

CEIC-R-2338

A36A1  
A29  
S882  
1961  
QMC  
P. gouv.

Second Rapport  
de la  
Commission d'Étude  
du  
Système Administratif  
de  
Montréal



A36A1  
A29  
5882  
1961  
OMC  
P. Gaur.

Shaw (54)

**AU LIEUTENANT-GOUVERNEUR EN CONSEIL  
DE LA PROVINCE DE QUÉBEC**

La Commission d'étude du système administratif de Montréal, nommée en mars 1960 pour "enquêter sur le mode actuel d'administration de la cité et suggérer les changements et réformes qu'à son avis il y a lieu d'y apporter" a l'honneur de faire part, selon la loi, de ses constatations et de ses recommandations quant à la seconde partie de son mandat.



8256/3

**DÉPARTEMENT  
DES  
AFFAIRES MUNICIPALES  
BIBLIOTHÈQUE**

**INTRODUCTION**

D'après la loi, telle qu'amendée, qui la constitue, la Commission devait "commencer à poursuivre son travail avec diligence, faire rapport de ses constatations, et soumettre ses recommandations au plus tard :

- a) le 30 août 1960, en ce qui concerne les questions énumérées aux paragraphes a, b, c, d, e, f et g de l'article 2 de cette loi;
- b) le 30 juin 1961, quant aux questions énumérées aux paragraphes h, i et j du même article de la loi."

L'enquête de la Commission aurait pu, en vertu du paragraphe k de l'article 2, "porter sur tout autre problème susceptible d'intéresser la Cité, que lui aurait soumis le Lieutenant-Gouverneur en Conseil," mais ce dernier ne lui en a pas soumis.

En conséquence, le mandat de la Commission ne concerne que le mode d'administration de la cité, tel que plus amplement défini par les paragraphes a à j inclusivement de l'article 2 de la loi permettant de la créer.

Comme elle le devait, la Commission a fait son premier rapport le 30 août 1960.

Le présent document constitue son second rapport.

La Commission a noté dans son premier rapport que certains problèmes dont elle devait alors traiter, et dont elle a effectivement

traité, sont tellement liés à des questions relevant du présent rapport qu'elle devrait probablement y revenir. C'est ce qu'elle a dû faire, comme on pourra le constater.

Relativement à la seconde partie de son mandat, la Commission a reçu un certain nombre de mémoires provenant d'organismes. Il faut ajouter cependant que sur les vingt-huit mémoires que des associations ont fait tenir à la Commission le printemps dernier, quinze faisaient des suggestions concernant à la fois les systèmes politique et administratif de la cité.

En outre, la Commission a reçu dix-huit mémoires venant de hauts fonctionnaires municipaux et elle a entendu en audiences privées la plupart de ces fonctionnaires.

Les commissaires ont jugé à propos de consacrer une vingtaine de séances à cette partie de leur travail qu'ils ont considérée très importante, croyant que le directeur des services et les directeurs de services sont parmi les personnes les plus qualifiées pour les renseigner et les aviser.

Les commissaires désirent leur réitérer ici publiquement leurs remerciements pour leur bienveillante collaboration.

De plus, la Commission a fait une analyse approfondie de l'Etude de l'Administration Municipale de Woods, Gordon & Cie qu'elle a eue en main au mois d'août dernier et elle a discuté, à plusieurs reprises, avec les principaux auteurs de cette étude, MM. Marcel Caron, David M. Turnbull et L. Jérôme Carrière, de certaines de leurs recommandations qu'elle jugeait de son ressort.

La Commission croit devoir dire tout de suite que son mandat est dans l'ensemble différent de celui de cette société.

Cette dernière avait été chargée, tel qu'il appert de la résolution relative à son engagement, de faire une étude en vue "d'une réorganisation complète de la cité, de la reclassification des fonctions et de

la répartition des tâches, du rendement et de l'efficacité du personnel municipal". Le mandat de la Commission concerne plutôt les structures, tant politiques qu'administratives de la cité.

En d'autres termes, la société Woods, Gordon & Cie se devait de recommander, si elle le jugeait à propos, les modifications à l'intérieur des cadres administratifs, tandis que le travail de la Commission se rattache plutôt aux cadres mêmes.

C'est d'ailleurs ce qu'un grand quotidien de Montréal a compris, si on s'en réfère à son premier-Montréal du 17 mars dernier, où on a pu lire ce qui suit :

"Il y a une distinction à faire entre l'enquête que poursuit la Commission et celle qu'ont faite les experts de la maison Woods, Gordon. Ceux-ci se sont penchés en techniciens sur les problèmes de l'administration pour chercher les moyens de réduire le coût des services municipaux tout en en augmentant l'efficacité. L'enquête de la Commission porte sur le régime administratif même. Elle recommandera des réformes fondamentales sur le mode d'administration, tandis que celle des experts porte sur le fonctionnement des services administratifs. Ces deux enquêtes se complètent l'une l'autre."

La Commission, en conséquence, ne s'est pas attachée aux détails de l'administration comme l'ont fait, et devaient le faire, les experts de Woods, Gordon & Cie. Ces derniers n'ont d'ailleurs suggéré, en général, sauf quelques exceptions, que des modifications que les autorités municipales peuvent faire elles-mêmes, avec les pouvoirs dont elles disposent actuellement, tandis que la Commission s'est penchée spécialement sur des problèmes dont la solution requerrait l'intervention du Parlement.

La Commission peut aussi, évidemment, faire des suggestions et même des recommandations dont la mise en application est du ressort exclusif des autorités municipales. Elle le fait d'ailleurs sur des sujets qui lui ont paru suffisamment importants, mais cependant sans entrer dans le détail.

Le travail de Woods, Gordon & Cie et celui de la Commission s'apparentent à ce qui a été fait à New-York de 1950 à 1953 alors qu'un "Mayor's Committee on Management Survey" a fait une analyse et

des recommandations détaillées sur l'administration de la ville de New-York et qu'en même temps, une "State Temporary Commission" nommée par le gouvernement de l'Etat de New-York a travaillé à une "Reorganization of the Executive Branch of the New York City Government."

Sur quelques questions, les travaux de ces deux organismes ont chevauché inévitablement et ils ont fait des recommandations soit identiques, soit différentes.

Il en est de même en ce qui concerne l'Etude de Woods, Gordon & Cie et le présent rapport.

En plus d'avoir tenu trente-six audiences qu'elle a voulues privées pour permettre une discussion plus libre, la Commission a tenu quarante-huit séances à huis clos, au cours desquelles elle a analysé et discuté les recommandations contenues dans les mémoires qu'on lui a soumis et étudié le système administratif établi par la Loi des Cités et Villes de la Province et celui des villes comme Québec, Toronto, Winnipeg, New-York, Philadelphie, Chicago, Détroit, Londres et Paris.

Tout comme ils l'ont fait pour leur premier rapport, les commissaires ont, en outre, consacré individuellement une somme considérable de travail à l'étude, à la recherche et à la réflexion, et dans le présent rapport, suivant la loi, ils font part de leurs constatations et soumettent leurs recommandations.

Pour en arriver là, cependant, la Commission a cru devoir d'abord rechercher les éléments d'une organisation municipale complète, et les critères d'appréciation d'une bonne constitution municipale.

Elle a ensuite cru devoir faire l'analyse des différents systèmes administratifs de base des grandes villes du monde et des villes canadiennes, avant d'analyser le système administratif de Montréal.

Les commissaires tiennent à faire remarquer que, tout au cours de leur travail, ils n'ont pas oublié que la charte de la ville

est tout de même le fruit de l'expérience d'une succession de législateurs qui, d'année en année, se sont appliqués à la parfaire, en tenant compte des leçons du passé.

De plus, quarante années d'acquis d'un système administratif, mis en application sous des hommes et des régimes politiques différents, ont été pour eux une source précieuse de renseignements qu'il n'aurait pas été sage d'ignorer.



## Eléments d'une organisation municipale complète

D'après Thomas J. Plunkett, dans son livre intitulé "Municipal Organization in Canada" (3ème édition, 1958) publié par les soins de la Canadian Federation of Mayors and Municipalities, ces éléments sont les suivants :

"There are many and varying interpretations of what is meant by organization, depending largely upon the context within which the term is used. For our purposes and in the widest sense, organization means the way in which the government of a municipality is arranged to provide for the formulation, control and execution of public policy. In general, this requires the following :

1. **A Municipal Council** which exercises the powers vested in the municipal corporation. The members of this body are ultimately responsible to the citizenry for the conduct of local affairs. This involves the formulation of public policy in the light of their interpretation of what they think the citizens want...
2. **An Executive**: A deliberative body such as a municipal council could hardly discharge its obligations without providing the means of co-ordinating its varied activities, planning its work and controlling those who are permanently employed to administer and enforce its decisions. This is the function of the executive. This responsibility may be assigned to a smaller group of council operating as a committee. Sometimes this task falls to the Mayor or to an administrative officer appointed by the Council.
3. **A Civic Service**: Every municipal council must employ a permanent body of officers and employees to whom must be entrusted the task of actually administering the services and enforcing the regulations as the Council directs by bylaw or resolution. This personnel force, which varies in number according to the size of the municipality, is usually grouped into municipal departments each charged with the responsibility of administering a single activity or group of related activities. Each department must be directed by a skilled and competent officer responsible to the Council either directly or through the executive for the work of his department.

"This provides but a broad outline of the major components of municipal organization. They are necessarily inter-related and each emphasizes a distinctive element in the process of formulating and executing public policy. None can have a completely separate existence; the existence of each is justified insofar as it contributes effectively to the total process. However, the constitution of these

components and their relationship one to the other, can differ considerably from municipality to municipality. To some extent the variations can be explained by the existence of differing local circumstances and needs, the personalities involved, and the range of discretion permitted the municipality in shaping the structure of its municipal organization. If the forms of municipal organization vary it is logical to assume that their capacity to serve the purposes for which local governments are maintained, may also vary."

### **Critères d'appréciation d'une bonne organisation municipale**

On les trouve, admirablement résumés, dans une seule phrase du "Virginia Bill of Rights" :

"Of all the various forms of government, that is the best which is capable of producing the greatest degree of happiness and safety and is most effectually secured against the danger of maladministration."

et, en d'autres termes, suivant James E. Pate, dans son livre "Local Government and Administration" :

"The criterion of a good government is the substance of its performance and not its outward form. In other words, to borrow one line of Pope's famous couplet, whate'er is best administered is best."

Ces critères sont définis d'une façon plus complète par Plunkett :

- "1. **External intelligibility** : This means that the form of organization should be such that it is easily understood by the average citizen. As a rule this is accomplished by the vesting of the responsibility for all local functions in one body, the popularly elected local council. Frequently, local government becomes difficult and confusing for the citizen when responsibility is divided between the council and a number of independent boards and commissions over which the council may have little or no control. The primary objective of the citizen is to affix responsibility and this becomes difficult when responsibility is diffused through a number of local bodies. While there may be some justification for placing a function like education under the control of a separate administrative body, almost all other local functions should be under the jurisdiction of the council. Although boards or commissions may play a useful role it is desirable that these should be subordinate to the popularly elected council. The concentration of responsibility in the council makes it easier for the citizen to affix responsibility for the conduct of local affairs.
- "2. **Effective Executive Direction** : Whether this is provided by a committee of council, the Mayor, an appointed administrator, or a joint committee of administrators and members of council, its primary function should be recognized as one of leadership

and co-ordination. In this capacity the executive agency must act as a bridge between the elected council and the civic service. It should furnish the means whereby the council can control effectively the administration of policy. At the same time it should be able to draw upon the technical skill and knowledge of the municipality's permanent officers in the resolution of policy problems. In a very real sense the executive function involves both political and administrative leadership. It must initiate policy and at the same time exercise a general supervision over its administration. The success of the executive function rests not so much on a complete separation of policy from its administration but on a fusion of these two functions, "for administration begets policy, and the quality of policy depends frequently upon the proper supervision of administration."<sup>1</sup>

- "3. **Efficient Internal Administration:** This involves the efficient utilization of the services of the senior officers and all employees of the civic service in such a way that the maximum use is made of their skills and abilities. In part, the methods by which the staff and activities of the municipality are organized through departments and divisions contributes to this end. Poor internal organization can result in uneconomic and inefficient utilization of staff. It can also lead to difficulties in control, lack of co-ordination and integration, all resulting in confusion and increased costs of administration. The internal organization, therefore, must be such that it facilitates effective control and co-ordination of activities as well as efficient employment of permanent staff.
- "4. **Responsiveness:** It is axiomatic that the municipal organization should be responsive to the needs and wishes of the community's residents. Basically, this means that the governing body, the council, should be large enough to represent adequately the major and sometimes diverse interests and elements within the community. If this condition is met it follows that the relationship of the council to its subordinate organs should be such that it helps secure a quick and ready response to its directives."

Il est évident et admis d'ailleurs partout qu'une municipalité importante doit, pour poursuivre ses fins, avoir en plus d'un conseil, un exécutif, dont le rôle est d'aider le conseil à établir ses politiques ainsi qu'à prendre ses décisions et à veiller à les faire ensuite exécuter.

---

<sup>1</sup> This point was emphasized in the Report of the Royal Commission on the Municipal Finances and Administration of the City of Winnipeg, 1939, (Queen's Printer, Winnipeg, Man.), p. 66.



## Analyse des systèmes administratifs de base des villes

Il y a, dans les grandes villes du monde, d'après "Great Cities of the World, Their Government, Politics and Planning" édité par W.A. Robson, professeur d'administration publique au London School of Economics and Political Science (University of London), President of the International Political Science Association, cinq systèmes de base en ce qui a trait à l'essence de cet exécutif :

1 - L'exécutif, c'est le conseil lui-même, par l'intermédiaire de comités formés dans son sein qui s'occupent de fonctions spécifiques telles que les finances, la santé, la police. Ces comités font rapport au conseil qui peut ou accepter leurs propositions, ou les rejeter ou les leur retourner.

Ce système est celui qui est généralement en force en Angleterre, dans plusieurs villes américaines ainsi que dans plusieurs villes du Canada, particulièrement dans les provinces de l'Ouest et la province de Québec. Il semble avoir plusieurs inconvénients. Les conseils ont tendance à multiplier les comités et ceux-ci à entrer dans trop de détails puisqu'ils ne s'occupent que d'un service et ont le temps de le faire. De plus, et c'est peut-être là son principal défaut, la coordination n'est pas facile entre les différents comités qui, étant composés d'élus, veulent rester maîtres chez eux. Voici ce que dit à ce sujet M. Plunkett :

"From an organizational viewpoint a major defect of the council-committee system of government lies in its failure to provide effective co-ordination of both policy and administration. Effective co-ordination of policy is important to ensure that policies adopted are not in conflict, that a new policy does not conflict with an existing policy. Co-ordination is important from the point of view of effective administration, to ensure that duplication, overlapping, etc., does not occur in the execution of policy. In other words the major areas of policy and administration must be kept under constant overall review. The distribution of council activities through a large number of committees makes this task difficult, if not impossible."

Il est vrai que là où ce système existe, il n'y a pas, d'ordinaire, d'officier chargé de faire la coordination entre les différents comités. Mais même s'il y en avait un, comment pourrait-il, dans une grande ville, assister à toutes les séances des différents et nombreux comités qui se réuniraient souvent au même moment. De plus, comment un officier nommé pourrait-il imposer une coordination réelle et efficace à différents comités composés d'élus qui auraient plutôt tendance à rivaliser entre eux qu'à collaborer.

2 - **L'exécutif, c'est le maire.** Ce système, appelé "Strong Mayor System", est particulièrement en faveur dans les grandes villes américaines. On peut dire qu'on le connaît aussi au Canada, dans les provinces de la Saskatchewan et de l'Alberta, sous le nom de "The Council City Commissioner System", parce que, en fait, c'est le maire seul, ou le maire avec une ou deux autres personnes que le conseil nomme, qui exercent tous les pouvoirs exécutifs. Dans le cas où il y a plus d'un commissaire, c'est le maire qui d'ordinaire préside le bureau, en est le porte-parole, le représente devant le conseil et est, en fait, le responsable de toute l'administration.

C'est le gouvernement par un seul homme, et cet homme, quelles que soient ses qualités d'administrateur, ne peut s'occuper adéquatement des politiques, du budget et des questions administratives. Au surplus, il reste toujours possible, comme cela arrive fréquemment, que le maire, élu par toute la population, ne puisse rallier la majorité des conseillers et, le cas échéant, le progrès de la ville peut en être paralysé.

D'ailleurs, en pratique, ce mode d'administration ne semble pas donner de résultats probants d'efficacité. Au surplus, notre mentalité est bien différente de celles de nos voisins du Sud et de l'Ouest. Pour ces raisons, la Commission ne croit pas devoir le recommander.

3 - **L'exécutif, c'est un "Board of Control"** formé de personnes élues par les contribuables en dehors des cadres du conseil. Ce "Board" est ordinairement composé de cinq membres, soit du maire qui en est le président, et de quatre contrôleurs élus par toute la population. Ces contrôleurs sont aussi membres du conseil.

Les pouvoirs et les responsabilités administratives de ce "Board" sont considérables. Ce ne sont pas des pouvoirs délégués par le conseil mais spécifiquement donnés par la loi. Comme ses membres sont élus par toute la population et que les échevins sont élus par districts, ils occupent une position encore plus dominante au conseil que s'ils étaient élus par les échevins.

Le "Board of Control" occupe une position clef dans les deux domaines de l'élaboration des politiques et de leur exécution. Il s'occupe en fait non seulement de diriger les services mais de coordonner leur travail.

On ne trouve ce mode de gouvernement qu'en Ontario, où il est obligatoire pour toute ville d'une population de plus de 100,000 habitants.

Il date de cinquante ans et ne semble plus approprié aux besoins des grandes villes au point de vue administratif ni à la mentalité des citoyens au point de vue d'organisation politique.

Il comporte au moins deux vices inhérents.

Le premier, que l'on retrouve aussi dans le "Strong Mayor System", est la possibilité de conflits continuels entre le "Board of Control" élu par toute la population et le conseil.

Le second réside dans le fait que rien n'assure que les "Boards of Control" soient homogènes et, de fait, ils ne le sont pas d'ordinaire.

La Commission, qui a préconisé l'homogénéité au niveau de l'exécutif, n'a donc pas cru devoir recommander cette forme de gouvernement.

Certains ont déjà prétendu, peut-être avec raison, qu'il y a une certaine ressemblance entre le comité exécutif de la cité et le "Board of Control" des villes ontariennes. C'était peut-être vrai jusqu'en novembre dernier, mais cela ne le sera certainement plus si le sys-

tème politique que la Commission a recommandé est mis en vigueur. En tous cas, les défauts du "Board of Control", dont la Commission vient de parler, n'existeront pas. Le Commission espère qu'il y aura aussi peu de conflits entre le comité exécutif et la majorité du conseil qu'il n'y en a dans les systèmes parlementaires de nos provinces entre le cabinet et la majorité de la Chambre. D'autre part, le comité exécutif sera homogène.

**4 - L'exécutif, c'est un officier nommé par un gouvernement supérieur, comme à Paris, à Amsterdam, à Rio de Janeiro et à Buenos Ayres.**

La Commission n'a pas trouvé d'application de ce système sur le continent nord-américain. Il lui a paru incompatible avec l'autonomie dont jouissent depuis longtemps les villes des Etats-Unis, de l'Angleterre, du Canada et de la province de Québec en particulier.

**5 - L'exécutif, c'est un comité nommé par le conseil.**

Cet exécutif est habituellement responsable envers le conseil du "planning" et de l'administration de la ville.

C'est le genre d'exécutif que Montréal connaît depuis 1921.

Il existe aussi un autre système administratif : celui connu sous le nom de "conseil-gérant" où le rôle exécutif est rempli par un gérant nommé par le conseil. M. A. Robson n'en parle pas, probablement parce qu'il n'existe que dans une grande ville, celle de Cincinnati, mais il fonctionne dans un grand nombre de petites villes canadiennes et américaines.

Les caractéristiques de ce mode administratif, telles que données par International City Managers' Association dans "Recent Council Manager Developments", sont :

"A small council elected at large on a non-partisan ballot determines all municipal policies which are not set forth in the charter itself, adopts ordinances, votes appropriations, and is required to appoint a chief executive officer called a city manager. The council is the governing body of the city, and the city manager is its agent in carrying out the policies which it determines."

Ce système a été discuté dans le premier rapport de la Commission, mais il l'a été plutôt dans l'optique de ce qu'il implique au point de vue politique. Comme la Commission a alors jugé que même sous ce seul aspect, il n'est pas praticable pour une grande ville comme Montréal, elle ne croit pas nécessaire de débattre ici les avantages et les inconvénients qu'il comporte au point de vue administratif, bien qu'elle l'ait longuement fait au cours de ses délibérations, particulièrement lorsqu'elle a pris connaissance de ce qu'a écrit Plunkett au sujet de ce système aux pages 27, 28, 29 et 30 du volume cité précédemment.



## Analyse du système administratif de Montréal

La cité est actuellement gouvernée par un maire élu, par un conseil composé de soixante-six conseillers, dont trente-trois élus par les locataires et propriétaires, trente-trois par des propriétaires seuls, à raison de six dans chacun des onze districts et par un comité exécutif qui se compose du maire et de six conseillers nommés par le conseil.

Depuis le premier rapport de la Commission, à la suite d'un referendum tenu lors des dernières élections municipales en octobre dernier, en vertu d'une loi de la Législature, les trente-trois conseillers nommés par des corps publics sont disparus de la scène municipale.

Le maire est le premier magistrat de la cité. Il la représente en toutes fonctions honorifiques.

Bien qu'il fasse automatiquement partie du comité exécutif, il ne peut en être le président.

Il a le droit de soumettre des observations et des suggestions au conseil.

Il est d'office membre de tous les comités ou commissions nommés par le conseil et formés de conseillers.

Il a le pouvoir de convoquer des assemblées spéciales du conseil dont il détermine lui-même l'ordre du jour, et les officiers et employés de la cité sont tenus de lui fournir tous les renseignements, documents et rapports qu'il juge nécessaires à cette fin.

Le maire exerce le droit de surveillance, d'investigation et de contrôle sur tous les services et les officiers de la cité et veille spécialement à ce que les revenus de celle-ci soient perçus et dépensés suivant la loi.

Il veille aussi à ce que les dispositions de la loi, les règlements et les ordonnances du conseil soient fidèlement et impartialement exécutés.

Il a le pouvoir de soumettre au conseil tout projet qu'il croit nécessaire et utile au bien-être de la cité.

Dans l'exercice de ses fonctions, le maire a le droit, en tout temps, de suspendre un officier ou un employé, sujet à son obligation de faire rapport au conseil, à la prochaine occasion, en donnant par écrit les raisons de cette suspension qui dure jusqu'à ce que le conseil en ait décidé autrement.

Il a le droit de refuser de signer les règlements, résolutions, obligations ou contrats qu'on doit lui présenter pour signature et, dans le cas où il utilise ce droit, ces documents doivent être de nouveau soumis au conseil.

Le conseil a principalement pour fonctions de légiférer quand un projet de règlement lui est soumis par le comité exécutif, de voter les crédits et les taxes, de nommer le directeur des services ainsi que de nommer les directeurs de services, ces derniers sur la recommandation du comité exécutif cependant.

Le comité exécutif exerce "les fonctions exécutives du gouvernement de la Cité" qui sont considérables et peuvent être résumées comme suit :

Il prépare et soumet au conseil :

- a) le budget annuel;
- b) toute demande pour l'affectation du produit des emprunts et pour tout autre crédit requis;
- c) tous les règlements;
- d) toute demande pour virement de fonds ou de crédits déjà votés;
- e) tout rapport sur les taxes, permis ou licences qui doivent être imposés;
- f) tout rapport recommandant l'octroi de franchises et de privilèges;
- g) tout rapport se rapportant à l'échange ou à la location par bail emphytéotique d'un immeuble appartenant à la cité et en outre à la location de ses biens meubles ou immeubles, lorsque la durée du bail excède un an.
- h) tout autre rapport dont l'objet n'est pas déclaré être de la juridiction exclusive du comité exécutif.

Pour l'aider dans l'exercice de ses responsabilités, le comité exécutif a des conseillers dans la personne des directeurs de services qui sont des administrateurs de carrière.

Les directeurs de services sont nommés, suspendus ou destitués par le conseil, mais sur un rapport du comité qui ne peut pas être amendé. Ils dirigent chacun un service administratif dont ils sont responsables au comité, et ils ont le droit de choisir, de nommer ou de remplacer leurs subalternes, avec l'approbation du comité cependant.

Le comité exécutif peut aussi, sur rapport du directeur du service intéressé cependant, faire d'autres actes administratifs, comme :

- a) accepter des cessions gratuites;
- b) donner des noms aux rues, ruelles et places publiques de la cité;
- c) approuver tout plan de subdivision ou de resubdivision d'un immeuble;
- d) annuler tout solde de crédits, quand les fins pour lesquelles ces crédits ont été votés sont réalisées;
- e) suspendre l'émission de tout permis de construction, de réparation ou d'agrandissement non conforme à un projet de règlement de zonage;
- f) vendre des biens appartenant à la cité, dont la valeur n'ex-cède pas cinq mille (\$5,000.00) dollars.

De plus, il fixe le salaire de tous les employés, excepté ceux du directeur des services, du président de la commission du service civil, du président et des commissaires du bureau de revision des estimations.

Toute communication entre le conseil et les différents services doit se faire par son entremise.

On peut dire qu'en plus de la responsabilité fondamentale qu'il a d'arrêter les politiques et de les amorcer, il est chargé, implicitement du moins, de la surveillance et du contrôle des services.

Comme dans toute grande entreprise, le gouvernement de la ville comporte deux genres d'activités presque aussi importantes l'une que l'autre.

La première consiste à décider dans les grandes lignes ce qui doit être fait et quand cela doit être fait, ainsi qu'à trouver les sommes d'argent nécessaires pour le faire de même qu'à veiller à ce que ce soit fait. Le conseil et le comité exécutif se partagent ce domaine.

L'autre est celle de l'exécution, comme la construction des édifices municipaux, leur entretien, le maintien du bon ordre dans la ville, l'extinction des feux, le pavage des rues, la construction des égouts, etc. Cette activité relève des services administratifs de ligne de la cité, tels que les services des travaux publics et de la voie publique . . . aidés des services auxiliaires, tels que le service des achats, le contentieux . . .



La cité a aussi un officier désigné sous le titre de **directeur des services**.

Sa nomination, sa suspension ou son renvoi, de même que son salaire relèvent directement du conseil, sans rapport préalable du comité exécutif. Il est l'intermédiaire obligé entre l'exécutif et les directeurs de services, de même que le coordonnateur des services administratifs.

Il doit assister à toutes les séances du comité exécutif et il a droit de prendre part à ses délibérations, mais il ne peut voter.

Il a en plus le droit de verser au dossier, s'il le juge à propos, ses propres conclusions sur toute affaire soumise au comité exécutif et de faire rapport au conseil de toute question qui, à son avis, devrait être portée à la connaissance de ce dernier.

Il peut exiger de tout fonctionnaire ou employé municipal qu'il lui fournisse les rapports qu'il lui demande.

Il doit aussi remplir tous les devoirs qui lui sont assignés par le comité exécutif.

Il est, suivant l'esprit de la loi, le principal conseiller du comité exécutif.



La ville a actuellement seize services administratifs : le contentieux, le service de santé, le service des travaux publics, le service de la police, le service des finances, le secrétariat municipal, le service d'incendie, le service du bien-être social, le service des achats et magasins, le service d'urbanisme, le service de la voie publique, le service des parcs, le service des estimations, le service de la circulation, le service des permis et inspections et le service du personnel.

La ville a aussi un bureau du vérificateur, un bureau de révision des estimations et une commission du service civil qui sont considérés comme des services au point de vue de l'administration.

Le conseil peut, par règlement, sur rapport du comité exécutif, décréter la fusion ou l'abolition de ces services et en créer de nouveaux.

En fait, les deux derniers services énumérés, soit le service des permis et des inspections et celui du personnel, ont été créés tout récemment.



## CONSTATATIONS D'ORDRE GENERAL

On peut dire qu'il y a actuellement à l'hôtel de ville quatre puissances administratives plus ou moins indépendantes les unes des autres et dont les responsabilités chevauchent souvent : le maire, le conseil, le comité exécutif et les directeurs de services. C'est là évidemment un vice majeur.

Pour ce qui est du conseil, il constitue l'autorité législative mais il a aussi des pouvoirs administratifs. Ils sont en général bien définis. Ils sont au surplus peu considérables, bien qu'ils devraient l'être moins encore.

Cependant, il en va différemment du maire et du comité exécutif. Leurs attributions administratives sont étendues et, sur bien des points, empiètent les unes sur les autres, quand elles ne s'opposent pas. C'est là un défaut qu'il y aurait lieu de corriger en donnant toutes les responsabilités administratives, soit au comité exécutif, soit au maire. Dans ce dernier cas, point ne serait besoin de comité exécutif.

La Commission a déjà mentionné dans son premier rapport qu'elle a opté pour un comité exécutif sans réel partage d'autorité administrative avec qui que ce soit.

En effet, l'unité de commandement que facilite une autorité bien hiérarchisée suppose, d'ordinaire, qu'un subalterne ne devrait pas être susceptible de recevoir des ordres à la fois de deux supérieurs d'égale autorité. Faute de respecter ce principe, on risque de semer la confusion aux échelons inférieurs.

Quant aux directeurs de services, ils sont en fait les gérants de leur service respectif, sous la surveillance et le contrôle du comité exécutif.

Ils ont en effet, en ce qui concerne leurs services, à peu près les pouvoirs accordés aux gérants de villes par la Loi des Cités et Villes de la Province. Il n'y a pas à ce niveau de duplication d'autorité.

Pour ce qui est du directeur des services, sans être un gérant à proprement parler parce que, entre autres raisons, il n'est pas responsable de l'administration des services, le fait d'avoir le pouvoir de demander des rapports à tout fonctionnaire ou employé, de "verser au dossier, s'il le juge à propos, ses propres conclusions sur toute affaire soumise au comité exécutif, de faire rapport au conseil de toute question qui, à son avis, devrait être portée à sa connaissance", ainsi que le fait de siéger au comité exécutif en font un officier d'une envergure considérable et lui confèrent le moyen, sinon l'obligation, d'assurer la coordination entre les différents services administratifs.

On peut affirmer qu'il est la figure centrale des services administratifs de la ville.

La Commission estime que le système administratif, au niveau des services, tel qu'il existe depuis 1921, n'est pas mauvais et que s'il n'a pas mieux fonctionné, ses déficiences ne lui sont pas intrinsèques, mais dépendent plutôt des vices du régime politique que la Commission a d'ailleurs recommandé de modifier radicalement.

A cause d'un conseil et d'un comité exécutif hétéroclites sur le plan politique et d'un comité exécutif formé de telle sorte qu'il ne pouvait pas être homogène, le système administratif de la ville ne pouvait pas donner son plein rendement.

Le régime politique tel qu'il existait jusqu'à l'automne dernier et même le régime actuel ne permettent pas de savoir exactement où est l'autorité tant administrative que politique.

Voici d'ailleurs ce que disait de ce système M. K.B. Callard, dans le livre "Great Cities of the World, their Government, Politics and Planning", édité par A. Robson que nous avons déjà cité :

"Such, in outline, is the complex structure of Montreal's government. Within it may be found elements of a "mayor and council" system, a "weak" mayor, a "strong" mayor, government by commission and of a city manager system... Simplification is not introduced in choosing the council by a mixture of appointment, a narrow property franchise and a wider property franchise. This remarkable amalgam is intelligible, if at all, only against the background of municipal and provincial politics."

Quand quelque chose ne va pas dans la haute administration d'une entreprise, il ne faut pas s'étonner de trouver des lacunes aux paliers inférieurs.

Le manque d'homogénéité au sein du principal corps politique et administratif de la cité a amené d'abord un jeu de balance et de compromis parmi les élus, puis une absence de direction forte et unique, ce qui devait forcément provoquer des abus chez certains administrateurs de services ou des tâtonnements et la crainte des initiatives chez d'autres.

Cette absence d'une direction forte et unique a de plus encouragé des membres de l'exécutif et du conseil à s'occuper, malgré les dispositions de la charte, de questions sur lesquelles ils n'avaient en droit aucune juridiction et même à donner des ordres de nature à saboter les programmes établis par l'administration et les services.

D'autre part, certains directeurs ont profité des faiblesses au niveau de la direction supérieure pour se créer des "empires séparés", suivant l'expression des experts de Woods, Gordon & Cie, lorsqu'ils ont souligné avec raison des lacunes de coordination dans le travail des services.

A ce sujet, la Commission constate que la situation de Montréal est un peu comparable à celle qui prévalait à New-York, du moins antérieurement à 1950, si on s'en rapporte au mémoire du Mayor's Committee on the Management Survey of the City of New York, en 1953 :

**"Most commissioners run their departments and their budgets with a fierce competitive drive for increased programs, increased manpower, more equipment and buildings, and greater budgets. Their**

immediate response when economies are suggested is, "...nothing can be saved".

"It is not too much to say that there is no general effective desire to economize, while there is every desire to expand and push up the costs of running the business of the City. There are exceptions, but they are few and far between. The famous commissioners are not frugal administrators; they are big spenders. Their effort at economy may give us more service for the same money; it will not give us less expense or fewer activities.

"In presenting this finding, we are not condemning the enthusiasm of the commissioners for their work. Each commissioner or other department head is understandably concerned primarily with the accomplishments of his own department, and frequently he does not see the picture of the City as a whole. This devotion to one's own department is characteristic within many large private industries as well. However, in their case the profit motive, vigorously pressed by top management and the board of directors, prevents any one department head from spending more than is justified by the value of what he contributes to the entire enterprise. And what is more, in business the accounts are set up to reflect this contribution as far as that is possible.

"No such control exists in the case of a governmental enterprise. The department head is ordinarily judged not by how much it costs to run his department, but by what services he renders to the public. It is natural for the Police Commissioner to want to give the maximum possible protection to the public;

"We charge this situation to a management system that fails to provide incentives for economy, a feeling of teamwork for effective action throughout the City, or a strong chain of command from the top down, which binds closely together those who are eager for efficiency and economy because they must take the blame for taxes with those who push up the costs because they are enthusiastic about their work."

La Commission pourrait résumer ses constatations en disant que la structure du système administratif de Montréal nécessite certaines modifications pour assurer l'unité de direction, une meilleure coordination de même qu'une autorité à base démocratique et bien hiérarchisée, en tenant compte du principe que la responsabilité d'un corps élu n'est pas de faire le travail mais de veiller à ce qu'il soit bien fait.



## RECOMMANDATIONS

Les recommandations que la Commission a faites dans son premier rapport qui concernait particulièrement le régime politique de la cité corrigent indirectement certains vices du système administratif actuel.

Elle est cependant d'avis qu'il y a encore lieu d'y apporter quelques modifications : les premières, dont la mise en application nécessiterait l'intervention de la Législature; les secondes, qui pourraient être mises en vigueur par les autorités municipales elles-mêmes en vertu des pouvoirs qu'elles ont déjà.

La plupart de ces recommandations sont, il va sans dire, amenées par les constatations d'ordre général que la Commission a faites. Les autres par contre sont le fruit de constatations particulières. Dans ce dernier cas, la Commission en fait part avant sa recommandation que d'ordinaire elle motive ensuite.

Ce chapitre traite de plus de certaines questions dont la Commission a discuté d'elle-même ou qu'on lui a soumises, mais au sujet desquelles elle n'a pas cru devoir faire de recommandations visant à modifier l'état de choses actuel.



## RECOMMANDATIONS PREMIERES

### LE MAIRE

La Commission a déjà recommandé au mois d'août dernier que le maire n'ait à peu près pas de pouvoirs administratifs, et elle croit devoir souligner aujourd'hui qu'elle n'a pas changé d'avis à ce sujet.

Comme c'est là une recommandation qui, dans l'esprit de la Commission, est fondamentale et que, dans son premier rapport, elle ne l'a que sommairement motivée, se contentant d'énoncer le principe de l'autorité administrative unique, elle désire maintenant exposer plus longuement les motifs de sa décision.

La Commission croit que, en théorie du moins, le mode administratif actuel est bicéphale, ce qui est à déconseiller comme elle l'a déjà mentionné.

Au surplus, le danger demeure toujours qu'avec un maire élu par tous les contribuables et faisant automatiquement partie du comité exécutif, ce dernier soit, à un moment donné, non homogène. Ce serait là un défaut sérieux que tout le monde a d'ailleurs condamné, et qui est aggravé par le fait que le maire et le comité exécutif ont une certaine juridiction égale et indépendante l'une de l'autre sur les services et les officiers de la cité.

Il lui paraît également anormal qu'un maire, qui serait chef de parti, et par conséquent le principal intéressé dans les débats alors qu'il devrait être impartial, préside les réunions du conseil qui sont des assemblées délibérantes. Dans les parlements, les présidents des chambres sont élus par les chambres elles-mêmes, et même s'ils sont membres d'un parti, et d'ordinaire du parti majoritaire, ils ne sont pas les principaux intéressés dans les débats auxquels, au surplus, ils n'ont pas droit de participer.

D'autre part la Commission a deux recommandations secondaires à faire à son sujet.

Le maire devrait garder le droit de vote qu'il a actuellement comme président du conseil.

S'il veut démissionner, sa démission devrait prendre effet dès qu'il la remet, signée de sa main, au greffier de la cité. Actuellement, le maire peut se démettre de ses fonctions en transmettant sa démission au greffier, mais celle-ci est de nul effet tant qu'elle n'a pas été acceptée par le conseil.

La Commission croit en effet que les temps sont révolus où, dans une municipalité comme Montréal, un conseil pouvait, en théorie, forcer un maire à demeurer en fonctions. Tout homme devrait être absolument libre de discontinuer de servir dans une fonction publique.

## LE CONSEIL

Dans son premier rapport, la Commission a recommandé dans l'ensemble, comme système politique de la cité, l'adoption du régime parlementaire avec, somme toute, un cabinet, sans cependant aller jusqu'aux ministères.

La Commission a aussi souligné qu'elle a constaté que le régime des partis existe en fait depuis longtemps à l'Hôtel de ville et qu'il y est à demeure, comme il l'est un peu partout dans les autres grandes corporations municipales du monde, même en Angleterre.

De l'admission même de la "Royal Commission on Local Government in Greater London" dans le rapport qu'elle a fait en octobre 1960 :

"Indeed, it seems to us that under present day conditions party politics are a necessary part of the democratic process in local government, at any rate in a great city."

Pour qu'un régime parlementaire fonctionne au mieux, il faut, de toute évidence, un groupe majoritaire, mais aussi un groupe minoritaire agissant qui ait les moyens de se renseigner, de maintenir l'opinion publique en éveil et de collaborer par ses avis, ses critiques constructives et même par ses objections à la bonne administration de la chose publique.

D'ailleurs, Crawford, dans "Canadian Municipal Government" (University of Toronto Press, 1954) p. 56, dit :

"The lack of an opposition means that there is no one person or group whose duty it is to look for the flaws in the proposals made to council and thereby to protect the citizens against ill-advised action. Here again, what is everyone's business is frequently that of none. The situation is complicated by the fact that a member may hesitate to call attention to the shortcomings in the proposals of a fellow-

member whose support he may subsequently require for one of his own proposals. Frequently proposals of dubious value are adopted by councils, not because the members approve of them, but for want of any one who will assume the thankless task of criticizing and opposing them."

### **Chef de l'opposition**

La Commission n'a pas parlé d'un chef de l'opposition ou, si l'on veut, d'un chef de la minorité opposante au conseil, croyant qu'avec le système qu'elle préconisait une opposition cohérente continuerait d'exister comme sous la plupart des régimes précédents.

A la lumière de l'expérience de ces derniers mois, la Commission croit qu'il devrait y avoir au conseil un chef officiel de l'opposition.

La Commission recommande donc qu'il y ait au conseil un chef de l'opposition dûment élu qui ait les moyens de bien remplir son rôle, c'est-à-dire qui ait une indemnité raisonnable, un bureau permanent à l'Hôtel de ville ainsi qu'un personnel adéquat comprenant un chef de cabinet ou autre fonctionnaire et des secrétaires.

Dans le contexte actuel, il reste cependant un problème à résoudre : c'est celui de faire élire ce chef de l'opposition.

A ce sujet, la Commission suggère qu'à l'assemblée du conseil où le président du comité exécutif est choisi, tous les conseillers présents qui n'auraient pas voté pour le président élu constituent en principe l'opposition et choisissent immédiatement, parmi eux, ce chef de l'opposition, dont la durée du mandat serait celle du conseil.

La Commission désire ajouter qu'elle n'en est venue à cette recommandation qu'après de fortes hésitations devant l'aspect nouveau de ce poste dans le domaine municipal et la réelle difficulté de trouver le mode idéal d'élection de ce personnage.

Elle était divisée sur l'opportunité de faire une telle suggestion mais a finalement décidé d'en faire mention croyant que certains

avantages au point de vue de l'intérêt public justifient la création de ce poste.

### **Pouvoirs**

En ce qui concerne les fonctions du conseil dans le cadre de l'organisation municipale, la Commission n'a recommandé dans son premier rapport qu'une seule modification mais qui est importante.

Actuellement, le conseil exerce tous les pouvoirs de la cité, sauf dans les cas où il est autrement statué, ce qui fait en pratique que tout ce qui n'est pas de la juridiction exclusive du comité exécutif est de celle du conseil. La Commission a pensé qu'il serait mieux que ce soit l'inverse, et elle a suggéré que le comité exécutif exerce tous les pouvoirs de la cité que la loi n'attribue pas spécifiquement au conseil.

Elle recommande maintenant de ne laisser au conseil que les pouvoirs qui lui seraient spécifiquement attribués par la charte, compte tenu des modifications que la Commission suggère quand elle traite ci-après des pouvoirs du comité exécutif, modifications qui tendent à enlever au conseil certains pouvoirs d'ordre purement administratif.

Les pouvoirs du conseil seraient tout de même considérables mais se borneraient en substance aux problèmes majeurs de la réglementation, du vote des taxes et des crédits, de la nomination du directeur des services et des directeurs de services.

Les recommandations suivantes n'ont trait qu'à des questions de procédures.

### **Démission d'un conseiller**

La Commission croit que le conseil ne devrait pas pouvoir forcer un conseiller qui veut démissionner à demeurer en fonctions.

Tout comme dans le cas du maire, la démission d'un conseiller devrait prendre effet dès qu'il la remet, signée de sa main, au greffier de la cité.

La loi devrait mentionner que dès qu'un conseiller a accepté une fonction que la charte déclare incompatible avec celle de conseiller, cette dernière devient automatiquement vacante.

Cette question peut paraître bien secondaire, mais la Commission sait qu'elle a donné lieu à des complications qui auraient pu mettre les intéressés dans des situations difficiles.

#### **Ajournements des séances**

Le conseil ne devrait plus être tenu de s'ajourner nécessairement au jour juridique suivant, et ainsi de jour en jour, jusqu'à ce qu'il ait décidé positivement ou négativement des questions inscrites à l'ordre du jour. Il devrait pouvoir être absolument maître de sa décision quant à la date de tout ajournement.

La situation actuelle fait que le conseil siège fréquemment jusqu'à minuit moins cinq minutes le jeudi soir, par exemple, et s'ajourne alors jusqu'à minuit et cinq minutes le vendredi matin, pour ne siéger alors que quelques minutes, de façon à ne siéger réellement que le lundi suivant.

Il arrive aussi que les conseillers ne voulant pas tenir de séance un certain jour sont obligés de s'entendre, de façon qu'il y ait au moins le quorum nécessaire pour permettre l'ajournement au lendemain. La loi n'est donc qu'une cause d'ennuis pour les conseillers sans atteindre le but pour lequel elle avait été adoptée.

#### **Quorum**

Le quorum des séances du conseil devrait être de quinze conseillers, sur le nombre proposé de quarante-cinq.

## LE COMITE EXECUTIF

Dans son premier mémoire, la Commission a recommandé de le maintenir et d'en faire un corps homogène et puissant qui, à toute fin pratique, serait un cabinet, à savoir, le centre du pouvoir administratif de la cité. Elle n'est pas allée cependant, on s'en rappellera, jusqu'à préconiser des ministères.

La Commission a fait cette recommandation en se basant sur la similitude qui existe entre l'administration d'une province et celle d'une grande ville comme Montréal.

Bien que cette forme d'organisation municipale lui ait été suggérée par plusieurs grandes associations de Montréal, elle a cru, dans le temps, innover en la recommandant.

Or, au cours des études que la Commission a faites quant à la deuxième partie de son mandat, elle a pu se rendre compte que déjà, en 1955, M. Donald C. Rowat, Associate Professor of Political Science au Carleton College d'Ottawa, a recommandé cette forme d'administration dans son livre "Your Local Government", où il se demande, à la page 34, pourquoi les villes ne seraient pas administrées par un cabinet, et la Commission croit devoir citer :

### "Why not a Cabinet ?

"Neither the Board of Control nor the Executive Committee system, then, seems to provide as good a balance between the need for representation and the need for efficiency as does the Cabinet system of responsible government used by the senior governments. It is worth noting that several of the small provinces, in which the Cabinet system has worked well, are smaller in population than the largest cities in Canada. Indeed, the population of Prince Edward Island (under 100,000) is less than that of the ten largest cities, while the population of Montreal (over 1,000,000) exceeds that of any

province except British Columbia, Ontario and Quebec. Why, then, has the Cabinet system not been used as the basis for a form of city government? One reason, perhaps, is that Canadian cities have tended to copy forms of local government developed in the United States. They have been influenced far more than have the higher levels of government by American democratic experiments. In fact, they have been so eager to adopt American methods that they have not always waited to benefit from American mistakes. One such mistake has been to separate and disperse powers rather than to concentrate them in a single body such as a small Council or responsible Cabinet.

"Another reason, no doubt, is that the Cabinet system implies party government. The Cabinet must be supported in its policies by a majority party in the Legislature (or Council). Yet municipal elections in Canada have been traditionally non-partisan. The strength of this non-partisan tradition is hard to explain, especially in view of Canada's vigorous provincial and national parties and the participation of parties in local elections in England and most parts of the United States. Perhaps the tradition was imported near the end of the last century after the local non-partisan movement in the United States had become strong, but before the party battle had become well established in English local politics. At any rate, there now appears to be a trend in Canada toward greater party participation in city elections. Although the non-partisan tradition is still so strong that civic candidates hesitate to use a party label, many of them are affiliated with one or other of the political parties.

"Some municipal observers are convinced that the introduction of the party battle would stimulate greater interest in local elections, as it has done in England and the United States. It would perhaps also encourage a better choice of candidate. A party would choose carefully before it placed its stamp of approval on a candidate, for it would be held responsible as a party for his actions..."

Après cet exposé, M. Rowat soulève de lui-même deux objections au système de cabinet, objections qu'il rejette pour terminer ensuite son argumentation par le paragraphe suivant :

"In any case, the advantages of the Cabinet system are such that perhaps it would be worth trying it out and taking a chance on these objections. It might even be possible, with further study and experiment, to develop a special municipal form of the Cabinet system that would overcome them."

Tout comme le cabinet est responsable à la chambre de l'administration de la province, ainsi le comité exécutif devrait être seul responsable au conseil de l'administration de la ville.

Il y a avantage en effet tant au point de vue administratif qu'au point de vue politique à n'avoir qu'une autorité.

De plus, dans les pays démocratiques, cette autorité doit être soumise au verdict populaire.

"The most doubtful and difficult question connected with the administrative organization of a progressive democracy concerns its ability to obtain and to keep popular confidence. Democracies have almost uniformly distrusted administrative officials who tend to escape direct popular control,"

dit Herbert D. Croly, dans "Progressive Democracy", p. 371 (New York : Macmillan, 1915.)

La Commission en vient maintenant à la question de la démarcation des attributions entre le comité exécutif et les fonctionnaires.

S'il est assez facile de définir d'une façon précise les droits et les pouvoirs du conseil et du comité exécutif au regard l'un de l'autre, il est par contre difficile en pratique de répartir exactement et dans tous les domaines les pouvoirs et les attributions entre le comité exécutif d'une part et d'autre part, les administrateurs nommés à qui la Commission veut laisser la responsabilité de l'exécution.

Plusieurs autorités en administration publique sont d'accord sur ce point, telles que Frank J. Goodnow (*Politics and Administration*) et N.E. Dimock, (*Modern Politics and Administration*), ainsi que James E. Pate que la Commission cite de nouveau :

"The attempt to dissociate policy and administration, as a basis for identifying any form of government, is unreal and rather futile. The relation between the two is similar to that of law and fact, described by John Dickinson, who says that "matters of law grow downward into roots of fact, and matters of fact reach upward... into matters of law."<sup>1</sup> The difficulty of separating the functions of policy making from those of policy execution is comparable to that of separating the legislative, executive, and judicial powers of government, which James Madison analyzed in the celebrated Federalist essays. Madison commented on the necessity of blending and connecting powers; and, as he said, separation of powers means no more than that "the whole power of one department" should not be exercised by the same hands which possess the whole power of another department."<sup>2</sup>

<sup>1</sup> John Dickinson, *Administrative Justice and the Supremacy of Law in the United States*, pp. 54-55. Cambridge : Harvard University Press, 1927.

<sup>2</sup> James Madison, in the *Federalist*, Nos. 47 and 48.

Plunkett est du même avis. Il va même jusqu'à affirmer que c'est impossible, comme on peut le voir dans la citation suivante :

"...in fact "policy begets administration and administration begets policy". Consequently, it is not possible to draw a clear line of demarcation."

Dans le système conseil — comité exécutif — directeurs de services, le comité exécutif et les directeurs de services s'occupent de questions administratives et on se trouve en présence de la même difficulté qui est admise, en ce qui a trait à la répartition des tâches entre le conseil et le gérant, par International City Managers' Association dans la troisième édition de son livre "The Technique of Municipal Administration", (1947) page 23, où il est dit :

"It is the theory of the council-manager plan that the council determines the policies of the municipal government while the city manager administers those policies. To understand the distinction between the role of the council and that of the city manager, it is important to remember that policy is determined by the council and administered by the city manager; in other words, both the council and the city manager deal with municipal policy. This is not to say that the council deals only with policy and the city manager only with administration, a distinction which it is quite impossible to make. No one can divide the subject matter of municipal government into two categories, policy and administration, in order to assign them as exclusive provinces to the council and city manager respectively."

Au surplus, la Commission a conclu des études qu'elle a faites qu'il n'y aurait même pas avantage à délimiter exactement et dans tous les domaines les pouvoirs administratifs du comité exécutif au regard de ceux des directeurs de services.

Hadfield et MacColl dans leur livre intitulé "British Local Government" (London), à la page 127, sont catégoriques sur ce point :

"It is customary to begin with a demarcation of frontier between policy, the function of the elected representative, and administration, the function of the official. This is a workable distinction in central government where the Minister is only concerned with the broadest of views, and with specific grievances. In our opinion, it has not much meaning in modern local government, the usefulness of which lies in the dose of public participation and responsibility that is injected at an administrative level. In personal services it is the details of administration which are often most likely to affect the outside consumer, and the councillors are the representatives of those consumers, and so bound to be interested in the details."

Certains membres de la Commission ne partagent pas cette opinion mais se sont ralliés à cette idée devant la difficulté technique de définir, dans tous leurs détails, les devoirs et pouvoirs de chacun.

Une démarcation précise entre l'autorité des élus et les pouvoirs des administrateurs nommés semble irréalisable selon les modes administratifs acceptés de nos jours.

### **Pouvoirs**

La Commission recommande que le comité exécutif conserve d'abord toutes les attributions qu'il possède actuellement et obtienne ensuite non seulement celles suggérées dans son premier rapport, mais aussi les suivantes.

Il devrait avoir explicitement un droit de surveillance, d'investigation et de contrôle sur tous les services et les fonctionnaires et l'obligation de veiller à ce que les revenus soient perçus et dépensés suivant la loi et les ordonnances du conseil.

Dans l'opinion de la Commission, le comité exécutif doit constituer une "gérance collective" et comme dans une grande entreprise commerciale, le gérant doit avoir et a d'habitude le pouvoir de s'intéresser de très près à l'administration de chacune des divisions de l'entreprise, ainsi devrait-il en être du comité exécutif.

Le comité doit prendre l'initiative des politiques ou du moins en être le censeur et l'administrateur; c'est là son rôle principal auquel il devrait consacrer la majeure partie de son temps en ne se réservant au point de vue de l'administration des services et de l'application des règlements que la haute surveillance.



La Commission recommande maintenant que certaines attributions administratives secondaires, qui relèvent actuellement du conseil, soient confiées au comité exécutif.

La Commission croit que le ou les greffiers de la Cour municipale ne devraient plus être nommés par le conseil mais bien par l'avocat en chef, avec l'approbation du comité exécutif.

En ce qui concerne les huissiers de la Cour municipale, ils devraient continuer d'être nommés par le juge en chef de la Cour municipale, mais avec l'approbation du comité exécutif et non plus avec l'autorisation du conseil.

Le conseil ne devrait plus avoir de juridiction sur les noms de rues et de places publiques. Le comité exécutif devrait seul avoir le pouvoir de donner des noms aux rues et aux places publiques de la ville et de les changer s'il le juge à propos.

La Commission a recommandé, dans son premier rapport, que le comité exécutif seul approuve les plans de subdivisions ou de resubdivisions ou de lotissement des immeubles, selon les normes qu'il peut lui-même déterminer de temps à autre. Ceci devrait impliquer que le comité pourrait prohiber toute subdivision s'il ne trouvait pas suffisante la largeur ou la profondeur du ou des lots ou si les rues prévues ne concordent pas avec le plan général de la cité. Il y aurait donc lieu de biffer de la charte l'article qui permet au conseil de réglementer la subdivision en lots et en rues de tous terrains situés dans la cité. La Commission est de cet avis parce qu'il n'est pas facile en pratique de procéder par réglementation dans le cas de subdivisions.

## **Divers**

### **Signature des contrats**

Actuellement, les contrats qui sont accordés par le comité exécutif sont signés par le président ou son délégué, qui doit être un autre membre du comité, et par le greffier.

Il semble qu'il y aurait possibilité de dégager, sans inconvénient, les membres de l'exécutif de cette obligation qui augmente leur travail de routine.

Les contrats pourraient être signés par le greffier et par le directeur du service que le contrat concerne.

### **Soumissions publiques**

La Commission ne recommande pas de changements de procédure quant aux demandes de soumissions publiques, à leur ouverture, à leur approbation ou à leur rejet.

D'ailleurs, aucun des directeurs de services intéressés que la Commission a entendus à ce sujet ne croit qu'il soit opportun de le faire.

La Commission croit que les différentes procédures suggérées ne pourraient pas fonctionner en pratique et causeraient plus d'inconvénients que la procédure actuelle qui donne, en somme, satisfaction à tous.

La Commission croit particulièrement qu'il est bon que les soumissions publiques soient ouvertes en séances régulières du comité exécutif, comme la chose se fait depuis longtemps.

Toutefois, pour le cas où un comité exécutif jugerait à propos, à l'occasion, ou pour une période indéfinie, de ne plus ouvrir les soumissions en séances régulières, la Commission recommande qu'il puisse, par résolution générale ou spéciale, permettre que les soumissions publiques soient ouvertes par le directeur des services, en présence du greffier de la cité et des soumissionnaires. Alors, ce serait le greffier qui paraferait les pièces importantes des soumissions et non plus le président ou un membre de l'exécutif.

### **Attributions spéciales du président**

Il doit d'après le système préconisé par la Commission être le chef de l'administration et en conséquence en être le porte-parole officiel.

Il garde non seulement son droit de vote, mais son droit de vote prépondérant au comité exécutif.

On devrait reconnaître officiellement son droit d'accès à tous les dossiers de la cité, pourvu qu'il les obtienne par l'entremise du directeur des services.

Il devrait avoir aussi le droit explicite d'être mis au courant verbalement de tout ce qui se transige dans les services municipaux et, à cette fin, il devrait pouvoir convoquer les directeurs de services ou autres employés, sans cependant avoir le droit de leur donner des instructions. Toutes les instructions, sauf celles données par résolution, devraient évidemment continuer d'émaner du comité par l'intermédiaire du directeur des services.

## LE DIRECTEUR DES SERVICES

La Commission est venue à la conclusion qu'il y a lieu de conserver le poste de directeur des services dont la fonction principale devrait être de faire le lien entre les services et le comité exécutif d'une part, et les différents services entre eux d'autre part, de façon à empêcher qu'ils ne fonctionnent comme des "empires séparés."

On a représenté à la Commission qu'un tel officier n'aurait plus sa place dans le régime parlementaire qu'elle a recommandé dans son premier rapport, et qu'il pourrait même constituer une entrave à son bon fonctionnement.

La Commission n'est pas de cet avis et juge qu'un directeur des services peut être très utile, sinon indispensable à l'efficacité du système préconisé.

Elle croit que ce fonctionnaire a toujours rendu de grands services et qu'il est appelé à en rendre encore à l'avenir. Entre autres, qui mieux que lui, étant donné la permanence de sa fonction et le caractère évidemment transitoire des administrations élues, peut assurer une certaine unité et une certaine continuité administratives, nécessaires à une bonne administration de la chose municipale.

Ses attributions actuelles sont, comme la Commission l'a dit dans son analyse du système administratif de Montréal, passablement étendues, sans cependant équivaloir d'une façon générale à celles d'un gérant d'entreprise ou d'un gérant de ville.

La Commission ne veut d'ailleurs pas d'un gérant à proprement parler, pour les motifs qu'elle a mentionnés dans son premier rapport.

D'ailleurs dans toutes les villes tant canadiennes qu'américaines où il y a un gérant, il n'y a pas, que la Commission sache, de comité exécutif ou administratif. Il n'y a qu'un conseil qui prend les décisions et un gérant qui prépare le budget, élabore les projets et qui, une fois les décisions prises, veille à leur exécution sous le contrôle du maire et du conseil.

Or la Commission a recommandé non seulement de maintenir les fonctions du comité exécutif, mais même de les renforcer parce qu'elle ne voit pas comment la ville pourrait être administrée sans lui.

C'est ce comité qui, en fait et en droit, est le gérant de la ville.

Partant de ce principe, pour ne pas dire de ce fait, il ne serait pas bon, dans l'opinion de la Commission, d'instituer en marge du comité exécutif une autre gérance.

Ce serait compliquer le système administratif de la ville et accroître les risques de heurts et de duplication d'autorité.

La Commission est bien au fait qu'à Québec, où il y a un conseil et un comité administratif un peu semblable au comité exécutif de Montréal, on considère dans certains milieux le directeur des services de cette ville comme un gérant.

Le directeur des services de la ville de Québec a peut-être, en effet, certains pouvoirs qui peuvent le faire classier, en théorie, comme un gérant de ville.

En pratique cependant il peut en être différemment.

La Commission est d'opinion que les pouvoirs que le directeur des services de Montréal détient présentement sont suffisants pour lui permettre d'être très utile à l'administration sans être étendus au point de porter ombrage aux élus du peuple. Pour cette raison, la Commission recommande de lui laisser les attributions et obligations qu'il a présentement, tout en les modifiant cependant quelque peu.

Ainsi, la charte devrait mentionner clairement — ce qu'elle ne fait pas actuellement — que cet officier doit assurer la coordination entre les différents services et organismes municipaux. Pour lui permettre d'assumer pleinement cette responsabilité, le directeur des services qui peut forcer tout fonctionnaire ou employé à lui fournir les rapports qu'il demande, devrait en plus avoir le droit d'exiger de tout directeur de services ou employé qu'il prenne part à toute réunion qu'il convoquerait. Le président de l'exécutif devrait cependant pouvoir assister à ces séances et prendre part aux délibérations.

De plus, le directeur des services devrait continuer de dresser l'ordre du jour des assemblées du comité exécutif mais il devrait le faire sous le contrôle du président du comité exécutif, sans être tenu toutefois de soumettre un rapport qu'il n'aurait pas eu raisonnablement le temps d'étudier.

Il est inutile en effet que le directeur des services prépare ou fasse préparer des dossiers pour les soumettre au comité exécutif, s'il n'a au moins l'assurance du président du comité exécutif que cet organisme va accepter d'en discuter ou s'il n'est lui-même d'avis que les autorités doivent absolument en discuter le plus tôt possible.

Il faut également éviter que les directeurs de services se livrent, à grands frais, et de leur propre chef, à l'étude de projets qui seront mis de côté dès que le comité exécutif en prendra connaissance.

## LES DIRECTEURS DE SERVICES

La Commission ne recommande aucune modification à leurs attributions, responsabilités et prérogatives.

Comme elle l'a déjà mentionné, ils devraient continuer d'être nommés, suspendus ou destitués par le conseil, sur rapport du comité exécutif, rapport qui ne peut être rejeté qu'à la majorité de tous les membres du conseil et qui ne peut être amendé.

Il a, en effet, paru à la Commission que, bien que la nomination, la suspension ou la destitution des directeurs de services soient des actes purement administratifs, ils sont suffisamment importants pour relever en dernier ressort du conseil.

### Les adjoints

En ce qui les concerne, la Commission ne croit pas qu'il y ait lieu de changer leurs titres et leurs attributions, comme la chose a été suggérée.

La Commission est d'avis que les directeurs doivent avoir des adjoints qui, tout en pouvant assumer certaines fonctions particulières, soient également au courant de la plupart des affaires de leur service et puissent ainsi non seulement être en mesure de les renseigner et de les conseiller mais aussi de les remplacer au pied levé.

## **SERVICES ADMINISTRATIFS**

Il semble normal que le conseil garde le pouvoir de décréter par règlement, sur rapport du comité exécutif, la fusion ou l'abolition des services et puisse de la même manière en créer d'autres.

Les services de la police, de l'urbanisme et des estimations, sont les seuls au sujet desquels la Commission fait des recommandations qui, pour être mises en vigueur, nécessitent des modifications à la charte.

## SERVICE DE LA POLICE

Parmi les services municipaux, il est l'un des plus importants. Il est, en effet, chargé de la protection des personnes et des biens des citoyens et doit veiller au maintien du bon ordre et de la moralité publique.

D'autre part, c'est le service qui a été l'objet des critiques les plus constantes et les plus acerbes. Une des raisons de cet état de choses est sans doute que ses activités le mettent en relations étroites et continues avec le public.

Mais ces critiques ont d'autres fondements dont la Commission n'a pas l'intention de discuter. Ce n'est pas son rôle non plus, celui-ci se bornant à constater que tout ne va pas pour le mieux dans ce service et à suggérer des réformes visant à l'améliorer.

Pour ce qui est des réformes à apporter, étant donné que l'Étude de Woods, Gordon & Cie en a déjà recommandé et que des spécialistes en la matière sont à procéder à une analyse en profondeur du système en vigueur dans ce service et vont, à ce qu'il semble, en suggérer, la Commission à cette phase de ses recommandations n'en fait qu'une, mais elle la considère de première importance.

Elle recommande la constitution d'une commission de police.

Un organisme de cette sorte pourrait, à son avis, rendre de grands services. Il en existe d'ailleurs dans plusieurs villes du Canada. En Ontario, il est même obligatoire pour toute "City" d'avoir un "Board of Commissioners of Police" composé du maire et de deux juges.

Ces "boards" dirigent les services de police et les chefs de police sont sous leur juridiction immédiate.

La commission proposée pour Montréal serait aussi composée du maire, qui en serait le président, et de deux juges de la Cour municipale de la cité.

La Commission désire faire remarquer que le maire dont il s'agit ici est un maire qui, par ailleurs, n'aurait que les attributions qu'elle lui a reconnues.

Les juges qui feraient partie de cette commission seraient nommés par le conseil, sur recommandation du comité exécutif, après entente avec le juge en chef, pour une période de cinq ans. Le fait qu'ils seraient membres de cette commission ne devrait pas les empêcher de remplir leurs fonctions habituelles.

La recommandation à l'effet que deux juges fassent partie de cette commission a pour but d'assurer à cette dernière une complète indépendance à l'égard des contingences politiques. Celle qui veut que ces juges soient des juges de la Cour municipale de Montréal est motivée par le fait que le traitement des juges municipaux est soldé par la ville et aussi par le fait que, de par leurs fonctions, ils sont en contact quotidien avec le service de la police dont ils sont à même d'évaluer le travail.

Cette commission n'aurait aucun pouvoir administratif. Son rôle consisterait à enquêter, quand elle le jugerait à propos, sur toute question qui relève du service de la police, à exercer un droit de regard sur ce service, à se rendre compte de ses besoins, à conseiller même le directeur et à faire au comité exécutif de temps à autre, ou tout au moins annuellement, un rapport qui devrait être rendu public.

Pour résumer, sa raison d'être serait double : renseigner davantage l'exécutif sur l'efficacité du service et aider ce dernier à obtenir, s'il y a lieu, les moyens de réaliser pleinement les fins pour lesquelles il existe.

Elle ne pourrait agir qu'en séance. Son quorum serait de deux membres.

Il n'est pas besoin d'ajouter que, pour pouvoir remplir son mandat, la commission devrait avoir un budget qui serait distinct de celui du service de la police. Il pourrait être inclus dans celui du directeur des services.

### **SERVICE D'URBANISME**

Une des fonctions importantes de ce service consiste à faire des recommandations relativement au zonage.

Toute personne quelque peu au courant des affaires municipales à Montréal admettra que, depuis nombre d'années, tout ne va pas pour le mieux dans ce domaine.

Les journaux en ont fait maintes fois écho et l'un d'eux, après avoir porté des accusations sérieuses, a recommandé, en mai 1960, que la procédure d'amendement des règlements de zonage soit la même à Montréal que dans les autres villes de la Province, où toute modification doit être soumise aux propriétaires par referendum.

A Montréal, les contribuables n'ont en effet aucun moyen de protection contre les modifications que le conseil apporte aux règlements de zonage, et la Commission a pensé qu'ils devraient en avoir.

Il serait peut-être fastidieux de procéder par referendum à cause des proportions que ce dernier pourrait prendre. Au surplus, il pourrait arriver qu'il soit d'intérêt public de modifier un règlement de zonage et que les contribuables consultés s'y opposent quand même.

Aussi, la Commission en est-elle venue à la conclusion de recommander la constitution d'un tribunal d'appel relatif au zonage, qui

serait composé du juge en chef de la Cour municipale, ou d'un autre juge municipal qu'il désignerait pour une période indéterminée, qui en serait le président et de deux autres membres que le conseil municipal nommerait sur la recommandation du comité exécutif, dont l'un serait un architecte suggéré par l'Association des Architectes de la Province de Québec et l'autre, un ingénieur, par La Corporation des Ingénieurs professionnels de Québec. Ces deux derniers membres seraient nommés pour cinq ans et ils ne devraient pas avoir fait partie du conseil municipal depuis au moins trois ans.

Quand une modification à un règlement de zonage serait effectuée par le conseil, tout contribuable directement intéressé aurait le droit, dans les quinze jours de la publication de l'avis de la modification dans deux quotidiens de Montréal, un de langue française et l'autre de langue anglaise, d'en appeler sans frais à ce tribunal. Ce dernier pourrait tenir des séances publiques, assigner des témoins et décider en dernier ressort si oui ou non la modification devrait prendre effet, de même que faire au comité exécutif toute recommandation qu'il jugerait pertinente.

Toute modification adoptée par le conseil ne pourrait entrer en vigueur durant le délai d'appel et, dans le cas d'appel, qu'après la décision prise par le tribunal si la modification était approuvée.

Il y a des organismes à peu près du même genre, munis de pouvoirs plus ou moins étendus, dans plusieurs grandes villes américaines.

A Chicago, il existe un "Zoning Board of Appeals", mais il n'a pas juridiction finale et ne fait que des recommandations au conseil, après avoir tenu des séances publiques. C'est peut-être pour cette raison qu'il y a eu de 1923 à 1954 près de 2,500 amendements aux règlements de zonage, ce qui a amené plusieurs autres municipalités de moindre importance de l'Illinois à donner une autorité finale à leurs "Zoning Boards of Appeals".

## SERVICE DES ESTIMATIONS

La Commission a deux recommandations à faire au sujet de ce service.

Selon la loi actuelle, les plaintes relatives à des estimations de valeur locative qui ne dépassent pas mille dollars peuvent être soumises verbalement ou par écrit à l'estimateur intéressé qui en dispose sommairement. Or, les estimations de valeur locative inférieures à mille dollars sont de moins en moins nombreuses, de sorte que l'objet de la loi qui était de libérer d'autant le bureau de revision des estimations de l'audition de ces affaires de peu d'importance n'est plus atteint.

Pour remédier à cet état de choses, la Commission recommande que le montant des estimations de valeur dont il s'agit ici soit porté à deux mille dollars.

La Commission recommande également que le certificat que l'estimateur doit dans ces cas délivrer sous sa signature et remettre au directeur des finances le ou avant le premier août de la même année, le soit dans les trois mois qui suivent le dépôt de la plainte, à cause de l'augmentation du nombre de plaintes dont l'estimateur devrait alors disposer.

## DIVERS

### Budget

Le fondement de l'administration municipale est sans doute le budget.

La charte prescrit une procédure de préparation du budget aussi complète qu'on puisse l'espérer. Les prévisions budgétaires que le conseil adopte finalement peuvent sembler sa seule source de ren-

seignements. Il n'en est pas ainsi cependant, car elles sont en réalité le résultat ultime d'une série de données précises inscrites dans un immense volume, données qui ont d'abord été préparées par les directeurs de services, et ensuite étudiées minutieusement par le directeur des services, et finalement par l'exécutif. Ce volume contient tous les éléments nécessaires pour estimer efficacement les revenus et dépenses, pour établir des comparaisons avec les années précédentes, et pour prévoir l'avenir, tant au point de vue financier qu'au point de vue des exigences futures en travaux publics et en projets de toutes sortes. Ces données constituent la base des prévisions qui se trouvent dans le "livre vert" que les conseillers ont entre les mains. C'est ainsi que l'exécutif est en mesure de fournir au conseil tous les renseignements que ce dernier peut requérir avant de se prononcer sur le budget qui lui est soumis.

De plus, chaque directeur de services possède une multitude d'autres précisions qui sont disponibles lors de l'étude préliminaire du budget que font le directeur des services et l'exécutif.

Tout ceci mis en pratique d'une façon consciencieuse est, selon la Commission, suffisant pour donner aux administrateurs le contrôle désiré et désirable sur la conduite des affaires de la cité. En effet, le budget, par activités, a pour but de prévenir la dilapidation des deniers publics. Il remplit bien cette fonction.

"La caractéristique la plus frappante de la procédure actuelle . . ." comme le déclare la Société Woods, Gordon & Cie, "est conçue de manière à empêcher les directeurs de services de faire des dépenses inutiles et non autorisées".

La Commission voudrait cependant souligner que rien ne s'oppose, bien au contraire, à ce que la procédure budgétaire soit améliorée et modernisée si possible, vu particulièrement que l'Etude de Woods, Gordon & Cie prétend que :

"il (le budget) contient trop peu de renseignements pour permettre de faire une appréciation de l'efficacité des plans et des politiques antérieurs et de l'orientation à donner aux plans et politiques de l'avenir".

Il se peut qu'une autre forme de budget puisse être adoptée avec avantage, mais l'on devrait en conserver la structure actuelle qui,

d'après la Commission, présente toutes les garanties nécessaires à une bonne conduite des affaires publiques.

De plus, afin d'établir un contrôle plus rationnel et de permettre au comité exécutif de mieux suivre l'exécution de ses décisions et de celles du conseil, la Commission propose de remplacer le budget trimestriel actuel par un rapport trimestriel que ferait chacun des services.

Ce rapport remplacerait, en ce qui concerne le directeur des finances, le rapport mensuel que ce dernier doit faire en vertu de l'article 40 du règlement no 1230, et il devrait être soumis au directeur des services pour analyse et recommandations, au plus tard dans le mois qui suit la période trimestrielle en question.

Il devrait contenir, entre autres choses, l'état des dépenses et des engagements de la période par rapport au budget total et donner les explications qui s'imposent, lorsque les chiffres le requièrent. Ceci permettrait au directeur des services, qui doit assurer la coordination des services, de renseigner le comité exécutif et de lui fournir les recommandations d'usage pour que, de trois mois en trois mois, on sache bien où en sont les choses.

### Surplus

D'aucuns s'étonnent du fait que la ville présente, chaque année, des surplus qui leur paraissent assez mystérieux.

Il suffit de jeter un coup d'oeil dans la charte pour se rendre compte qu'il est en somme impossible, dans des circonstances normales, que la ville ait un déficit. Les dispositions de la charte sur ce point de vue sont excellentes et il faudrait les conserver. L'estimation des revenus est faite selon une méthode rigide que le directeur des finances doit suivre à la lettre. Cette méthode lui permet d'obtenir tous les revenus dont il a besoin pour faire face aux dépenses que l'administration prévoit en présentant, comme elle doit le faire, un budget équilibré.

On va même un peu plus loin. En effet, s'il arrive que les revenus, pour une raison quelconque, soient inférieurs aux prévisions, le directeur des finances est forcé à ce moment d'établir, sans délai, une autre taxe qui vient combler le découvert. D'ailleurs, le législateur, prévoyant qu'il est presque normal d'obtenir un surplus à la fin de chaque année, a pris soin de déterminer de quelle manière ce surplus doit être employé. Cette disposition a aidé considérablement les administrateurs du temps à effectuer le refinancement de la ville et continue d'impressionner favorablement les prêteurs.

●

### Comité des dépenses capitales

Il est bon, ici, de rappeler que les dépenses capitales ont fait l'objet d'une législation bien précise, lors de l'adoption du fameux règlement 1735.

Le budget d'ailleurs comporte un chapitre sur ce point. On serait porté à croire que ce chapitre n'est pas suffisamment détaillé; mais les directeurs de services, le directeur des services et le comité exécutif ont été à même de connaître tous les détails et tous les montants qui se rattachent aux différents articles qui y sont mentionnés.

On doit de plus établir un ordre de priorité pour l'exécution des travaux prévus.

La Commission ne voit pas d'objection à l'existence d'un comité des dépenses capitales, comme celui qui a fonctionné il y a quelque temps. Un tel comité ne devrait pas agir en marge des dispositions actuelles de la charte, mais bien plutôt s'en inspirer pour aviser l'administration.

## Taxe d'eau

Cette taxe, en dépit de son nom, n'est, pour la plupart des Montréalais, en aucune façon basée sur leur consommation d'eau, mais sur la valeur locative du bâtiment ou de la partie du bâtiment qu'ils occupent. C'est donc plus une taxe d'occupation qu'une taxe d'eau et peut-être devrait-on la désigner sous un autre vocable plus conforme à la réalité.

Dans le cas de la plus grande partie des locaux loués, elle est perçue du locataire plutôt que du propriétaire.

Si la Commission traite spécialement de cette taxe, c'est que les experts de Woods, Gordon & Cie ont recommandé, pour la raison que la perception en est onéreuse, de la rendre payable par les propriétaires, c'est-à-dire de la considérer comme des frais de service et de l'inclure dans l'impôt foncier, recommandation sur laquelle la Commission n'est pas d'accord avec ces experts.

Ils ont fait cette suggestion parce qu'ils prétendent qu'elle permettrait de faire des économies importantes qui, suivant leur "estimation prudente", se chiffrent par \$1,500,000.

Il est probable, certain même, que l'adoption de leur proposition permettrait à la ville d'épargner considérablement, mais d'après ce qu'il ressort des entrevues que la Commission a eues avec certains directeurs de services, les économies réalisées seraient loin d'être de l'ordre prévu par les experts.

En effet, le rôle qui sert de base à la perception de cette taxe sert aussi à la confection de la liste électorale et s'il n'était plus nécessaire de le faire, il faudrait quand même avoir une liste électorale et, en conséquence, faire un recensement d'un autre genre qui entraînerait évidemment des frais.

Mais il y a plus. Il y a une question de principe en jeu dont la société Woods, Gordon & Cie n'avait peut-être pas à tenir compte.

Il est bon en effet qu'en démocratie le contribuable sente directement le fardeau de la taxe.

Quand un contribuable paie indirectement, il peut avoir l'impression que les services qu'il reçoit ne lui coûtent rien et il peut être enclin à faire montre d'exigences exagérées.

Pour développer son argumentation à l'encontre de la suggestion des experts de Woods, Gordon & Cie, la Commission ne croit pas pouvoir faire mieux que de citer ce qu'en dit un quotidien de Montréal dans son éditorial du 17 octobre 1960 :

"... Du point de vue financier et sous l'angle de la technique administrative, tout cela paraît logique. Mais ce serait dangereux du point de vue civique et démocratique. La question du vote serait évidemment facile à régler. Actuellement, c'est la taxe d'eau qui assure le droit de vote à la forte majorité des contribuables-électeurs; mais il serait facile de dresser la liste électorale sans aucune référence directe au paiement d'une taxe municipale. Le problème est plus profond.

"Pour la formation du sens civique une taxe visible est toujours préférable à celle que le contribuable ne voit pas et qu'il paie sans trop s'en rendre compte. Ainsi, à Montréal, comme les locataires forment l'immense majorité des citoyens, ce sont eux qui paient indirectement la forte partie de la taxe foncière, dans leur loyer. Or ils n'y songent guère, et quand la taxe foncière est augmentée ce sont les propriétaires qui gémissent même s'ils ont la possibilité de se faire rembourser dans une large mesure.

"C'est par le paiement de la taxe d'eau que les locataires constatent que l'administration municipale est aussi leur affaire, et que si elle va mal ils paieront les pots cassés. Que cette taxe d'occupation soit fondue dans l'impôt foncier, alors la grande majorité des Montréalais auront l'impression qu'ils peuvent tout réclamer de l'hôtel de ville sans avoir rien à payer. Ce serait une prime aux aventures ruineuses et au gaspillage.

"... L'on se plaint déjà d'un manque d'intérêt des Montréalais pour les questions municipales, alors qu'ils paient directement une taxe personnelle à la ville. L'apathie risque d'être encore plus profonde le jour où ils n'auraient même plus cet aiguillon. Ils paieraient quand même, mais sans le savoir, et ce serait dommage pour le civisme. Cette considération vaut bien les frais d'une perception même un peu onéreuse."

La ville fournit aussi de l'eau en dehors de son territoire.

Pour ce service, dans certaines municipalités, elle est payée sous forme d'une taxe d'eau qu'elle impose aux consommateurs; dans quelques autres, elle distribue l'eau au compteur et, dans ce cas, exige un montant minimum basé sur la valeur locative de l'immeuble ou de la partie d'immeuble approvisionné; dans les autres, elle vend l'eau directement à la municipalité.

Il semble à la Commission que la ville aurait avantage à vendre au compteur, directement à toutes municipalités intéressées, l'eau qu'elle distribue en dehors de son territoire et, en ce qui concerne les particuliers, à limiter l'usage des compteurs aux établissements de son territoire qui font une forte consommation d'eau.



#### **Les huissiers de la Cour municipale**

Il semble que les huissiers de la Cour municipale n'ont pas le droit de signifier les procédures de cette Cour en dehors du territoire de la cité.

Aussi l'on confie à des huissiers de la Cour Supérieure du district judiciaire de Montréal le soin de signifier dans les autres municipalités de ce district ces procédures qui, l'an dernier, se sont chiffrées par environ 26,000, occasionnant pour la ville une dépense de près de \$80,000 en frais de signification.

Il appert que la ville pourrait économiser un montant considérable si les huissiers de la Cour municipale pouvaient agir comme tels dans tout le district judiciaire de Montréal, vu qu'ils ne reçoivent que \$0.50 par procédure signifiée. On voit donc que même si ce tarif devait être doublé, la ville réaliserait encore une économie importante.

Il y aurait aussi un autre avantage à ce que ce soit les huissiers de la Cour municipale qui signifient toutes les procédures de cette Cour, du moins dans le district judiciaire de Montréal : les procédures seraient ainsi signifiées par des personnes sur lesquelles la Cour et les autorités municipales ont un contrôle direct.

## RECOMMANDATIONS SECONDES

### LE CONSEIL

Il est à la base de l'organisation municipale. C'est à lui que le comité exécutif doit rendre compte de son administration.

Le conseil devrait donc avoir le droit de se renseigner à volonté sur la façon dont le comité administre la ville.

#### Modifications aux règles du conseil

Pour lui permettre de le faire à son gré, puisqu'il ne peut s'ingérer directement dans les services, la Commission a pensé qu'il serait bon qu'à chacune de ses séances une certaine période de temps soit allouée, pendant laquelle les conseillers pourraient poser aux membres du comité exécutif des questions auxquelles ces derniers pourraient répondre séance tenante ou à une séance subséquente.

Le président du comité exécutif ou, en son absence, le vice-président ou, en l'absence des deux, un autre membre du comité devrait avoir la faculté d'exiger, s'il le juge à propos, que les questions soient posées par écrit.

Pour établir cette nouvelle procédure, il y aurait peut-être simplement lieu d'amender les règles du conseil en conséquence.

#### Permis spéciaux

Le conseil et le comité exécutif se sont chargés depuis longtemps d'une certaine besogne qu'ils ne devraient pas faire.

La Commission pense à ce que l'on est convenu d'appeler les "permis spéciaux", c'est-à-dire des permis d'occupation du domaine privé, de construction et autres, qui ne peuvent, d'après certains règlements, être accordés sans une permission spéciale du conseil ou une autorisation du comité exécutif.

Le nombre en est assez considérable.

La faculté d'accorder ou de refuser des permis de cette nature ne doit pas être laissée à la discrétion du conseil et du comité. La loi ou les ordonnances municipales devraient préciser où, quand et comment ces permis peuvent être consentis.

La tâche des autorités en serait allégée d'autant, et les dangers d'injustice ou d'abus de pouvoirs, amoindris.

### **Règlements d'emprunt**

La cité peut emprunter par négociation directe ou après demande de soumissions.

La demande de soumissions dans le cas d'une municipalité semble être une procédure qui offre les meilleures garanties d'objectivité, mais les partisans de la négociation font aussi valoir des arguments d'importance. Ils prétendent en effet que sur "le marché de l'argent" la ville pourrait, à l'aide d'un agent négociateur, se faire mieux connaître et établir une plus grande atmosphère de confiance chez les acheteurs, à qui on présenterait régulièrement et sous la meilleure forme possible une image complète de la solidité financière de Montréal.

La Commission est d'avis, malgré tout, que dans ce domaine, les conditions du marché qui varient continuellement, fournissent les éléments sur lesquels il faut se baser pour faire le choix qui s'impose, au moment d'une émission d'obligations. Les administrateurs seraient bien avisés d'étudier chaque cas au mérite, avec l'aide des conseils tant du directeur des finances et du directeur des services que des ban-

quiers qui ont et conservent toujours un grand intérêt à la bonne réputation financière de Montréal.

Comme la ville s'adresse fréquemment aux prêteurs, il serait bon qu'elle puisse mettre en disponibilité, de la façon la plus pratique, tous les renseignements dont ces derniers ont besoin pour pouvoir acheter, d'année en année, les obligations montréalaises.

Donner son opinion catégorique en faveur de l'une ou de l'autre méthode d'emprunter comporte actuellement un risque considérable que la Commission ne veut pas prendre à cause de la mobilité continuelle des conditions du marché.

Il y a présentement une multitude de règlements d'emprunt, ce qui cause de la confusion quand vient le moment d'établir leurs soldes respectifs.

La Commission apprend avec plaisir que l'on est en train de les consolider et recommande fortement qu'il y ait dans ce domaine une simplification de la procédure afin de réduire au minimum le nombre de règlements auxquels il faut se référer chaque fois que la ville emprunte et, en même temps, de ne pas surcharger les agendas du conseil de trop nombreux règlements ayant le même but.

## LE COMITE EXECUTIF

### Délégation de pouvoirs

Si les recommandations de la Commission étaient acceptées en ce qui le concerne, le comité exécutif aurait des attributions vastes et nombreuses.

C'est pourquoi la Commission se permet de faire remarquer qu'il devrait agir comme tout gérant d'une entreprise bien administrée, lequel délègue passablement de pouvoirs administratifs parce qu'il ne peut ni tout faire ni tout vérifier lui-même, s'il veut avoir le temps de s'occuper des problèmes essentiels.

Le comité ne devrait jamais oublier que, s'il peut avoir en théorie le pouvoir d'entrer dans le détail de l'administration, cela ne veut pas dire que c'est son devoir de toujours le faire. Au contraire, c'est son devoir de ne pas le faire d'ordinaire et de déléguer le plus possible de ses responsabilités, en gardant le contrôle toutefois, comme le lui ont d'ailleurs conseillé les experts de Woods, Gordon & Cie.

Cette délégation ne devrait cependant jamais aller jusqu'au point d'empêcher le comité d'avoir une connaissance adéquate des problèmes et des décisions que comporte la mise en application des politiques arrêtées tant par le conseil que par lui-même.

De simples vérifications périodiques devraient généralement lui permettre de trouver les abus s'il s'en produisait et de les corriger. D'ailleurs, c'est justement pour empêcher qu'il ne s'en produise trop que la Commission en est venue à la conclusion de laisser au comité

exécutif toute la juridiction qu'il possède présentement sur les directeurs de services et même de lui en donner davantage.

### Comité des placements

La Commission recommande que l'on crée un comité des placements qui s'occupera du portefeuille de la ville.

Ce comité serait composé du président du comité exécutif, du directeur des finances et du vérificateur de la cité. Tous les placements et les mouvements de portefeuille devraient recevoir son approbation et il ferait rapport au comité exécutif par la filière normale, une fois par semaine.

Ces trois personnes agissant ensemble seraient mieux protégées contre des critiques possibles que si la responsabilité des placements n'était confiée qu'à une seule.

La Commission recommande de plus que les placements non hypothécaires des fonds de pension soient, selon la méthode la plus conforme à l'aspect particulier de chacun de ces fonds, sous la juridiction de ce comité qui ferait rapport aux commissions des fonds de pension intéressées. On assurerait ainsi une unité d'action qui ne pourrait que bénéficier aux intéressés. L'importance des fonds que l'on manipule justifie la création de ce comité.

## SERVICES ADMINISTRATIFS

Les fonctions que la loi, les règlements et les résolutions, tant du conseil que du comité exécutif, attribuent à chacun des services administratifs, paraissent dans l'ensemble bien réparties.

Toutefois, la Commission suggère qu'il y aurait peut-être lieu d'incorporer le service de la circulation au service d'urbanisme. Elle a reçu des suggestions en ce sens.

La Commission désire noter, ici, qu'il y a tendance depuis quelques années à multiplier le nombre des services dans les organisations gouvernementales, c'est-à-dire à donner le rang de service à ce qui devrait être une simple division. Il est, en effet, généralement plus facile au point de vue politique de diviser des services que d'en fusionner.

Or, une multiplication exagérée des services rend plus difficile la coordination, si importante dans un organisme tant gouvernemental que privé, et augmente les frais d'administration.

En ce qui concerne chacun des services en particulier, la Commission a des commentaires et des recommandations à faire sur certains d'entre eux.

Plusieurs de ces recommandations visent à établir une surveillance plus rigoureuse sur les services administratifs, de façon à éviter, le plus possible, le gaspillage en hommes et en matériel.

## COMMISSION DU SERVICE CIVIL ET SERVICE DU PERSONNEL

La direction du personnel ainsi que le personnel lui-même tiennent une place essentielle dans le cadre de toute entreprise d'envergure gouvernementale ou autre.

Au surplus, l'importance numérique du personnel municipal, les nombreuses représentations que l'on a faites à la Commission en ce qui le concerne, de même que les sommes considérables en jeu en matière de rémunération du personnel au regard du budget de la ville, ont incité la Commission à attacher une attention particulière à cette question, même si les recommandations qu'elle croit devoir faire à ce sujet n'entrent que dans la catégorie de ses recommandations secondes.

Montréal compte, en effet, à son emploi un personnel de plus de quinze mille (15,000) employés, réparti dans les groupes suivants : fonctionnaires, policiers, pompiers, contremaîtres et travailleurs manuels. Les traitements et salaires se chiffrent, cette année, par plus de soixante-huit millions (\$68,000,000) de dollars.

De tous les auteurs consultés, celui qui semble avoir fait la meilleure synthèse des objectifs qu'un organisme auxiliaire approprié en matière de direction du personnel doit atteindre est M. L.A. Appley, dans un article intitulé "Organization for Personnel Administration" qu'il a publié dans "Public Personnel Review" de 1942. Cet auteur subdivise en trois points les responsabilités de la fonction de direction du personnel, savoir : influence, recherche et administration. Son exposé peut se résumer comme suit :

a) **Influence** : — Si l'on fait un relevé de la littérature spécialisée en direction du personnel, l'on peut se rendre compte que le test sus-

ceptible de démontrer si une agence du personnel remplit adéquatement ses fonctions consiste à évaluer jusqu'à quel point les divers services d'une entreprise la consultent et l'écoutent. En d'autres termes, l'organisme de direction du personnel peut justifier son existence en fonction de l'influence qu'il exerce sur les décisions prises en matière de personnel : influence quant aux politiques à mettre de l'avant et à faire accepter par la haute direction; influence appuyée sur la compétence, qui se traduit par la consultation à laquelle les autres services sentent le besoin de recourir et par leur acceptation des points de vue exposés et des interprétations données.

La Commission, en tenant compte de ce qui précède, conclut immédiatement que, dans une administration municipale comme celle de Montréal, un organisme de direction en matière de personnel doit pouvoir s'assurer l'appui du conseil, être endossé complètement par l'exécutif, démontrer sa valeur aux chefs de services et aux employés, et être reconnu, enfin, comme un rouage essentiel de l'administration par les contribuables.

b) **Recherche** : — C'est une fonction qui suit immédiatement la précédente en importance. Elle consiste à faire l'étude des meilleures méthodes de recrutement, d'examens et de formation; l'étude du roulement du personnel, du milieu physique du travail, des comparaisons de salaires, des stimulants au travail, etc. Sans cette recherche constante, un organisme de direction du personnel ne répond plus aux besoins de l'heure.

c) **Administration** : — Cette rubrique englobe la plupart des activités communément placées sous la juridiction d'un organisme de direction du personnel, soit la formation du personnel, la classification des occupations, le contrôle de la rémunération du personnel, etc.



Toutes les entreprises ne procèdent pas de la même manière en matière de direction du personnel.

La Commission sait fort bien cependant que, de nos jours, dans toute entreprise importante, privée ou publique, le personnel et ses

problèmes font l'objet de préoccupations constantes. La politique suivie, il est vrai, est loin d'être uniforme d'une entreprise à l'autre, mais règle générale, dans l'entreprise privée, la direction du personnel est confiée soit à une personne, soit à un service placé sous l'autorité d'un directeur. Ce directeur occupe parfois le rang de vice-président. Quant aux gouvernements, à quelque palier qu'ils exercent leur autorité, ils s'en tiennent le plus souvent soit à un service du personnel, soit à un organisme approprié comme une commission du service civil, ou encore, comme c'est le cas présentement à la cité de Montréal, à un régime qui veut bénéficier à la fois des avantages d'un service du personnel et de ceux d'une commission du service civil.

La Commission a étudié les règlements en vigueur et les mémoires soumis par des directeurs de services ou par les syndicats signataires de conventions collectives de travail au nom des divers groupes d'employés; elle a discuté les diverses recommandations des experts de Woods, Gordon & Cie; elle a fait procéder à des recherches particulières, sur certains points, par un expert en relations industrielles de l'Université de Montréal.

#### CONSTATATIONS

La Commission désire faire observer ici que le nouveau mode d'administration du personnel, à l'Hôtel de ville, n'est en vigueur que depuis quelques mois et qu'il lui est bien difficile de porter un jugement sur les nouvelles structures qu'elle n'a pas vues à l'épreuve.

D'autre part, les mémoires soumis exposaient, sur bien des points, les résultats des expériences vécues sous le régime précédent, de sorte que la Commission estime devoir s'en tenir à quelques constatations et recommandations, compte tenu des nouvelles structures.

Depuis le mois de mars dernier, il existe à l'Hôtel de ville un service du personnel (règlement no 2613) et une commission

du service civil( règlement no 2612). Ces deux règlements respectent le régime des conventions collectives de travail, lequel est en vigueur depuis 1944.

Le service du personnel est dirigé par un directeur du personnel assisté d'un directeur adjoint. Ce service compte actuellement une quarantaine d'employés répartis dans quatre divisions identifiées comme suit : division de la direction, des pensions, de la classification et des relations avec les syndicats.

Le rôle de la commission du service civil est décrit dans le règlement qui lui a donné de nouvelles structures.

#### RECOMMANDATIONS

Le nouveau régime (service du personnel et commission du service civil) est une initiative récente du comité exécutif et du conseil qui mérite d'être mise à l'épreuve, et la Commission ne croit pas devoir intervenir dans les structures générales de ces organismes. Toutefois, sur deux points en particulier, il faudrait que le règlement du service du personnel soit interprété avec souplesse comme semble vouloir le faire son directeur actuel.

Ainsi, le paragraphe f) de l'article six (6) de ce règlement confie au directeur du personnel le soin de

“contrôler l'embauchage des employés temporaires et auxiliaires et la durée de leur emploi.”

Prise au pied de la lettre, cette attribution peut créer des difficultés dans l'administration des services. La Commission croit qu'il devrait être suffisant que le directeur du personnel, en s'y prenant d'avance, dresse la liste des employés temporaires et auxiliaires et la transmette aux directeurs des services intéressés. Ces directeurs devraient pouvoir embaucher, à même cette liste, les employés auxiliaires

et temporaires dont ils ont besoin, sans l'intervention du directeur du personnel qu'ils devraient subséquemment mettre au courant dans chaque cas.

De plus, l'article 13 du règlement prévoit "qu'aucune nomination, promotion, permutation, diminution de grade, suspension, démission ou congédiement ne doit être soumis au comité exécutif sans que le rapport soit accompagné de l'avis du directeur du personnel."

Ceci semble vouloir dire que le directeur du personnel pourrait, s'il le désire, faire rapport dans chaque cas, en tenant compte de la personne même visée dans le rapport. Cette façon de procéder est compréhensible quant à la diminution de grade, la suspension, la démission ou le congédiement. En ce qui a trait à la nomination ou à la promotion, il semble que l'application rigoureuse de cet article du règlement enfreindrait trop les prérogatives qu'ont les directeurs de services de nommer leurs employés, avec l'approbation du comité exécutif, pourvu qu'ils les choisissent à même la liste d'éligibilité et tiennent compte des conventions collectives.

### **Classification des fonctions**

L'une des principales attributions du directeur du personnel est de procéder avec célérité à la classification des fonctions. La Commission ne saurait trop insister sur l'importance de cette question. Ce travail, qui doit être fait avec la coopération des divers syndicats d'employés municipaux, a pour but de préciser les exigences des fonctions et d'en faire des descriptions de nature à les évaluer correctement en plus de faciliter la formulation des normes d'examen.

La classification des fonctions, de plus, est susceptible d'aider à délimiter les unités de négociations, en fournissant les critères sur les fonctions à inclure ou à exclure de ces unités. Par voie de conséquence, il devrait être plus facile de déterminer à quelle unité une fonction doit appartenir. Ce dernier point a été soulevé par plusieurs syndicats, mais la Commission n'a pas à se substituer à la Commission de relations ouvrières pour trancher ces questions techniques.

## **Fonds de pension**

Diverses propositions ont été formulées au sujet de l'administration des fonds de pension des employés. Actuellement, les fonds de pension des fonctionnaires municipaux, des pompiers, des policiers et des employés manuels sont des fonds distincts, administrés séparément et reposant sur des normes différentes.

Bien que la chose puisse se faire, il ne serait pas facile d'unifier les fonds de pension ou leur administration, étant donné les raisons qui ont justifié l'établissement des divers régimes de pensions en faveur des groupes d'employés. Les intéressés ont fait valoir les raisons pour lesquelles les fonds de pension ont été créés, la manière dont ils l'ont été, et la Commission en a conclu qu'il vaudrait mieux s'en tenir au statu quo.

## **Liste d'admissibilité**

La Commission est d'avis qu'une personne que le directeur du personnel aurait refusé d'admettre à un examen devrait, si elle se croyait de ce fait lésée, pouvoir en appeler par écrit, dans la semaine qui suit ce refus, à la commission du service civil dont la décision serait finale.

Un tel recours serait une protection additionnelle pour tout candidat à un examen.

## **Conventions collectives**

Un autre problème important en ce qui concerne le personnel est la préparation des négociations des conventions collectives.

Le service du personnel devrait y travailler continuellement et de concert avec les directeurs de services qui, pour des raisons faciles à comprendre, sont plus au courant que quiconque des répercussions que peuvent avoir les conventions sur la bonne marche de leurs services.

La plupart des directeurs se sont d'ailleurs plaints d'avoir été rarement consultés à ce sujet.

### **Formation du personnel**

La Commission recommande que l'on considère la formation du personnel à tous les paliers et dans toutes les sphères comme une responsabilité majeure de la direction du personnel. Les activités en matière de formation devraient se généraliser, avec le concours des directeurs de services et des syndicats, afin d'assurer un meilleur rendement.

### **Liste d'éligibilité**

Les membres des professions reconnues par les universités qui désirent exercer leur profession au service de la ville devraient pouvoir se faire placer sur une liste d'éligibilité, n'importe quand, s'ils sont qualifiés.

La Commission est enfin d'avis qu'un rapport sur le roulement de la main-d'oeuvre devrait être transmis chaque mois au comité exécutif par le directeur du personnel.

## **SERVICE DES FINANCES**

La Commission est d'avis que les structures actuelles du service des finances ne requièrent dans leur ensemble aucune modification majeure.

Elle croit toutefois qu'il y aurait avantage à fusionner les divisions de l'impôt foncier, des taxes d'eau et d'affaires et les bureaux de la comptabilité des taxes.

Le directeur des finances a fait une suggestion en ce sens et a convaincu la Commission qu'il en résulterait une économie annuelle

de quelques centaines de mille dollars sans que le rendement de ces divisions soit affecté.

### **Prix de revient**

On a suggéré d'établir au sein du service des finances une section composée de spécialistes qui seraient chargés de faire des recherches sur les prix de revient dans toutes les sections d'exécution de l'organisation de la cité.

Suivant les prévisions de ceux qui ont fait cette suggestion, cette section pourrait éventuellement compter une trentaine d'employés. Son budget serait donc assez élevé.

Il est évident qu'il peut être souvent utile, et quelquefois même nécessaire, pour la ville d'obtenir certains coûts de revient. Il ne semble pas cependant qu'il soit indispensable de bâtir à cette fin toute une équipe qui aurait pour seule fonction d'obtenir, dans une infinité de domaines, des renseignements qui ne serviraient dans bien des cas qu'à des fins de statistiques.

Aussi, la Commission, de l'avis de ceux des directeurs de services, moins un, qu'elle a consultés à ce sujet, ne croit pas opportun de recommander l'établissement d'une section de recherches d'une telle importance, d'autant plus que l'article 36 du règlement no 1230 "concernant le directeur des finances et l'auditeur" prévoit déjà que "la comptabilité doit permettre l'établissement de prix coûtants exacts : a) à l'atelier de confection; b) aux chantiers municipaux; c) pour tous les travaux, réparations, etc. exécutés par les divers services, bureaux et divisions".

D'ailleurs, il semble qu'aucune municipalité n'ait jusqu'à maintenant créé de centre permanent d'établissement des prix de revient.

Un tel centre organisé de façon à trouver les prix de revient de tout ce qui se rattache, même indirectement à la production, est essentiel dans toute grande entreprise commerciale, mais il l'est moins dans une entreprise gouvernementale dont les fins sont différentes.

## **Bureau des pointeurs**

Il a été suggéré que les fonctions du bureau des pointeurs soient assumées partie par le vérificateur, partie par d'autres services.

La Commission ne partage pas cet avis. D'ailleurs tous les directeurs des services d'exécution ont reconnu la nécessité d'un bureau de pointeurs rattaché au service des finances et ayant à peu près les mêmes attributions qu'il possède actuellement.

Une des fonctions du directeur des finances "est d'apurer tous les comptes et réclamations dont le paiement est réclamé de la cité". Il est normal qu'il en soit ainsi, car il peut être trop tard pour vérifier un compte quand on l'a payé.

La Commission profite de la circonstance pour dire que le bureau des pointeurs est nécessaire et que, non seulement, il devrait être maintenu, mais augmenté en personnel et en outillage de façon à lui permettre de mieux remplir encore ses fonctions.

Il devrait aussi être autorisé à travailler la nuit, étant donné que la ville fait maintenant beaucoup de travaux la nuit.

De plus, le chef de ce bureau devrait avoir l'obligation de faire rapport au comité exécutif, par l'intermédiaire de son directeur, de toute irrégularité que l'exercice de ses fonctions lui permet de constater.

## **Mécanographie**

Les experts de Woods, Gordon & Cie y attachent, et avec raison, une très grande importance.

La Commission a aussi jugé que le sujet est important et, comme il s'agit d'une question purement technique, elle a cru bon d'en faire faire une étude spéciale par des experts en la matière.

Etant donné que la compagnie I.B.M. avait déjà commencé à mécaniser certaines sections ou divisions de services et que, de ce fait, elle était déjà passablement au courant du problème de la mécanisation à l'Hôtel de ville, la Commission a pensé de confier à cette compagnie le soin de faire cette étude. Cette dernière s'offrait d'ailleurs à la faire gratuitement.

La Commission a étudié le mémoire de la I.B.M. et croit qu'il mérite de l'être par les autorités municipales. Aussi en tient-elle un certain nombre d'exemplaires à leur disposition.

Quoi qu'il en soit, il semble que beaucoup de travaux administratifs qui se font actuellement à la main dans les services pourraient, avec avantage, être faits à la machine.

Un centre approprié de mécanographie permettrait en particulier de centraliser la comptabilité d'une façon quasi absolue et d'éliminer les bureaux comptables que certains services ont mis sur pied, faute de pouvoir obtenir au jour le jour du service des finances les renseignements dont ils ont besoin.

#### **SERVICE DES ACHATS ET MAGASINS**

La Commission est d'avis que le directeur de ce service devrait avoir non seulement le droit mais l'obligation de faire rapport au comité exécutif au sujet de toute réquisition d'achat qui lui paraîtrait anormale ou exagérée. Avec cette prérogative additionnelle, le directeur du service des achats aurait, du moins partiellement, les fonctions d'un contrôleur des achats.

Les motifs de cette recommandation sont tellement évidents que la Commission juge inutile de les mentionner.

En outre, certaines recommandations de Woods, Gordon & Cie concernant ce service ont paru à la Commission pertinentes au point qu'elle se permet d'insister particulièrement pour qu'elles soient mises en application. Ce sont celles relatives :

- a) au contrôle des inventaires;
- b) à la mise sous le contrôle de ce service de la procédure et du personnel se rattachant au maintien des stocks de tous les autres services. La Commission croit cependant que l'on devrait faire exception en ce qui a trait au service de santé, vu que la plus grande partie des marchandises détenues au magasin de ce service sont d'ordre médical;
- c) à la formation d'une petite section dite technique;
- d) à la formation d'un comité de standardisation qui agirait en qualité de conseiller, sans autorité sur le directeur du service.

Le contrôle des inventaires est actuellement assumé par le directeur des finances.

La Commission suggère de confier au service des achats et magasins le contrôle des inventaires de marchandises et de matériel en magasin. Il faudrait toutefois que ces inventaires soient soumis à une vérification qui, en l'occurrence, devrait être faite par le vérificateur de la cité.

En ce qui concerne le système lui-même de contrôle des inventaires, il apparaît qu'il puisse être grandement amélioré et qu'un des moyens de le faire soit de le mécaniser.

#### **BUREAU DE VERIFICATEUR**

La société Woods, Gordon & Cie ne recommande aucun changement fondamental à son sujet. La Commission n'en a pas non plus à suggérer, d'autant plus que le vérificateur lui-même s'est déclaré devant elle satisfait du règlement qui fixe ses attributions.

Tout comme les experts de Woods, Gordon & Cie, la Commission croit, entre autres choses, que le vérificateur ne devrait assumer

aucune responsabilité pour ce qui est de la tenue des livres, de façon à lui permettre de se consacrer uniquement au travail de vérification proprement dit. La tenue de livres qu'il fait particulièrement des divers fonds de pension et commissions devrait donc être confiée au service des finances.

La Commission ne voudrait pas terminer ses remarques au sujet du bureau du vérificateur sans rappeler qu'en vertu de l'article 66 du règlement 1230 :

"l'auditeur (le vérificateur), chaque fois qu'il le juge nécessaire, fait rapport au Comité exécutif de toute affaire exigeant considération, et s'il n'est pas satisfait de la décision prise par le Comité à la suite de ce rapport, il peut, s'il le juge à propos, en référer au Conseil."

Si la Commission sent le besoin de souligner cette obligation du vérificateur, c'est qu'elle la croit essentielle et qu'il semble que, dans le passé, les rapports que prévoit cet article ont été bien rares.

#### SERVICE DE LA VOIE PUBLIQUE

Une des recommandations de Woods, Gordon & Cie qui a attiré particulièrement l'attention de la Commission, c'est celle qui vise à la création d'une division de l'outillage.

Il serait peut-être exagéré d'établir une telle division mais il semble bien qu'une **section de l'outillage** qui serait rattachée à la division des ateliers du service de la voie publique pourrait être utile.

Ses fonctions principales consisteraient à aider les directeurs des services à déterminer leurs besoins en outillage et à préparer les programmes de remplacement des véhicules, ainsi qu'à tracer, pour les ateliers, les lignes de conduite à suivre relativement à l'entretien de l'équipement mobile ou autre.

Elle devrait aussi tenir une fiche pour chaque appareil ou véhicule de façon à pouvoir connaître ce qu'il en coûte pour le faire fonctionner.

En tant qu'une branche de la division des ateliers, elle pourrait travailler en parfaite collaboration avec les responsables immédiats du bon fonctionnement du garage.

L'Etude de Woods, Gordon & Cie suggère que la division de l'outillage qu'elle recommande fasse partie du service des travaux publics. C'est logique dans le contexte de ses autres recommandations, étant donné qu'elle préconise un nouveau service des travaux publics qui engloberait celui de la voie publique lequel, exception faite du service de la police peut-être, a le plus d'outillage mobile.

Vu que la Commission est d'avis qu'il est avantageux d'avoir un garage central, qu'il n'y a pas lieu de modifier les structures des services des travaux publics et de la voie publique et qu'il ne peut être question de confier au service de la police le soin et l'entretien de tout l'outillage de la ville, elle croit qu'une section de l'outillage devrait être créée au sein du service de la voie publique qui a déjà la charge des ateliers.

#### **SERVICE DES TRAVAUX PUBLICS**

La Commission a déjà dit qu'elle n'avait pas de modification de structure à suggérer pour ce service.

Elle tient par contre à souligner une double déficience qui y a existé pendant longtemps, soit un manque de coordination entre ses divisions d'une part et, d'autre part, entre ce service et les différents organismes d'utilité publique qui ont à faire des travaux dans les rues de la ville.

La Commission sait, évidemment, qu'il est le principal service d'exécution de la ville et qu'il n'est pas facile d'en coordonner parfaitement les activités. Le directeur de ce service l'a admis lui-même franchement. Il a toutefois déclaré à la Commission qu'il a créé récemment une division dite "d'utilité publique" chargée spécialement de la coordination avec les entreprises de service public.

Cette nouvelle division, qui n'est en fonction que depuis peu, devrait normalement avec le temps accroître son efficacité et faire disparaître une partie de la double déficience signalée plus haut.

Quant à la coordination du travail entre les différentes divisions du service même, la Commission sait que les officiers supérieurs intéressés s'en occupent maintenant eux-mêmes et, comme ils sont les mieux placés pour le faire, il est à espérer qu'ils la rendront incessamment le plus parfaite possible.

#### SERVICE DE LA CIRCULATION

La Commission a recommandé qu'il devienne une division du service d'urbanisme.

C'est un service qui ne comprend environ que soixante-quinze employés permanents, nombre qui paraît amplement suffisant, d'autant plus que la conception des plans d'ensemble (planning) au point de vue de la circulation relève en théorie comme en pratique du service d'urbanisme.

Il semble qu'en gardant les deux services, on ne puisse éviter des chevauchements de juridiction et des dédoublements de fonctions. Il y en a actuellement d'ailleurs.

Au surplus, point n'est nécessaire de classer dans la catégorie des services une petite équipe d'employés qui, même si elle comprend une quinzaine d'ingénieurs professionnels, n'a en propre comme principales responsabilités que de : a) déterminer les endroits où des signaux de circulation sont nécessaires, le mode de leur synchronisation et leur cycle d'opération; b) approuver les plans de tous nouveaux parcs de stationnement ou de garages pour le remisage des véhicules automobiles; c) administrer les parcs de stationnement et les garages pour le remisage d'automobiles qui appartiennent à la cité; d) permettre, défendre et réglementer les arrêts et le stationnement dans les rues; e) réglementer tous travaux susceptibles d'entraver la circulation.

L'administration des parcs de stationnement et des garages pour le remisage d'automobiles pourrait fort bien être confiée à la division des immeubles du service des finances.

Pour ce qui est de ses autres responsabilités, cette équipe, même réduite, pourrait être transférée avec avantage à la division du service d'urbanisme qui s'occupe aussi de problèmes importants de la circulation, en vertu des pouvoirs que lui confère le règlement no 2593.

La Commission est au courant que la plupart des villes américaines de plus de 500,000 habitants ont un service de la circulation, mais cela provient probablement de la tendance à multiplier indûment les services administratifs, dont elle a déjà parlé.

#### **SERVICE DE LA POLICE**

Les raisons qui ont incité la Commission à ne faire au sujet de ce service qu'une recommandation première l'inclinent à n'en point faire de seconde.

La Commission n'hésite pas à dire cependant qu'elle est d'avis comme bien des Montréalais qu'il y a une réorganisation à faire dans ce service.

Elle désire de plus attirer l'attention des autorités municipales sur l'opportunité d'exiger de tout candidat à la fonction d'agent de police un degré d'instruction supérieur à celui qui est présentement requis, à cause des formes nouvelles et souvent imprévues que prend la criminalité et de la nécessité de former des cadres plus évolués et mieux préparés à l'exercice des fonctions supérieures du service.

De plus, le niveau intellectuel de la population s'élève continuellement et il est normal que l'agent ait un degré d'instruction comparable, sinon supérieur à celui de la moyenne des citoyens qu'il est appelé à servir et à protéger.

## SERVICE D'INCENDIE

Il semble qu'il n'y ait rien à redire à son organisation, si ce n'est qu'on pourrait probablement faire disparaître un échelon de la hiérarchie du service, sans nuire à son efficacité. On a en effet représenté à la Commission que certaines catégories d'officiers n'ont pas beaucoup de responsabilités.

En outre, le profane trouve élevé le nombre des officiers par rapport à l'effectif total.



Ce service comprend une division des mesures préventives dont la fonction peut ne pas paraître aussi importante que celle qui constitue la raison d'être du service, mais qui n'en demeure pas moins essentielle. Le directeur du service est aussi de cet avis.

La Commission croit que la fonction préventive appartient au service d'incendie presque au même titre que celle de l'extinction des incendies.

La réunion des deux fonctions permet en effet, entre les employés qui les remplissent, une intime collaboration dont la ville ne peut que bénéficier.

## SERVICE DES PERMIS ET INSPECTIONS

Le fait qu'il a été créé tout récemment n'a pas permis à la Commission de constater à l'épreuve si les attributions qu'on lui a confiées, et qu'il serait paraît-il question d'augmenter, sont appropriées.

Nul doute cependant que la centralisation de l'émission des permis est une excellente chose, mais celle de la centralisation de toutes les inspections est une question beaucoup plus délicate.

La Commission se permet de mettre les autorités municipales en garde contre une centralisation trop absolue des inspections.

Si une telle centralisation peut paraître souhaitable en théorie, en pratique elle peut comporter des inconvénients sérieux sans permettre de réaliser des économies appréciables. La qualité des inspections diminuerait peut-être encore et leur but ultime pourrait dans certains cas n'être pas atteint.

Incidemment, le permis dit "d'exploitation" prévu par le règlement no 1862 ne devrait jamais être accordé avant le permis d'occupation. Le fait que cette procédure n'ait pas été suivie régulièrement dans le passé a légitimé nombre d'occupations d'immeubles qui auraient été autrement illégales.

#### **SERVICE DU BIEN-ETRE SOCIAL**

La classification des fonctions actuellement en voie de réalisation devrait régler certains problèmes de personnel particulièrement aigus dans ce service. A titre d'exemple, il y a presque autant de réviseurs que d'enquêteurs.

Une autre remarque que la Commission désire faire au sujet de ce service, c'est qu'il devrait attacher beaucoup plus d'importance à la responsabilité des "obligés en loi", et ce, tant au moment de prendre la décision d'accorder du secours que subséquemment, de même qu'à la question des remboursements que peuvent souvent faire les personnes dont l'état d'indigence n'a été que temporaire.

Il est à noter que l'an dernier environ \$20,000,000 ont été déboursés en secours de toutes sortes par les soins de ce service et que l'on n'a pas récupéré plus de \$120,000.

#### **DIVERS**

##### **Cour municipale**

Le budget de la Cour municipale et le personnel attaché à cette dernière relèvent actuellement du contentieux.

Ils ont cependant déjà été sous la juridiction du service de la police.

Toutefois comme certains ont eu, il y a quelques années, des velléités de les faire relever de nouveau du service de la police, bien que la Commission soit au courant qu'il n'en est pas question actuellement, elle croit devoir déclarer que l'on ne devrait rien changer au statu quo.

L'expérience a prouvé que l'avocat en chef de la ville est beaucoup mieux placé pour s'occuper de toutes les questions connexes à la Cour municipale, comme la nomination des avocats et des greffiers, que ne peut l'être le directeur du service de la police.

Il paraît en outre désirable que le personnel attaché à la Cour, et par conséquent au pouvoir judiciaire, soit absolument indépendant de celui du service de la police qui fait partie du pouvoir exécutif.

### **Les bibliothèques**

L'Etude de Wood's, Gordon & Cie recommande que le service des parcs assume la responsabilité de l'administration des bibliothèques, sous prétexte que la lecture est la forme de récréation la plus répandue.

Même s'il en était ainsi, il n'en resterait pas moins vrai que le service des parcs et les bibliothèques procurent, dans l'ensemble, deux formes bien différentes de divertissement et de culture qui ne doivent pas nécessairement être assimilées sur le plan administratif.

Il semble que l'administration des bibliothèques doive toujours faire l'objet d'une division spéciale d'un service. Pour cette raison, la Commission est d'avis que cette division appartient plus au secrétariat qu'au service des parcs, d'autant plus que ce dernier a déjà des activités multiples et complexes.

## L'Hôtel de ville

L'Hôtel de ville lui-même ne loge actuellement que le conseil, le comité exécutif, le directeur des services et quelques services.

On peut dire que la plupart des organisations centrales des services administratifs sont réparties çà et là, souvent dans des édifices assez éloignés de l'Hôtel de ville. Il y a même des divisions et des sections de services qui ne sont pas sous le même toit que les officiers supérieurs du service quand elles devraient l'être. Cet éparpillement nuit à l'administration. Il rend le contrôle et la coordination difficiles et occasionne des pertes de temps coûteuses.

Les avantages qu'il y aurait à centraliser, autant que faire se peut dans leur entier, tous les services administratifs dans un édifice qui abriterait en même temps les administrateurs élus, sont assez évidents pour que la Commission n'en parle pas davantage.

Ce projet a bien été quelquefois mis de l'avant, mais il ne l'a été que vaguement. C'est pourquoi la Commission suggère que les autorités l'inscrivent dans leur programme de réalisations prochaines. La Commission se rend bien compte qu'il ne peut être réalisé du jour au lendemain; il faudrait cependant qu'il le soit un jour, et le plus tôt serait le mieux.

## REMARQUES

La Commission ne prétend pas que la mise en application de ses recommandations assurerait à la ville une administration à laquelle il n'y aurait rien à redire. Comme elle l'a mentionné dans son premier rapport : "Les institutions humaines sont rarement parfaites".

Elle désire faire observer cependant qu'elle s'est appliquée objectivement à trouver le meilleur système administratif possible, sans perdre de vue que les hommes changent évidemment plus souvent que les formes de gouvernement et que, pour cette raison, ils ne peuvent pas servir de base à l'établissement de quelque mode d'administration viable.

La Commission espère avoir fabriqué un bon outil qui, mis entre de bonnes mains, devrait bien fonctionner.

Quoi qu'il en soit, le plan qu'elle a conçu lui semble bien adapté aux caractéristiques des Montréalais et respecte les principes d'une saine démocratie qui veut que la responsabilité de la gestion de la chose publique appartienne aux représentants de la population.

En ce qui concerne l'aspect politique du système, la Commission, comme on le sait, avait déjà fait ses recommandations, dont certaines sont déjà mises en pratique.

De cette expérience, la Commission est portée à conclure que l'application intégrale du système politique qu'elle a préconisé et des recommandations d'ordre purement administratif qu'elles a faites don-

nerait à Montréal une bonne organisation municipale, c'est-à-dire une organisation qui serait :

- a) facile à comprendre pour les citoyens;
- b) dotée d'un exécutif capable de diriger et d'administrer;
- c) dotée d'une administration interne efficace, où les services des meilleurs employés pourraient être utilisés au maximum;
- d) susceptible de répondre aux besoins et aux désirs des contribuables.

Le système recommandé permettrait, à tout le moins, au contribuable de savoir où placer les mérites et les responsabilités et d'agir en conséquence lorsqu'il serait appelé à voter, s'il veut se donner la peine de participer au bien-être de sa ville.

Respectueusement soumis,

**LA COMMISSION D'ÉTUDE DU SYSTÈME ADMINISTRATIF DE MONTREAL**

**LE PRÉSIDENT,**

Le juge Paul Champagne,

**LES COMMISSAIRES,**

Cecil F. Carsley,

Louis-A. Lapointe, c.r.,

Honoré Parent, c.r.,

Gérard Picard.

Montréal, le 30 juin 1961.

## SOMMAIRE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

- 1 - Autorité administrative mieux hiérarchisée.
- 2 - Le conseil demeure l'autorité législative souveraine et garde le contrôle du vote des crédits, mais ses attributions purement administratives sont réduites.
- 3 - Le comité exécutif devient explicitement l'autorité administrative.
- 4 - Des attributions spéciales sont confiées au président du comité exécutif.
- 5 - L'idée d'une gérance par un fonctionnaire nommé est écartée.
- 6 - Le poste de directeur des services est maintenu, l'obligation principale de ce fonctionnaire étant d'assumer la coordination entre les services.
- 7 - Les directeurs de services conservent leurs attributions d'exécution, toujours sous le contrôle du comité exécutif.
- 8 - Création du poste de chef officiel de l'opposition au conseil.
- 9 - Création d'une commission de police.
- 10 - Création d'un tribunal d'appel dans les cas de modifications aux règlements de zonage.
- 11 - Création d'un comité de placement du portefeuille de la ville.
- 12 - Contrôle plus rigoureux de la dépense en hommes et en matériel.
- 13 - Remplacement du budget trimestriel par un rapport trimestriel au comité exécutif, de la part de chaque service sur son rendement et l'emploi de ses crédits au cours des derniers trois mois.
- 14 - Abolition de la discrétion qu'ont le conseil et le comité exécutif relativement à l'octroi de certains permis.

## VOLUMES CONSULTÉS

- Canadian Municipal Government, by Kenneth Grant Crawford, Professor of Political Science and Director of the Institute of Local Government Queen's University — Edited by R. MacG. Dawson
- Canadian Public Administration — March 1958 — Volume I, Number One — Tenth Annual Conference — Fredericton, New Brunswick, September 3-6, 1958
- Canadian Public Administration — September 1958 — Volume I, Number Three. Tenth Annual Conference, Fredericton, New Brunswick, September 3-6, 1958
- Canadian Public Administration — June 1959 — Volume II, Number 2
- Canadian Public Administration — September 1959 — Volume II, Number Three. Eleventh Annual Conference — Toronto, Ont., October 21-24, 1959
- Canadian Public Administration — March 1960 — Volume III, Number 1. Twelfth Annual Conference, Banff, Alberta, September 14-17, 1960
- Canadian Public Administration — June 1960 — Volume III, Number 2. Twelfth Annual Conference, Banff, Alberta, September 14-17, 1960
- Canadian Public Administration — September 1960, Volume III, Number 3. Twelfth Annual Conference, Banff, Alberta, September 14-17, 1960 (See page 255)
- Canadian Public Administration — March 1961, Volume IV, Number 1
- City of Toronto — Survey of Civic Administration — January 31, 1957 — J. D. Woods & Gordon Limited, Management Consultants
- Code municipal de la province de Québec par Robert Tellier, c.r., Edition 1960 mise à jour par Robert Lévêque, c.r., bibliothécaire du Barreau de Montréal, y compris amendements législatifs de 4-5 Eliz. II à 8-9 Eliz. II, et jurisprudence publiée au 31 décembre 1959 — édité par Wilson et Lafleur, (Limitée), Editeurs, 39 ouest, rue Notre-Dame
- Great Cities of the World (Their Government, Politics and Planning) by William A. Robson with The Hon. C. R. Attlee — The Town Councillor — contributor to British Government since 1918 — edited by William A. Robson, Joint Editor with H. J. Laski and W. I. Jennings

- La Chambre de Commerce du District de Montréal — Mémoire à la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels — avril 1955
- Local Government and Administration by James E. Pate, College of William and Mary — edited by American Book Company, New York (1954)
- Local Government in Alberta — Eric J. Hanson, Associate Professor of Economics University of Alberta — McClelland & Stewart Limited — T. H. Best Printing Co., Limited
- Local Government in Canada by Horace L. Brittain, Ph.D. — Formerly Managing Director of the Bureau of Municipal Research and Director of the Citizens' Research Institute of Canada — publié par The Ryerson Press, Toronto
- Loi concernant les Cités et les Villes — annotée — avec jurisprudence au 1er janvier 1956 — Ch. 233 S.R.Q. 1941 et amendements jusqu'après le statut Elizabeth 5 (1955-1956) par Charles-Nap. Dorion, C.R. — publié par Wilson et Lafleur, (Limitée), Éditeurs — Librairie générale de Droit — 39 ouest, rue Notre-Dame
- Mémoire de la cité de Montréal à la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels — 1er décembre 1955
- Modern Management for the City of New York — 2 volumes — (Report of the Mayor's Committee on Management Survey — Lazarus Joseph, Chairman, publié par The Tabard Press Corp, New York 14, N. Y.
- Modernizing a City Government (A Report of the Chicago Home Rule Commission) Leverett S. Lyon, Chairman, — The University of Chicago Press
- Municipal Administration by Stuart A. MacCorkle, Professor of Government and Director of the Bureau of Municipal Research, The University of Texas — New York Prentice-Hall, Inc. (1942)
- Municipal Organization in Canada by Thomas J. Plunkett (3rd Edition) published by Canadian Federation of Mayors and Municipalities
- Philadelphia Government (1956) — by Edwin Rothman, Project Supervisor, Edgar Rosenthal, Emma L. Bowman, Leigh B. Hebb, with Assistance of Other Members of the BMR-PEL Staff — édité par Bureau of Municipal Research and Pennsylvania Economy League (Eastern Division) Philadelphia, Pa.
- Proceedings of the eighth Annual Conference — The Institute of Public Administration of Canada (1956) — Edited by Philip T. Clark, F.C.A., National Secretary-Treasurer and F. J. McGilly, B.A., Executive Secretary, 33 Isabella Street, Toronto 5, Ont.

Proceedings of the seventh Annual Conference — The Institute of Public Administration of Canada (1955) Edited by Philip T. Clark — National Secretary-Treasurer — 56 Rosborough Drive, Toronto, Ont.

Proceedings of the tenth Annual Conference — The Institute of Public Administration of Canada (1958) — Edited by Philip T. Clark, F.C.A., National Secretary-Treasurer and Frank J. McGilly, B.A., Executive Secretary, 33 Isabella Street, Toronto 5, Ont.

Proceedings of the eleventh Annual Conference of The Institute of Public Administration of Canada — 1959 — Miss K. Joanne Arrowsmith, B.A., M. Com. Executive Secretary — 86 Yorkville Avenue, Toronto 5, Ont.

Royal Commission of Local Government in Greater London (1957-60) Report presented to Parliament by Command of Her Majesty — October 1960 — Her Majesty's Stationery Office

Small-Town Politics — A Study of Political Life in Glossop by A. H. Brich, Senior Lecturer in Government in the University of Manchester — Oxford University Press (1959)

The Municipal Year Book 1960 — International City Managers' Association Editors: Orin F. Nolting and David S. Arnold

The Role of the City Administrator in New York City (Second Edition) Chew-Kawn Wong

The Technique of Municipal Administration — Third Edition, 1947 — Published by The International City Managers' Association, 1313 East 60 Street, Chicago, Ill.

Your Local Government (A Sketch of the Municipal System in Canada) by Donald C. Rowat, Associate Professor of Political Science School of Public Administration, Carleton College, Ottawa — Publié par The MacMillan Company of Canada Limited (1955)