut être interprétée comme étant le fruit d'une alliance où participe la Ville de Montréal, les représentants socio-économiques et les municipalités de banlieue, alliance dépendante de l'État. Mais les difficultés pour amender les responsabilités de la Commission métropolitaine et de la Corporation de Montréal métropolitain, l'absorption de la responsabilité de l'aménagement du territoire par Montréal, la création de la Commission de transport de Montréal et la prise en charge du réseau autoroutier par la province dénotent une évolution de l'alliance en faveur d'une affirmation des pouvoirs de la ville et du gouvernement provincial. Le régime politique métropolitain de l'agglomération montréalaise qui existe entre 1920 et 1961 peut, en ce sens, être qualifié de régime « Ville centre-dépendant de l'État ». C'est à dire que la production des politiques publiques métropolitaine significatives est essentielle-

ment accomplie par une collaboration entre la Ville de Montréal et le gouvernement du Québec.

Un rôle du secteur privé qui doit être questionné

Dans ce contexte, le rôle du secteur privé doit être questionné. Dans le cas montréalais, la mise en place de la Commission métropolitaine et de la nouvelle charte de la Ville de Montréal, en 1921, est inspirée de propositions émanant en partie d'acteurs socio-économiques au sens large — syndicats, milieu des affaires, propriétaires et locataires. Ces changements s'inscrivent donc dans le courant réformiste qui mise sur les réformes structurelles pour épurer les mœurs politiques locales. Les pressions de la Ligue du progrès civique, au cours des années 1920-1930, pour que la province vote une loi d'urbanisme provinciale, qui aurait grandement encadré les municipalités, est du même ordre. La réforme de la charte de Montréal en 1940 pousse un cran plus loin l'engagement des acteurs socio-économiques qui ont, à partir de ce moment, une participation directe au pouvoir en devenant membres du Conseil de la Ville de Montréal. L'institutionnalisation des rapports entre les acteurs publics et privés qui caractérise ici le cas montréalais heurte toutefois la conception de l'approche des régimes urbains qui propose une alliance informelle entre ces deux sphères de la société.

Mais au-delà des rapports formels, les acteurs publics et privés se retrouvent aussi dans différents forums de nature plus informelle, tels la Ligue du progrès civique ou le Conseil économique métropolitain de Montréal, structure de collaboration qui semble bien cadrer dans l'approche des régimes. Ainsi, le rapport entre les sphères publiques et privées apparaît complexe, tantôt conflictuel, tantôt coopératif, selon les acteurs concernés. Par ailleurs, les acteurs privés se retrouvent autant à l'extérieur de l'Hôtel de ville qu'en son sein.

Enfin, bien que les représentants socio-économiques apparaissent influents lors des réformes des structures décisionnelles, les compagnies privées sont durant ces années exclues de la gestion de plusieurs services d'utilités publiques. En ce sens, la municipalisation de la plus importante compagnie de transport en commun de la région témoigne sans doute d'un affaiblissement du secteur privé en matière de prestation de service public.

Une explication de la singularité des rapports de pouvoir identifiés dans cette étude

Comment expliquer que dans notre analyse, les élus locaux, l'État et les acteurs privés entretiennent des rapports de pouvoirs différents de ceux que propose l'approche des régimes politiques urbains? En particulier, que l'essentiel des solutions élaborées face aux problèmes métropolitains, en tout cas en ce qui concerne ceux de l'organisation institutionnelle, de la planification du territoire et du transport des personnes, soit essentiellement déterminée par l'État et les élus locaux, surtout ceux de Montréal? Cette différence nous apparaît être attribuable d'une part, au contexte socio-politique québécois — qui diffère du contexte étasunien — et, d'autre part, au fait que notre étude s'applique à un contexte métropolitain plutôt qu'à une ville centre — comme dans la plupart des recherches qui utilisent l'approche des régimes politiques urbains. Quoi qu'il en soit, il nous apparaît nécessaire que de futures recherches puissent mieux explorer les raisons qui expliquent cette différence. L'utilisation d'une méthodologie différente pourrait également permettre de mieux saisir dans quelle mesure l'analyse à partir des sources documentaires, qui permet de bien saisir le jeu des acteurs publics mais moins celui des acteurs privés, a pu contribuer à amplifier cette différence.

La nature particulière du palier métropolitain et un questionnement sur l'avenir

De façon générale, notre thèse démontre comment le problème de la gouvernance métropolitaine doit être situé dans une perspective de partage des compétences entre paliers gouvernementaux. En ce sens, comme le souligne d'ailleurs Lefèvre, les institutions métropolitaines apparaissent fortement contraintes d'un point de vue institutionnel : « Organes manquant de capacité politique, déficit démocratique, ces deux critiques renvoient largement à la place des autorités métropolitaines dans le paysage politico-institutionnel à trois niveaux territoriaux : le local, le national et le supranational » (1999 : 19). Ainsi, au niveau local, les institutions d'agglomération sont contraintes, d'une part, par une légitimité politique dépendante des municipalités et, d'autre part, par un déficit démocratique qui se constate, entre autre, par un manque d'identification de la part des habitants concernés. Au niveau national, ou plus justement provincial, les institutions d'agglomération arrivent mal à s'inscrire dans le paysage institutionnel d'ensemble ; phénomène qui apparaît sinon encouragé, du moins ignoré par un gouvernement de tutelle pour qui cette autorité entre en conflit avec ses propres prérogatives.

À la lumière de cette étude, et même si elle s'arrête en 1961, il apparaît justifié de s'interroger sur les événements montréalais qui se sont déroulés depuis le début des années 1990 en matière de réforme métropolitaine. Les nombreuses difficultés pour réaliser des politiques publiques à l'échelle métropolitaine nous amènent à nous interroger sur la pertinence de créer des institutions d'agglomération. S'agit-il d'un palier véritablement pertinent et efficace pour intervenir en matière de politique publique? L'État provincial n'est-il pas mieux placé pour intervenir et mettre des politiques en place? Les tendances actuelles laissent pourtant croire que l'idée d'intervenir à l'échelle métropolitaine rallie toujours un ensemble important d'intervenants.

Notre recherche le démontre une fois de plus, il est presqu'impossible que des municipalités s'entendent à l'échelle d'une région métropolitaine pour réaliser des politiques publiques efficaces. Des intérêts locaux sont trop importants et le rôle des municipalités n'est d'ailleurs pas de défendre les intérêts d'un ensemble mais de leur population. Les ressources des élus locaux sont les votes de la population qui les élit ; cette assise locale les empêche de dépasser cette réalité. L'État est sans aucun doute celui qui détient les rennes et qui décide, en finalité, de l'allure des solutions institutionnelles.

Mais cette limite, réelle, des institutions d'agglomération à s'inscrire dans un paysage politico-institutionnel, qui connaît d'ailleurs de grandes transformations au Québec entre 1920 et 1961, ne doit pas nous faire oublier les politiques publiques qui se sont malgré tout réalisées. C'est ici, en posant un regard sur les ressources nécessaires pour que des alliances capables de produire des politiques publiques apparaissent, que l'approche des régimes politiques urbains apparaît la plus pertinente. Ce regard que pose l'approche de la gouvernance en général, et plus particulièrement l'approche des régimes politiques urbains, sur l'action politique nous permet de dépasser la seule approche institutionnelle qui, en matière de politiques métropolitaines, a le désavantage de nous détourner des politiques qui se sont effectivement produites. Comme l'affirment certains chercheurs qui utilisent l'approche, celle-ci peut permettre de renouveler la pensée sur l'action publique et sur les moyens de réaliser des politiques en général et au palier métropolitain en particulier.

Alors que plusieurs chercheurs reconnaissent les transformations importantes qui se produisent au niveau du pouvoir local qui fait de plus en plus de place au partenariat (le pouvoir de production social de Stone) et que plusieurs remarquent le passage d'une ère du gouvernement à une ère de gouvernance, les pratiques du politique connaissent-elles de si gran-

des transformations? N'assistons-nous pas plutôt à une évolution des outils conceptuels, à un renouvellement du regard posé sur des actions publiques qui n'ont fondamentalement pas tellement changé? Voilà des questions qui méritent d'être reprises dans de futures recherches.

APPENDICE A

POPULATION DES MUNICIPALITÉS DE L'ÎLE DE MONTRÉAL

POPULATION DES MUNICIPALITÉS DE L'ÎLE DE MONTRÉAL, 1921-1931-1941-1951-1961 (DONNÉES ABSOLUES)

Municipalités	1921	1931	1941	1951	1961
Anjou					9 511
Baie-D'Urfé	172	211	236	719	3 549
Beaconsfield	578	641	706	1 888	10 064
Côte-de-Liesse (La Présentation de la Sainte-Vierge avant 1954)	273	290	323	278	
Côte-St-Luc	377	490	776	1 083	13 266
Dollard-des-Ormeaux		295	324	319	1 248
Dorval	1 466	2 052	2 048	5 293	18 592
Hampstead	53	594	1 974	3 260	4 557
Ile de Dorval	59	19		17	2
Ile-aux-Soeurs		37	50	57	
Kirkland					572
Lachine	15 404	18 630	20 051	27 773	38 630
LaSalle	726	2 362	4 651	11 633	30 904
Laval-de-Montréal	539				
Mont-Royal	160	2 174	4 888	11 352	21 182
Montréal	618 506	818 577	903 007	1 021 520	1 191 062
Montréal-Est	1 776	2 242	2 355	4 513	5 884
Montréal-Nord	1 360	4 519	6 152	14 081	48 433
Montréal-Ouest	1 882	3 190	3 474	3 721	6 446
Notre-Dame-de-Liesse		1 621	1 629	1 392	1 164
Outremont	13 249	28 641	30 751	30 057	30 753
Pierrefonds					12 171
Pointe-aux-Trembles	1 811	2 970	4 314	8 241	21 926
Pointe-Claire	2 617	4 058	4 536	8 753	22 709
Rivière-des-Prairies					10 054
Roxboro	23	25	23	459	6 298
Saraguay	55	178	263	411	443
Senneville	489	526	555	878	1 262
St-Jean-de-Dieu	3 371	4 578	7 276	6 899	6 157
St-Joachim-de-la-Pointe-Claire (paroisse)	509	546	536	622	
St-Joseph-de-la-Rivière-des-Prairies	585	595	912	4 072	
St-Laurent	3 232	5 348	6 242	20 426	49 805
St-Laurent (paroisse)	1 829	1 230	1 151	1 473	
St-Léonard-de-Port-Maurice	462	453	518	742	4 893
St-Léonard-de-Port-Maurice (paroisse)	326	280	340	1 501	
St-Michel	493	1 528	2 956	10 539	55 978

Municipalités	1921	1931	1941	1951	1961
St-Pierre	3 535	4 185	4 061	4 976	6 795
St-Raphaël-de-l'Île-Bizard	688	712	783	968	1 950
Ste-Anne-de-Bellevue	2 212	2 417	3 006	3 342	4 044
Ste-Anne-du-Bout-de-l'Île	1 037	980	686	1 603	1 666
Ste-Geneviève (paroisse)	1 074	936	983	1 436	
Ste-Geneviève (village)	278	286			
Ste-Geneviève-de-Pierrefonds	405	472	868	1 322	2 397
Verdun	25 001	60 745	67 349	77 391	78 317
Westmount	17 593	24 235	26 047	25 222	25 012
Île de Montréal	**724 205**	**1 003 868**	**1 116 800**	**1 320 232**	**1 747 696**

Source : Statistique Canada.

POPULATION DES MUNICIPALITÉS DE L'ÎLE DE MONTRÉAL, 1921-1931-1941-1951-1961 (DONNÉES RELATIVES)

Municipalités	1921	1931	1941	1951	1961
Anjou	0,00	0,00	0,00	0,00	0,54
Baie-D'Urfé	0,02	0,02	0,02	0,05	0,20
Beaconsfield	0,08	0,06	0,06	0,14	0,58
Côte-de-Liesse (La Présentation de la Sainte-Vierge avant 1954)	0,04	0,03	0,03	0,02	0,00
Côte-St-Luc	0,05	0,05	0,07	0,08	0,76
Dollard-des-Ormeaux	0,00	0,03	0,03	0,02	0,07
Dorval	0,20	0,20	0,18	0,40	1,06
Hampstead	0,01	0,06	0,18	0,25	0,26
Ile de Dorval	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
Ile-aux-Soeurs	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Kirkland	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03
Lachine	2,13	1,86	1,80	2,10	2,21
LaSalle	0,10	0,24	0,42	0,88	1,77
Laval-de-Montréal	0,07	0,00	0,00	0,00	0,00
Mont-Royal	0,02	0,22	0,44	0,86	1,21
Montréal	85,40	81,54	80,86	77,37	68,15
Montréal-Est	0,25	0,22	0,21	0,34	0,34
Montréal-Nord	0,19	0,45	0,55	1,07	2,77
Montréal-Ouest	0,26	0,32	0,31	0,28	0,37
Notre-Dame-de-Liesse	0,00	0,16	0,15	0,11	0,07
Outremont	1,83	2,85	2,75	2,28	1,76
Pierrefonds	0,00	0,00	0,00	0,00	0,70
Pointe-aux-Trembles	0,25	0,30	0,39	0,62	1,25
Pointe-Claire	0,36	0,40	0,41	0,66	1,30
Rivière-des-Prairies	0,00	0,00	0,00	0,00	0,58
Roxboro	0,00	0,00	0,00	0,03	0,36
Saraguay	0,01	0,02	0,02	0,03	0,03
Senneville	0,07	0,05	0,05	0,07	0,07
St-Jean-de-Dieu	0,47	0,46	0,65	0,52	0,35
St-Joachim-de-la-Pointe-Claire (paroisse)	0,07	0,05	0,05	0,05	0,00
St-Joseph-de-la-Rivière-des-Prairies	0,08	0,06	0,08	0,31	0,00
St-Laurent	0,45	0,53	0,56	1,55	2,85
St-Laurent (paroisse)	0,25	0,12	0,10	0,11	0,00
St-Léonard-de-Port-Maurice	0,06	0,05	0,05	0,06	0,28
St-Léonard-de-Port-Maurice (paroisse)	0,05	0,03	0,03	0,11	0,00

Municipalités	1921	1931	1941	1951	1961
St-Michel	0,07	0,15	0,26	0,80	3,20
St-Pierre	0,49	0,42	0,36	0,38	0,39
St-Raphaël-de-l'Île-Bizard	0,10	0,07	0,07	0,07	0,11
Municipalités	1921	1931	1941	1951	1961
Ste-Anne-de-Bellevue	0,31	0,24	0,27	0,25	0,23
Ste-Anne-du-Bout-de-l'Île	0,14	0,10	0,06	0,12	0,10
Ste-Geneviève (paroisse)	0,15	0,09	0,09	0,11	0,00
Ste-Geneviève (village)	0,04	0,03	0,00	0,00	0,00
Ste-Geneviève-de-Pierrefonds	0,06	0,05	0,08	0,10	0,14
Verdun	3,45	6,05	6,03	5,86	4,48
Westmount	2,43	2,41	2,33	1,91	1,43
Île de Montréal	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Source : Statistique Canada.

APPENDICE B

DISTRIBUTION DES VOIX À L'ÉCHELLE PROVINCIALE, DES ÎLES DE MONTRÉAL ET JÉSUS AUX ÉLECTIONS PROVINCIALES, 1919-1960

DISTRIBUTION DES VOIX À L'ÉCHELLE PROVINCIALE ET DE L'ÎLE DE MONTRÉAL ET JÉSUS AUX ÉLECTIONS PROVINCIALES, 1919-1960

Date des élections	Premier ministre et parti	Distribution provinciale des voix	Distribution île de Montréal
23 juin 1919	Lomer Gouin Libéral remplacé par Louis-A. Taschereau	PL : 74 ; PC :5 ; A : 2	PL : 8 ; PC : 3 ; A : 2
5 février 1923	Louis-A. Taschereau Libéral	PL : 64 ; PC : 20 ; A : 1	PL : 2 ; PC : 12 ; A : 1
16 mai 1927	Louis-A. Taschereau Libéral	PL : 75 ; PC : 9 ; A : 1	PL : 9 ; PC : 5 ; A : 1
24 août 1931	Louis-A. Taschereau Libéral	PL : 79 ; PC : 11 ; A : 0	PL : 12 ; PC : 3 ; A : 0
25 novembre 1935	Louis-A. Taschereau Libéral remplacé par Adélard Godbout	PL : 48 ; ALN : 26 ; UN : 16 ; A : 0	PL : 3 ; ALN : 5 ; UN : 6 ; A : 1
17 août 1936	Maurice Duplessis Union nationale	PL : 76 ; UN : 14 ; A : 0	PL : 3 ; UN : 12 ; A : 0
25 octobre 1939	Maurice Duplessis Union nationale	PL : 70 ; UN : 15 ; A : 1	PL : 14 ; UN : 0 ; A : 1
8 août 1944	Adélard Godbout Libéral	UN : 48 ; PL : 37 ; A : 2	UN : 4 ; PL : 10 ; A : 1
28 juillet 1948	Maurice Duplessis Union nationale	UN : 82 ; PL : 8 ; A : 2	UN : 8; PL : 6 ; A : 1

Date des élections	Premier ministre et parti	Distribution provinciale des voix	Distribution île de Montréal
16 juillet 1952	Maurice Duplessis Union nationale	UN : 68 ; PL : 23 ; A : 1	UN : 4 ; PL : 10 ; BP : 1
20 juin 1956	Maurice Duplessis Union nationale Paul Sauvé Union nationale	UN : 73 ; PL : 19 ; BP : 1	UN : 7 ; PL : 7 ; BP : 1
20 juin 1960	Jean Lesage	PL : 51 ; UN : 43 ; BP : 1	PL : 10 ; UN : 5 ; BP : 1

PL : Parti Libéral ; UN : Union nationale ; BP : Bloc populaire ; A : Autre.
Sources : Linteau et al. (1989) ; Drouilly (1989).

SOURCES DOCUMENTAIRES

1. DIVISION DE LA GESTION DE DOCUMENTS ET DES ARCHIVES DE LA VILLE DE MONTRÉAL (VM-DGDA)

1.1 Fonds institutionnels

Les fonds institutionnels de la DGDA comprennent les documents des grands corps statutaires de la Ville de Montréal, de comités, de commissions et de services municipaux. Ces fonds ont constitué une des principales sources de cette recherche. Les fonds utilisés sont décrits ci-après.

VM1 Conseil de ville de Montréal

Description	Adresse
Procès-verbaux de commissions spéciales et comités spéciaux	
• Comm. spéciale re. comm. Métropolitaine de l'île (1922)	125-04-05-14
• Comm. spéciale re. comm. d'embellissement de MTL (1923)	125-04-05-14
• Comm. re : règl. 432 (1928-1929)	125-04-05-15
• Comm. de la circulation (1929)	125-04-05-15
• Comm. re : Syst. d'adm. (1936)	119-04-05-16
• Com. d'étude du rapp. de la Comm. problèmes métropo. (1958)	119-05-04-01
• Com. d'urbanisme (1930-32)	119-05-04-16
• Comm. tech. (1930-1932)	119-05-04-16
• Sous-comm. des marchés (1931	119-05-04-16
• Comm. d'urbanisme (1934-35)	119-05-04-18
• Comm. d'étude des prob. métropolitains de Mtl (1953-1955)	119-05-04-21
Coupures de presse de la Commission d'urbanisme et de la commission du trafic (1928-1930)	119-05-04-17
Coupures de presse du comité d'urbanisme (1928-1930)	119-05-04-19

VM1 Conseil de ville de Montréal (suite)

Description	Adresse
Procès-verbaux du *Greater Montreal Economic Council* :	
• Comité exécutif (1946-1958)	119-05-05-02
• « *Bridge Committee* » (1946)	
• « *Subway Committee* » (1944)	
Divers autres documents	
Procès-verbaux du *Greater Montreal Economic Council* :	119-05-05-03
• « *Civic Center Committee* » (1946-1958)	
• « *Wholesale Food Terminal Committee* » (1944-1945)	

VM12 Commission du troisième centenaire de Montréal

Description	Adresse
Dossiers de la section urbanisme (1939-1941)	125-06-02-03
Dossiers de la section urbanisme (1939-1940)	125-06-02-04
Suggestion II : urbanisme et aménagements (1938)	125-06-02-04
Comité d'urbanisme de la région de Montréal (1939)	125-07-02-03

VM13 Comité d'étude sur le rapport de la Commission des problèmes métropolitains de Montréal

Description	Adresse
Différents documents (1958-1959)	125-01-04-01

VM16 Commission d'étude des problèmes métropolitains de Montréal

Description	Adresse
Différents dossiers (1953-1954)	046-05-04-03

VM90 Commission de la charte

Description	Adresse
Procès-verbaux, correspondance, rapports, documentation diverse (1920-1921)	108-01-06-03
	108-02-01-19
	109-04-03-02

VM146 Office d'initiative économique et touristique

Description	Adresse
Dossiers et documents concernant le Conseil économique métropolitain de Montréal	048-05-01-03
	051-06-07-02
	051-06-07-03
	051-06-07-04

P31 Commission métropolitaine de Montréal.

Description	Adresse
Comité d'urbanisme de la région de Montréal	117-02-05-11
Procès-verbaux (1937-1938)	117-02-05-12
Procès-verbaux (1937-1938)	117-02-05-13
Procès-verbaux du comité. exécutif du *Greater Montreal Economic Council* (1943-1946)	117-02-05-14

1.2 Dossiers de résolutions du Comité exécutif et du Conseil municipal (VM1)

Bien qu'il fasse partie des fonds institutionnels de la Ville, le fonds des dossiers de résolutions du Comité exécutif et du Conseil municipal dispose de son propre outil de recherche. Le fonds renseigne sur l'organisation, le fonctionnement et les délibérations du Conseil de Ville et du Comité exécutif. Plusieurs recherches ont été effectuées, à l'aide des index des dossiers de résolution de la troisième série, selon les mots clés les plus appropriés pour notre recherche : « métropolitain, boulevard », «métropolitain, commission », « métropolitain, problèmes », « commission de transport de Montréal », etc. Plusieurs dossiers ont été repérés. Les plus pertinents ont fait l'objet d'une analyse fine. Une centaine de dossiers ont été consultés. La cote de ceux auxquels nous faisons référence est indiquée en cours de texte, en note de bas de page.

Parmi les dossiers les plus significatifs, notons :

39 612
Création de la Commission d'urbanisme. Développements subséquents.

91-429/1-35
Création de la Commission d'étude des problèmes de la circulation et du transport

1.3 Dossiers de coupures de presse (VM6)

Le fonds des dossiers de coupures de presse fait également partie des fonds institutionnels de la Ville tout en disposant de son propre outil de recherche. Plusieurs dossiers de coupures de presse ont été consultés. La date et le titre de l'article, indiqués en note de bas de page, permettent de retracer l'article facilement.

Sujet	No du dossier	No de bobine
Boulevard métropolitain (financement, construction)	D 2090.10	331
Boulevard métropolitain (entretien, sécurité, etc.)	D 2090.10	332
Circulation — transport (...-1960)	D 2010.1	301
Comité Croteau	D 010.5-1	5
Commission Champagne	D 010.3-1	4
Commission Paquette	D 010.6	5
Commission Tremblay	D 3085.5	456
Commission métropolitaine (1905-1966)	D 035.1	71
Gouvernement métropolitain (1910-1961)	D 039	71
Ligue du progrès civique	D 3310.33	443

1.4 Mémoires et rapports divers consultés au centre de documentation de la DGDA (cote entre parenthèses)

Chambre de commerce du District de Montréal. 1962. *Mémoire concernant l'administration municipale de la Cité de Montréal — février 1962* (V.009.5).

Chené, Vincent. 1963. *Causerie prononcée par M. Vincent Chené, greffier adjoint de la Cité, à l'école de la Police, 3030 rue Viau, le 29 janvier 1963* (V.001.2-9).

Commission d'étude des problèmes de la circulation et du transport de la Ville de Montréal. Rapport au Conseil municipal

Commission de transport de Montréal. 1953. *Rapport de la Commission de transport de Montréal pour l'établissement d'un système de transport en commun rapide et appendices* (V.1205.3-15, V.1205.3-8, V.1205.3-9).

Commission de transport de Montréal. diverses années. *Rapport Annuels* (V.1200.4-2).

Commission des tramways de Montréal. diverses années. *Rapports Annuels* (V.1200.4-1).

Conseil économique métropolitain de Montréal. 1944. *Rapport sur un projet de métropolitain préparé par le Conseil économique métropolitain de Montréal* (V.1205.3-6).

Division des archives de la Ville de Montréal. s.d. *Administration municipales* (V.001.2-5).

Parent, Honoré. 1932. *Montréal ou la plus grande ville française du monde après Paris. Renseignements sur l'administration financière de Montréal* (V.001.1-10).

Parent, Honoré. Diverses années. *Renseignements relatifs au mode d'administration municipale* (V.001.1-1, V.001.1-2).

Saint-Cyr, Jean-François. 1921. *Le contrat des tramways de Montréal. Conférence donnée par J.-F. Saint Cyr, président de la Commission de transport de Montréal* (V.1201.2-1921).

Saint-Cyr, Jean-François. 1922. *Le contrat des tramways de Montréal. Considérations économiques sur le contrat des tramways de Montréal. Conférence donnée par J.-F. Saint Cyr, président de la Commission de transport de Montréal* (V.1201.2-1922).

Sans auteur. 1930. *Montréal — Deux années d'administration municipale, une revue des faits — 1929-1930* (V.001.2-2).

Sans auteur. 1932. *Montréal — Un gachis administratif — ou les deux années du régime houdiste à Montréal* (V.001.2-3).

Sans auteur. 1969. *Le régime administratif de la Ville de Montréal* (V.001-1-6).

Seurot, Paul. 1929. *Report on the construction of the subway system : North-South, East-West and terminus branch lines* (V.1205.3-4).

2. SECTION DE LA GESTION DE DOCUMENTS DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL (CUM-SGD)

La Communauté urbaine de Montréal conserve le fonds de la Commission métropolitaine de Montréal et de la Corporation de Montréal métropolitain. De nombreux documents y ont été consultés, mais les procès-verbaux et les dossiers de coupures de presse ont été essentiellement retenus.

2.1 Archives historiques relatives à la Commission métropolitaine de Montréal et à la Corporation de Montréal métropolitain

Description	Adresse
Procès-verbaux de l'assemblée générale (04-1921 à 12-1934)	AH-009
Procès-verbaux de l'assemblée générale (01-1935 à 10-1944)	AH-010
Procès-verbaux de l'assemblée générale (11-1944 à 06-1950)	AH-011
Procès-verbaux de l'assemblée générale (06-1950 à 12-1954)	AH-012
Procès-verbaux de l'assemblée générale (01-1955 à 03-1959)	AH-013
Procès-verbaux de l'assemblée générale (1959-1969)	AH-041
Procès-verbaux des comités	AH-014
Procès-verbaux des comités	AH-015
Dossiers de coupures de presse (livre no 2 : 1921-1932)	AH-018
Dossiers de coupures de presse (livre no 4 : 1932-1936 et cartable « noir » : 1936-1939)	AH-019
Dossiers de coupures de presse (1960-1962)	AH-077
Plans produits lors de l'élaboration du boulevard métropolitain	AH-037
	AH-038
Différents documents relatifs à la réorganisation financière de la Commission métropolitaine de Montréal	AH-039

2.2 Mémoires et rapports

Montreal Metropolitan Commission. 1944. *Financial Study of the Metropolitan Commission with Proposal Debt Reorganization Program.* Montréal : Commission métropolitaine de Montréal, 50 p.

Rapports financiers de la Commission métropolitaine de Montréal et de la Corporation de Montréal métropolitain. 1921 à 1959.

3. BIBLIOTHÈQUE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, SERVICE DE LA RECONSTITUTION DES DÉBATS

Une brève recherche à la bibliothèque de l'assemblée nationale du Québec a permis de compléter certaines informations concernant les activités de la Commission de la charte et la création de la Commission métropolitaine de Montréal.

Description	Adresse
Débat sur la charte de Montréal (02 et 03-1921)	21-14
	21-34
	21-36
Débat sur la Commission métropolitaine de Montréal (03-1921)	21-24

4. ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC (ANQ)

Une recherche ponctuelle a été effectuée aux Archives nationales du Québec afin de compléter certaines informations manquantes au sujet des commissions créées pour étudier le système des arrondissements au cours des années 1920 et 1930. Les adresses exactes des documents consultés sont indiquées en cours de texte, en note de bas de page.

Description
Fonds du Secrétariat de la province (E4)
Fonds du Ministère des Affaires municipales (E7)
Correspondance, Copies de rapports d'un comité de l'honorable conseil exécutif

5. SERVICES DES ARCHIVES DE L'ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES COMMERCIALES (HEC-SA)

Une recherche complémentaire a été effectuée aux Archives de l'École des Hautes Études Commerciale dans le fonds de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain (P003). Une cinquantaine de dossiers y ont été consulté au sujet

5.1 Dossiers

Description	Adresse
Correspondance diverse	P003 C
Différents comités et commissions d'études sur le régime administratif métropolitain, l'urbanisme, la circulation et le transport, les problème municipaux	P003 I
Dossiers sur le nouveau mode d'administration municipale, l'Office d'initiative économique de Montréal, le boulevard métropolitain, la Commission de la charte, l'amendement à la charte de la Ville de Montréal	P003 J
Affaires municipales	P003 K1
Circulation et transport	P003 K6
Développement économique	P003 K12
Régime métropolitain	P003 K26
Relations avec ministère des Affaires municipales, Ville de Montréal, CUM	P003 N2
Comité du transport des citoyens de Montréal, comité de circulation des citoyens du district de Montréal	P003 N1

5.2 Rapports et mémoires (cote entre parenthèses)

Certains aspects d'un régime métropolitain pour Montréal (mai 1957) (P003G030040).

L'opinion respectueuse de la Chambre concernant la circulation et ses problèmes aux autorités municipales... (P003G040080).

La circulation à Montréal : suggestions d'amélioration (P003G040073).

Mémoire concernant le problème de la circulation et du transport en commun à Montréal soumis aux autorités municipales de la Ville de Montréal (janvier 1953) (P003G040079).

Mémoire sur les problèmes de la circulation dans la région économique de Montréal (avril 1956) (P003G040102).

Opinion de la Chambre sur la planification de Montréal et de sa région (P003G040134).

Opinion respectueuse de la Chambre à M. Arthur Duperron... sur certains aspects du transport en commun (P003G040110).

Parizeau, Marcel. *Le problème de la circulation à Montréal. Mémoire adopté par le Conseil d'administration à son assemblée du 6 mars 1946* (P003G040060).

Une contribution à la solution du problème de l'orientation de la planification et de l'administration de la RMM (P003G040144).

6. ARCHIVES DE L'UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL (UDM-SA)

Une courte recherche a été effectué aux archives de l'université de Montréal afin de compléter certaines informations. Les adresses exactes des documents consultés sont indiquées en cours de texte, en note de bas de page.

Description
Fonds du Secrétariat général (1876-1950) (D35)
Correspondance relative à la Commission d'urbanisme du district métropolitain de Montréal de la Ligue du progrès civique.
Fonds de l'Institut botanique (E118)
Correspondance relative à la Ligue du progrès civique.
Fonds de W. H. Atherton (P60-49)
Notes et coupures de presse sur l'histoire de la Ligue du progrès civique
Fonds de Léon Trépanier (P193)
Extraits de procès-verbaux, correspondance et coupures de presses concernant l'engagement de Léon Trépanier à la Commission du troisième centenaire de Montréal.

7. AUTRES DOCUMENTS

7.1 Textes légaux

Commission métropolitaine de Montréal

Statuts du Québec, 11 Geo. V, chap. 140, *Loi constituant en corporation la Commission métropolitaine de l'île de Montréal*, sanctionnée le 19 mars 1921.

Statuts du Québec, 12 Geo. V, chap. 123, *Loi amendant la loi constituant en corporation la Commission métropolitaine de l'île de Montréal*, sanctionnée le 21 mars 1922.

Statuts du Québec, 13 Geo. V, chap. 105, *Loi amendant la loi constituant en corporation la Commission métropolitaine de l'île de Montréal*, sanctionnée le 29 décembre 1922.

Statuts du Québec, 14 Geo. V, chap. 107, *Loi modifiant la loi constituant en corporation la Commission métropolitaine de Montréal*, sanctionnée le 15 mars 1924.

Statuts du Québec, 15 Geo. V, chap. 115, *Loi modifiant la loi constituant en corporation la Commission métropolitaine de Montréal*, sanctionnée le 3 avril 1925.

Statuts du Québec, 16 Geo. V, chap. 82, *Loi modifiant la charte de la Commission métropolitaine de Montréal*, sanctionnée le 24 mars 1926.

Statuts du Québec, 18 Geo. V, chap. 120, *Loi modifiant la loi constituant en corporation la Commission métropolitaine de Montréal*, sanctionnée le 22 mars 1928.

Statuts du Québec, 19 Geo. V, chap. 103, *Loi modifiant la loi constituant en corporation la Commission métropolitaine de Montréal*, sanctionnée le 4 avril 1929.

Statuts du Québec, 20 Geo. V, chap. 147, *Loi modifiant la loi constituant en corporation la Commission métropolitaine de Montréal*, sanctionnée le 20 mars 1930.

Statuts du Québec, 21 Geo. V, chap. 139, *Loi modifiant la loi constituant en corporation la Commission métropolitaine de Montréal*, sanctionnée le 4 mars 1931.

Statuts du Québec, 22 Geo. V, chap. 129, *Loi modifiant la loi constituant en corporation la Commission métropolitaine de Montréal*, sanctionnée le 19 février 1932.

Statuts du Québec, 23 Geo. V, chap. 141, *Loi modifiant la Loi constituant en corporation la Commission métropolitaine de Montréal*, sanctionnée le 13 avril 1933.

Statuts du Québec, 13 Geo. VI, chap. 77, *Loi modifiant la constitution de la Commission métropolitaine de Montréal et lui accordant des pouvoirs additionnels*, sanctionnée le 10 mars 1949.

Statuts du Québec, 14-15 Geo. VI, chap. 73, *Loi modifiant la charte de la Commission métropolitaine de Montréal concernant la création d'un fonds de pension pour ses fonctionnaires et employés permanents*, sanctionnée le 7 mars 1951.

Statuts du Québec, 1-2 Eliz. II, chap. 60, *Loi concernant la cité de Montréal et la Commission métropolitaine de Montréal*, sanctionnée le 26 février 1953.

Statuts du Québec, 3-4 Eliz. II, chap. 125, *Loi concernant la Commission métropolitaine de Montréal*, sanctionnée le 10 février 1955.

Corporation de Montréal métropolitain

Statuts du Québec, 7-8 Eliz. II, chap. 52, *Loi modifiant la charte de la cité de Montréal et concernant la Corporation de Montréal Métropolitain*, sanctionnée le 5 mars 1959.

Statuts du Québec, 8-9 Eliz. II, chap. 106, *Loi modifiant la loi concernant La Corporation de Montréal Métropolitain*, sanctionnée le 10 mars 1960.

Statuts du Québec, 9-10 Eliz. II, chap. 101, *Loi modifiant la loi concernant La Corporation de Montréal Métropolitain*, sanctionnée le 24 mars 1961.

Statuts du Québec, 10-11 Eliz. II, chap. 61, *Loi modifiant la loi concernant La Corporation de Montréal Métropolitain*, sanctionnée le 6 juin 1962.

Création de la Commission de la charte

Statuts du Québec, 10 Geo. V, chap. 86, *Loi amendant la charte de la cité de Montréal,* sanctionnée le 14 février 1920.

Création d'une commission sur le système des arrondissements

Statuts du Québec, 25-26 Geo. V, chap. 114, *Loi concernant la création d'une commission chargée de mettre à l'étude un nouveau régime municipal pour l'Île de Montréal,* sanctionnée le 18 mai 1935.

Autorisation à la Ville de Montréal de créer une commission d'étude des problèmes de la circulation et du transport

Statuts du Québec, 13 Geo. VI, chap. 86, *Loi modifiant la charte de la cité de Montréal,* sanctionnée le 10 mars 1949, art. 12.

Autorisation à la Ville de Montréal de créer une commission d'étude des problèmes métropolitains de Montréal

Statuts du Québec, 15-16 Geo. VI chap. 65, *Loi modifiant la charte de la cité de Montréal,* sanctionnée le 23 janvier 1952, art. 9.

Abolition de la tutelle de la Commission métropolitaine sur les villes des Montréal-Nord et Saint-Michel

Statuts du Québec, 6-7 Eliz. II chap. 64, *Loi modifiant la charte de la cité de Saint-Michel,* sanctionnée le 14 février 1958.

Statuts du Québec, 6-7 Eliz. II chap. 72, *Loi concernant la ville Montréal-Nord [sic],* sanctionnée le 14 février 1958.

Boulevard métropolitain

Statuts du Québec, 9-10 Eliz. II chap. 61, *Loi concernant le boulevard métropolitain,* sanctionnée le 27 avril 1961.

Statuts du Québec, 10-11 Eliz. II chap. 34, *Loi modifiant la Loi du Boulevard métropolitain,* sanctionnée le 6 juillet 1962.

Statuts du Québec, 10-11 Eliz. II chap. 34, *Loi modifiant la Loi du Boulevard métropolitain,* sanctionnée le 6 juillet 1962.

Commission de transport de Montréal

Statuts du Québec, 14 Geo. VI chap. 79, *Loi concernant la cité de Montréal,* sanctionnée le 5 avril 1950.

Statuts du Québec, 14 Geo. VI chap. 79, *Loi concernant la Commission de transport de Montréal et le capital-actions de la Compagnie des tramways de Montréal,* sanctionnée le 14 mars 1951.

Statuts du Québec, 14 Geo. VI chap. 124, *Loi concernant la Commission de transport de Montréal,* sanctionnée le 14 mars 1951.

Statuts du Québec, 15-16 Geo. VI chap. 66, *Loi concernant la Commission de transport de Montréal,* sanctionnée le 23 janvier 1952.

Statuts du Québec, 1-2 Eliz. II chap. 66, *Loi relative aux emprunts de la Commission de transport de Montréal,* sanctionnée le 27 novembre 1952.

Statuts du Québec, 7-8 Eliz. II chap. 30, *Loi concernant la Commission de transport de Montréal,* sanctionnée le 5 mars 1959.

Statuts du Québec, 9-10 Eliz. II chap. 100, *Loi modifiant la loi concernant la Commission de transport de Montréal,* sanctionnée le 22 février 1961.

Divers

Statuts du Québec, 9 Geo.V, chap. 109, *Loi concernant la corporation de la ville de Montréal-Nord*, sanctionnée le 17 mars 1919.

Statuts du Québec, 9 Geo.V, chap. 110, *Loi concernant la corporation de la ville de St-Michel*, sanctionnée le 17 mars 1919.

7.2 Rapports gouvernementaux, de commissions et mémoires

Bélanger, Réal, George S. Mooney et Pierre Boucher. 1938. *Les vieux logements de Montréal. Rapport d'étude faite pendant l'été 1937.* Montréal : Commission métropolitaine de Montréal, Département d'urbanisme et de recherche.

Cité de Montréal. 1949. *Commission d'étude des problèmes de la circulation et du transport de la ville de Montréal. Rapport au Conseil municipal.* Montréal : Cité de Montréal, 87 p.

Cité de Montréal. 1955. *Commission d'étude des problèmes métropolitains de Montréal. Rapport général et final. (Rapport Paquette).* Montréal : Ville de Montréal, 76 p.

Comité Croteau, 1958. Voir Comité de recommandations pour la création d'un organisme métropolitain (Comité Croteau). 1958.

Comité de recommandations pour la création d'un organisme métropolitain (Comité Croteau). 1958. *Rapport général et final.* Montréal : Cité de Montréal, 134 p.

Commission Blier. 1964. Voir Québec, province de. 1964. *Commission d'étude des problèmes intermunicipaux dans l'île de Montréal.*

Commission de la Capitale nationale (CCN). 1991. *Bâtir une Capitale : Réflexions sur le passé et perspectives d'avenir.* Ottawa, Direction de la planification, Commission de la Capitale nationale, 72 p.

Commission La Haye. 1968. Voir Québec, province de. 1968. *Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme.*

Commission Paquette. 1955. Voir Cité de Montréal. 1955. *Commission d'étude des problèmes métropolitains de Montréal. Rapport général et final.*

Commission Tremblay. 1956. Voir Québec, province de. 1956. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels.*

Dumont, Francine, Pierre Labonté, Michel Villeneuve et Martial Fauteux. 1977. *Dossier Technique de la Région de Montréal. L'espace montréalais : éléments d'urbanisation.* Québec : Gouvernement du Québec, Office de planification et de développement du Québec, 95 p.

Nobbs, Percy E. 1946. *Report on the Planning Legislation in the Provinces of Canada.* Montréal : City of Montreal, Department of City Planning, 20 p.

Québec, département des Affaires municipales, Bureau des statistiques. 1921. *Annuaire statistique.* Québec : Imprimeur de Sa Majesté le Roi, 385-401.

Québec, département des Affaires municipales, Bureau des statistiques. 1931. *Annuaire statistique.* Québec : Imprimeur de Sa Majesté le Roi, 372-387.

Québec, département des Affaires municipales, de l'Industrie et du Commerce, Bureau des Statistiques. 1939. *Annuaire statistique.* Québec : Imprimeur de Sa Très Excellente Majesté le Roi, 382-395.

Québec, ministère de l'Industrie et du Commerce, Bureau des Statistiques. 1950. *Annuaire statistique.* Québec : Imprimeur de Sa Très Excellente Majesté le Roi, 480-489.

Québec, ministère de la Voirie. 1927. *Sur les routes de Québec.* 718 p.

Québec, ministère des Affaires municipales, direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. 1977. *L'urbanisation dans la conurbation montréalaise.* Québec : Ministère des affaires municipales, 63 p.

Québec, province de. 1956. *Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (Commission Tremblay).* Vol. 3, t. 2, Québec : Province de Québec.

Québec, province de. 1964. *Commission d'étude des problèmes intermunicipaux dans l'île de Montréal. (Rapport Blier).* Québec : Imprimeur de la Reine, 107 p.

Québec, province de. 1968. *Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme.* Québec : Imprimeur de la Reine, 11 chap.

STCUM, Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal. 1998a. *Quelques notes historiques sur la Montreal Tramways Company. Complément* à l'histoire administrative, http ://www.stcum.qc.ca/en-bref/ancetre6.htm.

STCUM, Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal. 1998b. Quelques notes historiques sur la Commission des tramways de Montréal. http ://www.stcum.qc.ca/en-bref/ancetre7.htm.

Ville de Montréal. 1955. *Mémoire de la cité de Montréal à la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels,* 288 p.

7.3 Documents divers

Asselin, J.-O. 1948. *Le problème du transport en commun à Montréal. Étude et analyse.* Montréal : Cité de Montréal, 107 p.

Asselin, Olivar. 1909. *Le problème municipal, la leçon que Montréal doit tirer de l'expérience des États-Unis.* Conférence faite le 30 novembre 1909, sous les auspices de la Ligue du progrès civique — City Improvement League, Montréal : s.é., 16 p.

Bélanger, Réal, George S. Mooney et Pierre Boucher. 1938. *Les vieux logements de Montréal. Rapport d'une étude faite pendant l'été 1937.* Montréal : Commission métropolitaine de Montréal, département d'urbanisme et de recherche, 34 p.

City Improvement League of Montreal. 1929. *A Suggested Town Planning and Zoning Enabling Act For the Province of Quebec.* Montréal : s.é., 5 p.

Ligue du progrès civique. 1926. *Ligue du progrès civique, Commission d'urbanisme, travaux de mars à octobre 1926.* Montréal : Ligue du progrès civique, 15 p.

Ville de Montréal, service d'urbanisme. 1963. *Métropole, les cahiers d'urbanisme,* no 1, Montréal : Ville de Montréal, 50 p.

Watt, R. N. 1930. *Est-ce que Montréal doit construire maintenant ses souterrains métropolitains?* Causerie présentée par l'assistant du président de la Compagnie des Tramways de Montréal devant le *Rotary Club* de Montréal le 18 novembre, 23 p.

Wright, Frederick (dir.). 1928. *A Symposium of Opinion on the Borough System of Government for Greater Montreal.* Montréal : The Municipal Service Bureau, 57 p, (VM-SGD).

7.4 Périodiques et journaux

La Presse, juin 1920 à avril 1921
• recherche ponctuelle autour de la réforme de la charte

The Gazette, juin 1920 à avril 1921
• recherche ponctuelle autour de la réforme de la charte

The Canadian Engineer, 1920-1930
• quelques articles sur les questions du transport et de la planification urbaine et régionale

The Contract Record and Engineering Review, 1920-1930
• quelques articles sur les questions du transport et de la planification urbaine et régionale

La Revue municipale du Canada (La Revue municipale à partir de mai 1926), *1923-1950*
• Recension complète autours des idées de la planification régionale, urbanisme, gestion métropolitaine

Urba. (1989) vol. 10, no 3 (mars)

RÉFÉRENCES

Abrams, Philip. 1982. *Historical Sociology.* Somerset (Grande-Bretagne) : Open Books, 353 p.

Adam, Marcel. 1986. « Les carences démocratiques des institutions politiques de Montréal ». Dans Guy Bourassa et Jacques Léveillée (dir.), *Le système politique de Montréal,* cahiers de l'ACFAS no 43, p. 159-173. Montréal : Association canadienne-française pour l'avancement des sciences.

Altshuler, Alan, William Morrill, Harold Wolman et Faith Mitchell (dir.). 1999. *Governance and Opportunity in Metropolitan America.* Washington D.C. : National Academy Press, 347 p.

Ashford, D. 1975. « Theories of Local Government ». *Comparative Political Studies,* vol. 8, no 1, p. 90-107.

Ashford, Douglas E et Thomas J. Anton. 1980. *National Resources and Urban Policy.* New York : Methuen, 320 p

Baccigalupo, Alain (avec la collaboration de Luc Rhéaume). 1984. *Les administrations municipales québécoises : des orgines à nos jours,* tome 1 : Les municipalités. Montréal : Agence d'Arc Inc, 617 p.

Bachelor, Lynn W. 1994. « Regime Maintenance, Solution Sets, and Urban Economic Development ». *Urban Affairs Quarterly,* vol. 29, no 4, p. 596-616.

Baril, Paul-André. 1980. *Metropolitan Reform in Montreal.* Mémoire de maîtrise (sciences politiques), Montréal, Université McGill, 165 p.

Barlow, I. Max. 1991. *Metropolitan Government.* Londres : Routledge, 346 p.

Barlow, James. 1995. « The Politics of Urban Growth : 'Boosterism' and 'Nymbyism' in European Boom Regions ». *International Journal of Urban and Regional Research,* vol. 19, no 1, p. 129-144.

Barnes, William R. et Larry C. Ledebur. 1998. *The New Regional Economies. The U.S. Common Market and the Global Economy.* Thousand Oaks (Californie) : Sage Publications, 191 p.

Bédard, Roger J. 1965. *La bataille des annexions.* Ottawa : Les éditions du jour, 213 p.

Bélanger, Yves, Robert Comeau, François Desrochers et Céline Métivier (dir). 1998. *La CUM et la région métropolitaine. L'avenir d'une communauté.* Sainte-Foy (Québec) : Presses de l'Université du Québec, 176 p.

Bellush, Jewel et Dick Netzer. 1990. *Urban Politics, New York Style.* Armonk (New York) : M.E. Sharpe Inc., 467 p.

Benjamin, Jacques. 1975. *La Communauté urbaine de Montréal : une réforme ratée.* Montréal : L'aurore, 160 p.

Biarez, Sylvie. 1989. *Le pouvoir local.* Paris : Economica, 309 p.

Birnbaum, Pierre, Guy Du Boisberranger, Manuel Castells et Terry N. Clark. 1974. « Controverse sur le pouvoir local à propos de l'article de Pierre Birnbaum ». *Revue française de sociologie,* vol. 15, no 2 (avril-juin), p. 237-262.

Birnbaum, Pierre. 1973. « Le pouvoir local : de la décision au système ». *Revue française de sociologie,* vol. 14, no 3 (juillet-septembre), p. 336-351.

Blomquist, William et Roger B. Parks. 1995. « Fiscal, Service and Political Impacts of Indianapolis-Marion County Unigov », *Publius,* vol. 25, no 4 (Fall), p. 37-54.

Bouchard, T.D. 1960. *Mémoires de T. D. Bouchard : quarante ans dans la tourmente politico-religieuse,* tome 3. Montréal : Beauchemin, 254 p.

Bourassa, Guy. 1965. « La connaissance politique de Montréal : bilan et perspectives ». *Recherches sociographiques,* vol. 4 (mai-juin), p. 160-179.

Bourassa, Guy. 1971. *Les relations ethniques dans la vie politique montréalaise.* Ottawa : Information Canada (documents de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme), 158 p.

Bourassa, Guy. 1972 (réédition d'un texte de 1965). « Les élites politiques de Montréal : de l'aristocratie à la démocratie ». Dans Richard Desrosiers (dir.), *Le personnel politique québécois,* p. 117-142. Montréal : Les Éditions du Boréal Express.

Brown, Michael. 1999. « Reconceptualizing Public and Private in Urban Regime Theory : Governance in AIDS Politics ». *International Journal of Urban and Regional Research,* vol. 23, no 1 (March), 70-87.

Bruun, Finn. 1986. *Modèles d'organisation pour l'administration des agglomérations.* Strasbourg : Conseil de l'Europe, 19 p.

Bussière, Yves. 1989. « L'automobile et l'expansion des banlieues : la cas de Montréal, 1901-2001 », *Urban History Review/Revue d'histoire urbaine,* vol. 28, no 2 (octobre), p. 158-165.

Campeau, C. E et Roger Gagnon. 1954. « Progress of Planning in the Montreal Area ». *Community Planning Review / Revue canadienne d'urbanisme,* vol. 4, p. 73-75.

Caro, Robert A. 1975. *The Power Broker : Robert Moses and the Fall of New York.* New York : Vintage Books, 1246 p.

Carr, Jered B. et Richard C. Feiock. 1999. « Metropolitan Government and Economic Development ». *Urban Affairs Review,* vol. 34, no 3 (January), p. 476-488.

Champagne, Éric, Jean-Pierre Collin, Stéphane Pineault et Claire Poitras (sous la direction de Jean-Pierre Collin). 2000. *Comparaison du profil institutionnel des régions métropolitaines comparables à Montréal au Canada et aux États-Unis.* Montréal : INRS-Urbanisation, 403 p.

Charbonneau, François, Pierre Hamel et Michel Barcelo. 1994. « L'étalement urbain dans la région montréalaise : politiques et tendances ». Dans Frances Frisken (dir.), *La métropole canadienne en mutation : questions de politique urbaine,* volume 2, p. 635-667. Toronto : Institut urbain du Canada.

Choko, Marc H. 1994. « Montréal : habitat et crise de la ville centrale ». *Arq, la revue d'architecture,* (juin), p. 10-14.

Choko, Marc H. 1995. *Les habitations Jeanne-Mance.* Montréal : Éditions Saint-Martin, 128 p.

Choko, Marc H., Jean-Pierre Collin et Annick Germain. 1986. « Le logement et les enjeux de la transformation de l'espace urbain : Montréal, 1940-1960 », première partie. *Urban History Review/Revue d'histoire urbaine,* vol. 15, no 2 (octobre), p. 127-136.

Choko, Marc H., Jean-Pierre Collin et Annick Germain. 1987. « Le logement et les enjeux de la transformation de l'espace urbain : Montréal, 1940-1960 », deuxième partie. *Urban History Review/Revue d'histoire urbaine,* vol. 15, no 3 (février), p. 243-253.

Cisneros, Henry. 1993. *Interwoven Destinies : Cities and the Nation,* New York : W. W. Norton, 367 p.

Clark, Gordon L. 1984. « A Theory of Local Autonomy ». *Annals of the Association of American Geographers,* vol. 74, no 2, p. 195-208.

Clermont, Yvon. 1997. *Histoire de la Commission de transport de Montréal. Les dix premières années, 1950-1960.* Outremont : Carte Blanche, 247 p.

Collin, Jean-Pierre. 1982. « Pouvoir municipal et enjeux politiques locaux dans la paroisse de Montréal, de 1871 à 1921 », mémoire de maîtrise (science politique), Montréal, Université du Québec à Montréal, 210 p.

Collin, Jean-Pierre. 1984. « La Cité sur mesure : spécialisation sociale de l'espace et autonomie municipale dans la banlieue montréalaise, 1875-1920 ». *Urban History Review/Revue d'histoire urbaine,* vol. 13, no 1 (juin), p. 19-34.

Collin, Jean-Pierre. 1986a. « La régionalisation des forces politiques contemporaines dans la ville de Montréal. Regards sur les élections municipales depuis 1970 ». Dans Guy Bourassa et Jacques Léveillée (dir.), *Le système politique de Montréal,* cahiers de l'ACFAS no 43, p. 353-372. Montréal : Association canadienne-française pour l'avancement des sciences.

Collin, Jean-Pierre. 1986b. *La Cité coopérative canadienne-française : Saint-Léonard-de-Port-Maurice, 1955-1963.* Sillery/Montréal : Les Presses de l'Université du Québec/Institut national de la recherche scientifique-Urbanisation, 184 p.

Collin, Jean-Pierre. 1994. « Les stratégies fiscales municipales et la gestion de l'agglomération urbaine : le cas de la Ville de Montréal entre 1910 et 1965 ». *Urban History Review / Revue d'histoire urbaine,* vol. 23, no 1, p. 19-31.

Collin, Jean-Pierre. 1995. « Metropolitan Governance and Urban Restructuring in Montreal since 1970 ». Communication présentée dans le cadre du congrès *Urban Continuities, Urban Change : Celebrating 25 Years of UAA,* 25è congrès annuel de l'Urban Affairs Association tenu à Portland (Oregon) du 3 au 6 mai 1995, 34 p.

Collin, Jean-Pierre. 1996. *Metropolitan Governance and Urban Restructuring in Montreal Since 1970.* Draft Paper prepared for INRS-Urbanisation/University of Wisconsin at Milwaukee seminar on "Urban Restructuring in North-America", 2-4 May 1996, 34 pages.

Collin, Jean-Pierre. 1997. « City Management and the Emerging Welfare State : Evolution of City Budgets and Civic Responsabilities in Montreal, 1931-1951 ». *Journal of Policy History,* vol. 9, no 3, p. 339-357.

Collin, Jean-Pierre. 1998a. « La création de la CUM en 1969 : circonstances et antécédents ». Dans Yves Bélanger, Robert Comeau, François Desrochers et Céline Métivier (dir.), *La CUM et la région métropolitaine. L'avenir d'une communauté,* p. 5-17.

Collin, Jean-Pierre. 1998b. « La dynamique intramétropolitaine dans l'agglomération montréalaise ». Dans Horacio Capel et Paul-André Linteau (dir.), *Barcelona-Montréal, Desarollo urbano comparado / Développement urbain comparé,* p. 63-81. Barcelone : Publicacions Universitat de Barcelona.

Collin, Jean-Pierre et Annick Germain. 1986. « Les transformations du pouvoir local à Montréal : retour historique sur quelques expériences d'aménagement ». Dans Juan-Luis Klein, Caroline Andrew, Pierre W. Boudreault et Richard Morin (dir.), *Aménagement et développement. Vers des nouvelles pratiques?,* p. 19-28.

Collin, Jean-Pierre, Marcel Gaudreau et Stéphane Pineault. 1996. *La gestion métropolitaine au Canada et aux États-Unis. Typologie des modèles et quelques études de cas.* Montréal : Institut national de la recherche scientifique-Urbanisation (coll. études et documents no 68), 68 p.

Collin, Jean-Pierre et Chantal Beaudoin. 1997. « Partage de la croissance de l'assiette fiscale municipale et dynamique d'agglomération ». Dans Luc-Normand Tellier (dir), *Les défis et les options de la relance de Montréal,* p. 143-157. Sainte-Foy (Québec) : Presses de l'Université du Québec.

Collin, Jean-Pierre et Michèle Dagenais. 1997. « Évolution des enjeux politiques locaux et des pratiques municipales dans l'île de Montréal, 1840-1950 ». Dans Denis Menjot et Jean-Luc Pinol (dir.), *Enjeux et expressions de la politique municipale (XIIe XXe siècles),* Actes de la 3e Table Ronde Internationale du Centre de Recherches Historiques sur la Ville, p. 191-221. Paris : L'Harmattan.

Collin, Jean-Pierre, Éric Champagne, Pierre J. Hamel et Claire Poitras (avec la collaboration de Julie Archambault, Hermance Pelletier et Nathalie Vachon). 1998. *La rive sud de*

Montréal. Dynamique intermunicipale et intégration métropolitaine. Montréal : Institut national de la recherche scientifique-Urbanisation, 274 p.

Cournoyer, Robert. 1986. « Renouveau à la CUM ». Dans Guy Bourassa et Jacques Léveillée (dir.), Le s*ystème politique de Montréal,* cahiers de l'ACFAS no 43, p. 197-205. Montréal : Association canadienne-française pour l'avancement des sciences.

Copp, Terry. 1979. « Montreal's Municipal Government and the Crisis of the 1930s ». Dans Alan F. J. Artibise et Gilbert A. Stelter (dir.), *The Usable Urban Past. Planning and Politics in the Modern Canadian City,* p. 112-129. Toronto : Macmillan Company of Canada Limited.

Cox, K. R. et A. Mair. 1989. « Book Review Essay : Urban Growth Machines and the Politics of Local Economic Development ». *International Journal for Urban and Regional Research,* vol. 13, no 1, p. 137-146.

Cox, Kevin R. 1991a. « Questions of Abstraction in Studies in the New Urban Politics ». *Journal of Urban Affairs,* vol. 13, no 3, p. 267-280.

Cox, Kevin R. 1991b. « The Abstract, the Concrete and the Argument in the New Urban Politics ». *Journal of Urban Affairs,* vol 13, no 3, p. 299-306.

Cox, Kevin R. 1997. « Governance, Urban Regime Analysis, and the Politics of Local Economic Development ». Dans Mickey Lauria (dir.), *Reconstructing Urban Regime Theory. Regulating Urban Politics in a Global Economy,* p. 99-121. Thousand Oaks (Californie) : Sage Publications.

Cox, Kevin R. et Mickey Lauria (dir). 1997. *Reconstructing Urban Regime Theory. Regulating Urban Politics in a Global Economy.* Thousand Oaks (Californie) : Sage Publications, 278 p.

Cummings, Scott (dir.). 1988. *Business Elites & Urban Development.* Albany : State University of New York Press, 395 p.

Dagenais, Michèle. 1992a. *Dynamiques d'une bureaucratie : l'administration municipale de Montréal et ses fonctionnaires, 1900-1945.* Thèse de doctorat (histoire), Université du Québec à Montréal, 400 p.

Dagenais, Michèle. 1992b. *La démocratie à Montréal, de 1830 à nos jours.* Montréal : Ville de Montréal, 51 p.

Dagenais, Michèle. 1999. *Des pouvoirs et des hommes : l'administration municipale de Montréal, 1900-1950.* Montréal : McGill-Queen's University Press, 204 p.

Dagenais, Jean-Pierre. 1982. *Ironie du char. Un essai sur l'automobile et la crise des transports à Montréal.* Montréal : édité à compte d'auteur, 208 p.

Dahl, Robert A. 1961. *Who Governs ?* New Haven (Connecticut) : Yale University Press, 355 p.

Dansereau, Francine et Peter Foggin. 1976. *Quelques aspects du développement spatial de l'agglomération montréalaise,* collection études et documents no 3. Montréal : Institut national de la recherche scientifique-Urbanisation, 51 p.

Dauphinais, Luc. 1986. « Le développement urbain dans la banlieue montréalaise entre 1945 et 1965 : le cas de Laval-des-Rapides ». Mémoire de maîtrise (histoire), Montréal, Université du Québec à Montréal, 318 p.

Dear, M. et G. L. Clark. 1981. « Dimension of Local State Autonomy ». *Environment and Planning A,* vol. 13, p. 195-208.

DeLeon, Richard E. 1992. « The Urban Antiregime : Progressive Politics in San Francisco ». *Urban Affairs Quarterly,* vol. 27, no 4, p. 555-580.

Delorme, Pierre. 1986. « Contradictions urbaines et analyse politique : une étude du projet de construction de l'autoroute Est-Ouest à Montréal ». Dans Guy Bourassa et Jacques Léveillée (dir.), *Le système politique de Montréal,* cahiers de l'ACFAS no 43, p. 437-466. Montréal : Association canadienne-française pour l'avancement des sciences.

DiGaetano, Alan et John S. Klemanski. 1993. « Urban Regime Capacity : A Comparison of Birmingham, England, and Detroit ». *Journal of Urban Affairs,* vol. 15, p. 367-384.

DiGaetano, Alan. 1989. « Urban Political Regime Formation : A Study in Contrast ». *Journal of Urban Affairs,* vol. 11, no 3, p. 261-281.

DiGaetano, Alan. 1991. « Urban Political Reform. Did It Kill the Machine? ». *Journal of Urban History,* vol. 18, no 1 (November), p. 37-67.

DiGaetano, Alan et Paul Lawless. 1999. « Urban Governance and Industrial Decline. Governing Structures and Policy Agendas in Birmingham and Sheffield, England, and Detroit, Michigan, 1980-1997 ». *Urban Affairs Review,* vol. 34, no 4 (March), p. 546-577.

Divay, Gérard et Jean-Pierre Collin. 1977. *La Communauté urbaine de Montréal : de la ville centrale à l'île centrale.* Montréal : Institut national de la recherche scientifique-Urbanisation, 250 p.

Divay, Gérard et Marcel Gaudreau. 1984. *La formation des espaces résidentiels. Le système de production de l'habitat urbain dans les années soixante-dix au Québec.* Québec : Presses de l'Université du Québec, Institut national de la recherche scientifique-Urbanisation, 262 p.

Dodge, William R. 1996. *Regional Excellence : Governing Together to Compete Globally and Flourish Locally.* Washington, DC : National League of Cities.

Doig, Jameson W. 1987. « Coalition Building by a Regional Agency : Austin Tobin and the Port of New York Authority ». Dans Clarence N. Stone et Heywood T. Sanders (dir.), *The Politics of Urban Development,* p. 73-104. Lawrence (Kansas) : University Press of Kansas.

Dowding, Keith, Patrick Dunleavy, Desmond King et Helen Margetts. 1995. « Rational Choice and Community Power Structures ». *Political Studies,* vol. 43, p. 265-277.

Dowding, Keith, Patrick Dunleavy, Desmond King, Helen Margetts et Yvonne Rydin. 1999. « Regime Politics in London Local Government ». *Urban Affairs Review,* vol. 34, no 4 (March), p. 515-545.

Downs, Anthony. 1994. *New Visions for Metropolitan America.* Washinton, D. C. : The Brookings Institution, 256 p.

Drouilly, Pierre. 1989. *Atlas des élections au Québec, 1867-1985.* Québec : Bibliothèque de l'Assemblée nationale.

Dubois, André. 1974. « La Communauté urbaine de Montréal : les forces en présence ». Mémoire de maîtrise (sciences politiques), Montréal, Université de Montréal, 355 p.

Ducas, Sylvain. 1987. « La Communauté urbaine de Montréal, 1970-1986 : structure métropolitaine et intervention en aménagement ». Mémoire de maîtrise (aménagement), Montréal, Université de Montréal, 182 p.

Dunleavy, P. 1980. *Urban Political Analysis : The Politics of Collective Consumption.* London : Macmilan, 196 p.

Elkin, Stephen L. 1980. « Cities Without Power : The Transformation of American Urban Regimes ». Dans Douglas E. Ashford et Thomas J. Anton (dir.), *National Resources and Urban Policy,* p. 265-293. New York : Methuen.

Elkin, Stephen L. 1985. « Twentieth Century Urban Regimes ». *Journal of Urban Affairs,* vol. 7, no 2 (Spring), p. 11-28.

Elkin, Stephen L. 1987a. « State and Market in City Politics : Or, the "Real" Dallas ». Dans Clarence N. Stone et Heywood T. Sanders (dir.), *The Politics of Urban Development,* p. 25-51. Lawrence (Kansas) : University Press of Kansas.

Elkin, Stephen L. 1987b. *City and Regime in the American Republic.* Chicago : University of Chicago Press, 220 p.

Émard, Claude. 1986. « Les structures politiques et administratives de la Communauté urbaine de Montréal ». Dans Guy Bourassa et Jacques Léveillée (dir.), *Le système politique de Montréal,* cahiers de l'ACFAS no 43, p. 247-291. Montréal : Association canadienne-française pour l'avancement des sciences.

Fainstein, Norman I. et Susan S. Fainstein. 1983. « Regime Strategies, Communal Resistance, and Economic Forces ». Dans Susan S. Fainstein, Norman I. Fainstein, R. C. Hill, D. Judd et M. Smith (dir.), *Restructuring the City : The Political Economy of Urban Development,* p. 245-282. New York : Longman.

Fainstein, Susan S., Norman I. Fainstein, R. C. Hill, D. Judd et M. P. Smith. 1983. . *Restructuring the City : The Political Economy of Urban Development,* New York : Longman, 283 p.

Fainstein, Norman I. et Susan S. Fainstein. 1996. « Urban Regimes and Black Citizens : The Economic and Social Impacts of Black Political Incorporation in US Cities ». *International Journal of Urban and Regional Research,* p. 22-37.

Fainstein, Susan S. 1991. « Rejoinder to : Questions of Abstraction in Studies in the New Urban Politics ». *Journal of Urban Affairs,* vol. 13, p. 281-287.

Fainstein, Susan S. 1994. *The City Builders : Property, Politics, and Planning in London and New York.* Cambridge : Blackwell Publishers, 298 p.

Ferman, Barbara. 1996. *Challenging the Growth Machine : Neighborhood Politics in Chicago and Pittsburgh.* Lawrence (Kansas) : University Press of Kansas, 192 p.

Fishman, Robert. 1987. *Bourgeois Utopias : The Rise and Fall of Suburbia.* New York : Basic Books, 241 p.

Fleischmann, Arnold. 1995. « Confronting the Rough Edge of Edge City ». *Urban Affairs Review,* vol. 30, no 3, p. 473-479.

Fortin, S. 1924. « Considération sur un projet d'organisation et sur les fonctions d'une commission d'urbanisme de l'île de Montréal ». *Revue Trimestrielle Canadienne,* vol. 10 (mars), p. 254-269.

Friedmann, John et Goetz Wolff. 1982. « World City Formation : An Agenda for Research and Action ». *International Journal of Urban and Regional Research,* vol. 6, no 3 (September), p. 309-344.

Gagnon-Lacasse, Francine. 1967. « Évolution des institutions politiques de la Ville de Montréal ». Mémoire de maîtrise (sciences politiques), Montréal, Université de Montréal, 306 p.

Garber, Judith A. et David L. Imbroscio. 1996. « "The Myth of the North American City" Reconsidered. Local Constitutional Regimes in Canada and the United States ». *Urban Affairs Review,* vol. 31, no 5 (May), p. 595-624.

Garreau, Joel. 1991. *Edge City : Life on the New Frontier.* New York : Double Day and Co., 546 p.

Garreau, Joel. 1994. « Edge Cities in Profile ». *American Demographics,* (February), p. 24-33.

Gaudreau, Marcel et Calvin Veltman. 1986. *Le schéma de la CUM, 1970-1982. La difficile recherche d'une rationalité métropolitaine en aménagement.* Montréal : Institut national de la recherche scientifique-Urbanisation et Université du Québec à Montréal-Département d'études urbaines, 160 p.

Gauvin, Michel. 1978. « The Reformer and the Machine : Montreal Civic Politics from Raymond Préfontaine to Médéric Martin ». *Journal of Canadian Studies / Revue d'études canadiennes,* vol. 13, no 2, p. 16-26.

Germain, Annick. 1984. *Les mouvements de réforme urbaine à Montréal au tournant du siècle. Modes de développement, modes d'urbanisation et transformations de la scène politique.* Université de Montréal : département de sociologie, centre d'information et d'aide à la recherche (Les cahiers du CIDAR, no 6), 415 p.

Goldfield, David R. et Blaine A. Brownell. 1979. *Urban America : From Dowtown to No Town.* Boston : Houghton Mifflin Company, 435 p.

Gottdiener, Mark. 1987. *The Decline of Urban Politics. Political Theory and the Crisis of the Local State.* Newbury Park (Californie) : Sage Publications (Sage Library of Social Research no 162), 301 p.

Grawitz, Madeleine. 1994. *Lexique des sciences sociales.* Paris : Dalloz (6è édition), 402 p.

Hall, Peter. 1988. *Cities of Tomorrow. An Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century.* Oxford (U.K.) : Basil Balckwell, 473 p.

Hamel, Pierre. 2000. « La gouvernance : une perspective valable afin de repenser la coopération et les conflits? ». Dans Linda Cardinal (dir.), *à paraître.* Ottawa : Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa et Presses de l'Université d'Ottawa.

Hanna, David. 1993. *Transport des personnes et développement du territoire de l'agglomération montréalaise : un essai d'interprétation historique.* Montréal : Service de la planification du territoire de la Communauté urbaine de Montréal, 81 p.

Hanna, David B. 1998. « Les réseaux de transport et leur rôle dans l'étalement urbain de Montréal ». Dans Horacio Capel et Paul-André Linteau (dir.), *Barcelona-Montréal, Desarollo urbano comparado/Développement urbain comparé,* p. 117-132. Barcelone : Publicacions Universitat de Barcelona.

Harding, Alan. 1991. « The Rise of Urban Growth Coalitions : UK-Style? ». *Environment and Planning C : Government and Policy,* vol. 9, p. 295-317.

Harding, Alan. 1994. « Urban Regimes and Growth Machines, Toward a Cross-National Research Agenda ». *Urban Affairs Quarterly,* vol. 29, no 3 (March), p. 356-382.

Harding, Alan. 1995. « Elite Theory and Growth Machines ». Dans David Judge, Gerry Stoker et Harold Wolman (dir.), *Theories of Urban Politics,* p. 35-53. Thousand Oaks (Californie) : Sage.

Harding, Alan. 1996a. « Coalition Formation and Urban Redevelopment : A Cross-National Study. Full Summary of A Research Project Funded By The UK Economic and Social Research Council's Local Governance Programme, 1993-1995 » Liverpool : Alan Harding, 50 p.

Harding, Alan. 1996b. « Is There a 'New Community Power' and Why Should We Need One? ». *International Journal of Urban and Regional Research,* vol. 20, no 4, p. 637-655.

Harding, Alan. 1997. « Urban Regimes in a Europe of the Cities ». *European Urban and Regional Studies,* vol. 4, no 4, p. 291-314.

Harrigan, John J. 1989. *Political change in the metropolis.* Glenview (Illinois) : Scott Foresman, 473 p.

Haughton, Graham. 1999. « From Corporate City To Citizens City? Urban Leadership *After* Local Entrepreneurialism in the United Kingdom ». *Urban Affairs Review,* vol. 35, no 1 (September), p. 3-23.

Hedrick, Roger K. 1993. *Metropolitan Reorganization : A Response to Urban Fragmentation.* CPL Bibliography No. 291. Lafayette (Louisianne) : Council of Planning Librarians, 45 p.

Hoffmann-Martinot. 1994. « La relance du « gouvernement métropolitain » en Europe : le prototype de Stuttgart ». *Revue française d'administration publique,* no 71 (juillet-septembre), p. 499-514.

Hunter, Floyd. 1953. *Community Power Structure.* Chapel Hill : University of North Carolina Press.

Imbroscio, David L. 1997. *Reconstructing City Politics. Alternative Economic Development and Urban Regimes.* Thousand Oaks (Californie) : Sage, 210 p.

Imbroscio, David L. 1998. « Reformulating Urban Regime Theory : The Division of Labor Between State and Market Reconsidered ». *Journal of Urban Affairs,* vol. 20, no 3, p. 233-248.

Imbroscio, David L. 1998. « The Necessity of Urban Regime Change : A Reply to Clarence Stone ». *Journal of Urban Affairs,* vol. 20, no 3, p. 261-268.

Jackson, Kenneth T. 1985. *Crabgrass Frontier. The Suburbanization of the United States.* New York : Oxford University Press, 396 p.

Jacobs, Jane. 1992. *Les villes et la richesse des nations : réflexion sur la vie économique.* Montréal : Boréal, 298 p.

John, Peter et Alistair Cole. 1998. « Urban Regime and Local Governance in Britain and France. Policy Adaption and Coordination in Leeds and Lille ». *Urban Affairs Review,* vol. 33, no 3 (January), p. 382-404.

Jouve, Bernard et Christian Lefèvre. 1996, « Dynamique insitutionnelle et culture politique territoriale : La Cité Métropolitaine de Bologne ». *Revue française de sociologie,* vol. 37, p. 369-396.

Jouve Bernard et Christian Lefèvre (dir.). 1999. *Villes, Métropoles. Les nouveaux territoires du politique.* Paris : Anthropos, 305 p.

Jouve Bernard et Christian Lefèvre (dir.). 1999. « Pouvoirs urbains : entreprises politiques, territoires et institutions en Europe » Chap. dans *Villes, Métropoles. Les nouveaux territoires du politique,* p. 9-44. Paris : Anthropos.

Judd, Dennis et Michael Parkinson. 1990. *Leadership and Urban Regeneration.* Newbury Park (Californie) : Sage (Urban Affairs Annual Reviews, vol. 37), 311 p.

Judge, David, Gerry Stoker et Harold Wolman. 1995. « Urban Politics and Theory : An Introduction ». Dans *Theories of Urban Politics,* sous la dir. de David Judge, Gerry Stoker et Harold Wolman, p. 1-12. Thousand Oaks (Californie) : Sage.

Judge, David. 1995. « Pluralism ». Dans *Theories of Urban Politics,* sous la dir. de Judge, David, Gerry Stoker et Harold Wolman, p. 13-34. Thousand Oaks (Californie) : Sage.

Kantor, Paul, Hank V. Savitch et Serena Vicari Haddock. 1997. « The Political Economy of Urban Regimes. A Comparative Perspective ». *Urban Affairs Review,* vol. 32, no 3 (January), p. 348-377.

Kaplan, Harold. 1982. *Reform, Planning, and City Politics : Montreal, Winnipeg, Toronto.* Toronto : University of Toronto Press, 775 p.

Keating, Ann Durkin. 1988. *Building Chicago. Suburban Developers and The Creation of a Divided Metropolis.* Columbus : Ohio State University Press, 230 p.

Keating, Michael. 1991. *Comparative Urban Politics, Power and the City in the United States, Canada, Britain and France.* Aldershot (Angleterre) : Edward Elgar, 224 p.

Keating, Michael. 1995. « Size, Efficiency and Democracy : Consolidation, Fragmentation and Public Choice ». Dans David Judge, Gerry Stoker et Harold Wolman, *Theories of Urban Politics,* p. 117-134. Thousand Oaks (Californie) : Sage.

Kerstein, Robert. 1993. « Suburban Growth Politics in Hillborough County : Growth Management and Political Regimes ». *Social Science Quarterly,* vol 74, no 3 (September), p. 614-630.

Kirby, Andrew. 1985. « The Local State and Urban Politics ». *Urban Geography,* vol 6, no 3, p. 274-279.

Knight, Richard. 1989. « Introduction : Redefining Cities ». Dans Richard V. Knight et Garry Gappert, *Cities in a Global Society,* p. 15-20. London : Sage Publications.

Knox, Paul L. 1994. *Urbanization : An Introduction to Urban Geography.* Englewood Cliffs (New Jersey) : Prentice Hall, vol. 12, 436 p.

Kotler, Milton. 1969. *Neighborhood Government : The Local Foundations of Political Life.* New York : The Bobbs-Merrill Company, vol. 13, 111 p.

Langlois, Claude. 1964. « The State of Local Government on Greater Montreal ». *Canadian Geographer / Le géographe canadien,* vol. 7, no 3, p. 160-162.

Lauria, Mickey. 1997. « Introduction : Reconstructing Urban Regime Theory ». Dans *Reconstructing Urban Regime Theory. Regulating Urban Politics in a Global Economy,* p. 1-9. Thousand Oaks (Californie) : Sage Publications.

Lauria, Mickey. 1997. « Regulating Urban Regime Theory : Reconstruction or Impasse? ». Dans *Reconstructing Urban Regime Theory. Regulating Urban Politics in a Global Economy,* p. 233-241. Thousand Oaks (Californie) : Sage Publications.

Lavoie, Jean-Noël, (en collaboration avec Charles Denis). 1998. *La saga de Laval.* Montréal : Fides, 254 p.

Lawless, Paul. 1994. « Partnership in Urban Regeneration in the U.K. : The Sheffield Central Area Study ». *Urban Studies,* vol. 31, no 8, p. 1303-1324.

Le Galès, Patrick. 1995. « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine ». *Revue française de science politique,* vol. 45, no 1 (février), p. 57-95.

Lefèvre, Christian. 1992. « Le gouvernement des métropoles américaines : l'autonomie locale contre les institutions d'agglomération (1960-1992) ». *Revue Politique et Management Public,* vol. 10, no 4 (décembre), p. 28-53.

Lefèvre, Christian. 1995. *2001 plus... : Le gouvernement des aires métropolitaines dans les pays industrialisés.* Paris : Centre de Prospective et de Veille Scientifique, Direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, 25 p.

Lefèvre, Christian. 1998. « Gouvernements métropolitains et gouvernance dans les pays occidentaux ». *Revue Politique et Management public,* vol. 16, no 1 (mars), p.35-59.

Leinberger, Christopher B. et Charles Lockwood. 1986. « How Business is Reshaping America ». *The Atlantic Monthly,* (octobre), p. 43-53.

Leo, Christopher. 1998. « Regional Growth Management Regime : The Case of Portland, Oregon ». *Journal of Urban Affairs,* vol. 20, no 4 (December), p. 363-394.

Léonard, Jean-François. 1973. « L'évolution du rôle du service d'urbanisme de la Ville de Montréal dans l'orientation de la politique d'aménagement de la ville de Montréal (1941-1971) ». Mémoire de maîtrise (science politique), Montréal, Université du Québec à Montréal, 138 p

Léveillée, Jacques. 1975. « Les communautés urbaines et les problèmes de gestion des milieux métropolitains ». Dans Guy Lord, André Tremblay et Marie-Odile Trépanier, *Les communautés urbaines de Montréal et de Québec : premier bilan,* p. 91-106. Montréal : Université de Montréal (Centre de recherche en droit public).

Léveillée, Jacques. 1978. *Développement urbain et politiques gouvernementales urbaines dans l'agglomération montréalaise, 1945-1975.* Montréal : Société canadienne de sciences politiques, 608 p.

Léveillée, Jacques. 1986. « Les institutions politiques et administratives des Communautés urbaines du Québec : une illustration, la Communauté urbaine de Montréal ». Dans Guy Bourassa et Jacques Léveillée, *Le système politique de Montréal,* cahiers de l'ACFAS no 43, p. 177-195. Montréal : Association canadienne-française pour l'avancement des sciences.

Léveillée, Jacques. 1998. « Éléments d'analyse de la gouverne métropolitaine à Montréal ». *Revue de géographie de Lyon, Géocarrefour.* vol. 73, no. 2, p. 135-142.

Levine, Marc V. 1987. « Dowtown Development as an Urban Growth Strategy : A Critical Appraisal of the Baltimore Renaissance ». *Journal of Urban Affairs,* vol. 9, p. 103-123.

Levine, Marc. V. 1992. « The Changing Face of Urban Capitalism ». *Urban Affairs Quarterly,* vol. 28, p. 171-180.

Levine, Myron A. 1994. « The Transformation of Urban Politics in France : The Roots of Growth Politics and Urban Regimes ». *Urban Affairs Quarterly,* vol. 29, no 3, p. 383-410.

Lewis, Tom. *Divided Highways Buiding the Interstate Highways, Transforming American Life.* Harmondsworth (UK) : Viking Penguin, 354 p.

Lindblom, Charles E. 1977. *Politics and Markets : the World's Political Economic Systems.* New York : Basic Books, 403 p.

Linteau, Paul-André. 1981. *Maisonneuve ou comment des promoteurs fabriquent une ville, 1883-1918.* Montréal : Boréal Express, 280 p.

Linteau, Paul-André. 1992. *Histoire de Montréal depuis la Confédération.* Montréal : Boréal, 613 p.

Linteau, Paul-André, René Durocher et Jean-Claude Robert. 1989. *Histoire du Québec contemporain. De la confédération à la crise (1867-1929).* Montréal : Boréal, 758 p.

Linteau, Paul-André, René Durocher et Jean-Claude Robert. 1989. *Histoire du Québec contemporain. Le Québec depuis 1930.* Montréal : Boréal, 834 p.

Lockwood, Charles. 1994. « Edge Cities on the Brink ». *Wall Street Journal* (New York), Mercredi 21 décembre, p. A-14.

Logan, John R. 1976. « Notes on the Growth Machine — Toward a Comparative Political Economy of Place ». *American Journal of Sociology,* vol 82, no 2, p. 349-352.

Logan, John R. et H. Molotch. 1987. *Urban Fortunes : The Political Economy of Places.* Berkeley : University of California Press, 383 p.

Logan, John R. et Todd Swanstrom. 1990. *Beyond the City Limits : Urban Policy and Economic Restructuring in Comparative Perspective.* Philadelphie : Temple University Press, 276 p.

Logan, John R., Rachel Bridges Whaley et Kyle Crowder. 1997. « The Character and Consequences of Growth Regimes. An Assessment of 20 years of Research ». *Urban Affairs Review,* vol. 32, no 5 (May), p. 603-630.

Lord, Guy, André Tremblay et Marie-Odile Trépanier (dir.). 1975. *Les communautés urbaines de Montréal et de Québec. Premier bilan.* Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal, 128 p.

Lorrain, Dominique. 1998. « Administrer, Gouverner, Réguler ». *Les annales de la recherche urbaine,* no 80-81 (décembre), p. 85-92.

Mabileau, Albert. 1985. « Les institutions locales et les relations centre-périphérie ». Dans Madeleine Grawitz et Jean Leca (dir.), *Traité de science politique, volume 2, Les régimes politiques contemporains,* p. 553-598. Paris : Presses Universitaires de France.

Magnusson, Warren. 1981. « Metropolitan Reform in the Capitalist City ». *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique,* vol. 14, no 3 (September), p. 557-585.

Magnusson, Warren. 1985. « Political Science, Political Economy, and the Local State ». *Urban History Review / Revue d'histoire urbaine,* vol. 14, no 1 (June), p. 47-53.

Marsan, Jean-Claude. 1994. *Montréal en évolution.* Laval : Méridien, 515 p.

Marsolais, Claude V., Luc Desrochers et Robert Comeau. 1993. *Histoire des maires de Montréal.* Montréal : VLB éditeur, 327 p.

May, Tim. 1993. *Social Research. Issues, Methods and Process.* Philadelphie : Open University Press, 193 p.

McNally, Larry. 1988. « Routes, rues et autoroutes ». Dans Norman R. Ball (dir.), *Bâtir un pays. Histoire des travaux publics au Canada,* p. 45-72. Montréal : Boréal.

Mény, Yves. 1985. « Les politiques des autorités locales ». Dans Madeleine Grawitz et Jean Leca (dir.) *Traité de science politique, volume 4, Les politiques publiques,* p. 423-465. Paris : Presses Universitaires de France.

Migner, Robert Maurice. 1974. « Le Bossisme politique à Montréal : Camillien Houde remplace Médéric Martin (1923-1929) », *Urban History Review / Revue d'histoire urbaine,* vol. 3, no 1 (juin), p. 2-8.

Minville, Esdras (dir). 1943. *Montréal Économique. Étude préparée à l'occasion du troisième centenaire de la ville.* Montréal : Fides, 430 p.

Miranda, Rowan A. 1993. « Post-Machine Regimes and the Growth of Government : A Fiscal History of the City of Chicago ». *Urban Affairs Quarterly,* vol. 28, p. 397-422.

Molotch, Harvey. 1976a. « The City as a Growth Machine : Toward a Political Economy of Place ». *American Journal of Sociology.* vol. 82, no 2, p. 309-332.

Molotch, Harvey. 1976b. « Varieties of Growth Strategy : Some Comments on Logan ». *American Journal of Sociology.* vol. 82, no 2, p. 352-355.

Montpetit, Édouard. 1926. « À propos d'urbanisme ». *Revue trimestrielle canadienne,* vol. 12, p. 349-360.

Morgan, David R. et Patrice Mareschal. 1999. « Central-City/Suburban Inequality and Metropolitan Political Fragmentation ». *Urban Affairs Review,* vol. 34, no 4 (March), p. 578-595.

Morrill, R. L. 1989. « Regional Governance in the United States : for Whom? ». *Environment and Planning C : Government and Policy,* vol. 7, p. 13-26.

Nantel, Guillaume-Alphonse. 1910. *La métropole de demain : avenir de Montréal. Montréal agrandi et gouverne sur le plan de Paris.* Montréal : A. Menard, 186 p.

Newman, Harvey K. 1994. « Black Clergy and Urban Regimes ». *Journal of Urban Affairs,* vol. 16, no 1, p. 23-33

Nunn, Samuel et Mark S. Rosentraub. 1997. « Dimensions of Interjurisdictional Cooperation ». *Journal of the American Planning Association,* vol. 63, no 2 (Spring), p. 205-219.

Orfield, Myron. 1997. « Metropolitics. Coalitions for Regional Reforms ». *The Brookings Review,* vol. 15, no 1 (Winter), p. 6-9.

Orr, Marion. 1992. « Urban Regimes and Human Capital Policies : A Study of Baltimore ». *Journal of Urban Affairs,* vol. 14, p. 173-187.

Orr, Marion. 1993. « Urban Regimes and School Compact : The Development of the Detroit Compact ». *The Urban Review,* vol. 25, no 2, p. 173-187.

Orr, Marion et Gerry Stoker. 1994. « Urban Regimes and Leadership in Detroit ». *Urban Affairs Quarterly,* vol. 30, no 1 (September), p. 48-73.

Orum, Anthony M. 1995. *City-Building in America.* Boulder (Colorado) : Westview Press, 261 p.

Parenteau, Roland. 1951. « La Question des tramways à Montréal ». *L'actualité économique,* vol. 26, no 4 (janvier-mars), p. 779-795.

Peirce, Neil R., Curtis W. Johnson et John S. Hall. 1993. *Citistates : How Urban America can Prosper in a Competitive World.* Washington D.C. : Seven Locks Press, 359 p.

Peterson, Paul E. 1981. *City Limits.* Chicago : University of Chicago Press, xvi, 268 p.

Petrelli, Robert. 1990a. *La gestion de l'agglomération du Grand Londres.* Montréal : Communauté urbaine de Montréal, Service de la planification du territoire, 75 p.

Petrelli, Robert. 1990b. « Une évaluation des réalisations de la Communauté urbaine de Montréal ». Dans Richard Morin (dir.), *Gestion locale et problématiques urbaines au tournant des années 1990,* p. 250-257. Montréal : Université du Québec à Montréal (département d'études urbaines).

Petrelli, Robert. 1991. *Les institutions municipales québécoises — historique et réformes.* Montréal : Robert Petrelli (département d'études urbaines et touristiques, UQAM), 39 p.

Petrelli, Robert. 1997. « Vers la création d'une Commission métropolitaine pour la grande région de Montréal ». Dans Luc-Normand Tellier (dir.), *Les défis et les options de la relance de Montréal,* p. 121-142. Sainte-Foy (Québec), Presse de l'Université du Québec.

Petrelli, Robert. 1998. « La gestion métropolitaine : le cas de Montréal ». *Revue de Géographie de Lyon, Géocarrefour.* vol. 73, no 2, p. 111-120.

Pharand, Jacques. 1997. *À la belle époque des tramways.* Montréal : Les Éditions de l'Homme, 287 p.

Poitras, Claire. 1999. « Construire les infrastructures d'approvisionnement en eau en banlieue montréalaise au tournant du XX^{ème} siècle le cas de Saint-Louis ». *Revue d'histoire de l'Amérique française,* vol. 52, no 4 (printemps), p. 507-531.

Prézeau, P. 1964. « La prise de décision dans les problèmes métropolitains. Politique des annexions à Montréal ». Mémoire de maîtrise (sciences politiques), Montréal, Université de Montréal, 197 p.

Quesnel, Louise. 1994. « La politique de partis dans la métropole : Montréal 1960-1990 ». Dans Frances Frisken (dir.), *La métropole canadienne en mutation : questions de politique urbaine,* volume 2, p. 635-669. Toronto : Institut urbain du Canada.

Robert, Jean-Claude. 1994. *Atlas historique de Montréal.* Montréal : Art Global et Libre Expression, 167 p.

Roncayolo, Marcel. 1990. *La ville et ses territoires.* Paris : Gallimard, 279 p.

Rothblatt, Donald N. et Andrew Sancton (dir.). 1993. *American/Canadian Metropolitan Intergovernmental Governance Perspective.* Berkeley (Ca) : Institute of Governmental Studies Press, 469 p.

Roy, Jean. 1986. « L'évolution des pouvoirs du Comité exécutif de la ville de Montréal ». Dans *Le système politique de Montréal,* cahiers de l'ACFAS no 43, sous la dir. de Guy Bourassa et Jacques Léveillée, p. 141-157. Montréal : Association canadienne-française pour l'avancement des sciences.

Rumilly, Robert. 1974a. *Histoire de Montréal.* Montréal : Fides (tome 4), 311 p.

Rumilly, Robert. 1974b. *Histoire de Montréal.* Montréal : Fides (tome 5), 296 p.

Rusk, David. 1993. *Cities Without Suburbs.* Washington D.C. : Woodrow Wilson Center Press, 147 p.

Saez, Guy et Jean-Philippe Leresche et Michel Bassand (dir.). 1997. *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière. Action publique territoriale.* Paris : L'Harmattan, 318 p.

Saint-Cyr, Jean-François. 1921. « Le contrat des tramways de Montréal ». *Revue trimestrielle canadienne,* vol. 7, p. 207-232

Saint-Pierre, Jocelyn. 1996. « Introduction : les 125 ans d'une institution parlementaire, la Tribune de la presse de Québec ». Dans Danielle Chaput (dir.), *La tribune de la presse,* p. 7-31. Québec : Bibliothèque nationale du Québec.

Saint-Pierre, Jocelyn. 1997. « La chronique parlementaire dans les quotidiens Québécois de 1871 à 1921 : partisane ou impartiale? ». *Communication,* vol. 17, no 2, p. 189-215.

Sassen, Saskia. 1990. « Beyond the City Limits : A Commentary ». Dans John R. Logan et Todd Swanstrom (dir.), *Beyond the City Limits. Urban Policy and Economic Restructuring in Comparative Perspective,* p. 237-242. Philadelphie : Temple University Press.

Sancton, Andrew. 1985. *Governing the Island of Montreal. Language Differences and Metropolitan Politics.* Berkeley : University of California Press, 213 p.

Saunders, Peter. 1981. *Social Theory and the Urban Question.* New-York : Holmes & Meier Publishers, Inc., 310 p.

Savitch, Hank. V. et John Clayton Thomas (dir.). 1991. *Big City Politics in Transition.* Newbury Park (Californie) : Sage (Urban Affairs Annual Reviews vol. 38), 262 p.

Savitch, Hank V. et Ronald K. Vogel. 1996a. *Regional Politics : America in a Post-City Age.* Thousand Oaks (Californie) : Sage (Urban Affairs Annual Reviews, no 45), 310 p.

Scott, John. 1990. *A Matter of Record : Documentary Sources in Social Research.* Cambridge : Basil Blackwell, 233 p.

Seurot, Paul. 1926. « Les transports urbains et le développement des villes modernes ». *Revue trimestrielle canadienne,* vol. 12, p. 270-286.

Seurot, Paul. 1927. « Les transports urbains et le développement des villes modernes ». *La Revue Municipale,* vol. V, no 12 (décembre), p. 92-99.

Simpson, Michael. 1985. *Thomas Adams and the Modern Planning Movement : Britain, Canada, and the United States, 1900-1940.* New York : Mansell, 1985. 262 p.

Stanback, Thomas M Jr. 1991. *The New Suburbanization, Challenge to the Central City.* San Francisco : Westview Press, xv, 126 p.

Stelter, Gilbert A. et Alan F.J. Artibise. 1986. *Power and Place : Canadian Urban Development in the North American Context.* Vancouver : University of British Columbia Press, 398 p.

Stephens, G. Ross et Nelson Wikstrom. 2000. *Metropolitan Government and Governance. Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future.* New-York : Oxford University Press, 198 p.

Stoker, Gerry et Karren Mossberger. 1994. « Urban Regime Theory in Comparative Perspective ». *Environment and Planning C : Government and Policy,* vol. 12, p. 195-212.

Stoker, Gerry. 1995. « Regime Theory and Urban Politics ». Dans David Judge, Gerry Stoker et Harold Wolman (dir.), *Theories of Urban Politics,* p. 54-71. Thousand Oaks (Californie) : Sage.

Stoker, Gerry. 1998. « Theory and Urban Politics ». *International Political Science Review,* vol. 19, no 2, p. 119-129.

Stone, Clarence N. 1987a. « The Study of the Politics of Urban Development ». Dans Clarence N Stone et Heywood T. Sanders (dir.), *The Politics of Urban Development,* p. 3-22. Lawrence (Kansas) : University Press of Kansas.

Stone, Clarence N. 1987b. « Possible Directions for Future Inquiry ». Dans Clarence N Stone et Heywood T. Sanders (dir.), *The Politics of Urban Development,* p. 291-298. Lawrence (Kansas) : University Press of Kansas.

Stone, Clarence N. 1987c. « Summing Up : Urban regimes, Development Policy, and Political Arrangements ». Dans Clarence Stone et Heywood T. Sanders (dir.), *The Politics of Urban Development,* p. 269-290. Lawrence : University Press of Kansas.

Stone, Clarence N. 1988. « Preemptive Power : Floyd Hunter's "Community Power Structure" Reconsidered ». *American Journal of Political Science,* vol. 32, no 4 (November), p. 84-104.

Stone, Clarence N. 1989. *Regime Politics, Governing Atlanta, 1946-1988.* Lawrence (Kansas) : University Press of Kansas, 314 p.

Stone, Clarence N. 1991. « The Hedgehog, the Fox and the New Urban Politics : Rejoinder to Kevin R. Cox ». *Journal of Urban Affairs,* vol. 13, no 3, p. 289-297.

Stone, Clarence. 1993. « Urban Regimes and the Capacity to Govern : a Political Economy Approach ». *Journal of Urban Affairs,* vol. 15, no 1, p. 1-28.

Stone, Clarence N. 1997. « Urban Regime Analysis : Theory, Service Provision, and Cross-National Considerations ». Communication présentée dans le cadre du Workshop, Joint Sessions of the European Consortium for Political Research tenue à Berne, Suisse du 27 février au 4 mars 1997.

Stone Clarence N. 1998. « Regime Analysis and the Study of Urban Politics. A Rejoinder ». *Journal of Urban Affairs,* vol. 20, no 3, p. 249-260.

Stone, Clarence N., M. Orr et D. Imbroscio. 1991. « The Reshaping of Urban Leadership in U.S. Cities : A Regime Analysis in Urban Life and Transition ». Dans Mark Gottdiener et Chris G. Pickvance (dir.), *Urban Life in Transition,* p. 222-239. Newbury Park : Sage.

Stone, Clarence N et Heywood T. Sanders (dir.). 1987. *The Politics of Urban Development.* Lawrence (Kansas) : University Press of Kansas, 312 p.

Strange, I. 1997. « Directing the Show? Business Leaders, Local Partnership, and Economic Regeneration in Sheffield ». *Environment and Planning C : Government and Policy,* vol. 15, no 1, p. 1-17.

Strom, Elizabeth. 1996. « In Search of the Growth Coalition : American Urban Theories and the Redevelopment of Berlin ». *Urban Affairs Review,* vol. 31, no 4, p. 455-481.

Studenski, Paul (dir.). 1930. *The Government of Metropolitan Areas in the United States.* New York : National Municipal League (réimpression en 1974 par Arno Press), 403 p.

Swanstrom, Todd. 1984. *The Crisis of Growth Politics : Cleveland, Kucinich and the Limits of Electoral Reform.* Philadelphie : Temple University Press, 377 p.

Teaford, Jon C. 1979. *City and Suburbs : the Political Fragmentation of Metropolitan America, 1850-1970.* Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 231 p.

Teaford, Jon C. 1997. *Post-Suburbia : Government and Politics in the Edge Cities.* Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 249 p.

Trépanier, Marie-Odile. 1975. « Réflexions sur les aspects politico-administatifs des communautés urbaines au Québec ». Dans Guy Lord, André Tremblay et Marie-Odile Trépanier (dir.), *Les communautés urbaines de Montréal et de Québec : premier bilan,* p. 59-90. Montréal : Université de Montréal (Centre de recherche en droit public).

Trépanier, Marie-Odile. 1990. « La communauté urbaine de Montréal : perspective et enjeux ». Dans Richard Morin (dir.), *Gestion locale et problématiques urbaines au tournant des années 1990,* p. 239-249. Montréal : Université du Québec à Montréal (Département d'études urbaines et touristiques).

Trépanier, Marie-Odile. 1993. « Metropolitan Government in the Montreal Area ». Dans Donald N. Rothblatt et Andrew Sancton (dir.), *Metropolitan Governance : American/Canadian Intergovernmental Perspectives,* p. 53-110. Berkeley : University of California, Institute of Governmental Studies Press.

Van Der Berg, Leo, Arjen H. Van Klink et Jan Van Der Meer. 1993. *Governing Metropolitan Regions.* Brookfield : Avebury, 182 p.

Van Der Veer, Jeroen. 1994. « Metropolitan Government and City — Suburban Cleavages : Differences between Old and Young Metropolitan Areas ». *Urban Studies,* vol. 31, no 7, p. 1057-1079.

Veilleux, Denis. 1998. *La motorisation ou « la rançon du progrès ». Tramways, véhicules-moteurs et circulation (Montréal, 1900-1930).* Thèse de doctorat (histoire), Université McGill, 440 p.

Waste, Robert J. 1989. *The Ecology of City Policymaking.* New York : Oxford University Press, vol. 14, 219 p.

Whelan, Robert K. 1991. « The Politics of Urban Redevelopment in Montreal : Regime Change from Drapeau to Doré ». *Québec Studies,* no 12, p. 155-169.

Wichern, Philip. 1986. « Metropolitan Reform and the Restructuring of Local Governments in the North American City ». Dans Gilbert A. Stelter et Alan F.J. Artibise (dir.), *Power and Place : Canadian Urban Development in the North American Context,* p. 292-322. Vancouver : University of British Columbia Press.

Williams, Oliver Perry. 1971. *Metropolitan Political Analysis : A Social Access Approach.* New-York : Free-Press, 118 p.

Wolman, Harold et Michael Goldsmith. 1990. « Local Autonomy as a Meaningful Analytic Concept Comparing Local Government in the United States and the United Kingdom ». *Urban Affairs Quarterly,* vol. 26, no 1 (September), p. 3-27.

Wright, Frederick. 1928. « Montreal ». *American Political Science Review,* vol. 22, no 2 (may), p. 381-383.

Young, Ken et Patricia L. Garside. 1982. *Metropolitan London : Politics and Urban Change : 1837-1981.* New York : Holmes & Meier, 401 p.