



Importance du rôle des DG dans les administrations municipales canadiennes : Livre blanc de l'ACAM sur la loi pour des maires forts en Ontario et le rôle central des DG dans la bonne gouvernance

RÉSUMÉ

La loi ontarienne pour des maires forts modifie les fondamentaux du rôle du directeur général (DG) dans les municipalités ontariennes concernées. La nouvelle loi retire au conseil municipal le pouvoir de nommer et de congédier son DG pour permettre au maire de prendre seul ces décisions.¹

Au Canada, les conditions d'emploi et les fonctions des DG sont régies par des règles énoncées en détail dans des lois provinciales. Les lois des provinces et territoires du pays confèrent aux DG des pouvoirs de planification, de direction et d'organisation des affaires municipales ainsi que des obligations de transparence et de reddition de comptes, en plus d'autres pouvoirs accordés par le conseil.

Ce cadre légal s'insère dans la structure administrative des municipalités et permet aux DG de faire leur travail efficacement.

On comprend donc que des modifications de ces règles peuvent bouleverser l'équilibre des responsabilités et des pouvoirs entre les maires, les conseillers et les DG ainsi qu'avoir des répercussions considérables sur le reste du personnel municipal et sur le public.

La bonne gouvernance doit être à la fois réelle et visible. Si les normes éthiques et professionnelles personnelles des DG sont essentielles à la bonne gouvernance, les règles qui régissent leur nomination et leur congédiement sont tout aussi importantes pour la perception de l'intégrité du système. Il y a toute une différence entre un DG perçu comme étant « au service du conseil » ou comme étant « le valet du maire ».

L'ACAM souhaite par ce document faire la lumière sur l'importance du rôle des DG dans la bonne gouvernance des municipalités canadiennes. Ce document :

- récapitule l'évolution du rôle des DG;
- passe en revue les lois provinciales qui définissent le rôle des DG;
- analyse les effets que la loi ontarienne pour des maires forts a et peut avoir sur les DG des municipalités concernées.

Le DG a été qualifié de « cheville ouvrière » entre le maire, le conseil et le service public municipal.² Dans des centaines de municipalités au Canada, les DG sont indispensables pour transmettre les orientations politiques du conseil au personnel ainsi que pour donner des avis impartiaux et professionnels à ce même conseil.

Ce document met en lumière et souligne les avantages d'un service public apolitique dirigé par un DG efficace. Il expose les effets négatifs potentiels de la loi pour des « maires forts » et suggère des mesures pour maintenir une bonne gouvernance, une stabilité administrative et des processus décisionnels sains, de manière à garantir :

- la neutralité et l'objectivité des DG et des hauts fonctionnaires municipaux;
- un cadre de responsabilité clair pour les DG;
- le maintien de l'éthique publique dans les administrations municipales.

L'ACAM est convaincue de la nécessité de préserver ces aspects de notre gouvernance municipale.

INTRODUCTION

Bien que les Canadiens considèrent systématiquement leur administration municipale comme étant le niveau de gouvernement le plus fiable et le plus réactif, la montée en puissance du populisme et des médias sociaux a relancé le débat sur l'efficacité et la responsabilité des administrations municipales au Canada. Les rapports de diverses enquêtes judiciaires et publiques approfondies menées par les juges Bellamy, Charbonneau, Cunningham, Hourigan et Marrocco documentent les défaillances des administrations municipales canadiennes, mais proposent également des suggestions de réforme.

Afin de contribuer à une discussion éclairée sur les lois de réforme des administrations municipales, l'Association canadienne des administrateurs municipaux (ACAM) propose ce *livre blanc* sur l'importance du rôle de directeur général ou de directrice générale (DG) dans nos municipalités. Il contient des idées de mesures (et des mises en garde) aux DG et à d'autres acteurs de la vie municipale pour que les DG demeurent les garants de l'efficacité, de la responsabilité et de l'éthique publique dans les administrations locales canadiennes.

Le poste de DG n'est pas aussi connu du public au Canada qu'aux États-Unis, où plusieurs efforts de réforme de la gouvernance se sont concentrés sur les relations entre le conseil et le DG depuis un siècle.³ Pourtant, comme l'a dit le juge en chef adjoint de l'Ontario Frank Marrocco dans son rapport historique, le DG est un « pilier essentiel de la structure de la municipalité ».⁴

Comme toute autre association professionnelle (architectes, infirmières, comptables, etc.), l'ACAM a pour mission de donner une voix collective à ses membres et de promouvoir leurs intérêts professionnels. L'ACAM voit cette mission dans une perspective assez large et encourage même les débats sur les réformes municipales. Les administrations locales sont importantes et trop souvent négligées ou mal comprises par les décideurs politiques, par la presse et par le grand public.

En tant qu'organisation apolitique axée sur la promotion du professionnalisme et de l'impartialité des administrateurs municipaux, l'ACAM accueille favorablement toute mesure bien conçue visant à améliorer l'efficacité et la responsabilité des conseils municipaux du Canada, des maires (ou autres chefs de conseil) et des administrations municipales en général. Pour remplir ces conditions, l'ACAM estime toutefois que toute initiative de « réforme » provinciale ou locale doit répondre à un critère préliminaire essentiel : les changements bien intentionnés ne doivent pas compromettre la neutralité politique des hauts fonctionnaires municipaux, ni leur responsabilité professionnelle, ni leur capacité à respecter certains principes éthiques. Les DG sont à juste titre fiers de leur profession et de leur importante contribution au bien commun et à la bonne gouvernance des municipalités au Canada.

Certaines propositions de réforme populistes tentent d'obtenir des résultats en apportant des changements administratifs structurels qui risquent de ne produire aucun résultat. Certaines idées de réforme municipale peuvent sembler séduisantes et simples, sauf pour les personnes qui travaillent dans le domaine municipal. Ces idées semblent renforcer la responsabilité politique et démocratique en donnant plus de pouvoirs aux maires pour leur permettre de répondre aux appels à résoudre une foule de problèmes complexes. Cependant, les Canadiens devraient se rappeler la prudence du légendaire éditeur H. L. Mencken : « Pour chaque problème complexe, il y a toujours une solution simple et claire, mais mauvaise ».

Ce *livre blanc* met en lumière l'importance du rôle des DG. Nous espérons insuffler une rigueur fondée sur des données probantes dans les remises en cause des processus administratifs et décisionnels municipaux, afin de préserver l'équilibre crucial au maintien de relations efficaces entre les conseils, les maires et les DG, dont dépend le bon fonctionnement des administrations municipales.

ORIGINES DU POSTE DE DG

Au début du XX^e siècle, les administrations municipales du Canada et des États-Unis étaient confrontées à de nombreux défis liés à l'accélération de l'urbanisation, de l'industrialisation et de l'immigration. Certains problèmes découlaient tout naturellement de la révolution industrielle et de la croissance rapide des villes. Il s'est alors avéré que plusieurs gouvernements municipaux étaient mal outillés pour s'occuper simultanément des problèmes de logement, d'infrastructure, de santé publique et de viabilité financière. Mais d'autres fléaux agissaient aussi de l'intérieur : le copinage et le népotisme gangrenaient les processus d'embauche, les achats, les approbations de projets, les services municipaux et la réglementation du commerce. Aux États-Unis, les « machines politiques » et leurs « patrons » ont donné à Chicago, New York, Boston, Atlantic City et Philadelphie des administrations municipales hautes en couleurs, mais corrompues.

Les actions des dirigeants politiques (et leurs conséquences) ont généré beaucoup de mécontentement au sein de la population qui a exigé des réformes. Aux États-Unis, des dirigeants communautaires et des élus progressistes ont cherché à éradiquer la propagation d'une culture politique inefficace ou corrompue dans les municipalités et les

gouvernements de comté en pleine expansion. De nombreuses réformes ont été entreprises, notamment pour améliorer les processus électoraux et créer des organismes à vocation spéciale ou encore pour embaucher les salariés municipaux au mérite. Mais une réforme s'est démarquée.⁵

Au début du XX^e siècle, des progressistes, des militants civiques et des organisations de réforme ont fait la promotion d'un modèle de charte municipale et d'un plan de gestion politique et administrative, au centre duquel on retrouvait le poste de directeur municipal. (Au Canada, le modèle conseil-DG a fait naître le poste de DG municipal.) Le modèle de gouvernance municipale basé sur le duo conseil-DG visait à contrer l'insuffisance des compétences de gestion et les pratiques corrompues qui prévalaient dans de nombreuses administrations municipales.⁶

Bien qu'au Canada, les origines du poste de DG remontent en 1913 à Westmount, au Québec (Guelph, en Ontario, a des prétentions similaires), ce poste a évolué lentement et de façon assez différente par rapport à notre voisin du sud. Cette progression lente est en partie le fruit du rôle prépondérant des lois provinciales sur les « affaires municipales » au Canada et de l'absence d'une autorité juridique autonome comme aux États-Unis.

L'ICMA (International City/County Management Association) décrit la distinction entre le modèle réformiste conseil-DG et son prédécesseur avec les mots suivants :

« La formule conseil-DG place toute l'autorité gouvernementale entre les mains du conseil, mais certaines fonctions sont attribuées par la loi, par la charte ou par convention à un DG nommé par le conseil. L'autorité est unifiée dans le conseil, qui est un organe de direction collectif. Pour les premiers réformateurs qui s'inspiraient des pratiques d'administration locale britanniques, l'élimination de la séparation des pouvoirs et le renforcement du conseil étaient aussi importants pour la formule conseil-DG que la création du poste de DG. »

« Lorsqu'il y a séparation des pouvoirs, le maire peut restreindre la transmission d'avis politiques au conseil et protéger le personnel de la surveillance du conseil. La formule conseil-maire permet aussi aux maires d'avoir un impact substantiel sur la quantité et la qualité des avis professionnels qu'ils reçoivent et communiquent au conseil, ainsi que sur le niveau de professionnalisme présent dans l'organisation administrative. Contrairement à la formule conseil-DG où le conseil a autorité sur le DG, la formule maire-conseil octroie au maire un pouvoir exécutif distinct et indépendant. »⁷

Le mouvement de réforme favorable à la formule conseil-DG a fait des progrès constants tout au long du XX^e siècle. Aujourd'hui, il est, sous une forme ou une autre, le modèle prépondérant de gouvernance municipale au Canada et aux États-Unis et de plus en plus dans les sociétés démocratiques du monde entier.⁸ Les membres de l'ACAM représentent 85 % de la population du Canada.

Bien qu'il s'agisse d'un phénomène diversifié et non définitif, la directrice de la School of Cities de l'Université de Toronto, la professeure Karen Chapple, affirme que les données probantes disponibles suggèrent quatre raisons pour expliquer la prépondérance croissante du modèle du conseil-DG : la réduction de l'influence externe des « entreprises », les services publics de meilleure qualité, la mobilisation accrue des citoyens et la diminution des conflits entre les élus.⁹

La protection du rôle majeur du DG peut contribuer au respect des principes de bonne gouvernance dans les administrations municipales, tant dans les municipalités à conseil-DG que dans les municipalités à « maire fort ». En d'autres termes, même un maire « fort » a besoin d'un DG fort.

L'ÉVOLUTION DU POSTE DE DG DANS LES ADMINISTRATIONS LOCALES AU CANADA

À l'exception de quelques villes canadiennes qui ont demandé à être régies par une loi provinciale spéciale, la formule conseil-DG a connu des progrès limités au Canada jusqu'au début des années 1970, car sa propagation dépendait des ministères provinciaux des Affaires municipales qui ne l'appuyaient généralement pas. Cette situation a commencé à basculer avec le boom de l'urbanisation dans le dernier quart du 20^e siècle et la restructuration globale des administrations municipales qui en a résulté dans de nombreuses provinces.¹⁰

Au Canada, le DG est généralement investi de tous les pouvoirs nécessaires au fonctionnement quotidien de l'administration municipale et à la gestion de son personnel et de ses ressources, ce qui comprend l'élaboration de recommandations politiques et budgétaires coordonnées à l'intention du maire et du conseil municipal, puis la mise en œuvre efficace des décisions politiques et budgétaires prises par le conseil.

Dans le cadre du modèle canadien conseil-DG, le poste de maire est souvent considéré comme le premier de tous les élus par ailleurs égaux au sein du conseil municipal, ayant une responsabilité de leadership politique et en communications, mais sans pouvoir de direction en l'absence d'un vote majoritaire du conseil. Comme l'a expliqué l'ancien avocat général de la municipalité de Mississauga, M.E. Bench durant les audiences publiques de la commission Hourigan à Ottawa, le poste de maire est souvent associé à un leadership capable de guider les travaux du conseil et de répondre aux besoins du DG.¹¹ Bien qu'un DG efficace doive respecter consciencieusement son environnement politique démocratique, l'exercice de ses fonctions exécutives et professionnelles au sein de l'administration municipale demeure soumis aux pressions et aux forces de divers pouvoirs formels et informels.

La formule conseil-DG est fondée sur l'idée que la gestion d'une organisation municipale est une mission complexe et sophistiquée, comportant des dizaines de fonctions distinctes. Même les petites municipalités ont besoin d'un gestionnaire professionnel. Il est préférable de confier ce travail à une personne ayant la formation et l'expérience pour agir avec compétence, sous l'œil vigilant du conseil. Le DG est le « seul salarié » relevant

directement du conseil et, à ce titre, il est chef de la fonction publique et responsable du fonctionnement de l'appareil administratif municipal.¹²

FONCTIONS DU MAIRE, DES CONSEILLERS ET DU DG

Au Canada et dans une grande partie des États-Unis, notre modèle actuel de gouvernement municipal est parfois appelé système du « maire faible » pour le distinguer du modèle municipal américain historique, où un maire élu exerce ses fonctions indépendamment du conseil municipal. Conformément à la philosophie politique américaine de séparation des pouvoirs, dans le cadre du système américain de « maire fort », le maire et l'exécutif élu du comté disposent de nombreux pouvoirs discrétionnaires et d'un large pouvoir législatif. Ils agissent en grande partie indépendamment du conseil et se situent aux échelons supérieurs de l'administration municipale, à l'abri des contraintes d'un système de fonction publique fondé sur le mérite.

Le grand public peut être surpris par les pouvoirs limités confiés aux maires par nos lois, mais ces pouvoirs sont renforcés par les « pouvoirs indirects » assumés naturellement par de nombreux chefs de conseil. Dans certaines municipalités, ces pouvoirs indirects découlent du mandat panmunicipal d'un maire élu au suffrage universel ou de la longévité et de l'expérience du titulaire (Hazel McCallion, par exemple). Dans certaines municipalités rurales et de palier supérieur, ces pouvoirs indirects sont conférés par le conseil, car les chefs de conseil sont élus par les conseillers plutôt que par l'ensemble de l'électorat.

Il est également important de distinguer les pouvoirs d'un maire face au conseil municipal (leadership politique et établissement des priorités politiques) des pouvoirs d'un maire qui est aussi chef de la direction ayant autorité sur la gestion de l'administration municipale et des conseils locaux. Un « maire fort » peut avoir l'un ou l'autre de ces deux types de pouvoir, voire les deux.

Dans le cadre de notre modèle municipal canadien traditionnel, le maire et les conseillers élus par vote populaire sont censés s'engager à bien gouverner et à fournir des services efficaces, mais personne ne s'attend à ce qu'ils connaissent les détails de la construction d'un pont, du traitement des eaux usées ou d'un financement par obligations. Même s'ils ont une expertise professionnelle (p. ex., comptable, responsable syndical, avocat, etc.), la légitimité des conseillers découle de leur capacité de rendre compte à l'électorat de leurs actions passées et de les justifier. Les électeurs sont seuls juges de la qualité de leur travail.

Si le DG et l'équipe de direction doivent être sensibles aux préoccupations de la population locale dans l'exercice de leurs fonctions, la nature de leur mandat leur donne une perspective différente de celle des conseillers qui doivent être réélus. Les membres de l'équipe de direction tirent leur légitimité de leur expertise professionnelle et de leur bagage d'expérience. Ces responsables ont également l'obligation de tenir compte du long terme, ainsi que des futurs résidents et d'autres parties concernées n'ayant pas droit de vote, comme les personnes privées de leurs droits et les milieux d'affaires.

Le principe fondamental du modèle du DG est la séparation entre l'élaboration des politiques (par le conseil) et la mise en œuvre des politiques et des programmes (par le DG et le personnel). Bien sûr, la politique et l'administration ne peuvent jamais être complètement compartimentées, mais il est important que les conseillers et le personnel acceptent les différences entre leurs rôles.

Dans la pratique, le modèle canadien de DG peut parfois se compliquer parce que certains fonctionnaires de haut rang, comme l'avocat municipal, peuvent avoir besoin d'un accès direct au conseil pour s'acquitter de leurs fonctions ou sont légalement obligés de s'acquitter de certaines responsabilités statutaires (comme le respect des codes de construction et d'incendie ou des règlements de santé publique). Dans ces cas, le DG ne doit pas entraver l'obligation des membres du personnel de contacter directement le conseil pour des affaires purement professionnelles. Cependant, le DG demeure invariablement le superviseur administratif de tous les chefs de service et, dans de nombreuses provinces, le point de contact administratif de la municipalité pour les organismes locaux.

Le DG est fréquemment consulté par le conseil concernant l'utilisation des avis fournis par les fonctionnaires spécialisés ainsi que pour coordonner et harmoniser les recommandations provenant de plusieurs services.¹³ La présence d'un « visage unique » pour tout le personnel permet au conseil de donner des instructions à cette personne et de s'attendre à ce qu'elle les exécute. Le travail du DG consiste à s'assurer que le personnel dans son ensemble exécute efficacement les volontés du conseil, ce qui crée un lien de responsabilité important entre le conseil et le personnel municipal.

Dans l'ancien modèle canadien sans DG, le conseil demandait des comptes à huit ou dix chefs de service. Cette approche s'est considérablement compliquée lorsque les politiques sont devenues plus complexes et ont exigé un travail coordonné de plusieurs services. Dans certains cas, le président d'un comité du conseil avait développé une relation solide avec le chef de service de son domaine d'action. Ces pratiques étaient efficaces pour certains dirigeants municipaux, mais elles pouvaient exclure l'ensemble du conseil des décisions. Elle violait également le principe selon lequel les membres du personnel travaillent pour le conseil et non pour des conseillers individuels, et limitait la capacité du conseil à élaborer des politiques globales touchant plusieurs fonctions. On pourrait aujourd'hui soutenir que les pouvoirs de « maire fort » face à l'administration créent un risque semblable.

La position du DG au sein de l'équipe municipale peut être très délicate. D'une part, le DG doit exécuter les instructions du conseil de manière consciencieuse, pour autant que ces décisions soient légales et éthiques. D'autre part, le DG doit également veiller aux intérêts supérieurs de la municipalité et de ses résidents, ce qui peut parfois l'obliger à dire aux conseillers des vérités qu'ils préféreraient ne pas entendre. En fait, le DG doit être un exécutant du conseil, mais aussi avoir un degré d'indépendance suffisant pour donner au conseil des avis francs (« sans crainte ni recherche de faveurs »).¹⁴ Personne ne veut d'un DG qui rechigne à donner de bons conseils.

FONCTIONS DES DG DÉFINIES DANS LES LOIS PROVINCIALES ET TERRITORIALES

Toutes les provinces et tous les territoires reconnaissent désormais le rôle des DG dans leurs lois municipales, mais avec des différences considérables. Par exemple, la nomination d'un ou d'une DG est obligatoire en Alberta, au Manitoba, au Québec et à l'Île-du-Prince-Édouard, tandis que la Saskatchewan exige un « administrateur » ou une « administratrice » possédant des qualifications spécifiques. À Terre-Neuve-et-Labrador, les conseils régionaux sont tenus de nommer un « chef de la direction et de l'administration », mais les conseils locaux ont toute latitude pour nommer un DG. En revanche, la nomination d'un ou d'une DG n'est que facultative en Colombie-Britannique, en Ontario, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse (mais obligatoire à Halifax et au Cap-Breton), même si les DG sont nombreux dans ces provinces.

En outre, les pouvoirs et les domaines d'autorité des DG varient selon les provinces et les territoires. Certaines provinces, comme l'Alberta et le Québec, légifèrent au plus haut niveau et autorisent des degrés variables de délégation des pouvoirs de gestion par les conseils. En outre, le *Code municipal du Québec* confère des pouvoirs de direction aux DG, tandis que la *Loi sur les cités et villes* confère des pouvoirs similaires à certains maires.¹⁵ Les DG assurent également la liaison entre le personnel de gestion, le maire et le conseil.¹⁶ Dans d'autres provinces, notamment en Colombie-Britannique, des pouvoirs substantiels et spécifiques sont conférés aux DG et, compte tenu de l'étendue de la délégation de pouvoirs, il faut un vote des 2/3 du conseil et l'approbation d'un référendum pour établir un modèle conseil-DG et un vote des 2/3 du conseil pour congédier un « DG ».¹⁷ Au Manitoba, l'équilibre est clairement établi : « (d) à moins que le conseil n'en décide autrement, [le DG] est responsable de la gestion et de la supervision des salariés de la municipalité; ». ¹⁸ À Terre-Neuve-et-Labrador, la situation est semblable et il faut notamment un vote des 2/3 du conseil local pour créer un poste de DG : « Le directeur ou la directrice est chef de la direction du conseil et chef de sa branche administrative. Il ou elle est responsable devant le conseil de la planification, de l'exécution, de la conduite et de la bonne administration des affaires du conseil. »¹⁹

La *Loi sur le gouvernement municipal (Municipal Government Act)* de la Nouvelle-Écosse décrit très bien les fonctions et les responsabilités des DG. La description est complète et couvre de nombreux domaines potentiellement ambigus dans la relation avec le maire et le conseil. De plus, elle précise clairement le cadre de responsabilité. (Voir la **note en fin de texte**²⁰)

EFFETS DE LA LOI ONTARIENNE SUR LES MAIRES FORTS

Le présent *livre blanc* découle en partie d'une série de modifications apportées à la *Loi sur les municipalités* par le gouvernement de l'Ontario en 2022-23. Soulignant dans son titre une volonté de donner plus de pouvoir aux maires pour créer plus de logements dans les grandes villes de l'Ontario, la nouvelle loi renforce la position du maire par rapport au conseil municipal et lui confère une plus grande autorité sur le personnel municipal ainsi que sur l'établissement du budget municipal.

Bien que ces mesures aient été initialement voulues pour les maires de Toronto et d'Ottawa, le gouvernement provincial a proposé de les étendre à d'autres municipalités dont la population est supérieure à 100 000 habitants. La réaction des maires des municipalités concernées a été mitigée, beaucoup d'entre eux ayant adopté une approche « attentiste » face à l'offre du premier ministre dans ce sens.

Contrairement aux gouvernements locaux, où le consentement des conseils municipaux ou même des référendums publics sont des conditions préalables à la modification de la structure municipale, conformément à la *Constitution canadienne*, comme l'ont confirmé récemment les tribunaux, les parlements provinciaux et territoriaux ont le pouvoir d'apporter des changements de manière unilatérale.

La *Loi pour des maires forts et pour la construction de logements* adoptée en Ontario peut être résumée comme suit :²¹

- La capacité du maire à lancer et à arrêter des activités municipales a été formellement renforcée en lui donnant le contrôle de la structure des comités et des nominations à leur tête, ainsi qu'un contrôle accru de la « trésorerie municipale ».
- La responsabilité ultime de la préparation et de la présentation des budgets annuels de fonctionnement et d'immobilisations de la municipalité et de la proposition des taux d'imposition annuels a été transférée au maire, au détriment du DG et du trésorier. Le pouvoir du conseil de modifier les propositions budgétaires du maire a également été réduit, car il faut désormais un vote des 2/3 pour approuver des amendements.
- Bien que le poste de DG puisse être maintenu, la structure du personnel relève désormais effectivement du maire, plutôt que du conseil et du DG. Le maire peut librement embaucher ou congédier le DG et la plupart de hauts fonctionnaires (urbaniste en chef, ingénieur municipal, responsables des ressources humaines, de l'informatique, des parcs et loisirs, etc.) à quelques exceptions près, dont le secrétaire général, le trésorier, le responsable de la construction, le chef de la police, le chef des pompiers et le commissaire à l'intégrité municipale ou l'ombudsman. Dans une grande municipalité comme Toronto, l'autorité du maire sur le personnel descend profondément dans la hiérarchie.
- Plus controversé encore, le maire peut mettre son veto à des décisions du conseil dans les domaines désignés comme « priorités provinciales » (selon l'interprétation du maire), lequel peut être annulé par un vote aux 2/3 du conseil. De plus, le maire peut faire passer en force un règlement ou un arrêté dans les domaines des priorités provinciales, pour peu qu'il bénéficie du soutien d'au moins un tiers du conseil.

LES EFFETS DES « MAIRES FORTS » SUR LA STABILITÉ ADMINISTRATIVE

Si les conseillers municipaux et les organismes communautaires peuvent s'inquiéter de l'affaiblissement des conseils municipaux et de la responsabilité démocratique locale, l'octroi aux maires de plus grands pouvoirs politiques et d'une responsabilité globale accrue a ses partisans. L'ACAM croit que les représentants élus et leurs électeurs doivent se prononcer sur ce sujet, tant au sein des municipalités qu'auprès des gouvernements provinciaux ou territoriaux, directement ou par l'intermédiaire de leurs associations municipales.

Les mesures qui érodent le professionnalisme ou portent atteinte à une structure de fonctionnaires municipaux non partisane régie par le mérite sont toujours inquiétantes et justifient une levée de boucliers par l'ACAM, par ses membres et par tous ceux qui se préoccupent de la bonne gouvernance et de la responsabilité des municipalités.

C'est dans cet esprit qu'en Ontario, les deux plus grandes organisations de gestionnaires municipaux ont pris l'initiative sans précédent de présenter leurs arguments à l'Assemblée législative de l'Ontario lorsque la loi sur les « maires forts » a été brièvement examinée en commission parlementaire. Dans son mémoire, l'OMAA (Ontario Municipal Administrators' Association) a demandé une reconnaissance juridique plus substantielle du rôle des DG et remis un texte de projet de loi rédigé par l'un des principaux avocats municipaux de l'Ontario.^{22, 23} Malgré le risque implicite de déplaire aux maires avec lesquels ses membres doivent collaborer étroitement, l'AMCTO (Association of Municipal Managers, Clerks and Treasurers of Ontario) a choisi un ton ferme et les projets d'amendement du mémoire de l'OMAA abordaient plusieurs questions controversées, notamment la conclusion du juge Marrocco selon laquelle le titre de « CEO » associé au maire dans la *Loi sur les municipalités de l'Ontario* était inapproprié et prêtait à confusion [avec le titre de « CEO » des PDG d'entreprise] et devait être supprimé de cette loi.

Jusqu'à présent, les arguments logiques en faveur de l'obligation pour toutes les municipalités, quelle que soit leur taille, de nommer un ou une DG²⁴ (idéalement responsable devant le conseil plutôt que devant le maire) et de donner au poste de DG une reconnaissance juridique appropriée (semblable à celle de la Nouvelle-Écosse) sont restés lettre morte. Comme l'ont souligné certaines personnes ayant contribué à ce document, un maire fort a besoin d'un DG fort. En fait, un livre publié par l'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec (ADGMQ) insiste sur l'importance d'une relation constructive entre le maire et le DG : « *Tandem : réussir la relation maire-DG* ». ²⁵

Dans toute société démocratique, on devrait s'attendre à ce que les représentants élus, en particulier ceux qui exercent une fonction de direction, fassent preuve d'une certaine éthique publique et de compétence politique. C'est d'ailleurs généralement le cas. En tant que dirigeants responsables devant leurs électeurs, les élus municipaux sont également censés consulter leurs collègues du conseil et écouter les idées fondées sur des données probantes et les avis de leurs citoyens. C'est aussi généralement le cas. Les initiatives politiques et les processus décisionnels judiciaires doivent normalement tenir compte de ces attentes et de ces hypothèses.

Mais dans la réalité, nous constatons régulièrement que le système présente des failles en raison de l'imprévoyance de certains, d'un manque d'expertise, de pratiques laissant libre cours au favoritisme et à l'esprit de clocher, voire de comportements malhonnêtes. Les freins et les contrepoids du système canadien de gouvernement municipal reflètent cette réalité : on espère le meilleur, mais on doit se prémunir contre les imprévus.

Parmi les risques de ce système, on retrouve ceux associés à un trop grand pouvoir entre les mains d'une seule personne, surtout lorsque les dirigeants sont choisis par un électorat qui ne manifeste qu'un intérêt limité tant qu'il n'y a pas de scandale ou de crise.

L'histoire récente nous montre que, même avec des vérificateurs, des médiateurs et des commissaires à l'intégrité, si un représentant élu agit de manière inappropriée, ni le conseil ni la population n'ont beaucoup de recours efficaces entre les élections.

Au Canada, les gouvernements municipaux sont censés fonctionner selon un équilibre entre trois pouvoirs décisionnels :

- un exécutif politique, c'est-à-dire le bureau du maire (ou un groupe de dirigeants politiques municipaux);
- un organe législatif, qui élabore les politiques et surveille les autres pouvoirs, ce qui correspond au rôle du conseil municipal, composé de représentants élus de la population locale;
- une équipe de professionnels sous la direction du DG, qui doit élaborer des propositions de politiques et mettre en œuvre des programmes et des services dans des dizaines de « domaines » de manière efficace, impartiale, inclusive et durable.

Ce « tabouret à trois pattes » est efficace uniquement si chaque patte est solide. Grâce à un réseau de règles et de valeurs, ce « triangle » de relations dynamiques (maire-conseil; maire-DG; conseil-DG) doit maintenir un équilibre pour que l'administration municipale fonctionne correctement et que la population soit bien servie.

Certains DG préfèrent ne pas s'intéresser aux changements législatifs susceptibles de bouleverser l'équilibre entre le poste de maire et le rôle et l'influence des membres du conseil. Ils considèrent que ces affaires relèvent de la politique et qu'ils ne doivent pas s'en mêler. Toutefois, ces changements « politiques » peuvent avoir des répercussions importantes et très concrètes sur les relations entre le DG et le conseil, entre le DG et le maire et entre le DG et le personnel municipal.

Bien que de nombreuses personnes soutiennent les mérites d'une plus grande autorité politique et fiscale pour le maire comme condition préalable à une plus grande responsabilité de ce dernier, ces changements ne peuvent se faire qu'au détriment du rôle traditionnel des autres membres du conseil. Notre système municipal canadien a évolué au gré de l'intérêt des parlementaires et des changements de majorité au sein des conseils. En revanche, les « maires forts » et leurs alliés au conseil ont tendance à créer deux catégories de membres du conseil, ceux qui sont dans le coup et ceux qui ne le sont pas ou, en termes parlementaires, « le gouvernement » et « l'opposition ». Étant donné que tous les membres du conseil sont élus sur la même base, personne ne veut être un conseiller de « seconde classe ». Des membres du conseil veulent, à juste titre, limiter la capacité du maire à diriger l'administration municipale et préserver l'accès du conseil (et, dans certaines provinces, des conseillers) aux cadres supérieurs de leur municipalité.

Au-delà des enjeux de gouvernance municipale, une rotation élevée du personnel peut présenter un risque réel d'instabilité administrative, avec ses coûts et ses effets perturbateurs. Les cadres publics compétents et expérimentés sont recherchés et ne veulent pas travailler dans un environnement non professionnel ou politiquement tendu. Ils sont rapidement recrutés par d'autres administrations locales.

Des indemnités de départ coûteuses et politiquement embarrassantes peuvent calmer les esprits intempestifs, mais il est évident qu'une municipalité ayant mauvaise réputation peut avoir de la difficulté à attirer de bons fonctionnaires municipaux.

CONSÉQUENCES POSSIBLES DES DISPOSITIONS RELATIVES AU « MAIRE FORT » SUR LA FONCTION DE DG EN ONTARIO

Pratiquement tous les maires sont en principe prêts à respecter l'indépendance d'une fonction publique fondée sur le mérite et la plupart le font, d'ailleurs. En fait, le professeur Zack Taylor souligne qu'en Ontario, plusieurs maires ont déclaré qu'ils n'utiliseraient pas les pouvoirs de « maire fort ». ²⁶ Mais en réalité, comme pour la « clause nonobstant » de notre *Constitution*, toute autorité disponible finit un jour ou l'autre par être utilisée.

La nature humaine étant ce qu'elle est, il est normal que les bureaucraties connaissent des frictions entre pouvoirs. Les hauts fonctionnaires savent pour qui ils travaillent *vraiment* et de qui dépend leur avancement professionnel. Même sans les nouveaux pouvoirs du « maire fort » dans l'administration, les risques d'un autoritarisme politique sans entrave sur la fonction publique sont récurrents et bien documentés, comme le souligne le professeur Taylor en citant les cas de Chicago et d'autres villes.

Il serait vraiment utile d'élaborer et d'adopter un code fondamental dans chaque municipalité, lequel préciserait les rôles respectifs du maire, du conseil (et des conseillers), du DG et des gestionnaires supérieurs, ainsi que les relations entre eux. La présence de règles régissant les tensions inévitables dans ces relations dynamiques aiderait à prévenir les défaillances du système documentées dans les rapports d'enquête publique, dans les conclusions des ombudsmans, ²⁷ dans les blogues des médias sociaux et dans les livres divertissants, mais édifiants comme « *Mayors Gone Bad* » ²⁸ et « *Boss* » ²⁹.

Lors d'un séminaire ³⁰ organisé par l'Institute of Municipal Finance and Governance (IMFG) en octobre 2022 sur le thème des « maires forts », plusieurs experts en gouvernance municipale (professeurs Karen Chapple, Gabriel Eidelman, Alison Smith et Zack Taylor) et un journaliste chevronné de l'hôtel de ville de Toronto (Matt Elliott) se sont exprimés sur le sujet.

Le professeur Eidelman, de l'École des villes de l'Université de Toronto, a plaidé en faveur de ce que l'on pourrait appeler des « rails de guidage » relativement aux situations où les postes de DGA et de hauts fonctionnaires municipaux sont « sous l'emprise » du maire. ³¹ Citant les protections dont bénéficient les fonctionnaires provinciaux et fédéraux, il suggère quatre garde-fous contre la surenchère politique.

Bien que constituant un bon début, ces propositions de garde-fous présupposent une volonté continue des membres du conseil de défendre le concept d'une fonction publique indépendante et professionnelle pouvant tenir tête à un maire déterminé ou aux priorités de l'actualité politique. La protection juridique du poste de DG, y compris l'autorité de nommer un DG, est plus significative en droit et politiquement plus durable.

RISQUE POUR L'ÉTHIQUE ET L'OBJECTIVITÉ DES DÉCISIONS

Les partisans de la loi pour des « maires forts » affirment que les inquiétudes concernant l'érosion de l'éthique publique sont exagérées, soulignant que la plupart des élus agissent de manière éthique et qu'ils sont en outre limités par une pléthore de protections juridiques et procédurales, qui comprennent notamment des commissaires à l'intégrité, des règles de la fonction publique, des codes de conduite et des lois sur les conflits d'intérêts. Ceux qui s'opposent aux pouvoirs du « maire fort » et affirment qu'ils constituent une menace pour l'éthique publique rétorquent avec des exemples flagrants du contraire, historiques et récents, que nous connaissons tous.

Il faut noter que lorsque des abus se produisent, les sanctions s'avèrent souvent inefficaces, tant pour punir les méfaits que pour empêcher leur répétition. En fait, les inquiétudes concernant la perte d'une norme élevée d'éthique publique peuvent être plus subtiles que dans les scandales de corruption du passé. Lorsque des décideurs politiques peuvent ignorer sans crainte les normes professionnelles ou les canons de l'éthique professionnelle, l'environnement déontologique des fonctionnaires en souffre forcément. Par exemple, plusieurs emplois peuvent être à l'abri du favoritisme, comme on peut le voir dans certaines villes américaines, puisque les pouvoirs du maire ne s'étendent pas formellement à ces postes. Mais le fait que de nombreux postes, allant de celui de responsable des ressources humaines à celui de chef des travaux de la ville, soient sous le pouvoir de nomination du maire enlève du mordant aux règles restreignant le favoritisme dans les promotions, les affectations et les embauches.

Les municipalités pourraient s'inspirer des gouvernements provinciaux et fédéral, où les sous-ministres, les secrétaires de cabinet et les directeurs généraux des sociétés d'État sont désignés comme des « responsables assujettis aux règles d'éthique » pour les lanceurs d'alerte souhaitant dénoncer des conflits d'intérêts et des actes répréhensibles commis par les salariés du secteur public et le personnel politique.³² Pourquoi est-ce important? Le personnel du bureau d'un maire peut faire fi des conseils et des normes professionnelles qui s'appliquent aux trésoriers, aux planificateurs, aux ingénieurs, etc., lorsqu'il élabore des budgets, fait des recommandations sur les priorités provinciales (p. ex., logement, zonage, infrastructure) ou fournit des conseils sur l'aménagement du territoire. Le maire et son personnel politique n'ont pas non plus l'obligation professionnelle de fournir des conseils objectifs, d'offrir des solutions de rechange viables ou d'écartier les options irréalisables, ce qui peut influencer sensiblement la « promotion » des projets de politique publique ou l'avancement d'un objectif politique.

Même lorsqu'il n'y a pas de menace manifeste à la neutralité politique ou à l'objectivité professionnelle, certains professionnels chevronnés reconnaîtront les avantages de produire des recommandations qui, en plus d'être fondées sur des données probantes et des lois, pourraient être formulées de manière à appuyer une position soutenue par le maire et ses partisans, tant dans l'élaboration de propositions de politiques et de programmes que dans la formulation de recommandations relatives aux budgets et au personnel. Ironiquement, un maire bien intentionné n'aura qu'une influence limitée sur de telles situations : elles passeront pour des caractéristiques de la culture bureaucratique.

Nous pouvons également constater l'érosion de la hiérarchie de responsabilité des fonctionnaires sous le DG dans l'organigramme municipal. On peut penser à des exemples célèbres de cadres supérieurs « indépendants » dans des domaines allant de la planification à l'ingénierie, qui gagnent la faveur ou la déférence du maire dans une municipalité à « maire fort », comme Robert Moses à New York.

À l'inverse, des professionnels chevronnés peuvent refuser de travailler dans un tel environnement, cédant le terrain à ceux dont les connexions politiques dépassent leurs compétences professionnelles. Sur un marché concurrentiel où les talents municipaux sont convoités, une municipalité à « maire fort » pourrait avoir du mal à recruter et à retenir de bons hauts fonctionnaires, y compris des DG expérimentés.

Enfin, lorsque les budgets annuels d'immobilisations et de fonctionnement deviennent des « budgets du maire », la responsabilité et les obligations du DG et du trésorier s'en trouvent réduites. Dans le cas de l'Ontario, un « maire fort » peut imposer des priorités et des dispositions budgétaires en faveur d'objectifs politiques provinciaux désignés, tels qu'interprétés localement par le maire. Le personnel est alors inévitablement moins enclin à présenter des conseils fiscaux objectifs, surtout si ces recommandations s'écartent des priorités du budget, des prévisions de recettes et de dépenses ou des hypothèses de financement.

QUE FAIRE ENSUITE? MAINTENIR UNE BONNE GOUVERNANCE

Pour soutenir une réforme municipale intelligente, l'ACAM estime que les DG municipaux de chaque province et territoire devraient envisager un certain nombre d'actions, en fonction de leur situation. Certains trouveront utile de faire participer leur maire et leur conseil. D'autres préféreront agir par l'intermédiaire de leurs associations provinciales et territoriales ou faire appel à d'autres parties concernées, par exemple, des chefs d'entreprise, des leaders communautaires, des organisations de bonne gouvernance, des universitaires ou des fonctionnaires de leur ministère des Affaires municipales.

Le DG joue un rôle important dans la mise en œuvre des services municipaux. Les DG doivent avant tout s'assurer que les citoyens reçoivent des services efficaces dans le respect des lois provinciales et fédérales, ainsi que des règlements municipaux. En termes plus généraux, le DG ne doit pas changer les décisions du conseil d'une manière ou d'une autre, le DG doit simplement conseiller et mettre en œuvre. En ce sens, la profession de DG peut s'apparenter à un conseiller important, non seulement pour les

conseils municipaux, mais aussi pour les fonctionnaires provinciaux et fédéraux chargés de trouver des solutions aux problèmes qui transcendent le territoire de leur municipalité, comme c'est souvent le cas au Canada.

Maintien de processus décisionnels sains...

Les pouvoirs du « maire fort » ont des répercussions évidentes sur la relation du maire avec le conseil, mais ils affectent également le DG et d'autres hauts fonctionnaires. Même si les maires en place tiennent à la collaboration et au consensus sur ces sujets, de nouvelles personnes et de nouvelles circonstances peuvent favoriser des actions unilatérales. Si nous voulons maintenir l'équilibre décisionnel, l'utilisation potentielle des pouvoirs du « maire fort » nécessite des balises et des protections claires. Les comportements souhaités du maire, du conseil et du DG doivent être codifiés avant que des problèmes ne surviennent. Il n'est pas nécessaire d'utiliser les pouvoirs d'un « maire fort » pour obtenir des résultats, notamment pour lutter contre le syndrome du « pas de ça chez moi » ou pour favoriser les priorités budgétaires du maire. Il est clair que, comme la « clause nonobstant » de notre *Constitution*, les pouvoirs du « maire fort » sont plus utiles lorsqu'ils sont tenus en laisse. Ils doivent être utilisés avec parcimonie, de manière sélective et uniquement dans le cadre des lois et des réglementations en vigueur. Les conseils, les maires, les DG et les autorités provinciales responsables devraient réfléchir à des politiques et à des pratiques exemplaires qui pourraient être élaborées pour encadrer l'exercice prudent des pouvoirs d'un maire fort.

Préservation de la neutralité et l'objectivité des DG et des hauts fonctionnaires municipaux...

Les pouvoirs de « maire fort » risquent de compromettre la neutralité administrative. Dans des domaines comme les budgets et l'aménagement du territoire, si les recommandations nécessaires au travail du conseil sont filtrées ou élaborées par le bureau du maire, les membres du conseil peuvent difficilement se fier aux informations qu'ils reçoivent et s'acquitter de leurs fonctions de surveillance et d'élaboration des politiques. Le poste de DG doit constituer une garantie que le maire et le conseil reçoivent des conseils professionnels avisés et impartiaux, « sans crainte ni faveur », et que la municipalité est gérée de manière efficace, impartiale, inclusive, durable et équilibrée.

Établissement d'un cadre de responsabilité clair pour le DG...

Étant donné que la présence d'un DG est essentielle au professionnalisme de l'administration municipale, à son objectivité et à la coordination des politiques, il est évident que toutes les municipalités canadiennes devraient avoir un DG. Une fois établi, le poste doit être occupé par une personne dont la compétence est incontestable.

Même si le poste de DG relève du maire ou si cette personne est techniquement embauchée par le maire, un « maire fort » voulant vraiment être efficace doit pouvoir compter sur un DG fort. Les processus de recrutement et d'évaluation du rendement du DG devraient prévoir une participation du conseil (comme le recommande l'Association des municipalités de l'Ontario).

Les évaluations continues du rendement du DG et les décisions de prolonger le contrat de travail du DG bénéficieraient également d'un processus régulier d'établissement et d'examen d'objectifs, auquel participerait le conseil, comme le programme d'évaluation du rendement du DG élaboré par l'ACAM.

Protection de l'éthique publique dans les administrations municipales...

Dans les villes américaines à maire fort, comme dans les administrations fédérales et d'État, les hauts fonctionnaires américains sont nommés par l'exécutif politique et quittent souvent leur poste lorsque le maire, le gouverneur ou le président terminent leur mandat. Il est évident que ces postes sont « politisés ». La « politisation » d'un poste est manifeste lorsque la personne qui l'occupe s'intéresse prioritairement aux préoccupations politiques du maire et veille à ce que le fonctionnement de l'administration n'ait pas d'incidence négative sur l'agenda ou l'image de l'exécutif politique.

La politisation de la haute fonction publique municipale comporte un risque majeur, celui que les dénonciations d'actes répréhensibles et de conflits d'intérêts potentiels ne puissent être traitées sans tenir compte des enjeux politiques. En revanche, dans une administration basée sur le modèle conseil-DG, les plaintes internes peuvent aboutir au DG, qui a la possibilité de les transmettre au vérificateur interne, aux ressources humaines, au commissaire à l'intégrité ou à la police, selon leur nature, leur portée et leur gravité, tout en informant confidentiellement le maire et le conseil.

En tant que chef de la fonction publique municipale, le DG peut prononcer des sanctions et des mesures disciplinaires, voire des congédiements. Dans les lois provinciales et fédérales (par exemple, la *Loi sur la fonction publique de l'Ontario*), cette fonction est désignée comme « responsable de l'éthique ». Dans le cadre du débat visant à définir plus efficacement le rôle du DG dans la loi et dans les règlements de nomination des DG, le DG devrait être désigné comme un « responsable de l'éthique ».

CONCLUSION

L'ACAM estime que les règles entourant les décisions municipales et les nominations aux postes administratifs supérieurs doivent être établies de manière à donner au public confiance dans l'administration des services gouvernementaux. Les DG peuvent utiliser leurs connaissances et leur expérience pour aider à définir le rôle du DG dans les municipalités et faire pression pour que les règles provinciales contribuent à créer un environnement propice à des décisions éthiques et objectives.

Notes

- ¹ Loi de 2022 pour des maires forts et pour la construction de logements; chapitre 18 des Lois de l'Ontario de 2022; projet de loi 3.
- ² Michael Fenn, John Matheson, Shirley Hoy and Ian Smith, « **Ontario Municipal Chief Administrative Officer Survey 2016: A candid look at the issues on the minds of Ontario CAOs** », (Toronto, 2016), page 3.
- ³ James H. Svara et Kimberly L. Nelson, « **Taking Stock of the Council-Manager Form at 100** », Public Management magazine (ICMA, Washington DC, août 2008) pages 6-15; citation extraite des pages 7-8
- ⁴ Michael Fenn, David Siegel, « **The Marrocco-Collingwood Inquiry (Part 3): The impact on the municipal management profession** », Municipal World magazine, vol. 131, n° 10 (Sparta Line, Ont., octobre 2021) pages 23-25.
- ⁵ Michael Fenn, David Siegel, « **The Evolving Role of City Managers and Chief Administrative Officers** », IMFG Papers on Municipal Finance and Governance, No. 31 – 2017, Institute on Municipal Finance & Governance (IMFG), University of Toronto (Toronto, mai 2017), 30 pages, page 11.
Vu sur : https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/81203/1/imfgpaper_no31_CAO_fennsiegel_may_5_2017.pdf
- ⁶ Fenn, Siegel, pages 11-12
- ⁷ James H. Svara et Kimberly L. Nelson, « **Taking Stock of the Council-Manager Form at 100** », **Public Management** (Washington D.C., août 2008) pages 6-15, citation extraite des pages 7-8.
- ⁸ Fenn, Siegel, page 12.
- ⁹ Karen Chapple dans : « **Strong(er) Mayors in Ontario – What Difference Will They Make?** », *op.cit.*, page 11.
- ¹⁰ Fenn, Siegel, page 15.
- ¹¹ Témoignage de Mary Ellen Bench devant l'honorable C. William Hourigan, commissaire de la Commission d'enquête sur le réseau de train léger sur rail d'Ottawa, assermentée le 29 juillet 2022, page 2 :
« *Le maire est le seul élu pouvant s'exprimer au nom de toute la population de la municipalité. Bien que le maire n'ait qu'une seule voix au conseil, son rôle est souvent beaucoup plus important que celui d'un conseiller. Le maire a un rôle de leader qui l'oblige à défendre les intérêts de la municipalité auprès des niveaux supérieurs de gouvernement. Le rôle de leader du maire est également reconnu dans la Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence, qui donne au maire le pouvoir de déclarer et d'annuler un état d'urgence. Le maire, en tant que chef de la direction, est également un signataire autorisé de la municipalité. Les lois ontariennes n'offrent cependant aucune définition claire du rôle du maire. Dans son rapport sur l'enquête judiciaire de Toronto, la commissaire Bellamy a passé en revue une importante documentation sur le rôle du maire, du conseil et des cadres supérieurs. En ce qui concerne le rôle du maire en tant que chef de la direction, elle estime qu'il doit surtout superviser le personnel administratif supérieur au nom du conseil.* »
- ¹² Fenn, Siegel, pages 3 et 6.
- ¹³ Fenn, Siegel, pages 6-7.
- ¹⁴ Fenn, Siegel, pages 3-8.
- ¹⁵ *Loi sur les cités et villes*, articles 52, 112 et 113
Code municipal du Québec, article 211. « Sous l'autorité du conseil ou du comité administratif, le directeur général est responsable de l'administration de la municipalité et à cette fin planifie, organise, dirige et contrôle les activités de la municipalité. » *Code municipal du Québec*, LQ chapitre C-27.1. Consulté sur <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/c-27.1>
- ¹⁶ « 212. 1° il assure les communications entre le conseil, le comité administratif et les autres comités, d'une part, et les autres fonctionnaires et employés de la municipalité, d'autre part; »
- ¹⁷ British Columbia **Municipal Act** (Loi sur les municipalités de Colombie-Britannique) RSBC 1996, article 323 :
Municipal manager (directeur municipal)
241 (1) Le conseil d'une ville, d'un village ou d'un district peut, par un règlement adopté par au moins 2/3 de tous les membres du conseil :

-
- (a) créer un poste de directeur municipal;
 - (b) prendre des dispositions pour la nomination d'un directeur municipal; et
 - (c) sous réserve du paragraphe (3), déléguer au directeur municipal tout pouvoir conféré au conseil par la présente loi.
- (2) Avant d'être adopté, un règlement relevant du paragraphe (1) doit recevoir l'assentiment des électeurs.
- (3) Le directeur municipal ne peut pas
- (a) adopter des règlements ou des résolutions;
 - (b) nommer ou congédier le secrétaire municipal, le trésorier municipal, le directeur des élections ou le vérificateur.

Remplacement du directeur municipal

242 (1) Le directeur municipal demeure en fonction jusqu'à ce qu'il démissionne ou jusqu'à ce qu'il soit congédié ou relevé de ses fonctions et de ses pouvoirs par un vote d'au moins 2/3 de tous les membres du conseil.

(2) Lorsque le poste de directeur municipal devient vacant, le conseil doit y nommer quelqu'un si le règlement adopté en vertu de l'article 241 est toujours en vigueur.

Fonctions du directeur municipal

243 Le directeur municipal est le dirigeant administratif principal de la municipalité, ce qui lui confère les responsabilités suivantes, sous le contrôle du conseil :

- (a) superviser et diriger les affaires et les salariés de la municipalité;
- (b) mettre en œuvre et exécuter les politiques du conseil;
- (c) informer et éclairer le conseil sur les sujets relevant de sa compétence;
- (d) inspecter les travaux municipaux et en faire rapport, selon les besoins du conseil;
- (e) diriger la préparation des estimations des revenus et des dépenses de la municipalité, annuellement ou sur demande du conseil;
- (f) préparer, ou faire préparer, et octroyer tous les contrats conformément aux directives du conseil;
- (f.1) embaucher, donner de l'avancement, prendre des mesures disciplinaires et licencier au besoin des salariés, sous réserve de toutes les restrictions et conditions établies par règlement municipal;
- (g) s'acquitter de toute autre tâche établie par un règlement ou une résolution.

¹⁸ Alinéa 127(1)(d) de la *Loi sur les municipalités du Manitoba*, CCSM, c.M225

¹⁹ Partie III, alinéa 54.(1) de la loi *Municipalities Act, 1999* (SNL 1999, chapitre M-24)

²⁰ Nova Scotia *Municipal Government Act*, chapitre 18, partie II, article 31 :

Responsibilities of chief administrative officer (responsabilités du directeur général ou de la directrice générale)

31 (1) Le directeur général ou la directrice générale doit

- (a) coordonner et diriger la préparation des plans et des programmes devant être soumis au conseil concernant la construction, la réhabilitation et l'entretien de tous les biens et de tous les bâtiments municipaux;
- (b) s'assurer que le budget annuel est préparé et soumis au conseil;
- (c) diriger l'administration du budget après son adoption;
- (d) examiner toutes les propositions de règlements et de politiques et faire des recommandations au conseil à leur sujet;
- (e) s'acquitter de toute autre tâche et exercer toute autre responsabilité que le conseil peut lui attribuer au besoin.

(2) Le directeur général ou la directrice générale peut

- (a) assister à toutes les réunions du conseil municipal ainsi que des organes, comités, commissions ou sociétés de la municipalité et faire des observations et des suggestions sur tout sujet discuté;
- (b) embaucher, suspendre et congédier tous les salariés de la municipalité et peut aussi déléguer ce pouvoir;
- (c) agir en tant que négociateur en chef de la municipalité (ou nommer quelqu'un pour le faire) face aux syndicats et aux associations de salariés et recommander au conseil des ententes à cet égard;
- (d) sous réserve des politiques adoptées par le conseil :

- (i) engager ou autoriser des dépenses et signer des contrats au nom de la municipalité pour tout ce qui est nécessaire à la municipalité lorsque le montant de la dépense est prévu au budget ou dans les limites du montant déterminé par le conseil par voie de politique, et peut déléguer ce pouvoir à des salariés de la

municipalité;

(ii) vendre des biens personnels appartenant à la municipalité qui, de l'avis du directeur général, sont désuets, impropres à l'utilisation, excédentaires par rapport aux besoins de la municipalité ou dont celle-ci n'a plus besoin, et peut déléguer ce pouvoir à des salariés de la municipalité;

(iii) personnellement, ou par l'intermédiaire d'un agent, négocier et signer des baux pour des biens immobiliers appartenant à la municipalité dont la durée ne dépasse pas un an, incluant les renouvellements;

(iv) créer les différents services de l'administration municipale;

(v) établir un système de classification des postes de cadres et d'employés municipaux et préciser les postes qui ne peuvent être occupés par la même personne;

(vi) déterminer les rémunérations, les salaires et les émoluments à verser aux cadres et aux employés municipaux, y compris les paiements associés à un système de classification;

(vii) en l'absence de dispositions contraires, fixer le montant des garanties à fournir par les cadres et les employés municipaux, la forme des garanties, la manière dont les garanties doivent être fournies et approuvées et la nature des garanties à fournir;

(e) autoriser, au nom de la municipalité, le commencement ou la défense d'une action en justice ou d'une procédure judiciaire devant une cour, une commission ou un tribunal, y compris le signalement du commencement de l'action en justice, de la défense ou de la procédure au conseil à la réunion suivante et peut, si le conseil le prévoit par voie de politique, déléguer ce pouvoir à des salariés de la municipalité;

(f) lorsque le conseil y consent en vertu d'une politique, négocier le règlement d'une action en justice ou d'une procédure conformément à cette politique.

(3) Un bail signé par le directeur général ou la directrice générale est aussi contraignant pour la municipalité que s'il avait été expressément autorisé par le conseil et signé par le maire ou le secrétaire général au nom de la municipalité.

(4) Nonobstant les paragraphes 33(1), 37(1), 39(1) et l'article 41, le directeur général ou la directrice générale peut, avec le consentement du conseil, exercer les fonctions de secrétaire général, de trésorier, d'ingénieur et d'administrateur, ou toute combinaison de ces fonctions, en vertu de la présente loi.

(5) Le directeur général ou la directrice générale peut au besoin nommer un salarié ou une salariée de la municipalité pour exercer ses fonctions en cas d'absence ou d'empêchement. 1998, c. 18, art. 31.

²¹ John Mascarin, Jennifer Bilas, « **Strong Mayors, Weak Plan** », Digest of Municipal Planning and Law, Issue 22, 10 D.M.P.L. (2d), octobre 2022, numéro 22, Carswell (Toronto, octobre 2022), consulté sur <https://www.airdberlis.com/insights/publications/publication/strong-mayors-shifting-the-municipal-governance-model>

²² Mémoire de l'AMCTO présenté à l'Assemblée législative de l'Ontario...

https://www.amcto.com/getmedia/65eb4986-48b3-48ce-8fc8-563c05ad26af/AMCTO-Submission-to-Standing-Committee-Bill-3-Strong-Mayors-Building-More-Homes_FINAL.aspx

Mémoire de l'OMAA à l'Assemblée législative de l'Ontario, comprenant des propositions d'amendements visant à inscrire les prérogatives des DG dans la loi... <https://files.constantcontact.com/7df54cab201/47ac1b6b-f30f-4a72-a245-40fda4103b2c.pdf>

²³ PROPOSITIONS D'AMENDEMENTS À LA LOI SUR LES MUNICIPALITÉS DE 2001 VISANT À RENFORCER LE RÔLE DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX

Directeur général

229 (1) Une municipalité doit nommer un directeur général ou une directrice générale pour diriger l'administration municipale, auquel ou à laquelle tous les autres fonctionnaires et salariés de la municipalité doivent ultimement rendre des comptes et qui est responsable devant le conseil des fonctions suivantes :

- a) contrôle général et gestion des affaires de la municipalité conformément aux résolutions, aux règlements et aux politiques de la municipalité;
- b) supervision du fonctionnement efficace des services de la municipalité;
- c) mise en œuvre des décisions, des politiques et des programmes du conseil;
- d) toute autre fonction qui lui est confiée par la municipalité.

Unique salarié(e) sous la supervision directe du conseil

(2) Le directeur général ou la directrice générale est la seule personne de la municipalité directement sous la supervision du conseil et, sauf disposition contraire de la présente loi ou de toute autre loi, aucun autre dirigeant ou salarié de la municipalité n'est directement sous la supervision du conseil.

Idem, communications

(3) Sous réserve d'une politique décrite à l'alinéa 270(1) 2.1 ou de toute autre disposition de la Loi, le conseil peut communiquer avec les fonctionnaires et les employés de la municipalité uniquement par l'intermédiaire du directeur général ou de la directrice générale et fournir par ce canal toutes les directives relatives à l'administration, aux plans, aux politiques et aux programmes de la municipalité.

Chef de l'administration municipale

(4) Le directeur général ou la directrice générale est chef de l'administration municipale, supervise et a autorité sur tous les fonctionnaires et salariés de la municipalité, ce qui comprend, sous réserve des politiques du conseil, les responsabilités suivantes :

1. Établissement et organisation des différents services de l'administration municipale;
2. Sous réserve de tout contrat de travail, de toute convention collective ou de la présente loi ou de toute autre loi, les décisions d'embauche, de nomination, de suspension, de discipline et de congédiement des fonctionnaires et des employés de la municipalité;
3. Mise en place d'un système de classification des postes des fonctionnaires et des employés de la municipalité;
4. Détermination des salaires, traitements et autres rémunérations des fonctionnaires et des employés de la municipalité;
5. Agir en tant que négociateur en chef de la municipalité (ou nommer quelqu'un pour le faire) face aux syndicats et aux associations de salariés et faire des recommandations au conseil concernant les relations de travail.

Promotion de l'éthique professionnelle

(5) Le directeur général ou la directrice générale doit promouvoir l'éthique professionnelle auprès de tous les fonctionnaires et tous les employés de la municipalité.

Délégation

(6) Le directeur général ou la directrice générale peut déléguer par écrit à toute personne autre qu'un membre du conseil les fonctions et les pouvoirs que lui confère la présente loi (ou toute autre loi) et peut continuer à exercer des fonctions et des pouvoirs délégués malgré leur délégation.

Substitution, directeur général ou directrice générale par intérim

(7) Lorsque le poste de directeur général est vacant ou que la personne titulaire du poste est dans l'incapacité de s'acquitter de ses fonctions, le conseil peut nommer un directeur général ou une directrice générale par intérim qui pourra exercer les pouvoirs et les fonctions du poste de directeur général.

Promotion de l'éthique professionnelle

229.1 (1) Sans restreindre la portée du paragraphe 229(5), le directeur général doit veiller à ce que les fonctionnaires et les employés de la municipalité connaissent les politiques de la municipalité sur les conflits d'intérêts et les autres politiques sur l'éthique s'appliquant aux fonctionnaires et aux employés de la municipalité ainsi que promouvoir l'éthique professionnelle auprès des fonctionnaires et des employés de la municipalité conformément au présent article.

Rôle du directeur général; demande de décision

(2) Un fonctionnaire ou un employé de la municipalité, ou son superviseur, peut demander au directeur général de prendre une décision concernant une affaire de conflit d'intérêts ou d'application de toute autre politique d'éthique de la municipalité à des fonctionnaires et à des employés de la municipalité.

Enquêtes

(3) Le directeur général peut faire les enquêtes qu'il juge appropriées en réponse à une demande présentée en vertu du paragraphe 229.1(2) ainsi que s'il soupçonne la présence d'un conflit d'intérêts ou d'une infraction à une règle d'éthique par un fonctionnaire ou un employé de la municipalité.

Décisions et instructions

(4) Le directeur général doit :

- a) prendre une décision à l'égard de toute affaire portée à son attention en vertu du paragraphe 229.1(2);
- b) donner au fonctionnaire ou à l'employé les directives qu'il juge appropriées après avoir déterminé (le cas échéant) qu'il existe un conflit d'intérêts, un risque de conflit d'intérêts ou une infraction à une autre règle d'éthique.

Ces décisions seront finales.

Respect des instructions

(5) Les fonctionnaires et les employés de la municipalité doivent se conformer aux directives du directeur général données en vertu du présent article.

Effets sur les membres du conseil municipal et les autres conseils locaux

(6) Aucun élément du présent article ne peut affecter l'application de la partie V.1.

Amendements indirects

Président du conseil en tant que premier élu

225 En tant que premier élu de la municipalité, le président du conseil doit exercer les fonctions suivantes :

- a) défendre et promouvoir les missions de la municipalité;
- b) présider les réunions du conseil pour que ses travaux puissent être effectués avec efficacité et efficacité;
- c) faire preuve de leadership dans ses rapports avec le conseil;
- c.1) sans préjudice de la portée générale de l'alinéa c), fournir des renseignements et faire des recommandations au conseil à l'égard du rôle de celui-ci visé aux alinéas 224 d) et d.1);
- d) représenter la municipalité aux cérémonies et réceptions officielles, représenter la municipalité à l'intérieur et à l'extérieur de la municipalité, promouvoir la municipalité dans la région, au pays et à l'étranger;
- e) promouvoir la participation du public aux activités de la municipalité;
- f) participer à des activités qui améliorent le bien-être économique, social et environnemental de la municipalité et de ses habitants ainsi que promouvoir de telles activités;
- g) exercer les fonctions du président du conseil prévues par la présente loi ou toute autre loi.

Président du conseil en tant que chef de la direction

226.1 [ABROGÉ]

Administration municipale

227 Les fonctionnaires et employés de la municipalité ont pour rôle de faire ce qui suit :

- a) mettre en œuvre les décisions du conseil et établir des pratiques et des procédures administratives pour les exécuter;
- b) faire des recherches et conseiller le conseil, par l'intermédiaire du directeur général, sur les politiques et les programmes de la municipalité;
- c) exercer les autres fonctions prévues par la présente loi ou toute autre loi et celles que leur assigne la municipalité.

Exception

239 (6) Malgré l'article 244, une réunion peut se tenir à huis clos au moment du vote si :

- a) d'une part, le paragraphe (2) ou (3) autorise ou exige la tenue à huis clos de la réunion;
- b) d'autre part, le vote porte sur une question de procédure ou vise à donner des directives ou des instructions au directeur général, aux fonctionnaires, agents, employés ou mandataires de la municipalité, du conseil local ou d'un comité de l'un ou de l'autre, ou aux personnes dont la municipalité ou le conseil local a retenu les services, à contrat ou non.

Adoption de politiques

270 (1) Une municipalité adopte et met en œuvre des politiques en ce qui concerne les points suivants :

...

- 2.1 La manière dont les communications entre le conseil, les membres du conseil et les fonctionnaires et les employés de la municipalité seront dirigées par l'intermédiaire du directeur général.

Restrictions

275 (3) Les mesures visées au paragraphe (1) sont les suivantes :

-
- a) la nomination d'un fonctionnaire de la municipalité ou sa destitution;
 - b) [ABROGÉ];
 - c) la disposition d'un bien meuble ou immeuble de la municipalité dont la valeur dépasse 50 000 \$ au moment de sa disposition;
 - d) l'engagement d'une dépense ou la constitution d'une autre dette s'élevant à plus de 50 000 \$.

²⁴ S. Hushion, S. Matheson, M. Fenn, D. Szwarc, R. Shaw, T. Haddad, S. Hoy, M.E. Bench, D. Manahan et D. Blazecovic « *Ontario Municipal Chief Administrative Officer Survey 2021/22* », StrategyCorp Institute of Public Policy and Economy (Toronto, 2022) 94 pages. Vu sur : <https://strategycorp.com/2022/04/cao-survey-2022/> Page 88 : Le rapport [de l'enquête judiciaire de Collingwood dirigée par le juge Marrocco] formule deux recommandations législatives concernant le rôle du DG que le groupe de pratique des services municipaux de StrategyCorp approuve : « Modifications de la Loi de 2001 sur les municipalités de l'Ontario :

70 Le gouvernement de l'Ontario devrait modifier l'article 229 de la Loi sur les municipalités afin d'obliger les municipalités de la taille de la ville de Collingwood à nommer un directeur général.

71 Le gouvernement de l'Ontario devrait modifier la Loi sur les municipalités afin de décrire en détail le rôle et les responsabilités du directeur général. »

À notre avis, la description actuelle du rôle du DG dans la loi ne rend pas justice à la réalité du poste, que ce soit en termes de ce qu'il est ou de ce qu'il doit être pour permettre une bonne gouvernance et une bonne gestion municipale. L'importance critique de la fonction de DG doit reposer sur une base juridique appropriée. De même, nous pensons qu'il est temps de repenser le caractère facultatif de la fonction de DG dans l'organigramme municipal. Quelle que soit la taille de la municipalité, il est nécessaire que le rôle du DG existe dans toutes les administrations municipales. Si ce rôle est correctement défini, conformément à la recommandation précédente, il est possible que dans certaines circonstances, il puisse être combiné de manière flexible avec d'autres rôles, mais le rôle lui-même, à notre avis, ne devrait plus être facultatif.

Les recommandations du juge Marrocco sur le rôle du DG s'appuient sur les conclusions de la juge Bellamy dans le cadre d'enquêtes judiciaires menées à Toronto, il y a près de deux décennies, où elle tenait les propos suivants :

« La relation entre le conseil et le directeur général est très importante. Le poste de directeur général est un poste de direction... Le conseil devrait confier au directeur général des responsabilités et des obligations de rendre compte claires et sans équivoque concernant la gestion globale de l'administration municipale. Autrement, le directeur général ne peut pas travailler de manière efficace. »

En résumé, la nécessité de délimiter clairement l'autorité du chef de l'administration municipale n'est pas une idée nouvelle, mais seule la loi peut la concrétiser dans le monde municipal.

²⁵ « **Tandem : réussir la relation maire-DG** », Édition 01, ADGMQ (Québec, novembre 2018); Vu sur <https://adgmaq.qc.ca/produit/tandem-reussir-la-relation-maire-dg/>

²⁶ Zack Taylor dans « *Strong(er) Mayors in Ontario – What Difference Will They Make?* », op.cit., page 7.
« Fait important, la loi n'est pas permissive. Les municipalités énumérées dans la réglementation ne peuvent pas se soustraire à l'application de la loi. Toutefois, le maire n'est pas obligé d'utiliser ses nouveaux pouvoirs. Les maires peuvent volontairement choisir de ne pas les utiliser et la réglementation leur permet de redéléguer certains pouvoirs au conseil. Les maires de plusieurs villes de l'Ontario, dont Ottawa, se sont engagés à ne pas utiliser ces nouveaux pouvoirs. »

²⁷ Rapport de l'ombudsman de l'Ontario sur le rôle du président de la région de Niagara dans l'embauche d'un DG, intitulé : « **Coup monté de l'intérieur** ». Vu sur :

<https://www.ombudsman.on.ca/ressources/nouvelles/communiqués-de-presse/2019/l%E2%80%99ombudsman-conclut-que-l%E2%80%99embauche-du-dg-de-niagara-etait-un-%C2%AB-coup-monté-de-l%E2%80%99interieur-%C2%BB>

²⁸ Philip Slayton, « *Mayors Gone Bad* », Viking Press (Toronto, 19 mai 2015) 288 pages. Vu sur : <https://www.amazon.ca/dp/B00TY3ZL6M?tag=prhca-20>

²⁹ Mike Royko, « *Boss: Richard J. Daley of Chicago* », New American Library of Canada (Toronto, 1971), 224 pages

³⁰ « *Strong(er) Mayors in Ontario – What Difference Will They Make?* », **Institute of Municipal Finance and Governance**, School of Cities, University of Toronto (Toronto, 29 octobre 2022); transcription de 25 pages.

Vu sur :

https://imfg.munkschool.utoronto.ca/uploads/604/commentary_on_municipal_governance_changesdocx.pdf

³¹ Gabriel Eidelman, « *On Stronger Mayors in Toronto, Ottawa (and maybe other Ontario municipalities, too)* »; School of Cities, University of Toronto, Twitter, publication du 20 octobre 2022). Vu sur :

<https://twitter.com/GabrielEidelman/status/1606172944195063808>

« [...] Je pense qu'il y a un certain nombre de choses qu'un conseil municipal et le gouvernement provincial peuvent et doivent faire pour s'assurer que le pouvoir du maire d'embaucher et de limoger du personnel n'est **jamais** utilisé de manière abusive.

Voici quatre idées pour commencer :

1. Le conseil devrait clarifier, par écrit, le rôle et les responsabilités politiques du maire en tant que chef de la direction par rapport au rôle et aux responsabilités administratives du directeur général, ainsi que leur relation hiérarchique respective avec le conseil.

En aucun cas, le maire ne devrait pouvoir dire au DG "vous travaillez pour moi, je suis votre seul patron". Le DG doit conserver son obligation de rendre des comptes à l'ensemble du conseil, et pas seulement au maire, notamment en répondant aux questions en public sur les rouages administratifs de la municipalité.

2. Le Conseil devrait codifier, dans les termes les plus forts et les plus clairs possibles, que le personnel doit se comporter à tout moment de manière neutre, objective et impartiale.

Je ne suis pas la première personne à faire cette suggestion. La juge Bellamy, dans le rapport de la commission sur les locations d'ordinateurs, et plus récemment, le juge Marrocco, dans l'enquête Collingwood, ont fait des recommandations similaires.

À Toronto, cela signifierait un renforcement du code de conduite professionnelle connu sous le nom de Public Service By-law (règlement sur les services publics) figurant au chapitre 192 du code municipal de Toronto, afin de mettre l'accent sur : (a) l'importance des avis professionnels et indépendants d'experts; (b) l'importance que le DG, en particulier, doit fournir des avis véridiques et impartiaux au maire et au conseil.

À Ottawa, il faudrait faire de même avec le Règlement sur le directeur municipal (n° 2021-6) et le Règlement de procédure (n° 2021-2).

La province pourrait aider en modifiant la Loi sur la cité de Toronto et la Loi sur les municipalités avec un libellé similaire ou peut-être en rédigeant une loi distincte semblable à la Loi sur la fonction publique de l'Ontario ou à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique fédérale.

3. Le conseil devrait clarifier, toujours par écrit, le processus de nomination pour l'embauche de nouveaux cadres supérieurs, afin de s'assurer que toutes les personnes nommées sont hautement qualifiées (idée : créer un comité des nominations indépendant).

Il pourrait également étendre les protections existantes aux lanceurs d'alerte (qui se concentrent généralement sur la mauvaise gestion ou le mauvais usage des fonds publics) pour qu'elles s'appliquent également aux pratiques d'embauche.

4. Enfin, les maires, les conseillers et le personnel devraient suivre une formation obligatoire pour les aider à s'adapter à ces nouvelles relations hiérarchiques et à institutionnaliser la ligne de démarcation entre la politique et l'administration sous forme de pratiques exemplaires et de normes d'administration publique.

Je pense que de telles protections renforceraient la transparence et la responsabilité dans le système. »

³² « Responsables de l'éthique : rôle et ressources », Bureau du commissaire à l'intégrité de l'Ontario. Vu sur : <https://www.oico.on.ca/fr/public-sector-ethics-executive-role-and-resources>