

COFAP INC.

Les rapports entre les représentants de la population démocratiquement élus et la fonction publique

---

Mandat réalisé pour la Commission d'enquête sur l'industrie de la construction

**Jacques Bourgault**

**11/05/2013**

## Table des matières

Description du mandat de recherche.....	1
Les rapports entre les politiques et la fonction publique .....	1
Limites du mandat.....	2
Actions posées pour réaliser le mandat .....	2
Question 1 : Les principes applicables aux rapports entre, d’une part, les représentants de la population élus démocratiquement et, de l’autre, la fonction publique, dans le domaine municipal.....	3
1.1. Le cadre municipal québécois .....	3
1.2. Les principaux acteurs de la relation.....	4
1.3. Modèles relationnels entre dirigeants politiques et fonctionnaires.....	17
1.4. Les pratiques relationnelles entre la haute fonction publique municipale et les dirigeants politiques municipaux .....	20
1.5 Principes à retenir .....	31
2.1. Principes fondant les règles d’attribution des contrats .....	36
2.2 Types de difficultés observés en matières contractuelles .....	39
2.3. Grands principes de gestion publique mis à mal du fait des pratiques contractuelles .....	41
Question 3- En quoi les réponses aux questions 1 et 2 sont-elles différentes lorsqu’il est question des rapports entre les politiques et la fonction publique au niveau provincial? .....	45
Question 4- Ces questions se posent-elles également pour les rapports entre les présidents d’organismes publics (dont la liste reste à préciser) et les représentants élus auxquels ils doivent en principe se rapporter, bien que de manière indirecte? .....	48
Quelques pistes supplémentaires de réflexion.....	51
Bibliographie .....	53
Annexe I.....	56
Annexe II.....	57

## **Description du mandat de recherche**

### **Les rapports entre les politiques et la fonction publique**

La Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction a le mandat de décrire des stratagèmes de collusion et de corruption dans cette industrie de même que des liens avec le financement de l'activité politique. Elle doit également dresser le portrait de possibles activités d'infiltration de l'industrie de la construction par le crime organisé. Elle doit enfin formuler des recommandations sur les mesures à prendre pour diminuer ou éliminer l'occurrence de ces phénomènes.

Dans le cadre de son mandat, la Commission se penche notamment sur les rapports entre, d'une part, les représentants de la population élus démocratiquement et, de l'autre, la fonction publique. En effet, certains témoignages ont laissé entendre que les règles et les principes qui régissent ces rapports ne sont pas entièrement clairs et que cette incertitude n'est pas étrangère à certaines des difficultés que rencontrent les principaux acteurs auxquels s'intéresse la Commission.

La Commission sollicite des réponses aux questions suivantes, par ordre de priorité :

1. Quels sont les principes applicables – de philosophie politique, juridiques, moraux – à l'analyse des rapports entre les politiques et la fonction publique dans le domaine municipal au Québec?
2. Comment ces principes devraient-ils se traduire concrètement dans les structures et les processus qui sont mis en cause dans l'octroi et la gestion des contrats publics de construction? La réponse à cette question devra tenir compte des situations problématiques précises qui auront été révélées lors des audiences de la Commission.
3. En quoi les réponses aux questions 1 et 2 sont-elles différentes lorsqu'il est question des rapports entre les politiques et la fonction publique au niveau provincial?
4. Ces questions se posent-elle également pour les rapports entre les présidents d'organismes publics ( Hydro-Québec, la Société immobilière du Québec (SIQ), les offices municipaux d'habitation (OMH) (ils sont subventionnés par la Société d'habitation du Québec, sont propriétaires de logements et relèvent des municipalités), l'Agence métropolitaine de Transport. et les représentants élus auxquels ils doivent en principe se rapporter, bien que de manière indirecte?

## **Limites du mandat**

1. Le budget-temps alloué constitue la première limite à ce mandat : il comportait 14 jours pour couvrir la législation qui régit tous les types de municipalités - moins de 5 000 habitants, 5 000 habitants et plus, ainsi que certaines villes à Charte - (L.C.V., C.M., L.E.R.M., Chartes), ainsi que certains organismes et les règles contractuelles au gouvernement du Québec;
2. L'espace prévu ne peut suffire à couvrir tous les aspects juridiques indirectement reliés à ce mandat;
3. Le présent document ne souhaite pas présenter un caractère fondamentalement juridique, mais de gouvernance qui s'appuie aussi sur le droit, la philosophie, la gestion et la science politique;
4. Ce document n'est pas un avis juridique au sens de la Loi sur le Barreau du Québec;
5. Ce document repose sur l'état des faits présentés à la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction au moment de la rédaction de ce rapport.

## **Actions posées pour réaliser le mandat**

- Examen de la législation en matières :
  - Municipale;
  - De règles contractuelles;
  - De certains organismes autonomes.
- Revue de la littérature :
  - En gestion municipale;
  - Au sujet des rapports au sommet entre administration et politique;
  - Sur la gestion publique en général.
- Panels et entrevues confidentielles avec :
  - Des directeurs généraux municipaux en exercice;
  - Des directeurs généraux municipaux retraités;
  - Des élus municipaux retraités.

# **Question 1 : Les principes applicables aux rapports entre, d'une part, les représentants de la population élus démocratiquement et, de l'autre, la fonction publique, dans le domaine municipal.**

## **1.1. Le cadre municipal québécois**

Les municipalités, du Québec sont très diversifiées en termes de population, de périmètre, d'instances décisionnelles et d'encadrement juridique. En mai 2013, 1119 des 1134 municipalités auraient moins de 10 000 habitants et n'auraient probablement que quelques fonctionnaires. Donc, seules 98 municipalités ont 10 000 habitants ou plus. Il y aurait 20 municipalités de 50 000 habitants et plus, dont dix de 100 000 habitants<sup>1</sup>. Il n'y aurait en 2013, que 11 des 1134 municipalités au Québec qui se sont dotées d'un comité exécutif. Le facteur « taille » des municipalités a un impact majeur sur leur fonctionnement (Prévost, 114).

Les municipalités sont créées par le législateur provincial et ne jouissent pas d'une existence constitutionnelle indépendante de la province de Québec, qui leur permettrait de prétendre à une pleine autonomie<sup>2</sup>. Elles jouissent cependant des pouvoirs et autorités que le législateur provincial leur a octroyés.

Certaines municipalités relèvent du Code municipal, d'autres de la Loi sur les cités et villes (Blainville et Mascouche) ou, dans dix cas, de Chartes particulières plus ou moins élaborées et contenant des dispositions plus ou moins éloignées de la L.C.V. (dont Montréal et Laval, cette dernière étant constituée en vertu d'une loi privée<sup>3</sup>). Dans tous les cas, il y aura un maire et des conseillers. Mais des différences affecteront le nombre de conseillers, l'existence d'un comité/conseil exécutif, la création de comités spécialisés de conseillers, l'affectation de responsabilités spécialisées pour des conseillers, le fonctionnement du Conseil, ses devoirs et pouvoirs ainsi que le nombre et le statut des employés qui relèvent de ces instances politiques (ex. directeur de cabinet du maire).

### **Tableau 1 PARTIS POLITIQUES MUNICIPAUX AUTORISÉS en juin 2013**

+100,000 ha : 10 villes comptent de 1 à 9 partis : total 29 partis
50,000-99,999 : 5 villes comptent de 2 à 3 partis : 12 partis
20,000-49,999 : 20 villes comptent de 1 à 3 partis : 35 partis
5,000-19,999 : 47 villes comptent de 1 à 2 partis : 73 partis
Total: 149 <sup>4</sup>

<sup>1</sup> Selon le Décret 480-2013, 15 mai 2013 : Ajustement de population ou de désignation de certaines municipalités et regroupement d'une municipalité. Voir aussi la compilation à :

[http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/organisation\\_municipale/organisation\\_territoriale/organisation\\_municipale.pdf](http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/organisation_municipale/organisation_territoriale/organisation_municipale.pdf)

<sup>2</sup> Comme en fait état la décision du juge Lagacé (500-05-062072-002 et al., juin 2001), disposant d'une demande d'une pluralité de villes de banlieue de Montréal sur la réorganisation municipale: « Ces institutions ne jouissent pas de protection constitutionnelle quant à leur existence... Les institutions municipales demeurent des créatures des Législatures et ne possèdent aucun statut constitutionnel. »

<sup>3</sup> Les informations concernant la ville de Laval proviennent d'une codification administrative préparée par le service du Contentieux de Ville de Laval. Celle-ci ne doit pas être interprétée comme une opinion juridique émise par ce service sur son contenu. Le service du Contentieux visait plutôt à fournir un instrument de travail efficace aux personnes ayant à consulter la Charte de Ville de Laval. Cette codification fait suite à des révisions multiples du bill de 1965, notamment en décembre 1995, janvier 1998 et avril 2000. Les modifications de 2010 (L.Q. 2010, c.226) sont mentionnées spécifiquement au besoin.

<sup>4</sup> Les mêmes sources font état de 194 en 2009 et 180 au 11 oct 2013 à la veille des élections.

La vie politique amènera dans certains cas, l'apparition de partis politiques municipaux. Les résultats d'élections installeront un maire affilié ou non à un parti. Celui-ci jouira, ou pas, d'une majorité au Conseil ou encore aura pris des engagements d'alliances avec les autres conseillers, soient-ils indépendants ou liés à des partis.

Une étude observait en 1992 que l'existence d'un comité exécutif et des partis politiques municipaux était directement fonction de la grande taille des municipalités, ce qui n'est pas le cas pour l'existence de commissions « permanentes » du conseil (Petrelli et Gravel, 164-5). En 2013, on observe que beaucoup de petites villes voient plusieurs partis politiques se faire la lutte. (DGE, 2013). Huit municipalités comptent en 2013, 43 arrondissements, eux-mêmes sujets à une certaine gouverne politique et à une fonction publique qui leurs sont affectées (MAMROT, 2013).

Tous ces facteurs affecteront la richesse de la vie politique municipale. Ils affecteront aussi la gestion des affaires municipales et donc la complexité des relations des fonctionnaires avec les dirigeants politiques municipaux (maire, président et membres du comité exécutif et conseillers municipaux). Le professeur Robert Gravel, un spécialiste en la matière et alors conseiller municipal, écrivait en 1987 : « La plus grande difficulté pour l'administration municipale réside dans l'arrimage entre le conseil (appareil politique) et les fonctionnaires (appareil administratif) » (Gravel, 1987, 12).

Le but ultime de la régulation institutionnelle est la pratique d'une bonne gouvernance au sens défini par Bourgault (1993), soit des mécanismes de prise de décisions éclairées dans l'intérêt du mandant du décideur. Chainé (2008, 1) précise ces mécanismes dans le monde municipal préconisant la recherche de la transparence, de l'équité, de la responsabilité et de la rentabilité : « La gouvernance serait l'ensemble des balises qui permettent un exercice légitime du pouvoir. Ce pouvoir, parce qu'il est exercé de façon respectueuse des lois et des pratiques acceptables, conforte l'électeur dans son choix et le rassure quant à l'administration du bien collectif. » En somme, l'exercice du pouvoir institutionnel doit non seulement donner des fruits, mais aussi renforcer la légitimité des institutions.

## **1.2. Les principaux acteurs de la relation**

### **1.2.1. Les représentants de la population démocratiquement élus**

Les dictionnaires donnent au mandat le sens de pouvoir conféré à une personne qui lui permet d'agir au nom d'une autre dans le cadre d'une fonction ou charge d'une personne élue dans une assemblée (Larousse).

Du point de vue juridique, les conseillers municipaux et maires sont des citoyens élus au suffrage direct pour des mandats de représentation des citoyens. La common law suggère que les élus sont investis de devoirs de fiduciaires tant à l'égard de la municipalité que de la communauté en général (Hétu, Roy, Vézina, 2011, 22).

En droit, Le mandat est le contrat par lequel une personne, le mandant, donne le pouvoir de la représenter dans l'accomplissement d'un acte juridique avec un tiers, à une autre personne, le mandataire qui, par le fait de son acceptation, s'oblige à l'exercer. (CCQ a.2130).

Au sens juridique, il réfère à la délégation. Le mandat est un contrat plus ou moins formel et matériel par lequel une personne, le mandant-citoyen, donne une mission à une autre personne, le mandataire-élu. Il porte sur le pouvoir de poser un ou des actes juridiques ou matériels en son nom et pour son intérêt. En droit, le mandat peut être implicite.

Cet engagement moral et politique des élus est renforcé par l'existence de serments d'office<sup>5</sup> et de codes d'éthique plus ou moins élaborés.

En philosophie politique, la notion de « mandat » épouse certains contours de la définition juridique du mandat. Le mandat a une durée qui peut être spécifiée, comme de quatre ans pour un élu municipal. Il Le mandat porte toujours sur l'assumption de responsabilités, de tâches et quelques fois de fonctions constituant ou accompagnant une charge (ex. le maire). Le mandat est un engagement juridique et moral. C'est aussi le cas en politique, car la plupart des actes posés ont fait l'objet de peu de discussions durant la joute électorale. Dans tous les cas, le mandataire agit par délégation et doit mener à bien le mandat en exerçant toute la vigilance nécessaire.

Briguer un mandat public, c'est réclamer un mandat (une charge pour une durée de temps) et se porter fort de mener cette charge à bien, dans le meilleur intérêt de ceux à qui on réclame ce mandat. On le réclame des citoyens en vantant ses priorités, ses projets et ses moyens (expériences, formations, valeurs morales).

Le mandat comprend la notion d'agent d'un autre. Les défis, d'après la théorie politique de l'agent, consistent à faire en sorte qu'une partie, l'agent-mandataire, agisse vraiment dans les meilleurs intérêts d'une autre, le principal-mandant, plutôt que dans son propre intérêt. Se posent alors les questions des intérêts divergents, de l'information inégale qui empêchent le mandant de s'assurer que le mandataire agit toujours dans son meilleur intérêt. Ceci se manifeste particulièrement quand il en coûte beaucoup à l'agent de bien servir le principal. Certains mécanismes peuvent contribuer à rapprocher les intérêts des deux parties. L'expression latine *qui facit per alium, facit per se*, engage la responsabilité juridique de l'agent tant sur les plans criminels que délictuels et contractuels. Chez les personnages politiques, le mandat emporte la responsabilité de fiduciaire de l'intérêt national (Bourgault, 2009, 438) Dans le monde municipal, on référera plutôt à l'intérêt général de la municipalité et de ses citoyens<sup>6</sup>. Ainsi dans une démocratie, une des premières règles à établir est, bien sûr, de déterminer qui a le droit d'être dirigeant, c'est-à-dire qui a le droit de représenter le peuple (Crête et Blais, 2009, 165).

Certains élus deviendront aussi membres de comités et commissions du conseil dont, par exemple, le comité exécutif. Les représentants de la population élus démocratiquement ne font pas, en principe sauf dans les plus grandes municipalités, profession de cette charge élective. En général, ils agissaient avant l'élection, comme avocat, ingénieur, garagiste, professeur, etc. Ceci implique qu'ils n'ont pas nécessairement l'expérience de ce travail, ni toujours, la perspective de

---

<sup>5</sup> Cf. annexes

<sup>6</sup> Il peut se trouver des cas où l'intérêt à court terme de l'un (ex municipalité) ne corresponde pas à celui de l'autre (ex. citoyens) : c'est le cas des débats sur le niveau de taxation, ou de certains grands travaux de réfection.

le faire pendant encore très longtemps. Par exemple, une pharmacienne croit généralement exercer cette profession pendant plus de 20 ans.

Encore moins les élus en font-ils en général une charge exclusive. Ils ont souvent un emploi régulier ou une pratique professionnelle qu'ils souhaiteront probablement retrouver après une défaite électorale ou tout simplement, lorsqu'ils décideront de ne plus agir comme élu.

Rares sont les élus qui ont étudié la politique municipale, la gestion publique ou l'urbanisme. Malgré une possibilité de suivre certaines sessions particulières de formation, en général ils n'ont pas reçu de formation professionnelle spécifique pour exercer cette charge. Cette fonction de conseiller ou de maire peut se révéler à la fois spécialisée et complexe avec les avancées continues des connaissances dans chacun des domaines de l'administration municipale. Il ne faut pas croire que la formation académique ou professionnelle suffit à former un bon élu, mais elle y contribue certainement.

Les fonctions de chef de l'exécutif municipal exercées en tant que maire, président ou membre du comité exécutif peuvent requérir beaucoup de temps du titulaire. Tous les élus se trouvent en contact continu avec la population et siègent aux réunions du Conseil. De plus, les membres de l'exécutif se réunissent entre les réunions du conseil. Certains sont chargés de dossiers sectoriels. Les maires assument aussi beaucoup de fonctions de représentation extérieure auprès des corps constitués, par exemple, le fait de siéger à des tables régionales comme la MRC, allant jusqu'à y occuper des responsabilités de direction.

Tout ceci demande de l'expertise et du temps. Or les mandats électoraux passent toujours trop vite au sens des élus et il importe de réaliser les promesses électorales : « Être au pouvoir signifie de mettre en application ses projets, sa méthode de gestion de la gouverne publique et répondre aux nouvelles demandes... La population s'y attend et déteste les politiciens qui renient leurs engagements politiques » (Melançon, 2009, 70). Les élus manifestent donc avec intensité un certain sens de l'urgence. Or tout ce qui fut promis pendant les campagnes électorales par des gens peu au fait des règles et contraintes de fonctionnement des administrations municipales n'est pas toujours possible, ni dans les délais souhaités ou de la manière envisagée. Ceci s'ajoute à leurs défis.

Pour toutes ces raisons de préparation, de connaissances de pointe, de réseautage et d'emploi du temps, les élus ont besoin de l'assistance d'une fonction publique compétente, loyale et qui respecte l'autorité démocratique. Ce besoin est particulièrement observé chez les nouveaux arrivés en politique municipale, comme en témoigne un ex-conseiller : « malgré toute sa bonne volonté, son expérience, sa compétence, sa culture, sa formation académique, le nouvel élu se sentira un peu perdu devant les dédales de la structure de la gestion municipale. Il a tout à apprendre et il doit le faire en peu de temps » (Melançon, 2009, 39).

### 1.2.2. La fonction publique

La fonction publique est constituée des employés plus ou moins permanents qui sont engagés par le gouvernement ou la municipalité. Composés d'un groupe de personnes qui conseillent les dirigeants élus ou nommés, les membres de la fonction publique assument certaines fonctions du pouvoir exécutif pour mettre en application les décisions du pouvoir politique. Ils le font grâce à

des délégations explicites ou implicites de la part des dirigeants politiques ou, à l'occasion, par des habilitations prévues dans la loi ou les règlements.

Cette institution ne jouit pas d'un statut constitutionnel explicite qui lui donne des pouvoirs inhérents comme en jouit la Couronne, le Parlement, ou le pouvoir judiciaire.<sup>7</sup> Max Weber<sup>8</sup> lui reconnaît un statut institutionnel qu'il assoit sur un statut légal de carrière, un des types « purs » de fonction publique avec celui de la fonction publique dite d'emploi. Entre les deux, il y a le cas d'une fonction publique dite professionnelle, *statut de facto*, laquelle n'accorde pas la permanence de lien d'emploi à ses employés, mais l'expectative raisonnable de conserver son emploi tant qu'il y a du travail et qu'il fait bien son travail. Ce statut se trouve conventionnellement reconnu. Dans les cas des fonctions publiques de carrière et professionnelle, « le maître politique se retrouve dans la position du dilettante face à l'expert, en face d'un personnage officiel bien formé et positionné au sommet de l'administration » (traduction de nous tirée de Gerth and Wright Mills 1946 pp.228, 232).

La fonction publique jouit d'un statut légal plus ou moins exhaustif selon les pays. Dans la loi et les conditions particulières du statut, le législateur a pu prévoir des normes concernant notamment le recrutement, la nomination, l'exercice des fonctions, la promotion, les obligations et privilèges, ainsi que le départ à la retraite. En général, la protection du lien d'emploi varie selon la législation du secteur et les éventuelles conventions collectives. En général, la protection du poste occupé diminue avec le niveau hiérarchique du titulaire.

Nos institutions politico-administratives canadiennes s'inspirent du modèle de Whitehall, développé au Royaume-Uni. À moins de législation à l'effet contraire dans la législation municipale, ces principes s'appliquent alors aux municipalités. Une convention veut que la fonction publique soit constituée *d'employés de l'État, au service du gouvernement du jour, qui servent loyalement ce gouvernement dans le cadre de la légalité*.

*Employés de l'État* : employés de l'État plutôt que du gouvernement de passage. Ils ne servent que les intérêts de l'État comme organe au service de l'ensemble de la population. Pour ce faire, les fonctionnaires souscrivent à une série de devoirs et obligations dans l'exercice de leurs fonctions ainsi que dans leur vie personnelle. Ils touchent par exemple l'anonymat du conseil donné, la réserve, la confidentialité, la loyauté, l'absence de conflit d'intérêts, etc. Ces devoirs et obligations se trouvent en général prescrits par la législation (Bozeman 2004; Bourgault 2009).

*Au service du gouvernement du jour* : en démocratie, la bonne façon de servir l'État est, pour une fonction publique de carrière ou professionnelle, de se mettre au service du gouvernement du jour (concept de *serial server* : Bourgault et Van Dorpe, 2013).

---

<sup>7</sup> Certains lui reconnaissent un statut constitutionnel (Sossin, 2006) par convention constitutionnelle : permanente, elle assume la continuité de l'État; désintéressée elle représente l'intérêt général à long terme de la population. Ainsi, elle jouirait de l'autorité morale pour s'opposer ou refuser de mettre en action certaines décisions des dirigeants politiques. Ce courant se trouve actuellement peu suivi dans la pratique.

<sup>8</sup> Weber, Max, *Économie et société*, 1921. Plusieurs rééditions.

*Loyalement* : y consacrer son talent et son expertise, et agir en éthique pour mériter et garder la confiance (dans ses diverses dimensions) des dirigeants politiques (Gow et Dwivedi).

*Servir avec professionnalisme* : indépendamment de ses propres préférences idéologiques ou politiques, le fonctionnaire doit donner, par sa compétence<sup>9</sup>, les meilleurs conseils au gouvernement du jour afin que celui-ci puisse prendre les meilleures décisions et poser les meilleures actions dans le cadre de ses responsabilités (Kernaghan).

*Dans le respect de la légalité* : ils ne doivent rien faire ou s'abstenir de faire qui soit illégal, cela, même si le maître politique l'ordonne. Lorsque c'est le cas, ils doivent refuser d'obtempérer, au besoin démissionner, et agir selon les prescriptions légales, par exemple par dénonciation (Weber reproduit par Gerth and Wright Mills).

Ces relations entre élus et fonction publique se déroulent dans un cadre légal fait de prescriptions relativement précises, de conventions et coutumes et de valeurs morales. On constate que l'aspect moral réfère, chez les dirigeants, à des règles de conduite émanant des valeurs des individus (conception du bien et du mal, de la justice), et de leur conception de la bureaucratie, de la régularité et de l'équité. Ces valeurs et conceptions doivent créer chez les intéressés des devoirs de bonne conduite.

Jean Mercier rappelle les deux grandes constantes communes malgré les variations du modèle occidental : d'abord, il y a le principe de subordination, dérivé de Max Weber par son insistance sur le respect de la hiérarchie (celle des instances administratives aux instances politiques; celle des instances hiérarchiques inférieures aux supérieures et la subordination des agents économiques aux institutions de l'état); puis vient le principe de la séparation associé à Max Weber qui a toujours fait une distinction entre le niveau administratif (essentiellement neutre) et le niveau politique (Mercier, 2002, 293-5).

Par transposition au niveau municipal on doit comprendre que la règle est à l'effet que : la fonction publique soit constituée *d'employés de la municipalité, au service du conseil municipal du jour, qui servent loyalement ce conseil dans le cadre de la légalité.*

Notons que la loi n'oblige plus l'assermentation des hauts dirigeants administratifs, mais les municipalités peuvent le requérir par règlement.

### 1.2.3. Certaines prescriptions légales relatives aux fonctions des acteurs de la relation

On ne peut procéder à l'exercice de l'examen des relations entre les acteurs politiques et administratifs sans auparavant établir leurs rôles et pouvoirs respectifs.

- Maire

La Loi sur les cités et villes donne au maire un pouvoir de surveillance, de contrôle et des responsabilités précises eu égard aux deniers publics de la Ville et à l'exécution des décisions du

---

<sup>9</sup> Voir annexe 1, une étude des caractéristiques des DG

législateur et du Conseil (L.C.V., a.52). La loi lui confère, par son pouvoir de saisine, un rôle proactif quant à l'intérêt public de la municipalité.<sup>10</sup> Il doit bien informer le conseil sur les affaires de la municipalité. Il fait partie d'office de toutes les commissions et peut y voter<sup>11</sup>. Bref, entre les réunions du conseil, c'est lui qui voit à l'intérêt de la municipalité, cela dans le respect des orientations et décisions du conseil. Mercier le présente comme « chef exécutif » de l'administration municipale.

Le Code municipal (C.M.) qui s'applique à toutes les municipalités non sujettes à la L.C.V. ou à une Charte particulière, reprend ces dispositions en son article 142.

Les maires des grandes municipalités n'ont pas tous les mêmes rôles face au comité exécutif. La Charte de la ville de Montréal (L.Q. c. C-11.4), ci-après référée comme C.V.M., fait du maire un membre du comité exécutif et en fait celui qui désigne les autres membres du comité ainsi que son président et ses vice-présidents. Il peut en remplacer les membres sans amples formalités (C.V.M. a. 22-23). Le maire y est désigné pour se charger de toutes les fonctions honorifiques. À Laval, le maire préside ce comité exécutif en plus d'exercer les prérogatives décrites ci-dessus. Il en convoque les séances, en propose l'ordre du jour, les préside et voit à leur bon déroulement<sup>12</sup>.

- Conseil municipal

La Loi sur les cités et villes prévoit que « la municipalité est représentée et ses affaires sont administrées par son conseil. » L.C.V. (a.47) et que les mots « membre du conseil » désignent et comprennent le maire ou tout conseiller de la municipalité; (L.C.V. al 4). Aucune mention ne s'y trouve concernant un pouvoir de conseiller hors de ceux qui peuvent être spécifiquement attribués par le conseil.

L'élu-conseiller municipal n'a donc pas de pouvoir formel hors de la réunion du Conseil municipal. « L'élu n'est pas seul à décider. Les principales décisions relèvent du conseil municipal » (Melançon, 2009, 40). Le Guide du gestionnaire municipal affirme que « le Conseil municipal exerce ses pouvoirs lorsque réuni en session : des décisions sont alors prises sur les orientations et actions de la municipalité. Le maire et les conseillers sont les gestionnaires des ressources humaines physiques et financières de la municipalité. »

Le Code municipal prévoit que toute municipalité régie par ce code est représentée par son conseil (C.M. a. 79) qui adopte en séance ses résolutions et autres ordonnances (C.M. a. 83); les droits de la municipalité sont exercés et ses devoirs sont remplis par ce conseil et ses

---

<sup>10</sup> Voir Mercier (2009, 18) pour une liste complète de 29 attributions du maire. Notamment, la loi prévoit que : « *Le maire exerce le droit de surveillance, d'investigation et de contrôle sur tous les départements et les fonctionnaires ou employés de la municipalité, et voit spécialement à ce que les revenus de la municipalité soient perçus et dépensés suivant la loi, et à ce que les dispositions de la loi, les règlements et les ordonnances du conseil soient fidèlement et impartialement mis à exécution. Il soumet au conseil tout projet qu'il croit nécessaire ou utile, et lui communique toutes informations et suggestions relatives à l'amélioration des finances, de la police, de la santé, de la sûreté, de la propreté, au bien-être et au progrès de la municipalité.* » Dans l'exercice de ses fonctions comme chef exécutif de l'administration municipale, le maire a droit, en tout temps, de suspendre un fonctionnaire ou employé de la municipalité, mais il doit faire rapport au conseil, à la séance qui suit cette suspension, et exposer ses motifs par écrit; le fonctionnaire ou employé suspendu ne doit recevoir aucun traitement pour la période pendant laquelle il est suspendu, à moins que le conseil n'en décide autrement sur cette suspension et celle-ci n'est valide que jusqu'à cette séance. »

<sup>11</sup> L.C.V. a.70.1

<sup>12</sup> L.Q. 2010, Loi modifiant la Charte de la Ville de Laval, a.2 a).

officiers (C.M., a. 79). Présidé normalement par son chef (C.M. a.158) qui décide des questions de l'ordre du jour, sauf appel au Conseil, (C.M. a.159) le Conseil doit exercer directement les pouvoirs que lui donne ce code; il ne peut les déléguer<sup>13</sup>. Il peut nommer des comités, composés d'autant de ses membres qu'il juge convenables, avec pouvoir d'examiner et d'étudier une question quelconque (C.M. a.82). Les comités rendent compte de leurs travaux par des rapports signés par leur président ou la majorité de leurs membres; ces rapports n'ont pas d'effet avant d'avoir été adoptés par le conseil à une séance ordinaire (C.M. a.82).

La Charte de la Ville de Montréal prévoit que « les affaires de la ville sont administrées par le conseil de la ville » (C.V.M., a. 12).

Il peut arriver que le maire ne soit pas en accord avec la compréhension qu'a le secrétaire d'une résolution. La loi (a. 53, L.C.V.; a.142, C.M.) permet au maire de suspendre une décision du Conseil jusqu'à ce qu'un nouveau vote soit pris à majorité absolue par celui-ci.

Pour la surveillance de l'administration des départements et pour l'administration des affaires qu'il peut leur confier, le Conseil municipal crée les commissions qu'il souhaite, fixe le nombre de membres et leur composition. Les commissions produisent un rapport écrit au Conseil (L.C.V. a. 70.1).

En cas de force majeure, le maire, le président du comité exécutif ou le directeur général peut engager une dépense non autorisée, mais il en fait un rapport détaillé dès la séance du conseil qui suit (L.C.V.; C.M.; C.V.M., a-199).

- Comité exécutif

Selon l'article 70 de la L.C.V., un règlement adopté à la majorité des deux tiers des voix peut constituer un comité exécutif de trois ou cinq membres, selon que le conseil se compose de 12 à 20 conseillers, ou de plus de 20 conseillers. Sauf dispositions contraires des Chartes, le maire en est d'office président et les autres membres sont nommés par résolution du conseil parmi ses membres, pour un mandat d'un an renouvelable. Le greffier (un fonctionnaire) est d'office secrétaire du comité. Le comité a de larges responsabilités exécutives et il en fait rapport au Conseil.

La Charte de la Ville de Montréal prévoit d'office un tel comité exécutif. Son Président désigné par le Maire y joue un rôle fondamental : «...en convoque les séances, les préside et voit à leur bon déroulement. » (C.V.M. a.26). Ceci implique qu'il en prévoit l'ordre du jour et organise leur déroulement. Le maire y siège et a le privilège d'y formuler des observations et suggestions.

La puissance du comité exécutif de la Ville de Montréal impressionne compte tenu du volume et de la complexité des dossiers qui y sont traités : il est des documents stratégiques qu'il lui

---

<sup>13</sup> Cependant, selon l'article 477.2. (L.C.V.), le conseil peut, par règlement, déléguer à tout fonctionnaire ou employé de la municipalité le pouvoir d'autoriser des dépenses et de passer des contrats en conséquence au nom de la municipalité. Un tel règlement doit préciser le champ auquel s'applique la délégation; les montants dont le fonctionnaire ou l'employé peut autoriser la dépense; (seulement si des crédits sont disponibles à cette fin); et les autres conditions auxquelles est faite la délégation.

appartient de préparer pour le Conseil<sup>14</sup>; il exerce de plein droit d'autres pouvoirs<sup>15</sup>; le conseil de ville peut lui déléguer d'amples pouvoirs<sup>16</sup>.

Ce témoignage d'un ex-élu montréalais illustre bien le glissement du pouvoir des conseillers vers un groupe sélect d'entre eux formant le conseil exécutif : « Au sein du régime politique municipal, le maire définit les grandes lignes politiques et le président du comité exécutif assure la mise en application de ses orientations avec les membres du CE » (Melançon, 2009, 93). « Le comité exécutif représente le centre du pouvoir-politico-administratif de la ville. La gestion de la ville s'effectue par ses décisions. Il approuve ou rejette les diverses propositions émanant des services municipaux. Il leur confie des mandats spécifiques» (Melançon, 2009, 109).

La Ville de Laval opère sous un régime contractuel particulier : tous les contrats doivent être signés par le Président du comité exécutif (le maire) et par le Greffier ou son assistant. Le maire peut autoriser un autre membre du comité exécutif à signer à sa place. Seulement sur simple proposition du maire, le Directeur général, un directeur de service ou un autre fonctionnaire peut

---

<sup>14</sup> C.V.M., a. 33 : Le comité exécutif prépare et soumet au conseil les documents suivants : le budget annuel de la ville ; toute demande pour l'affectation du produit des emprunts et pour tout autre crédit requis ; toute demande relative à l'adoption du plan d'urbanisme, à sa modification ou à son remplacement ; les projets de règlements ; toute demande pour virement de fonds ou de crédits déjà votés ; tout rapport sur les taxes, permis ou licences qui doivent être imposés ; tout rapport recommandant l'octroi de franchises et de privilèges ; tout rapport concernant l'échange ou l'emphytéose relatif à un immeuble appartenant à la ville et, en outre, la location de ses biens meubles ou immeubles lorsque la durée excède un an ; tout rapport sur toute autre question que lui soumet le conseil et qui est de la compétence de ce dernier ;

De plus, il agit pour la ville dans tous les cas où la compétence d'accomplir l'acte lui appartient selon une disposition du règlement intérieur. Il peut consentir tout contrat qui n'entraîne pas une dépense excédant 100 000 \$. Le comité exécutif donne au conseil son avis sur tout sujet, soit lorsqu'une telle disposition l'y oblige, soit à la demande du conseil, soit de sa propre initiative. **2000, c. 56, ann. I, a. 33; 2003, c. 28, a. 8.**

<sup>15</sup> C.V.M., a. 34.1 : « les pouvoirs suivants du conseil de la ville sont exercés par le comité exécutif:

1° l'adjudication, après demande de soumissions, de tout contrat qui relève de la compétence du conseil de la ville et dont le prix n'excède pas le montant mis à la disposition du comité exécutif à cette fin, sauf un contrat pour lequel une seule soumission conforme a été présentée;

2° l'octroi d'une subvention visée au deuxième alinéa de l'article 8 et aux articles 90 à 92 de la Loi sur les compétences municipales (chapitre C-47.1) et dont le montant ou la valeur n'excède pas 50 000 \$;

3° les acquisitions et les aliénations d'immeubles d'une valeur de 25 000 \$ et moins;

4° en matière d'expropriation:

a) le paiement de l'indemnité provisionnelle;

b) le paiement de l'indemnité définitive ou l'acquisition de gré à gré dans la mesure où le montant du paiement n'excède pas les crédits votés par le conseil de la ville;

c) la conclusion, à la suite du décret d'expropriation, d'un acte de servitude pour le bénéfice d'une entreprise d'utilité publique;

5° en matière de gestion des ressources humaines:

a) la négociation des conventions collectives, à l'exception des matières visées à l'article 49.2;

b) les autres pouvoirs sauf ceux prévus au deuxième alinéa de l'article 34 et aux articles 47 à 49;

6° le pouvoir d'ester en justice;

7° en matière de gestion financière:

a) les autorisations de dépenses;

b) les virements de crédits, à l'exception des virements de crédits à partir de la dotation d'un conseil d'arrondissement vers un autre conseil d'arrondissement ou entre la dotation d'un conseil d'arrondissement et le budget d'une unité administrative relevant de l'autorité du conseil de la ville;

c) la modification du budget de la ville pour tenir compte de la réception de sommes imprévues pour l'exécution de travaux.

La résolution par laquelle le comité exécutif exerce le pouvoir prévu au sous-paragraphe c du paragraphe 7° du premier alinéa doit être transmise au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire dans les 30 jours qui suivent son adoption.

D. 1308-2001, a. 5; 2002, c. 37, a. 43; 2003, c. 28, a. 10; 2005, c. 28, a. 196; 2005, c. 6, a. 154; 2009, c. 26, a. 109.

<sup>16</sup> C.V.M., a. 34 : « Le conseil peut, dans son règlement intérieur, déterminer tout acte, relevant de sa compétence et qu'il a le pouvoir ou l'obligation d'accomplir, qu'il délègue au comité exécutif et prévoir les conditions et modalités de la délégation.»

être mandaté par le comité pour signer certains contrats ou documents qui relèvent de la compétence du maire ou du conseil. Le maire de Laval peut aussi prescrire que certains contrats ne requièrent pas la signature du greffier (L.Q. 2010, a.2 c). La Charte de la Ville de Montréal prévoit le dépôt d'un rapport du comité exécutif, à chaque séance régulière du conseil, au sujet de tout contrat qu'il a octroyé depuis la dernière séance régulière (C.V.M., a.200). Malgré ceci, cet esprit délégataire risque, compte tenu du grand volume des opérations contractuelles, de trop éloigner les conseillers du contrôle effectif des affaires et opérations de la ville. Dans le cas d'une très grande ville, il illustre l'affaiblissement du pouvoir du Conseil au profit d'une instance exécutive dont les défis de transparence augmentent.

- Conseillers municipaux

Élus au suffrage universel, ils composent le Conseil municipal parce qu'ils en sont les membres (L.C.V. a. 6) et exercent en son sein les pouvoirs de la municipalité.

L'Association des gestionnaires municipaux décrit ainsi sa compréhension du rôle des conseillers en 2001 : leur pouvoir n'existe que lorsque réunis en assemblée du conseil; ils ne peuvent intervenir dans les affaires courantes; le Conseil ne décide QUE par résolutions ou règlements. Les conseillers peuvent se voir attribuer, à la demande du conseil, le suivi de dossiers particuliers.

Certaines obligations des membres du Conseil découlent du rôle supplétif du Code civil du Québec. Mercier (2009) en propose un relevé. Ainsi, le membre doit faire preuve de prudence, diligence, honnêteté, et loyauté dans l'intérêt de la municipalité (Art 322 C.c.Q.). Il ne doit pas confondre les biens de la municipalité avec les siens et ne pas utiliser à son profit ou au profit d'un tiers, les biens de la municipalité (art 323 C.c.Q). Il ne doit pas utiliser à son profit ou au profit d'un tiers, l'information qu'il obtient en raison de son statut de membre du conseil ou d'autres fonctions qu'il occupe pour la municipalité, à moins qu'il ne soit autorisé à le faire (art 323 C.c.Q) (Mercier, 2009, 21).

- Principal fonctionnaire : Directeur général ou Secrétaire-trésorier

Le directeur général est le fonctionnaire principal de la municipalité (L.C.V. a. 113) qui a autorité sur tous les autres fonctionnaires et employés. Il est responsable de l'administration de la municipalité et à cette fin il planifie, organise, dirige et contrôle les activités de la municipalité. Il exerce ces fonctions sous l'autorité du conseil ou du comité exécutif (L.C.V., a.114). Le directeur général doit être nommé par le Conseil qui fixe son traitement<sup>17</sup>. Il en va de même pour l'adjoint devant le remplacer en cas d'absence, d'empêchement, de refus d'agir ou de vacance de poste (L.C.V. a. 112).

S'il a autorité sur tous les autres fonctionnaires et employés de la municipalité, son pouvoir connaît certaines limites : d'une part, il ne s'impose pas au vérificateur général qui relève directement du conseil et d'autre part, à l'égard d'un fonctionnaire ou employé dont les fonctions sont prévues par la loi. L'autorité du directeur général n'est exercée que dans le cadre de son rôle de gestionnaire des ressources humaines, matérielles et financières de la municipalité et ne peut avoir pour effet d'entraver l'exercice de ses fonctions susmentionnées prévues par la loi. (L.C.V. a. 113).

---

<sup>17</sup> C'est aussi le cas de Laval (c.a. 108)

Il peut suspendre un fonctionnaire ou employé de ses fonctions. Dans ce cas, il doit immédiatement faire rapport de cette suspension au conseil, lequel après enquête, décide du sort du fonctionnaire ou employé suspendu (L.C.V. a. 113).

La Charte de la Ville de Montréal prévoit que le conseil municipal ne puisse déléguer au comité exécutif le pouvoir de nommer, destituer, suspendre sans traitement ou réduire le traitement de certains hauts fonctionnaires dont le directeur général (CM a.34 3<sup>e</sup> al.). On n'y trouve pas une liste détaillée et exhaustive de ses fonctions. Il est Directeur général de l'arrondissement Ville-Marie (a.48); il a les pouvoirs et obligations des directeurs généraux prévus à la LCV (a. 48); son autorité sur les fonctionnaires est limitée aux compétences du conseil de ville (a.57.1). Ses autres attributions sont assez rarement utilisées.

La Charte de la Ville de Laval attribue certaines fonctions spécifiques au directeur général<sup>18</sup>. Ces fonctions rejoignent celles prévues à la L.C.V. :

« 1° il assure les communications entre le conseil, le comité exécutif et les commissions, d'une part, et les autres fonctionnaires et employés de la municipalité, d'autre part; à cette fin, il a accès à tous les documents de la municipalité et il peut obliger tout fonctionnaire ou employé à lui fournir tout document ou tout renseignement, sauf si celui-ci est, de l'avis du directeur du service de police, de nature à révéler le contenu d'un dossier concernant une enquête policière;

2° il prépare le budget et le programme d'immobilisations de la municipalité et les plans, les programmes et les projets destinés à assurer son bon fonctionnement, avec la collaboration des directeurs de services et des autres fonctionnaires ou employés de la municipalité;

3° il examine les plaintes et les réclamations contre la municipalité;

4° il étudie les projets de règlements de la municipalité;

5° il soumet au conseil, au comité exécutif ou à une commission, selon le cas, les budgets, les programmes d'immobilisations, les plans, les programmes et les projets qu'il a préparés ainsi que ses observations et ses recommandations concernant les plaintes, les réclamations et les projets de règlements qu'il a étudiés;

6° il fait rapport au conseil, au comité exécutif ou à une commission, selon le cas, sur tout sujet qu'il croit devoir porter à sa connaissance en vue de la saine administration des deniers publics, du progrès de la municipalité et du bien-être des citoyens, pourvu que ce rapport ne soit pas, de l'avis du directeur du service de police, de nature à révéler le contenu d'un dossier concernant une enquête policière; s'il le juge à propos, il verse ses propres conclusions au dossier sur tout sujet soumis au conseil, au comité exécutif ou à une commission;

---

<sup>18</sup> La codification administrative de Laval (a. 221 et 22 venant de L.Q., 1983, c.57, a.168) reprend ce principe de rôle pivot du Directeur général entre le conseil et les employés et interdit même les communications directes entre les conseillers et les services.

7° il assiste aux séances du conseil, du comité exécutif et des commissions et, avec la permission du président de la séance, il donne son avis et présente ses recommandations sur les sujets discutés, sans avoir le droit de voter;

8° sous réserve des pouvoirs du maire, il veille à l'exécution des règlements de la municipalité et des décisions du conseil, et notamment il veille à l'emploi des fonds aux fins pour lesquelles ils ont été votés. » (L.C.V. a. 114.1)»

Certaines remarques s'imposent : l'alinéa 1 le place, sans référer spécifiquement au maire, au centre des communications entre les instances politiques et les fonctionnaires et employés de la municipalité; l'alinéa 8 place son autorité sous celle du maire pour l'exécution des règlements et décisions et pour l'emploi régulier des fonds votés. Comme le maire est le principal personnage du conseil, les obligations du DG envers le conseil passent par le maire.

Le Code municipal fait du secrétaire-trésorier, le directeur général et principal fonctionnaire de la municipalité régie par le Code (C.M. a. 210-211)<sup>19</sup>. Il prévoit aussi que toute municipalité doit avoir un officier préposé à la garde de son bureau et de ses archives. Cet officier est désigné sous le nom de « secrétaire-trésorier » (C.M. a. 179) et il a la garde de tous les livres, registres, plans, cartes, archives et autres documents et papiers qui sont la propriété de la municipalité ou qui sont produits, déposés et conservés dans le bureau de la municipalité. Il ne peut se désister de la possession de ces archives qu'avec la permission du conseil, ou sur l'ordre d'un tribunal. (C.M. a. 199). Il assiste aux séances du conseil et dresse le procès-verbal de tous ses actes et délibérations dans un registre tenu pour cet objet et désigné sous le nom de « Livre des délibérations ». Tout procès-verbal de séance du conseil doit être signé par le président, contresigné par le secrétaire-trésorier, et approuvé par le conseil séance tenante ou à la séance suivante, mais le défaut de cette approbation n'empêche pas le procès-verbal de faire preuve (C.M. a.201). Le Code prévoit des modalités de gestion des revenus et dépenses et prescrit à ces égards les rôles et obligations du secrétaire-trésorier (a. 203-204, C.M.)<sup>20</sup>.

Dans le cas de la ville de Laval, c'est le Greffier de la ville et non le directeur général qui remplit les fonctions de secrétaire-trésorier (L.Q., 1965, c.89, a.41).

Sous l'autorité du conseil ou du comité exécutif, dont le maire préside le conseil en tant que son « chef » (C.M. a.25 al.9), le directeur général est responsable de l'administration de la municipalité. Ce directeur général, prévu par le Code municipal (C.M. a.210)<sup>21</sup> exerce des fonctions qui correspondent globalement et proportionnellement à celles du DG prévu par la L.C.V., sauf pour les alinéas 5, et parties de 6 et 8.

---

<sup>19</sup> Sauf le cas prévu par 212.2 (C.M.) où le Conseil nomme une autre personne que le Directeur général pour occuper les fonctions de secrétaire-trésorier.

<sup>20</sup> Il perçoit tous les deniers payables à la municipalité et, sous réserve de toutes autres dispositions légales, il doit les déposer dans une banque, coopérative de services financiers ou société de fiducie légalement constituée que peut désigner le conseil et les y laisser jusqu'à ce qu'ils soient employés aux fins pour lesquelles ils ont été prélevés ou jusqu'à ce qu'il en soit disposé, par le conseil. Il peut également, avec l'autorisation préalable du conseil, placer ces deniers dans une banque ou autre véhicule de placement autorisé par la loi (C.M. a.203). En fin il paie, à même les fonds de la municipalité, toute somme de deniers dus par elle, chaque fois que, par résolution, il est autorisé à le faire par le conseil. Si la somme à payer n'excède pas 25 \$, l'autorisation du chef du conseil suffit (C.M. a.204). Il le fait même en l'absence d'autorisation pour tout ordre ou mandat tiré sur lui, ou toute somme demandée par quiconque est autorisé à le faire par le présent code ou les règlements municipaux. Ceci, sauf s'il n'indique pas suffisamment l'emploi qui a été ou qui doit être fait de la somme y mentionnée (C.M. a.204).

<sup>21</sup> « Toute municipalité doit avoir un directeur général qui en est le fonctionnaire principal » (C.M. a.210)

La L.C.V., touchant des municipalités de plus grande taille que ne le fait le Code municipal, se fait plus prolixe et ambitieuse que le Code lorsqu'il s'agit de prévoir les fonctions et pouvoirs du DG: elle précise son autorité sur les autres fonctionnaires, lui permet une suspension de fonctionnaires, en outre elle lui confie le mandat de préparer le budget, plutôt que d'aider le conseil à le faire; il peut soumettre des observations et recommandations sur les plaintes et réclamations au lieu de seulement les examiner; il en va de même pour les projets de règlements et décisions; le DG de la LCV peut faire rapport au conseil sur tout sujet ainsi que donner son avis et présenter ses recommandations tandis que celui du Code assiste au Conseil; enfin, il veille à l'exécution des règlements et décisions du conseil et veille à l'emploi des fonds alors que le Code ne prévoit que la soumission de rapports au conseil municipal (AGMQ, 26).

Cependant, en vertu du C.M., un Conseil peut ajouter des fonctions aux tâches de son DG (C.M. 212 et 212.1). Dans le cas de la LCV les DG agissent de plein droit dans le cadre de leurs larges fonctions et cela, sans besoin de recourir à l'approbation spécifique du conseil municipal.

Siegel (2010) décrit le rôle de relais actif (*leader*) du DG entre les fonctions politiques et administratives dans la municipalité. Baccigalupo (1990) avait déjà insisté sur ce rôle<sup>22</sup>. Le modèle élaboré par Belley et Divay met en évidence les interactions constantes du plus haut gestionnaire municipal avec le monde politique et les acteurs locaux (Belley et Divay, 2011, 23).

Dans une étude de 1992, Petrelli et Gravel résument ainsi les rôles du DG, dans ses relations avec le conseil :

1. Vérificateur et réviseur des dossiers et ordres du jour des réunions politiques;
2. Organisateur et animateur de la réunion pré-conseil;
3. Contrôleur du développement des dossiers.

Les DG seraient un centre nerveux des relations entre les univers politique et administratif, leurs rôles étant :

1. Modulateur, contrôleur et communicateur de l'information;
2. Éducateur politique des collègues-chefs de service (Petrelli et Gravel, 1992, 260 et ss.).

- Autres fonctionnaires municipaux

Le conseil a le pouvoir de nommer par résolution les fonctionnaires et employés qu'il juge nécessaires à l'administration de la municipalité, et de fixer leur traitement ( L.C.V., a.71)<sup>23</sup>. Le Code municipal prévoit que toute municipalité locale peut faire, modifier ou abroger des règlements «... 3° pour déterminer les fonctions des fonctionnaires et employés de la municipalité qui ne sont pas déterminées par le présent code (CM a.491, 3° al) ». Sauf les syndiqués, leur destitution, suspension ou réduction de traitement nécessite un vote à la majorité absolue des voix des membres du conseil, si depuis au moins six mois, ils occupent leur poste ou ont occupé, au sein de la municipalité, un poste dont le titulaire n'est pas syndiqué. Pour le

---

<sup>22</sup> Rapporté par Douville 2013.

<sup>23</sup> La situation est identique à Laval

vérificateur général et certains autres fonctionnaires<sup>24</sup>, il faut un vote à la majorité des deux tiers des voix des membres.

La loi oblige tout fonctionnaire ou employé de la municipalité de faire « au conseil ou à toute personne autorisée, de la manière fixée par le conseil, un rapport par écrit sur les matières relevant de ses fonctions, et de rendre compte des deniers qu'il a perçus et de ceux qu'il a payés ou déboursés pour le conseil et sous son contrôle, en spécifiant les objets pour lesquels les deniers ont été ainsi payés ou déboursés » (L.C.V. a.82; C.M. a. 176.5 et ss.). Dans le cas du Code municipal, il y est précisé qu'une demande du conseil et un rapport ou un compte visé par le présent article doivent passer par l'intermédiaire du secrétaire-trésorier (C.M. a.176.5, 3<sup>e</sup> al.). Le conseil peut poursuivre en reddition de compte, tout employé comptable des deniers de la municipalité, lequel est, s'il y a lieu, condamné à rendre compte et à payer le montant dont il est reconnu débiteur, avec intérêt, frais et dépens. (L.C.V. a.83).

▪ Conclusion :

La loi définit des institutions et pour chacune, certaines prérogatives et obligations. Le caractère minimaliste des prescriptions légales au sujet des relations entre élus et hauts fonctionnaires laisse beaucoup de place à l'interprétation des silences et des termes utilisés quand il en est. La pratique peut donner un sens particulier aux termes utilisés par le législateur : surveillance, contrôle, etc. Tout ne peut être prescrit de manière détaillée ni prévu tant la réalité des municipalités est diversifiée. Les rapports entre hauts fonctionnaires et élus doivent prendre appui sur ces lignes de partage qui ne sont pourtant pas toujours exhaustives. Même si les organigrammes font des distinctions entre le pouvoir législatif et exécutif, dans la réalité la ligne n'est pas toujours facile à tirer entre les deux, particulièrement dans les municipalités de petite taille. (Gravel, 1987, 12).

« La relation entre le pouvoir politique et la fonction publique ne s'est pas toujours avérée simple. Depuis plus d'un siècle, le pouvoir politique dispose d'une autorité majeure sur la Fonction publique : nommer les fonctionnaires, les démettre, définir les projets à développer, choisir les entreprises devant exécuter les travaux » (Melançon, 2009, 120). Certains élus peuvent se montrer impatients envers la « bureaucratie » (Bozeman, 2004). Ceci n'est pas sans effet sur l'indépendance des titulaires des fonctions administratives et leur propension à formuler des avis ou encore des avis qui donnent l'heure juste au pouvoir.

De manière générale, il nous apparaît que les rapports entre les deux types d'acteur sont d'abord marqués par la généralité des rôles des élus, la nature des rapports de force institutionnels entre élus, par la fragilité extrême du statut du directeur général et par les caractéristiques personnelles (valeurs, résilience et réseaux) et professionnelles (formation et expérience dans la fonction) des deux catégories d'acteurs.

---

<sup>24</sup> « Tout fonctionnaire ou employé qui n'est pas un salarié représenté par une association accréditée au sens du Code du travail, qui est, soit visé par le paragraphe 7<sup>o</sup> de l'article 119 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1), soit désigné en vertu de l'article 35 de la Loi sur les compétences municipales (chapitre C-47.1), soit chargé de la délivrance d'une autorisation prévue à l'article 3 du Règlement sur le captage des eaux souterraines (chapitre Q-2, r. 6), soit chargé de la délivrance d'un permis prévu à l'article 4 du Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées (chapitre Q-2, r. 22) et qui, depuis au moins six mois, occupe son poste ou a occupé un poste visé au deuxième alinéa au sein de la municipalité. » (LCV, a. 71, 3<sup>e</sup> al.; C.M. a.267.1 )

### 1.3. Modèles relationnels entre dirigeants politiques et fonctionnaires

La littérature permet d'identifier trois angles pour observer les relations entre dirigeants politiques et hauts fonctionnaires : le type de partage des rôles politiques entre politiciens et hauts fonctionnaires (Aberbach et al, 1981; Campbell, 1989); les arrangements fonctionnels plus ou moins institutionnalisés (bargains) entre les deux groupes (Hood et Lodge, 2006); et le type de rôle attendu du haut dirigeant administratif par les dirigeants politiques (Bourgault et Dunn, 2013).

Ces angles d'observation permettent de dégager différents types de modèles relationnels.

#### 1.3.1. Partage des rôles

Aberbach, Putnam et Rockman ont dirigé une étude concluant à quatre types de rôles pour les dirigeants administratifs :

1. La parfaite séparation des rôles : aux États-Unis le ministre serait le seul décideur de tout tandis que le fonctionnaire, même s'il est politisé, n'est qu'un exécutant;
2. La complémentarité des faits et des intérêts : la décision est une entreprise conjointe que mène le ministre; les politiques y amènent l'idéologie et les pressions de la société tandis que les fonctionnaires conseillent sur la base de leur expertise dans une perspective de continuité;
3. Le modèle d'énergie-équilibre voit le dirigeant politique refléter les intérêts de ceux qui dans la société n'ont pas de voix institutionnelle au chapitre tandis que les opinions et conseils des fonctionnaires permettent d'arbitrer entre les intérêts des groupes spécialisés;
4. L'image de la symbiose parfaite des rôles où il est accepté que les individus passent facilement du monde des fonctionnaires à celui des politiciens, et inversement.

En 1989, Campbell a souhaité raffiner cette typologie en décrivant des modèles où des fonctionnaires font avancer leur carrière soit en se faisant réactifs pour endosser très intensément les projets des politiciens ou encore proactifs en allant au-devant des buts des politiciens.

#### 1.3.2. Les modèles de Bargains (Hood and Lodge, 2006)

Cette approche observe qu'il y a des ententes institutionnalisées ou informelles entre les politiciens et le monde de l'administration. Ces ententes prévoient que les fonctionnaires apportent une certaine compétence et une certaine dose de sagesse finalisée par l'intérêt général et qu'en échange les politiciens leur fassent jouer un rôle social et leur donnent des compensations financières.

Il existerait ainsi deux grandes catégories de hauts fonctionnaires : les fiduciaires (trustee) qui ont une autorité de par leur statut et les agents (agency) qui représentent une autorité politique spécifique.

Les fiduciaires ont une fonction de représentants de la société, de l'intérêt général ou encore de la légalité. Celle-ci leur conférerait une certaine capacité à résister à des projets politiques jugés hasardeux ou illégaux.

L'agent représente son mandant : il agit sous direction rapprochée ou encore par mandat (pré-convenu). Dans ce cas, il sera un serviteur fonctionnel (serial loyalist) de tous les courants politiques qui se succéderont au pouvoir. Le serviteur personnel (personal loyalist) est rattaché à un dirigeant ou courant politique particulier. Le délégataire s'inscrit dans un cadre considéré « simple » (mandat unique et général) ou « complexe » lorsque des mandats multiples s'entrecroisent et lui imposent des cadres distincts d'imputabilité envers une diversité d'intervenants politiques et administratifs.

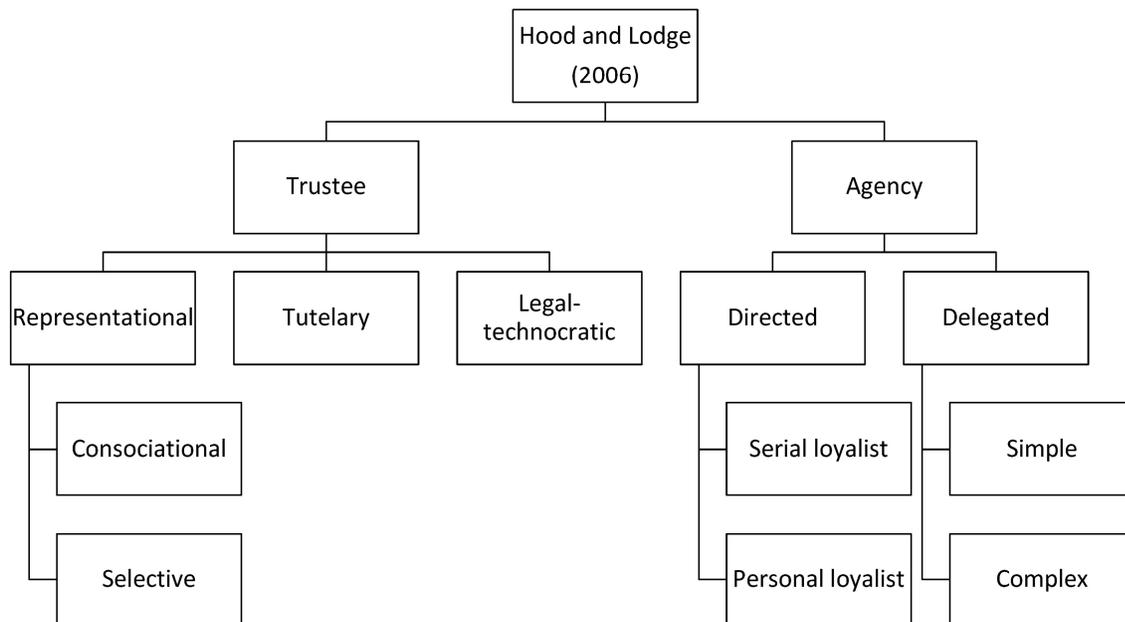


Figure tirée de Bourgault 2013 in Bickerton and Peters

### 1.3.3. L'évolution du rôle de direction du haut fonctionnaire

Bourgault et Dunn (2013) recensent l'évolution du rôle des hauts fonctionnaires en y soulignant le ou les rôles prédominants de chaque époque de la période moderne de l'administration.

Il faut débiter par la phase où le haut-fonctionnaire est gardien des règles et de l'intérêt général de la collectivité : il ne s'implique pas dans les projets de politiciens, mais leur donne des conseils de forme et doit voir à ce que les règles de l'exercice du pouvoir soient respectées.

S'y est ajoutée, à partir des années 30, la période du Guru, le spécialiste sectoriel : avec la croissance du rôle de l'État, les politiques sectorielles demandent des compétences techniques au sommet des hiérarchies. Les politiciens comptent sur les hauts-fonctionnaires pour se faire dire ce qui doit être fait, et comment se faire prévenir de ce qui ne peut pas être fait malgré les pressions de la société.

Avec la croissance de l'influence des hauts dirigeants administratifs et de l'interventionnisme de l'État pour générer de vastes politiques publiques assez complexes, vint alors le rôle du Promoteur. Le haut fonctionnaire a ainsi promu une certaine vision du développement des

affaires de l'État. Dans la plupart des domaines, le haut fonctionnaire veut moderniser l'offre de services publics et livrer un certain projet de politiques publiques après en avoir convaincu le maître politique. Ces remarques caractérisent bien la situation québécoise des années 70 jusqu'aux années 2000. Elles peuvent s'appliquer au cas de certaines municipalités dont les dirigeants politiques ont compté sur l'entreprenariat de leur haute fonction publique pour des grands projets, des grands travaux d'infrastructure, des services nouveaux, l'expansion de l'assiette fiscale, etc.

À partir des années 70, le Manager devint toujours plus responsabilisé des questions de gestion telles que la planification, l'optimisation, puis la reddition de comptes. Il continue de performer ses rôles précédents en tant qu'harnacheur/intégrateur de flux de connaissances toujours plus spécialisés et d'informations sans cesse plus nombreuses. On le trouve en conversation continue avec le dirigeant politique pour déterminer ce qui peut être fait en priorité avec les fonds disponibles. La littérature veut que la même personne puisse à la fois être idéatrice, sage, leader, manager, motivatrice puisque son travail requerra toutes ces qualités à différentes heures de la même journée (Bourgault, 2008)

Le Leader apparaît à fin des années 90. Il lui faut consacrer plus d'efforts au capital humain des organisations et investir dans la motivation et la mobilisation de ses employés. On parle alors de leadership de changement (idées, vision, engagement des gens), de leadership de risque et de courage (d'entreprise, de rigueur, accepter d'être à contre-courant), de leadership d'exemplarité, de leadership au quotidien (figure de proue de l'organisation, présence et support aux gens de la base), etc. Un examen complet fut produit en 2002 (Bourgault, 2002).

Le livreur contemporain devient conscientisé des attentes de plus en plus précises des dirigeants politiques et sera évalué et maintenu en poste ou promu selon sa capacité à faire livrer ses projets par son organisation. (Bourgault 2012).

À ce sujet, Divay a conclu avec justesse que dans les plus grandes municipalités, « quatre zones, la politique, les politiques, l'administration et le management sont mis en continuum avec inversion de l'importance des rôles respectifs des élus et des gestionnaires au fur et à mesure du passage d'un extrême du continuum à l'autre... Le rôle des dirigeants administratifs est influencé par des caractéristiques personnelles, des variables institutionnelles et organisationnelles et par les attentes des élus. » (Divay et al., 2013, 6).

Ces trois angles d'observation, selon la nature de l'implication politique, les ententes et les rôles de direction, se complètent plus qu'ils ne s'excluent mutuellement.

## **OBSERVATIONS**

- a. Au sujet des rôles politiques, et selon la situation particulière de chaque municipalité, le haut dirigeant municipal se situe à la croisée des modèles de séparation officielle des rôles, mais aussi de complémentarité des faits et des intérêts et du modèle d'énergie-équilibre : il présente les faits à des gens qui promeuvent une vision des choses autant qu'il réagit à l'énergie de l'influx politique par une approche d'équilibre à plus long terme;
- b. Au sujet des *bargains*, on ne peut généraliser la situation des DG, tellement les cas des relations des maires avec les directeurs généraux varient selon les municipalités et les

époques. Ainsi le haut dirigeant municipal est tantôt un *serviteur en série* quand on le maintient en poste malgré les changements de maires, tantôt, un *serviteur personnel* lorsque l'arrivée et le départ du maire impliquent celui du DG, ou enfin, un *pilier « légal-technocratique »* quand il ne s'implique pas dans le développement de la programmation politique du maire;

- c. Au sujet des rôles de direction, le directeur général assume la multiplicité des rôles modernes et est responsable devant la loi et les élus du bon fonctionnement de son administration, sauf quand les élus ont investi son champ d'autorité pour donner des ordres directs aux employés.

#### **1.4. Les pratiques relationnelles entre la haute fonction publique municipale et les dirigeants politiques municipaux**

Les observations qui suivent puisent dans la loi et la recension de la littérature spécialisée sur l'exercice du pouvoir dans les municipalités. Elles sont aussi rendues possibles grâce à une série d'entretiens confidentiels menés avec d'anciens directeurs généraux de municipalités et d'anciens maires, ainsi que grâce à un groupe de discussion que nous avons animé grâce à l'hospitalité de l'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec<sup>25</sup>. Elles reposent tantôt sur des obligations légales ou découlent de conventions, de coutumes ou encore d'obligations morales.

Les observations sont regroupées en 7 thèmes : les rapports au quotidien; les obligations morales ainsi que la conception et les risques du professionnalisme; le devoir d'obéissance du DG et la divulgation; ce qui doit être dit au maire; l'implication dans le fonctionnement du Conseil municipal; les rapports aux conseillers, commissions et comités; et l'autorité sur les employés.

##### **1.4.1 Les rapports élus-DG au quotidien**

Les rôles des uns et des autres font l'objet d'énumérations dans les lois étudiées. Cependant, peu de mentions éclairent les rapports directs entre maire et DG : le code municipal prévoit des signatures conjointes sur des titres ??(a. 203). La L.C.V. crée une hiérarchie d'autorité lorsqu'elle précise « sous réserve des pouvoirs du maire » (a. 114.1. 8<sup>e</sup> al.). Le DG doit servir le conseil et le maire pour bien servir le conseil municipal : en effet, le maire est le chef du conseil et c'est lui qui administre la municipalité entre les réunions du conseil.

Selon Gravel, un chercheur et élu municipal, les élus attendent des hauts fonctionnaires municipaux qu'ils soient honnêtes et consciencieux, qu'ils comprennent la primauté de l'intérêt de la municipalité dans l'action, qu'ils les informent sur la situation administrative, qu'ils fassent les recommandations appropriées sur les besoins administratifs de la municipalité, qu'ils recommandent des politiques, qu'ils s'assurent de l'application des règlements, qu'ils donnent suite aux plaintes au sujet de l'administration et de la qualité des services, qu'ils consacrent tout leur temps aux devoirs de leur charge (1987, 13).

---

<sup>25</sup> D'une part nous avons rencontré six ex-maires et DG de grandes villes pour discuter de la dynamique relationnelle entre élus et DG. D'autre part, nous avons animé un séminaire de discussion auprès de 12 directeurs généraux de villes de plus petite taille. Ils furent sélectionnés en raison de la diversité de leur situation et sollicités par leur association d'appartenance. La rencontre de 3 heures fut précédée d'une réunion établissant le cadre de la discussion. Certains ont préparé et remis des notes de réflexion. La rencontre s'est tenue dans les bureaux d'une municipalité. Les notes de rencontre ont été transmises aux participants qui ont joué d'un délai de 6 semaines pour y apporter toute correction quant au caractère juste et fidèle des notes prises. L'association a géré le processus de feed-back.

Gravel décline aussi les attentes des fonctionnaires face aux élus. Ceux-ci devraient leur témoigner confiance et solidarité, leur fournir de bons instruments de travail, leur donner des directives suffisamment claires, formuler des critiques en privé et de manière impersonnelle, ne pas les juger avant de leur permettre d'exprimer leur point de vue lors de controverses, étudier attentivement leurs recommandations, respecter la ligne hiérarchique quand ils veulent intervenir, et ne formuler des directives que via le Conseil (1987, 13).

Divay (2013,16) observe à la suite d'Étienne Charbonneau une différence marquée de perspectives entre élus et hauts gestionnaires, prenant en exemple le cas de la performance : « Charbonneau (2010) analyse les raisons qui sont évoquées par les gestionnaires, pour le peu d'intérêt des élus à l'égard des indicateurs de gestion et qui expliquent la réserve politique à l'égard du savoir analytique. Les indicateurs de gestion sont par exemple le nombre de personnes ayant joui d'un équipement sportif ou culturel sur une certaine période ou encore le nombre de plaintes de citoyens traitées et résolues, ou encore le taux d'absentéisme, le taux de roulement des employés, etc. Ces raisons tiennent à l'absence de signification pour les élus : « les élus municipaux ne s'y retrouvent pas », à une perception de non-pertinence : « les indicateurs de gestion, selon la perception des membres du conseil, ne sont que des chiffres qui ne reflètent pas la réalité », et à l'existence d'autres sources d'information : « les élus ont d'autres façons de valider », « les élus sont là depuis plusieurs années et ils se fient à leur expérience pour prendre une décision », « les membres du Conseil municipal jettent un très bref coup d'œil aux indicateurs et disent qu'ils sont capables de compter eux-mêmes, qu'ils savent déjà tout ça ».

La pratique traduit une compréhension fonctionnelle des choses. L'Association des gestionnaires municipaux décrit en 2001 sa compréhension du travail du maire dans son Guide du gestionnaire municipal. Ce Guide, reprenant essentiellement la législation, a pour objectif de déterminer des lignes de conduite pour les administrateurs et de servir de référence aux acteurs des deux mondes, celui de l'administration et celui des élus. Ainsi, l'AGMQ écrit dans son *Guide du gestionnaire municipal* en 2001 : « pour les assister dans l'exercice de leurs responsabilités (ex. prendre les décisions) et pour exécuter les décisions prises par le conseil, les élus peuvent compter sur le DG ». Il doit absolument se tenir en lien constant avec le maire pour le maintenir informé.

Ces affirmations semblent faire bon marché d'une zone d'ombre : les incertitudes surgissent lorsque le texte ne se fait pas assez prescriptif. Les doublons surviennent quand la loi donne au maire un pouvoir de surveillance et permet aussi que des comités ou commissions exercent une surveillance sur l'administration, cela sans trop fixer le périmètre de cette surveillance. Gravel plaide dès 1987 pour une certaine clarification des rôles entre élus et fonctionnaires (Gravel, 1987,13).

Or la méconnaissance et l'incompréhension des rôles de la part des élus et souvent des DG eux-mêmes sont à l'origine de certains problèmes. Des élus s'immiscent dans la gestion quotidienne et les opérations ou encore manifestent des exigences illégales envers le DG et les employés municipaux. Les DG disent :

« Il y a souvent des préjugés chez les nouveaux élus contre les DG qui « contrôleraient » les élus...ceci crée des biais perceptuels...les élus deviennent encore plus sceptiques quand on leur dit que leur formation de base sera donnée par un fonctionnaire! Souvent, les DG sont très étonnés de

certaines questions et demandes des élus qui démontrent plus d'ignorance et de candeur que de malhonnêteté : on veut faire diviser des appels d'offres; restreindre l'achat aux fournisseurs locaux; établir des règles auxquelles on peut déroger quand bon nous semble; engager des dépenses bien supérieures aux budgets prévus, etc. Les élus peuvent se montrer frustrés quand le DG leur explique que ce n'est pas possible. Ceci pose la question du partage des savoirs et des légitimités entre élus et Directeurs ainsi que celle de la confiance mutuelle qui doit exister; certains maires exagèrent leur capacité à exercer des rôles techniques : ils ne peuvent être à la fois ingénieurs, comptables, biologistes et avocats. J'ai vu un maire, non-avocat, répandre dans le milieu son interprétation juridique personnelle qui était fautive et erronée. Imaginez alors la position du DG face aux interlocuteurs de ce maire!» (Panel 2013)

Les individus et leur histoire comptent pour beaucoup dans ces relations : c'est le cas d'un maire de 30 ans d'expérience versus un maire nouveau; ou d'un individu « faible » (qui laisse empiéter son territoire) comme maire ou comme DG. Un maire peut aussi se faire gruger du pouvoir par un ou des conseillers et ne pas oser intervenir : ceci place le DG en situation délicate et complexe, notamment quand ce conseiller l'approche pour lui suggérer des pistes de travail. Il devrait tout valider avec le maire avant de procéder (entrevue).

La situation idéale surviendrait, du point de vue de certains DG, lorsque le maire « contrôle » son Conseil : les processus sont plus prévisibles et plus réguliers. Pour les DG rencontrés, le Conseil a trois rôles : administrer, représenter et légiférer. À notre avis, cette position fait pourtant bon marché des situations où le maire « *contrôle trop* » son conseil, son parti, les conseillers et son comité exécutif. S'y installe alors un climat de pouvoir total qui fragilise de manière absolue le pouvoir et l'autorité du DG. Une variante de cette situation semble survenir quand le Président du comité exécutif réussit à s'interposer entre le maire et le DG et à imposer sa conception des choses et ses pratiques à l'administration municipale.

Mieux la municipalité est organisée de manière formelle, moins il y a de dérapages et plus les services techniques peuvent émettre des recommandations formelles et justifiées. Les municipalités de petite taille auraient des défis à cet égard tant à cause de la proximité des gens que du manque de moyens pour tout systématiser.

Ces aspects devraient faire partie de la formation du maire, des conseillers et des DG.

#### 1.4.2 Obligations morales

Les DG reconnaissent avoir des obligations morales. Elles se situent à la fois face au Conseil, au Maire et aux citoyens. Au tout début, le gestionnaire municipal doit se faire un devoir de s'informer de ses responsabilités, des fonctions que le conseil municipal peut lui confier pour la gestion quotidienne de la municipalité. Il prendra contact avec maire et conseillers pour entamer une collaboration soutenue (ADMQ, 2001).

L'une des obligations morales est de dire aux élus : « Voici mes recommandations bien étoffées ». (Panel, 2013).

De plus, ils reconnaissent devoir prévenir le maire ou les conseillers des faux pas qu'ils s'appêtent à commettre. Ceci ne se fait pas sans risque comme ils l'admettent : « On le fait verbalement une ou deux fois. On tient des notes dans un cahier. On les préviendrait éventuellement par écrit, mais cela pourrait générer de l'hostilité. Donc le fait de prendre nos notes personnelles, au vu des élus, peut nous servir de protection lors d'enquêtes qui surviendraient 4 ou 10 ans plus tard! »

Tous les participants à notre groupe de discussion ont avoué avoir vécu comme DG, quelle que soit la taille de la ville, des situations où ils ont craint pour leur poste, du fait des opinions professionnelles qu'ils ont émises. Révélation encore plus significative : « Nous avons été unanimement surpris de réaliser que nous avons ce point commun ! » Cet aveu candide fait croire que chacun considère sa fragilité comme unique, isolée et peut-être même fautive, au sens où elle découlerait de ses propres comportements, trop ou trop peu tolérants.

Les DG sont engagés en vertu d'un contrat à durée déterminée en général. Ils se félicitent qu'au moins, leur engagement ne se renouvelle plus l'année même de l'élection, mais la suivante, ainsi ils disposent d'une année pour établir des liens de confiance avec les nouveaux élus : « Il y avait trop de mises à pied injustifiées. »

Ils sont porteurs d'un certain cynisme pratique : « Nous n'avons aucun outil pour nous confronter directement aux élus. Il faudrait être masochiste pour le faire. Il importe de préserver la pérennité de l'équipe administrative et les DG n'ont pas beaucoup de protections. Toute loi peut être contournée par une personne qui n'est pas intègre : il faut des règles, des valeurs, une formation et de l'inspection avec sanction. »

Comme les maires président le Conseil municipal, « ils peuvent faire voter des embauches et des non-renouvellements de DG. Hélas, quelques fois, les maires n'ont pas toute la perspective souhaitable pour prendre ou faire prendre de telles décisions. Certains maires ont une vision de 10 ans, d'autres de 10 minutes! » Il leur est quelquefois délicat de présenter des remarques sans se faire considérer comme quelqu'un qui fait de l'opposition.

Plusieurs DG recommandent un mécanisme indépendant du Conseil municipal pour offrir à celui-ci une véritable vérification d'intégrité et de compétences des DG à l'embauche.

- Le professionnalisme comme obligation morale

Les DG insistent sur l'importance fondamentale du professionnalisme dans l'exécution de leur travail. Pour eux, il y a plusieurs composantes au professionnalisme dont : fiabilité, honnêteté, intégrité, respect des autres, soutien des autres et écoute active. Ceci fut décrit non seulement comme obligation légale implicite, mais aussi comme obligation professionnelle et morale. Un DG cite une maxime pratique : « Notre rôle comme DG, c'est de tenir le conseil en avant de la parade et notre maire, un pas en avant du Conseil! »

Il leur faut pouvoir dire la vérité au pouvoir, et cela, sans aucune crainte, contrainte, ni menace : « Il nous faut faire en sorte d'éviter les fantômes dans le placard des politiciens. » Un autre résume ainsi la « bonne attitude à prendre en tout temps » : « Si tu laisses passer quelque chose, ceci aura deux effets : on aura prise sur toi et la situation va empirer. »

Malheureusement, cette pratique n'est pas toujours bien reçue : « La majorité a eu peur de mon attitude professionnelle...j'ai dû changer de ville pour cela. » Un autre se remémore amèrement : « Dans un cas, j'ai émis des réserves sérieuses sur un projet très cher au maire. Ensuite le maire a entrepris de commander une étude sur ma gestion. Je craignais et croyais que le chargé de l'étude, choisi par le maire, ne soit biaisé contre moi. Heureusement, il n'a pu rien trouver...ce n'est pas faute d'avoir cherché! Cela a pris 3 mois au maire à me reparler. »

Pour vraiment jouer ce rôle il faudrait aux DG, un minimum de sécurité, or le DG est assis sur un siège éjectable<sup>26</sup>..

#### 1.4.3 Ce qui doit être dit au maire

Aucune règle formelle n'est édictée à cet égard sinon les processus périodiques de reddition de comptes spécifiques (revenus, dépenses, contrats, etc.). Le Code civil prévoit un devoir de loyauté envers l'employeur. L'omission de révéler un fait significatif ou un danger constitue un manque de loyauté : « Mon critère est de me dire, si j'étais maire, de quoi je voudrais être informé? Il faut cependant convenir avec lui au départ de : à partir de quand un sujet difficile mérite une communication. » La confiance mutuelle est ici la clé du succès.

Pour les DG interviewés, la meilleure stratégie est d'informer tout le monde et le plus tôt possible et le maire en particulier : « Il faut l'informer de toutes les décisions administratives, gestes actions de l'organisation ou d'un tiers ayant un impact avec les décisions du conseil, du maire, l'image ou la perception de l'image de la ville. »

Comme le temps est une ressource rare pour tout le monde, il faut éviter de surcharger l'écran-radar du maire inutilement et il faut laisser de l'espace pour les discussions plus stratégiques : « il faut lui en dire plus que moins, mais le faire de manière synthétique. »

Le travail en équipe est essentiel. Il faut s'entendre avec le maire au départ au sujet de ce qui l'intéresse et de ses besoins. « Par exemple, le mien veut être informé en continu de tout ce qui est visible (même si ce n'est pas important sur le plan budgétaire) et de ce sur quoi il peut être questionné. »

Tous les DG rencontrés affirment ne jamais avoir joué le rôle de bouclier-écran pour le maire en ne lui transmettant pas une information utile (rétention volontaire), pour éviter de mettre ce maire dans l'embarras. « Cela deviendrait très rapidement intenable pour nous. » Un autre nuancera : « Si jamais le maire montre qu'il ne veut pas le savoir », il faut lui écrire une note factuelle. »

Il arrive que le DG et le maire n'aient pas les mêmes souvenirs, ou les mêmes notes. « Les élus doivent savoir que tu prends des notes personnelles détaillées et que tu y reviens de temps à autre. »

#### 1.4.4 Devoir d'obéissance du DG

L'obligation d'obéissance ne serait pas clairement déclinée dans la législation québécoise (Loi sur les cités et villes, Code municipal du Québec) contrairement à ce qui se retrouve dans la législation française qui se fait plus prescriptive à cet égard. L'obligation d'obéissance et de

---

<sup>26</sup> Des DG de petites villes, ont dit que comme le DG y est aussi Greffier il se trouve protégé par la loi (Code municipal) en tant que Président d'élection. Nous n'avons pu, malgré nos recherches, fonder cette impression sur des textes de loi.

loyauté semble conventionnelle, inscrite dans l'expression « Sous l'autorité de... » et sanctionnée par le congédiement. Ils sont plusieurs à réclamer un encadrement plus net du devoir d'obéissance : « Que peut-il être demandé au DG et à quoi doit-il obéir? »

En général, même s'ils sont nommés par le Conseil, les directeurs généraux voient le maire comme leur patron. Cependant, ils balisent le périmètre de cette obéissance : « Oui, j'obéis au Maire, et sans condition, si c'est légal de faire ce qui est demandé ET si sa demande est en lien avec les affaires de la Ville; il faut donc que cela se justifie ». Un autre va même plus loin : « Pour moi, donc il n'est pas question d'être complice d'un acte frauduleux, ni même de constater un acte répréhensible sans le dénoncer à qui de droit. »

D'autres manifestent certaines réserves, mais adoptent une approche pratique des choses : « C'est le Conseil qui nous embauche et nous relève de nos fonctions, donc on relève du Conseil. Mais dans le quotidien, on relève du Maire, car c'est lui qui assume les fonctions du Conseil entre les réunions. Il faut un bon niveau de compréhension et de complémentarité entre nous et lui ou elle. Il s'agit d'une compétence pour les deux acteurs. Par exemple, le maire annonce les bonnes nouvelles et le DG annonce les mauvaises! Il faut accepter cela. »

Dans le cas d'une municipalité à Charte, un ex-DG confie qu'il a toujours considéré relever du Conseil via le maire et non pas du Président du comité exécutif, encore qu'il concède qu'il avait à travailler avec lui et le faisait en toute cordialité.<sup>27</sup>

Cependant, le DG peut se trouver au centre de tirs croisés. « Il peut y avoir des problèmes : si le Maire et le Conseil ne sont pas du même côté; c'est pire encore s'ils sont en guerre ».

Cette situation d'affrontement politique impactera sur la fonction publique et la haute direction, car les fonctionnaires se trouveront déchirés entre les deux loyautés puis accusés de trahison par l'un ou l'autre. Il y a même eu des campagnes pour faire payer à la fonction publique son attitude envers une des parties.

Il y aurait eu des vetos du maire qui refuse de signer des résolutions adoptées par le Conseil et qu'il faut ré-adopter à la séance qui suit (cf. Loi sur les cités et villes). Un maire, nous dit-on, pourrait « remplir la salle de l'assemblée » pour monter la population contre l'administration qui refuse de poser des actes irréguliers ou qui semble donner raison au conseil contre le maire.

Des problèmes surgissent quand des partis politiques font d'une question, un enjeu partisan et qu'ils placent cet enjeu au-dessus des services aux citoyens, pour mieux se faire la guerre. C'est le cas aussi lorsque le Conseil est divisé, mais que le maire est majoritaire : l'équipe du Maire a inévitablement plus d'information que celle de l'opposition, car elle participe et dirige les comités.

Les positions du maire peuvent placer le DG dans une position très inconfortable quand un maire minoritaire veut faire l'inverse que ce qui est recommandé par un comité de travail formé par le Conseil municipal. « Si le Maire établit ses priorités contre l'opinion du Conseil ou sans consulter celui-ci...alors qui le DG devrait-il suivre? » Il peut aussi arriver que le Maire veuille éviter « que des questions soient étudiées par le Conseil et tente d'éviter, par des manœuvres, qu'elles soient

---

<sup>27</sup> L'évolution de Montréal est que de Mm. Doré à Tremblay, le comité exécutif et sa Présidence (PCE) ont pris un rôle nouveau, différent et plus important : le maire Tremblay semblant opérer dans son domaine réservé, tout en laissant la PCE prendre beaucoup de place dans les opérations et les affaires matérielles à long terme et en lui donnant toute sa confiance.

mises à l'ordre du jour ». Ou encore « si le Maire demande de *petites* anicroches à l'application de la loi : par exemple, de ne pas publier d'avis publics dans certains cas de contrats ou d'embauches. »

La compréhension qu'a le Maire du rôle du DG peut aussi enlever toute crédibilité au DG. Ce sera le cas « quand un Maire voit le DG comme son subordonné personnel ou son chef de cabinet : s'il l'utilise ainsi, le successeur du maire, dans les municipalités de plus de 10 000 habitants, évincera ce DG trop impliqué dans la vie politique partisane ». Certains estiment qu'il peut donc s'avérer très utile qu'il y ait un vrai chef de cabinet du maire, « car cela diminue certaines demandes inappropriées du maire. En contrepartie, il faut savoir bien déterminer les espaces de chacun dans ce ménage à trois ». Ceci suppose qu'il y ait un règlement de régie interne qui précise les rapports entre tous, y compris les conseillers, mais ce règlement sera mis à l'épreuve par la vie quotidienne « Il faut un minimum de règles, mais il faut s'y tenir ». D'autres croient par ailleurs qu'un chef de cabinet ne facilite généralement pas la relation Maire-DG, du fait qu'on instaure un intermédiaire qui fait écran entre les deux.

Les problèmes surviennent aussi d'une compréhension erronée de la zone de performance de chacun. Certains se réjouissent de la situation qui prévaut chez eux : « Chez nous, il y a un bon partage de la zone de performance : le QUOI (orientations) est initié par le maire et décidé par le Conseil, tandis que le COMMENT est décidé par nous. » Il est pourtant difficile de coder de manière simplificatrice l'action des uns et des autres tant est diverse la réalité des quelque 1 135 municipalités du Québec. D'autres déplorent l'hyperactivité des élus dans le domaine de l'exécution des choses: « Des problèmes surgissent quand le Maire et les conseillers exercent leur mandat à temps plein et qu'ils n'ont pas assez de travail dans leur zone de compétence, ils débordent dans la zone de performance des dirigeants et employés en s'immisçant dans leur travail quotidien. Dans certaines municipalités de plus petite taille, le fait que le maire soit à plein temps est une erreur. Il a trop de temps libre et s'implique trop dans les petites affaires courantes ». Un DG affirme en contrepoint : « un maire à temps plein peut être bon. Tout dépend de la façon dont il utilise son temps ». Un autre DG se félicite de l'espace qu'on lui accorde : « Chez moi, tout va bien : ni le Maire, ni les conseillers ne sont à temps plein; ils ne viennent qu'aux réunions, mais sont joignables par téléphone en tout temps; ils me laissent élaborer les propositions : mon fardeau est lourd, car je suis mieux de ne pas me tromper; je signe les recommandations; si le Conseil le préfère, on reportera à plus tard un projet de PTI. Ici, on nous fait confiance énormément et donc pour ne pas brûler ce capital de confiance, il faut s'assurer de ne pas se tromper! »

#### ▪ Divulgarion

Des législations assez récentes<sup>28</sup> prévoient des processus de divulgation en cas d'actions irrégulières. Ainsi, le DG pourrait faire une divulgation au Commissaire au lobbyisme qui pourrait

---

<sup>28</sup> Notamment la [Loi modifiant la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme](#) (L.Q. 2009, c. 37), qui modifie la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (chapitre T-11.011 a.39) et le Code de déontologie des lobbyistes (chapitre T-11.011, r. 2) adopté en vertu de cette loi. Il est à noter que d'autres législations ont cherché à corriger des pratiques fautives, notamment: la [Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités et d'autres dispositions législatives](#); (L.Q. 2009, c. 26) la [Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal](#) ( avec des modifications survenant chaque année) ; [Loi prévoyant certaines mesures afin de lutter contre la criminalité dans l'industrie de la construction](#) (L.Q. 2009, c. 57); [Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux](#)(L.Q. 2010, c.1); [Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale](#)(L.Q. 2010, c. 27) ; [Loi anti-prête-noms en matière de contributions électorales](#) (L.Q. 2010, c. 32); [Loi augmentant](#)

déclencher une enquête (chapitre T-11.011 a.39). Mais cela peut poser problème dans les petites municipalités de 2-3 employés. Il pourrait y avoir du harcèlement contre l'employé soupçonné de divulgation. Dans les petites municipalités, tout le monde se connaît et ont de multiples liens de divers ordres entre eux : familiaux, affaires, amours, voisinage, etc. Cette familiarité nuit à la pratique systématique de la divulgation.

#### 1.4.5 Les réunions du Conseil comme révélateur

L'ADMQ identifie parmi les fonctions cardinales du Directeur général, celle de préparer la prochaine assemblée du conseil (ADMQ, 2001). Ce terme de « préparation » peut présenter une variété d'intensités et de défis.

On a vu dans la section portant sur les rapports entre le DG et les élus que lorsqu'il y a une situation d'homogénéité politique très forte le DG peut devoir assister passivement à des processus qu'il n'appuie pas toujours. Inversement, en situation de fragmentation extrême du pouvoir politique (le maire est minoritaire et des partis opposés se partagent les sièges du Conseil), le DG peut se situer au cœur de la tempête. La réunion du Conseil municipal est le cœur du processus décisionnel et le révélateur des affrontements.

Comment les DG voient-ils leur implication dans cette réunion? L'observation se partage en trois moments : avant, pendant et après la réunion.

- Avant la réunion du Conseil ou du comité exécutif

Tous les DG interrogés affirment qu'il y a dans leur municipalité des réunions préparatoires au Conseil et ils y participent. Dans plusieurs municipalités, la taille de celles-ci n'étant pas un facteur absolu, le DG affirme préparer l'ordre du jour qu'il soumet au maire ou au président du Conseil exécutif. Le maire jouerait un rôle plus important dans les 600 plus petites municipalités : « L'ordre du jour peut tenir sur une feuille et placée dans la poche de veston du maire. Il la déplie et la réunion débute! Les résolutions ne sont en général pas appuyées sur des dossiers » dira un DG.

La réunion pré-conseil est décrite comme très mouvementée par les 18 DG qu'ils ont interrogés en profondeur (Petrelli et Gravel, 1992, 280). Les cadres-chefs de service n'y assistent pas de plein droit afin de diminuer les risques de fuite. On imagine aussi que les DG ne veulent pas risquer d'offrir des recommandations divisées aux élus!

On a noté une vaste variété des étapes possibles menant à une décision :

1. Rapport du comité de conseillers;
2. Étude à la Direction générale;

---

les pouvoirs de contrôle du directeur général des élections (L.Q. 2010, c. 35); Loi concernant le financement des partis politiques (L.Q. 2010, c. 36); Loi concernant la lutte contre la corruption (L.Q. 2011, c. 17); Loi visant à prévenir, combattre et sanctionner certaines pratiques frauduleuses dans l'industrie de la construction et apportant d'autres modifications à la Loi sur le bâtiment (L.Q. 2011, c. 35); Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics (L.Q. 2012, c. 25); Loi permettant de relever provisoirement un élu municipal de ses fonctions (L.Q. 2013, c. 3); Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités en matière de financement (L.Q. 2013, c. 7).

3. Étude dans l'administration;
4. Étude conjointe DG-Maire;
5. Caucus des conseillers de la majorité avec le Maire et le DG;
6. Assemblée du conseil municipal.

Cette variété d'étapes constituera autant d'occasions où la loyauté du DG se trouvera mise à l'épreuve. Suivra-t-il l'opinion de son administration, son sentiment personnel en la matière, le vœu du maire, celui du comité des conseillers? Idéalement toutes ces pulsions convergent, mais ce n'est pas toujours le cas. S'il joue un rôle-clé comme facilitateur de la décision finale, celle-ci ne fait pas toujours l'unanimité et les acteurs politiques peuvent lui garder rancune de la manière dont il est intervenu dans la préparation de la décision.

Voici les situations décrites par les DG :

- Je ne fais aucune recommandation, c'est le maire qui assume ses propres résolutions;
- Comme DG, je fais une recommandation verbale pour chaque résolution; c'est une convention;
- Il y a un règlement de régie interne : comme DG, je produis une recommandation écrite et j'en ai le devoir selon le règlement;
- La recommandation du DG sera écrite ou implicite dans les attendus de la résolution;
- Si c'est pour l'interne (caucus du maire) je produis une recommandation, si c'est pour le plénier (assemblée du Conseil), je n'en fais pas;
- Mais je ne recommande pas toujours, je vois ce que le maire préfère.

Un DG explique qu'un de ses successeurs a affirmé que le Président du comité exécutif a refusé de mettre des points à l'ordre du jour du comité exécutif : « Moi, je serais directement allé voir le maire pour vérifier son accord avec cela! » Il se fait moins difficile d'adopter une telle position quand on n'est déjà plus dans le poste!

La recommandation du DG peut consolider la proposition du maire ou encore la fragiliser. Le DG se trouve dans une position délicate et souhaitera « négocier » avec le maire ce qui serait acceptable, pour y souscrire et produire un dossier solide à l'appui de la résolution.

Les DG semblent souhaiter des dossiers étoffant les propositions ainsi que leur recommandation technique qu'ils signeraient - « il devrait toujours y avoir des dossiers techniques avant la décision ainsi que ma recommandation signée, sinon mon dossier ne serait pas complet »-, mais il n'y a aucune obligation légale de le faire. Mais nous on a fait un règlement de régie interne pour cela ».

- Pendant la réunion

Pendant la réunion, le DG agit surtout en observateur. Petrelli et Gravel ont noté que les DG se font plus impliqués et influents à la réunion préparatoire du conseil que pendant la réunion officielle (Petrelli et Gravel, 1992, 279). On pourra solliciter son éclairage sur le processus préparatoire, les consultations menées, sur le libellé d'un texte ou sur un aspect du dossier soutenant un projet de résolution. Surtout, il constate les positions des uns et des autres, note les arguments et surveille les failles des projets. Il consigne les réserves venant de divers quartiers de la ville, ou encore les éventuelles difficultés d'interfaces entre les aspects d'un même projet. Il

observe les positions et alliances entre conseillers et la manière dont le maire y réagit. Sa préoccupation est aussi que la rédaction de la résolution votée soit claire, facile à mettre en opération et reflète bien l'opinion majoritaire constatée.

- Après la réunion

Pour 500 à 600 petites municipalités, selon les DG des municipalités de cette dimension, il n'y aurait pas de prises de notes détaillées; le compte-rendu serait rédigé le lendemain de la séance du Conseil. Rappelons que selon le Code municipal, le DG est secrétaire-trésorier et donc responsable de rédiger les résolutions prises. Mercier (2009,69) sent le besoin de rappeler l'intérêt qu'il y a à transcrire avec exactitude les décisions prises. Cette obligation est énoncée dans la loi (L.C.V. a.333et C.M. a.201). Rien de précis n'est prévu au sujet du moment de cette transcription si ce n'est qu'elle doit survenir avant la réunion qui suit, puisqu'on y adopte le procès-verbal. Des problèmes peuvent surgir si le pouvoir politique est fragmenté : à la réunion subséquente du Conseil il faudra adopter le Procès-verbal d'une réunion mouvementée ou de projets qui suscitent la controverse. Ceci peut générer de la méfiance envers le DG qui sera accusé d'avoir été déloyal à un camp ou l'autre. Ou encore, il y aura problème si le maire a une compréhension différente de celle des membres du Conseil de ce qui a été décidé au Conseil et qu'il tente de passer à l'action avant la clarification de l'imbroglio.

#### 1.4.6 Conseillers et commissions/comités

- Conseillers

Pour certains, le rôle des conseillers constituerait un champ ouvert dans la loi : « Le maire a l'impression qu'ils ne sont là que pour le conseiller et représenter un district », nous dira un DG. Pourtant, la Loi attribue les pouvoirs de la municipalité au Conseil municipal, formé des conseillers et du maire. Leurs rôles de fiduciaire et de décideur ne peuvent être sous-estimés. Pourtant, la rapidité exigée pour l'action publique et la complexité technique des dossiers ont progressivement conféré un pouvoir toujours plus important aux instances exécutives que le maire personnalise dans la plupart des municipalités.

Or une série de problèmes se posent si la majorité ou la totalité des conseillers sont opposés au maire ou encore quand un comité de conseillers a reçu une délégation ample du Conseil pour se charger d'un domaine d'action, ou si les employés interprètent les demandes des conseillers comme une commande impérative ou enfin si des conseillers s'engagent trop dans les affaires courantes: malgré leurs bonnes intentions, ils font une mauvaise interprétation de leurs responsabilités, ou encore, dans le cas des conseillers à temps plein, ils se font constamment présents à l'Hôtel de Ville et veulent prendre de la place dans les opérations courantes. Il arriverait même que le conseiller municipal chargé du dossier ou président du comité des travaux publics se pointe sur le chantier d'une route à 07 h 30 du matin pour donner des ordres aux contracteurs et aux employés.

Les communications directes des conseillers avec les employés sont un sujet de préoccupation et peuvent nuire à l'autorité et à la responsabilisation du DG ou du maire, ainsi qu'à la cohérence de l'action de l'administration municipale (ordres contradictoires, intégrité de l'application des politiques, etc.): « Le DG doit préserver sa place, sans nuire au bon fonctionnement des communications au sein de la municipalité. »

Les communications des élus avec les employés prennent de multiples formes et posent différents défis. Des DG veulent pratiquer la ligne dure : « Je ne veux rien tolérer à cet égard! » Certains DG disent, plus réalistement : « On ne peut rien y faire, c'est inévitable. Il faut surtout contenir le phénomène ». Si des règles du jeu sont annoncées dans certains cas, il semble que dans la majorité des cas, on se fie au bon sens et à l'honnêteté des gens. Plusieurs lignes de conduite existent et elles semblent dépendre tant des caractéristiques des individus concernés (confiance, expérience, etc.) que de la taille de l'administration. Trois approches ont été révélées<sup>29</sup> :

- « Moi, j'ai dit : je n'ai pas d'objection aux communications directes avec les employés, mais je veux être en copie comme DG, des échanges entre les élus et mes directeurs»;
- Je dis à tous : « Les conseillers n'ont pas à parler aux directeurs de services, mais qu'ils parlent au maire (qui me parlera) ou qu'ils me parlent à moi directement. »;
- « Je dis aux employés « Vous n'avez pas à fournir directement et verbalement de l'information aux conseillers si vous ne donneriez pas cette information au grand public ou si c'est une demande spécialisée. » Il faut des règles claires, bien diffusées et rappelées à chaque occasion »;
- « Lors du début des mandats, je rencontre les conseillers et leur demande de s'adresser à moi ».

#### ▪ Comités ou commissions

Selon les directeurs généraux consultés, les comités de conseillers sont là pour préparer le travail du Conseil et faciliter la prise de décision. Ils apportent une dimension unique au processus et permettent de rapprocher les citoyens de l'administration.

Néanmoins, les comités peuvent quelques fois rendre plus difficile le travail du DG. Il y aurait ainsi un danger de conflit d'autorité quand les comités se considèrent comme des comités de surveillance : ils s'immisceraient alors dans les opérations et prétendraient diriger les employés sur le terrain. De plus, si le conseiller en charge d'un comité ou d'une question particulière se prend pour le ministre d'un ministère, cela pose problème. Décrits comme une « arme à deux tranchants », les conseillers plus influents auprès de leurs collègues réussissent mieux que les autres à faire passer leurs dossiers, indépendamment de la valeur intrinsèque de ceux-ci (Petrelli et Gravel, 1992, 281). Qui doit avoir l'autorité opérationnelle sur les employés, le DG ou le comité? Qui sera tenu responsable des erreurs? Les employés et contracteurs pourraient-ils jouer ces sources de pouvoir l'une contre l'autre?

Parmi les abus relevés par les DG, le Conseil a voté des mandats exécutifs à des comités et, de leur avis, c'était peut-être un excès de pouvoir; il y a eu des commissions exécutives qui auraient pris (même illégalement) des décisions opérationnelles excédant les autorités qu'ils détenaient.

On relève aussi le danger que des comités substituent à la vision générale du Conseil, une vision en silo du domaine dont ils se font champions, générant ainsi de graves problèmes de cohérence.

#### 1.4.7 Rôle et autorité du DG sur les employés

---

<sup>29</sup> La Ville de Laval a sévèrement balisé les communications entre les élus et l'administration.

Les articles 53 L.C.V. et 42 CM offrent une définition assez générale du rôle du DG et le maire, qui jouit aussi de vastes pouvoirs, peut s'immiscer pour imposer des choses. Aussi l'Association des gestionnaires municipaux écrit dans son Guide paru en 2001 que : « Le Directeur général a une tâche délicate quant aux relations avec membres du Conseil et aux autres fonctionnaires municipaux ». En effet, la loi (L.C.V.) confère l'autorité au DG sur les autres fonctionnaires sauf le vérificateur général et leur donne l'autorité de gestionnaire de ressources sur les fonctionnaires dont les fonctions sont spécifiquement prévues par la loi<sup>30</sup>. Mais que signifie ce terme d'autorité dans le quotidien?

La perception et la réalité du rôle du DG dépassent quelques fois le libellé du texte de loi : « le DG est vu par les employés comme Chef de la fonction publique municipale. Il est le patron administratif, le lien avec les élus. Il doit être le leader, le coach, le guide et le conseiller, leur supporteur » dira un DG. La L.C.V. semble distinguer les pouvoirs du maire et du DG qui dispose de moyens plus limités: le maire peut suspendre sans solde un employé tandis que le DG ne peut le faire qu'avec solde; dans les deux cas, il y a obligation de faire rapport au Conseil à la première occasion.

Les DG se plaignent des faibles assises formelles de leur autorité. En effet, disent-ils, le Code municipal ne prévoit pas ce pouvoir au DG sauf si un règlement du Conseil le lui donne (art. 113 et 114). Selon le Code municipal, le DG n'a pas explicitement le pouvoir de donner d'ordres aux employés sauf s'il y a un règlement du Conseil à ce sujet : selon un observateur expérimenté, il n'y aurait pas 30 % des 1 100 municipalités concernées qui ont voté un tel règlement.

Le DG vivra des situations problématiques si, par exemple, l'inspecteur municipal s'adresse directement au conseil<sup>31</sup>, comme cela est le droit de celui-ci, ou si le maire met en pratique une interprétation invasive de l'article 52 (L.C.V.) qui lui confère des pouvoirs de « surveillance, investigation et contrôle sur les affaires et les employés.»

Au-delà de la loi, considérons aussi le facteur humain : la nature a horreur du vide et le DG doit avoir la capacité d'occuper son territoire (par sa formation, la connaissance de son périmètre de responsabilités et de pouvoirs, par sa capacité technique d'agir, son courage, ses valeurs, etc.). De nombreuses occasions présentent ce défi : dans les rapports avec les employés, la préparation des propositions des ordres du jour, les recommandations au Conseil, etc. Un DG pose ainsi la question : « On se sait officiellement aux commandes, mais il faut pouvoir occuper le territoire comme DG. Il est possible que des employés essaient de nous contourner, cela avec ou sans la complicité consciente des conseillers : est-ce qu'il y a des règles du jeu en place? Les fait-on respecter? »

## **1.5 Principes à retenir**

### **1.5.1 Principes affectant de manière immédiate la relation du Directeur général avec les élus**

1. Le haut fonctionnaire obéit à qui le nomme sauf spécification contraire. Corollaire : l' élu respecte cette hiérarchie.

---

<sup>30</sup> A. 113L.C.V. Le directeur général... « a autorité sur tous les autres fonctionnaires et employés de la municipalité, sauf sur le vérificateur général qui relève directement du conseil. »

<sup>31</sup> Dans des situations où l'inspecteur s'oppose au DG, ou ambitionne le remplacer, ou est commissionné par un élu pour affaiblir la position du DG.

2. Le haut fonctionnaire ne décide pas, sauf si spécification légale à effet contraire. Corollaire : l' élu décide et est responsable de la décision prise.
3. Le haut fonctionnaire informe et conseille l' élu. Corollaire : l' élu crée et maintient les conditions pour bénéficier du meilleur conseil.
4. Le haut fonctionnaire a une certaine zone de performance prévue par la loi ou le règlement. Corollaire : l' élu respecte cette zone de performance. Une séparation assez étanche des rôles doit être pratiquée : le haut fonctionnaire, au cœur de la vie politique institutionnelle, ne se mêle pas de la vie politique partisane. En corollaire, l' élu ne se mêle pas de la gestion quotidienne, ni des opérations courantes. Il les laisse aux hauts fonctionnaires et se satisfait de recevoir des comptes, de questionner et de prendre les mesures appropriées.
5. Le haut fonctionnaire cherche à protéger l' élu en tant que responsable institutionnel, tant que celui-ci agit dans le cadre de la légalité. Corollaire : l' élu prête bonne écoute au haut fonctionnaire.

Ces règles sont trop restreintes pour modéliser l' ensemble de la relation en termes de gestion publique étant donné que les hauts fonctionnaires dirigent des organisations caractérisées par un système légal-bureaucratique<sup>32</sup>. Chacun des deux types de protagonistes appartient à un univers particulier et obéit à des logiques qui affectent les rapports avec l' autre. Les règles ci-dessus énoncées font partie d' un système qui, comme une chaîne nécessite la solidité de tous ses maillons, postule que des sous-systèmes efficaces permettent que les règles considérées ici puissent trouver application. De plus, ces règles ne sont pas nées d' elles-mêmes. Elles prennent appui sur d' autres règles plus fondamentales ou encore de règles d' application participant ainsi à une certaine écologie institutionnelle qui assure une cohérence globale entre l' ensemble des règles et vise l' étanchéité du système dans son ensemble (Bozeman, 2004).

Autant l' élu se trouve, à bon droit, relié au système institutionnel-politique qui l' a mis en place, autant le haut fonctionnaire est relié aux systèmes organisationnels qui lui prodiguent des informations, analyses, conseils et capacité d' action. Il pourra s' inspirer de cette expertise pour intervenir auprès de l' élu, afin de lui fournir la capacité d' agir de manière adéquate.

D' autres règles interviennent donc en amont et en aval des premières.

### **1.5.2 Principes fondamentaux de bonne gouvernance municipale que les témoignages ont mis en relief**

Les principes fondamentaux à la bonne gouvernance municipale quant aux relations entre élus et fonctionnaires se répartissent en 6 catégories de principes. D' autres principes fondamentaux de gouvernance pourraient organiser d' autres aspects de la gouvernance municipale. Certains principes peuvent appartenir à plusieurs catégories comme c' est le cas certaines règles d' engagement bureaucratique qui pourraient aussi relever de la gouvernance démocratique. Les principes se trouvent rangés selon l' aspect principal dans la perspective de ces rapports entre politique et administration.

#### **1. Principes de la gouvernance démocratique**

---

<sup>32</sup> Cf. Max Weber, op.cit

**1.1 Principe de démocratie** : les élus déterminent les orientations et prennent les décisions dont ils sont imputables devant les citoyens;

**1.2. Limites à la suprématie des élus** : il faut obéir au maire, dans le respect du conseil, pour produire des prestations légales et en lien avec les affaires de la Ville;

**1.3 Norme de l'intérêt général**: la bonne gouvernance implique de prendre des décisions dans l'intérêt des sujets de la gouvernance. En conséquence, dans les instances politiques, les projets de résolution et règlements doivent être appuyés de dossiers explicatifs, faire l'objet de discussions préparatoires exhaustives, être fondés sur des faits et sur des analyses rigoureuses. Les avis professionnels nécessaires doivent accompagner ces dossiers;

**1.4 Souveraineté des décideurs** : les décisions doivent minimalement être relues avant le vote. Les notes de réunion devraient être rédigées le plus tôt possible après la réunion afin d'éviter la confusion, les détournements de sens, l'occasion de tricherie et la perte de confiance des élus et de la population;

## **2. Principes relevant du respect de la règle de droit**

**2.1 Légalité** : toutes les décisions, actions, directives et instructions doivent se faire en pleine conformité avec le droit; le respect du droit doit aussi guider la nécessité d'agir et de décider en temps opportun. Ce principe est supérieur à celui de l'autorité hiérarchique.

**2.2 Application impersonnelle de la loi à tous** : la loi s'applique à tous, telle que rédigée. À moins de prescription légale à cet effet, il ne doit être fait d'exception sur la base des connaissances ou des relations entre qui applique la loi et sur qui elle doit trouver application;

## **3. Principes relatifs aux règles d'engagement bureaucratique :**

**3.1 Apolitisme des administrateurs** : l'administration doit être préservée de toute responsabilité partisane ou implication dans la vie politique partisane;

**3.2 Protection statutaire**: des conditions statutaires suffisantes doivent exister pour permettre aux bureaucrates de faire leur travail de manière indépendante.

**3.3 Spécialisation** : sur la base de textes de loi suffisamment explicites et cohérents, élus et hauts fonctionnaires doivent connaître, comprendre et accepter les rôles des uns et des autres. Par exemple, un élu ne devrait pas imposer un directeur de service contre l'avis du directeur général ou en l'absence d'un tel avis?

**3.4 Formalisation des instances et structures** : pour encadrer le partage des rôles, il faut une organisation municipale suffisamment formalisée en termes de structures, autorités, pouvoirs et obligations; ceci implique la mise en œuvre de règles suffisantes et claires;

**3.5 Formalisation des autorités** : pour encadrer le partage des rôles, des processus administratifs sont établis formellement et mis en place. Ils impliquent des pouvoirs et obligations aux fonctionnaires selon les postes de travail détenus;

**3.6 Contrôle hiérarchique** : pour encadrer le partage des rôles, le pouvoir supérieur est divisé par spécialités et niveaux hiérarchiques; chaque responsable de niveau doit exercer une supervision effective et un contrôle adéquats dans les affaires et sur les personnes sous sa responsabilité ainsi qu'en rendre compte à leurs supérieurs. Celles-ci doivent obéir à ses ordres dans le cadre de la légalité;

**3.7 Information** : les fonctionnaires doivent informer rapidement tous ceux qui doivent l'être, et dans le format approprié aux circonstances. Ils doivent le faire de manière écrite à ceux qui ne semblent pas vouloir être informés ou entendus; au besoin, ils doivent faire comprendre que des notes factuelles sont prises en continu;

**3.8 Régularité** : il faut faire valider par le maire ou le conseil les demandes des élus, ou de leur entourage, jugées suspectes, inusitées ou irrégulières.

**3.9 Cadre des interfaces politiciens-fonctionnaires** : les communications directes entre conseillers et employés doivent s'inscrire dans un cadre de bonne gouvernance établi par le conseil municipal après avis du maire et du directeur général;

**3.10 Cadre des interventions de surveillance politique:** le rôle de surveillance opérationnelle exercé par les comités du conseil doit être bien balisé à l'intérieur du rôle fondamental du conseil municipal. Il faut une entente du directeur général avec le maire ou le conseil sur les modalités de l'exercice de la supervision et du contrôle des employés.

#### **4. Principes relevant du devoir de professionnalisme des bureaucrates**

**4.1 Professionnalisme** : les fonctionnaires ont le devoir d'exercer leur travail avec compétence, franchise et sans tenir compte de leurs opinions personnelles. Le fonctionnaire a l'obligation morale de bien s'informer de ses responsabilités et des attentes à son égard. Il a le devoir moral de fonder ses recommandations sur la base de dossiers bien étoffés : complets, exacts, porteurs d'une analyse rigoureuse;

**4.2 Diligence** : le décideur, politique ou administratif, doit porter attention et faire tout ce qui doit et peut être fait pour que la loi trouve sa pleine application, telle que l'a voulu le législateur;

**4.3 Loyauté** : le fonctionnaire doit agir pour mériter et garder la confiance des élus. Il s'agit de bien plus que de s'abstenir de couler des informations sensibles. Il doit prévenir le maire et les élus des possibles dangers de leurs éventuels faux pas. Pour agir ainsi, il doit trouver devant lui une ouverture d'écoute, et il doit ressentir un certain sentiment de sécurité quant à son poste;

## **5. Principes de gouvernance éthique**

**5.1 Responsabilité** : les détenteurs de ces pouvoirs et débiteurs de ces obligations doivent en rendre compte à leur autorité hiérarchique ou politique et leur responsabilité au sujet de ces actes et décisions peut se trouver engagée devant les autorités judiciaires;

**5.2 Divulgateur** : la divulgation d'actes répréhensibles doit se réaliser sur la base d'une culture éthique suffisamment forte, mais aussi dans un contexte offrant des protections minimales aux divulgateurs;

**5.3 Culture éthique** : des investissements suffisants selon les circonstances doivent permettre l'émergence et la consolidation d'une culture éthique dans les milieux politiques et administratifs;

**5.4 Reddition de comptes, vérifications et inspections** : malgré l'investissement continu dans une culture éthique, un système de contrôle suffisant doit s'appliquer comprenant le reportage, la vérification et l'inspection à l'improviste

## **6. Éléments stratégiques relevant de l'ordre des moyens**

**6.1 Des principes forts** : Les principes de bonne gouvernance municipale doivent se trouver mis à jour et précisés;

**6.2 Une diffusion suffisante** : Ces principes doivent faire l'objet d'une information suffisante et vulgarisée. Des guides doivent être publiés à cet effet

**6.3 L'éducation bipartite essentielle**: il faut une formation suffisante pour les élus, directeurs généraux et cadres municipaux au sujet des normes de bonne gouvernance municipale, incluant tous les aspects des relations entre élus et administration;

**6.4 Le leadership situationnel** : Chacun doit pouvoir et savoir protéger ses zones d'autorité dans le modèle relationnel élus-fonctionnaires.

**Question 2- Comment ces principes devraient-ils se traduire concrètement dans les structures et les processus qui sont mis en cause dans l'octroi et la gestion des contrats publics de construction? La réponse à cette question devra tenir compte des situations problématiques précises qui auront été révélées lors des audiences de la Commission.**

### **2.1. Principes fondant les règles d'attribution des contrats**

Les contrats portent sur des projets d'intérêt collectif, affectent la vie et la sécurité des citoyens et sont financés à même des fonds publics. Des principes découlent donc du caractère spécifiquement public de ces transactions, de telle sorte qu'elles ne minent pas la reddition de comptes, la confiance des citoyens en leurs commettants et servent les principes de l'égalité de tous devant les services de l'État. Certains principes de gestion publique doivent présider l'octroi de contrats publics, notamment la décision prise par l'autorité compétente pour ordonner les travaux ou les services, la disponibilité du crédit budgétaire à cette fin, la transparence (caractère public du processus et de la décision), l'accès de tous les offreurs qualifiés (possibilité d'offrir ses services), la régularité du processus (déroulement conforme aux règles en vigueur), l'exhaustivité de la commande, le bas coût (en général, le plus bas soumissionnaire conforme), la valeur y correspondant (qualité, adéquation au besoin technique, durabilité du produit, etc.), la capacité d'inspection, de contrôle et de retrait justifié.

Ces principes ont donné des règles de diverses origines telles les législations générales ou spécifiques et les règlements et résolutions du Conseil. Inspirées de principes communs, elles varient dans leurs spécifications en fonction de la nature, des circonstances et du montant du contrat (Langlois, 2005; Héту et al. 2010, 167-200).

La L.C.V. (a.573) et le C.M.( a.936)disposent de l'adjudication des contrats municipaux. Les dispositions concernant les processus menant à la décision varient selon la nature du contrat (construction, approvisionnements ou services, engagement de personnels), les montants impliqués (moins de \$25,000; de \$25,000 à 100,000 et plus de \$100,000)et les situations rencontrées (urgence). La L.C.V. oblige toute municipalité à adopter une politique de gestion contractuelle (L.C.V. a.573.3.1.2). En principe, le conseil ne peut déléguer son autorité en matières contractuelles, sauf pour dépenser et autoriser certains contrats, par exemple en situation d'urgence, si les crédits sont disponibles à cette fin, sinon, il faut qu'un règlement précis soit adopté. Les contrats de construction peuvent être convenus de gré à gré (moins de 25 000 \$), sur appel d'offres après des invitations écrites (au moins deux fournisseurs) de \$25,000 jusqu'à 100 000 \$. Au-delà de \$100,000, il faut un appel d'offres public par un système électronique accessible au Québec et en Ontario. Au-delà de \$250,000 l'accessibilité s'étend au Canada et la publication dans un journal est aussi nécessaire (L.C.V. a.573.1)

Il est des principes généraux, des règles assez prescriptives (ex. pour les soumissions) des exceptions et des exemptions (Mercier, 2009; Héту et al., 2010)). Par exemple, la loi prévoit que « les règles d'attribution des contrats par la municipalité s'appliquent, compte tenu des adaptations nécessaires, à un contrat accordé en vertu du présent article. Toutefois, dans le cas où il est nécessaire que le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire donne son autorisation à l'adjudication d'un contrat à une autre personne que celle qui a fait la

soumission la plus basse, seul le conseil peut demander cette autorisation au ministre » (L.C.V. a 477.2).

Les règles peuvent varier selon qu'il s'agisse de villes à charte, de municipalités de plus de 100 000 habitants ou de moins de 100 000 habitants. Par exemple, c.f. L.A.u. 237.2, pour comité exécutif : urbanisme; aménage; travaux; usages conditionnels; projets particuliers de construction (Mercier, 2009, 22)

Les règles, dans leur nature ou leurs conséquences, dépassent la seule périphérie du contrat lui-même: elles touchent le pouvoir d'engager des dépenses, impliquent le lobbying, l'éthique, le financement des partis politiques, etc. Par exemple, Mercier (2009) rappelle le rôle du Code civil du Québec en la matière : faire preuve de prudence, diligence, honnêteté, et loyauté dans l'intérêt de la municipalité (Art 322 C.c.Q.); ne pas confondre les biens de la municipalité avec les siens et ne pas utiliser à son profit ou au profit d'un tiers, les biens de la municipalité (art 323 C.c.Q); ne pas utiliser à son profit ou au profit d'un tiers, l'information qu'il obtient en raison de son statut de membre du conseil ou d'autres fonctions qu'il occupe pour la municipalité, à moins qu'il ne soit autorisé à le faire (art 323 C.c.Q) (Mercier, 2009, 21).

Le fonctionnaire ou l'employé qui accorde une autorisation de dépenses l'indique dans un rapport qu'il transmet au conseil à la première séance ordinaire tenue après l'expiration d'un délai de 25 jours suivant l'autorisation.

Mercier (2009) confirme que les cas de malversation (faute grave inspirée par la cupidité), d'abus de confiance (détournements de fonds) ou d'autres inconduites (tout geste qui se détache de la norme à laquelle on doit s'attendre d'une personne exerçant une fonction publique) sont sanctionnés par la législation, en fonction de l'importance de la contrepartie (a.306 L.É.r.m. et a.123 C.c.Q) notamment la loi sur les élections et référendums (a. 306).

En matière de travaux municipaux, la Loi sur les travaux municipaux (L.T.m. T-14) prévoit aussi certaines règles. Sauf dans le cas de fonds généraux ou subvention, il faut un règlement et pouvoir à appropriation de deniers, mais ce n'est pas le cas pour la réparation ou l'entretien. Des sanctions allant jusqu'à l'incapacité de cinq ans et un maximum de 5 000 \$ d'amende sont prévues.

Ces dernières années le législateur québécois a entrepris de renforcer le cadre réglementaire et éthique en matière de gestion municipale et de contrats. Ainsi apparurent la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale (LQ 2010, c.27)* créant obligation aux municipalités d'avoir un code d'éthique et de déontologie, puis en 2011 la *Loi concernant la lutte contre la corruption* (LRQ chapitre L-6.1) visant la prévention et la lutte contre la corruption en matière contractuelle dans le secteur public, puis la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics (LQ 2012, c.25)* qui contrôle les récipiendaires de contrats publics.

De plus, en vertu des modifications à Loi sur les cités et villes, les municipalités doivent aujourd'hui avoir une politique contractuelle qui doit comporter diverses mesures pour protéger l'intégrité des processus d'appels d'offres et de l'adjudication des contrats municipaux ou leur modification (L.C.V., a 573.3.1.2) .

- Dangers

La loi prévoit des règles assez prescriptives selon la nature des travaux, le montant et le type de municipalités. Le conseil doit les appliquer. Des exemptions et exceptions y sont prévues. Peut-on abuser de la souplesse prévue par la loi? Le pouvoir exécutif (conseil, maire ou comité exécutif) peut se trouver, ou peut décider de se trouver, dans des situations d'exception. Le conseil, le comité exécutif ou le maire peuvent négliger de donner pleine application à la loi. Les hauts-fonctionnaires doivent reconnaître ces situations et mettre les autorités politiques en garde contre de tels glissements. Ils ne doivent pas obéir à l'autorité qui leur fait commettre un acte illégal.

La législation peut se faire trop universelle et prescriptive pour certaines situations comme l'illustre l'encadré qui suit au sujet d'une petite municipalité qui a pris des décisions d'accommodement pratique plutôt que de suivre toutes les prescriptions du Code:

«Le cas de la municipalité de Lamarche par Sylvain Houle, TVA 12 novembre 2012 :

Le maire de la municipalité de Lamarche, Claude Bourgault est catégorique : s'il est déclaré inhabile à siéger, beaucoup de municipalités au Québec risquent elles aussi de perdre leur maire.

La divulgation, mardi, du rapport de la Commission municipale, qui s'est penchée sur l'administration de la petite municipalité du Saguenay-Lac-Saint-Jean, en 2011, était au cœur des discussions des résidents mercredi.

Lamarche, une ville de 591 habitants, située à 40 kilomètres au nord du lac Saint-Jean, est sous tutelle depuis février 2011. Depuis une dizaine d'années, les conseils se succèdent, mais les divisions demeurent.

L'enquête publique de la Commission des affaires municipales a duré 16 jours à l'été 2011. Une vingtaine de témoins ont défilé. Quinze blâmes, à cinq des sept élus en poste depuis 2009 - incluant le maire Claude Bourgault - ont été portés.

Contournement de processus d'appels d'offres, travaux additionnels sans appel d'offres ou sans s'assurer d'avoir les fonds nécessaires. La Commission recommande au ministère d'évaluer la possibilité d'intenter une procédure en déclaration d'inhabileté.

«Si moi je suis inhabile, la Commission devra aussi enquêter dans les autres municipalités et au sein même du gouvernement. Il ne restera plus grand monde après ça!» a lancé le maire Bourgault.

Le maire, de même que les conseillers Daniel Côté, Robin Lachance, Linda Morel et Robin Morel sont visés par le rapport. Selon trois des cinq élus rencontrés, l'organisme a mal interprété certains témoignages. Ils ont tous une explication à opposer à chacun des blâmes qui leur sont adressés.

En résumé : ils ne démissionneront pas. «Pourquoi on se sauverait à un an des élections?» a dit le maire, qui avait déjà décidé de se retirer après 2013.

«Il n'y a personne qui n'a jamais rien volé à personne! a affirmé le conseiller Lachance. Tous les reproches concernent des niaiseries!»

Le maire Bourgault reconnaît que le conseil a parfois coupé les coins ronds, selon ses propres termes. Pas par mauvaise foi, mais parce que la complexité des lois dépasse souvent les connaissances des élus d'une petite localité.

«Pour 100 pi d'aqueduc, il faudrait consulter une firme d'ingénieurs, des avocats, etc. Une fois tout le monde payé, il ne resterait plus d'argent pour les travaux», a expliqué le maire.

À un an d'une élection générale, les conseillers et le maire visés doivent-ils démissionner ou être destitués par Québec?

Le ministre des Affaires municipales, Sylvain Gaudreault, veut laisser l'occasion aux élus de se donner un plan de match. «On verra par la suite», a-t-il dit.

Le ministre voudrait surtout mettre la priorité sur une autre recommandation du rapport, doter les nouveaux élus d'une formation dès la première année de leur mandat.

Le rapport et les frais d'avocats auront coûté près de 400 000 \$, sur un budget annuel de 900 000 \$.

«Ça, c'est la vraie niaiserie, a conclu Robin Lachance. Le rapport coûte cher pour ce qu'il nous apprend!»

La municipalité espère un remboursement de Québec.»

Des hauts-fonctionnaires peuvent aussi négliger de mettre en place les politiques, procédures et systèmes adéquats ou faire en sorte qu'ils ne soient pas réellement appliqués. Les fonctionnaires peuvent ainsi tirer profit des lacunes de surveillance de la part des autorités élues ou administratives ou encore de la complicité tacite de ceux-ci.

## **2.2 Types de difficultés observés en matières contractuelles**

Si les témoignages assermentés produits à la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction sont exacts et selon les preuves factuelles produites par la Commission, il semble que certains principes furent mis à mal dans les cas des municipalités suivantes, portés à notre attention jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2013, notamment pour deux des municipalités soumises à la L.C.V., soit Blainville et Mascouche et deux villes à charte, soit Laval<sup>33</sup> et Montréal. Des enquêtes journalistiques ont permis aussi de relever certaines illégalités et irrégularités (par exemple La Presse, Société Radio-Canada et Gyulai, 2013). Parmi les irrégularités invoquées devant la Commission, et de manière non limitative, on trouve les suivantes :

### **2.2.1 Selon la nature des difficultés**

- L'autorisation : la décision prise par l'autorité compétente pour ordonner les travaux ou les services était viciée ou inexistante: travaux commandés sans autorisation adéquate (ex. conseil corrompu ou sous influence); l'autorité politique fut mal informée de la réalité du processus;
- La disponibilité du crédit budgétaire à cette fin : crédits votés après le début du processus alors qu'il n'y avait pas urgence (cf. encadré Municipalité de Lamarche);

---

<sup>33</sup> Charte constituée par un Bill privé en 1965 et périodiquement amendé. Grâce à la coopération du service du contentieux de la Ville de Laval nous avons pu consulter « une codification officielle » établie par leur service et qui n'est donc pas une version officielle. Le dernier amendement Loi modifiant la Charte de la Ville de Laval, fut sanctionné le 11 juin 2010.

- La transparence (caractère public du processus et de la décision) : des processus pour lesquels le public, les fournisseurs, les fonctionnaires ou les conseillers, furent incorrectement ou insuffisamment informés;
- L'accès de tous les offreurs qualifiés (possibilité d'offrir ses services); des processus furent gardés secrets; des offreurs potentiels furent écartés du processus; des offreurs furent intimidés; les hautes autorités administratives ont négligé d'agir afin de conserver leur poste ou des privilèges reliés à ce comportement;
- La régularité du processus (déroulement conforme aux règles en vigueur) : des concours étaient arrangés; des comités de sélection étaient truqués;
- Le bas coût (en général, le plus bas soumissionnaire conforme) : la réduction du nombre des soumissionnaires, leur collusion, la dissimulation de coûts cachés, l'organisation du système d'extras ont gonflé les coûts;
- L'exhaustivité de la commande : sous-estimation de coûts, de difficultés ou de travaux nécessaires;
- Et la valeur y correspondant (qualité, adéquation au besoin technique, durabilité du produit, etc.) : faute de réelle concurrence et faute de supervision valable des travaux, faute d'inspection adéquate, les valeurs livrées n'ont pas toujours correspondu aux normes des devis convenus.

### 2.2.2 Selon les acteurs

- Le maire

Selon certains témoignages, le maire aurait reçu des pourcentages sur des contrats dont il avait déterminé le récipiendaire, contrats dont le montant était majoré ou pour lesquels des extras factices étaient payés.

Selon d'autres témoignages, le maire recevait du financement pour sa campagne électorale à partir de contrats dont le montant était majoré ou pour lesquels des extras factices étaient payés.

- Les conseillers

Selon certains témoignages, des conseillers recevaient des sommes à titre personnel ou pour financer leurs dépenses électorales à partir de contrats dont le montant était majoré ou pour lesquels des extras factices étaient payés.

- Les tiers-intermédiaires

Selon certains témoignages, des tiers-intermédiaires participaient à fixer des concours de soumission pour contribuer à déterminer qui le remporterait.

Selon d'autres témoignages, des tiers-intermédiaires recevaient des sommes à titre personnel ou pour financer des dépenses électorales à partir de contrats dont le montant était majoré ou pour lesquels des extras factices étaient payés.

- Les autorités administratives

Selon certains témoignages, des hauts fonctionnaires participaient à fixer des concours de soumission pour contribuer à déterminer qui le remporterait.

Selon d'autres témoignages, des hauts fonctionnaires participaient à ne pas respecter les règles de fonctionnement des institutions pour contribuer à établir des pratiques de corruption et de collusion dans l'octroi de contrats, l'exécution des mandats, la surveillance des travaux, le contrôle des coûts et celui des extras qui furent chargés.

Par ailleurs, d'autres témoignent que des hauts fonctionnaires participaient à fixer des concours de soumission en acceptant que la composition du comité de sélection favorise un soumissionnaire.

D'autres encore, témoignent que des hauts fonctionnaires participaient à fixer des concours de soumission pour recevoir des avantages personnels.

- Les employés publics

Selon certains témoignages, des hauts fonctionnaires-cadres supérieurs participaient à truquer le processus d'appels d'offres pour favoriser des entrepreneurs, cela en échange d'avantages personnels.

Selon certains témoignages, des hauts fonctionnaires-cadres supérieurs ou surveillants de chantiers recevaient des avantages personnels en argent, en cadeaux, en voyages en échange de leur tolérance de pratiques qui n'étaient pas dans l'intérêt de la municipalité ni de ses citoyens.

### **2.3. Grands principes de gestion publique mis à mal du fait des pratiques contractuelles**

Certains principes de bonne gouvernance doivent prévaloir pour assurer une gestion saine des projets publics et conforme à l'intérêt général. Plusieurs ont été énoncés dans la réponse à la question 1. Sous les réserves précédemment énoncées au sujet des témoignages et preuves produits à la Commission, il semble que les principes qui suivent n'ont pas été respectés dans le cas de certaines municipalités; évidemment, d'après les témoignages entendus, on ne peut généraliser chacun de ces reproches à toutes les municipalités considérées : des observations viennent de Montréal (Compteur d'eau; Faubourg Contre-cœur; autres travaux publics), d'autres de Laval, Mascouche, Gatineau, Terrebonne, etc.

## **1. Principes de la gouverne démocratique**

1. **Démocratie** : les élus ne bénéficièrent pas toujours de l'information nécessaire à éclairer leurs décisions et à pouvoir pratiquer le contrôle et l'imputabilité adéquate. De même, les citoyens ont été souvent privés de l'information utile à exercer le contrôle démocratique et à apprécier les enjeux en matière de décisions de travaux publics, de zonage et d'achats de terrain. Notamment, les projets de résolution sur des infrastructures et au sujet de règlements n'ont pas toujours fait l'objet de discussions préparatoires qui soient exhaustives, fondées sur des faits et sur des analyses rigoureuses. De plus, les projets présentés au conseil n'auraient pas toujours été appuyés de dossiers explicatifs complets et exacts; les avis professionnels nécessaires n'ont pas toujours accompagné ces dossiers.

2. **Responsabilité** : certains fonctionnaires ont omis de rendre compte et utilisé des stratagèmes pour ne pas rendre compte correctement à leur autorité politique.

3. **Dénonciation** : En cas d'ordres entachés d'irrégularités ou d'illégalités venant d'élus, le directeur général ne s'est pas acquitté de son obligation de divulgation, notamment au conseil municipal.

## 2. Principes relevant du respect de la règle de droit

4. **Conditions statutaires** : Les textes de loi ne supportent pas suffisamment le rôle et les obligations du directeur général comme ils devraient le faire.

5. **Illégalités** : Toutes les institutions et personnes qui auraient dû être informées rapidement des pratiques illégales ne l'ont pas été.

6. **Prudence** : Les témoignages n'ont pas démontré que la fonction publique notait les irrégularités commises et transmettait des avis de mise en garde aux personnes fautives.

## 3. Principes relatifs aux règles d'engagement bureaucratique

7. **Séparation des rôles** : La compréhension et l'acceptation des rôles des élus et hauts fonctionnaires ont fait défaut de part et d'autre; la fonction publique, à l'occasion, n'a pas su protéger ses zones d'autorité.

8. **Bris de la hiérarchie et ordres illégaux** : Il y a eu abus de l'autorité démocratique lorsque celle-ci a commis ou incité des fonctionnaires à commettre des actes illégaux ou irréguliers. Par exemple, le directeur général de certaines municipalités n'a pas fait valider par le maire ou le conseil certaines demandes suspectes du Président du comité exécutif ou certaines procédures irrégulières; en cas de demandes irrégulières ou d'observation de pratiques irrégulières, le fonctionnaire ne s'est pas bien informé de ses responsabilités et des attentes des élus. Des élus ont investi le champ d'autorité des hauts fonctionnaires pour donner ou faire donner des ordres directs aux employés, ce qui a pu miner l'autorité de la hiérarchie et la régularité procédurale.

9. **Structuration** : À certains endroits l'organisation municipale n'est pas suffisamment ou adéquatement formalisée, ou encore cette formalisation n'est pas respectée.

10. **Violation des règles** : des processus et des décisions furent mis en place en violation de la loi ou des procédures en vigueur (téléguidage de comités de sélection, révélation privilégiée d'informations, délais trop courts pour des appels d'offres, avis techniques complaisants, chèques signés sans approbation, destruction illégale et non autorisée de documents, etc.).

11. **Administration impersonnelle** : La loi n'a pas toujours trouvé application de manière impersonnelle du fait de la manipulation d'appels d'offres (ou d'estimation de la valeur des terrains).

12. **Contrôle hiérarchique** : le contrôle hiérarchique et la supervision n'ont pas toujours été exercés adéquatement sur des employés qui ont ainsi pu créer des sous-systèmes les favorisant ou favorisant des tiers (ex. contrôle truqué d'exécution de travaux).

13. **Intéressement** : certains fonctionnaires ont fait leur travail sous influence et en tenant d'abord compte de leurs intérêts personnels plutôt qu'avec compétence, rigueur et franchise (ex. corruption du fait de la réception de cadeaux, avantages et faveurs).

14. **Ouverture aux conseils** : Les fonctionnaires n'ont pas toujours trouvé en face d'eux une ouverture d'écoute suffisante chez les élus. Les hauts fonctionnaires n'ont pas toujours du sentiment de sécurité nécessaire à l'exercice adéquat de leurs fonctions.

16. **Supervision et communications inorganisées** : l'entente avec le maire et ou le conseil sur les modalités de l'exercice de la supervision et du contrôle des employés n'a pas toujours été documentée ou respectée; les communications directes entre contracteurs et employés ne se sont pas toujours inscrites dans un cadre établi par le conseil municipal après avis du maire et du directeur général.

17. **Loyauté** : les fonctionnaires n'ont pas agi en matière de légalité de leurs actions, pour mériter et garder la confiance des élus.

#### 4. Principes relevant du devoir de professionnalisme des bureaucrates

18. **Conseils et avis selon les règles de l'art** : Les fonctionnaires n'ont pas toujours émis des recommandations sur la base d'une analyse rigoureuse, faite selon les règles de l'art, de dossiers bien étoffés, complets et exacts.

19. **Diligence** : certains hauts dirigeants administratifs et politiques n'ont pas voulu ou ont su faire ce qui doit être fait pour que la loi trouve sa pleine application, telle que l'a voulu le législateur. Notamment, ils n'ont pas mis en place les systèmes adéquats de gestion de risques, d'inspection et de contrôle et se sont satisfaits de processus qu'ils savaient insuffisants et inefficaces.

20. **Loyauté** : la fonction publique n'a pas toujours fourni l'information (préemptive ou ex-post) nécessaire au maire pour qu'il puisse exercer ses responsabilités; les fonctionnaires n'ont pas toujours prévenu le maire et les élus des possibles dangers des éventuels faux pas de ceux-ci.

21. **Aveuglement volontaire**: l'obéissance au maire, dans certains cas, eut pour objet de commettre ou laisser commettre des actes illégaux ou sans lien avec les affaires de la Ville;

#### 5. Principes de gouvernance éthique

22. **Responsabilité** : les détenteurs de pouvoirs politiques et bureaucratiques ont évité d'assumer de manière adéquate leurs responsabilités dans la gestion des contrats.

**23. Divulgateion** : la divulgation d'actes répréhensibles ne s'est pas réalisée ou fut réprimée ou fut l'objet de messages d'intimidation.

**24. Culture éthique** : peu d'investissements adéquats ont été faits en matière de législation et de culture éthique jusqu'à ces dernières années, tant au niveau du ministère que des municipalités. Le cynisme a tenu lieu de culture et les mauvaises pratiques ont pu être ignorées ou tolérées. Plusieurs illégalités ont été commises et leur divulgation n'a pu se réaliser, faute d'une culture éthique assez forte et d'un contexte offrant des protections minimales.

**25. Reddition de comptes, vérifications et inspections** : malgré l'investissement continu dans une culture éthique, un système de contrôle suffisant doit s'appliquer comprenant le reportage, la vérification et l'inspection à l'improviste. La crainte d'être découvert et sanctionné ne semble pas avoir été suffisante.

## **6. Éléments stratégiques relevant de l'ordre des moyens**

**26. Formation** : une formation suffisante pour les élus et DG au sujet des normes de bonne gouvernance ne semble pas avoir été reçue; plusieurs sont très insuffisamment informés et formés.

**27. Bonne gouvernance** : Un cadre suffisant de bonne gouvernance n'a pas été mis à jour et présenté périodiquement, notamment lors de la formation d'un nouveau conseil ou l'arrivée de nouveaux employés.

### **Question 3- En quoi les réponses aux questions 1 et 2 sont-elles différentes lorsqu'il est question des rapports entre les politiques et la fonction publique au niveau provincial?**

Le législateur québécois a choisi de créer des municipalités plutôt que des préfectures ou encore des directions territoriales d'un ministère de l'intérieur. Il s'agit d'un héritage de la tradition britannique qui veut donner aux citoyens un plus grand contrôle sur les affaires qui touchent leur quotidien. En conséquence, le législateur a laissé une certaine marge aux municipalités au sujet de la détermination de leurs programmes et de leur façon de gérer.

Fondamentalement les principes de la gestion publique sont les mêmes pour la Province de Québec et ses municipalités : les principes sous-tendant la législation des règles de la première ont imprégné la législation touchant la seconde.

L'architecture des lois au sujet du rôle et de l'autorité du maire et des hauts fonctionnaires a beaucoup en commun avec celui portant sur leurs homologues provinciaux que sont le ministre et les sous ministres : on identifie un responsable politique (ministre vs conseil municipal et maire); il y a un corps législatif élu et une instance d'exécution qui lui est redevable; on identifie un responsable administratif (sous-ministre vs directeur général/secrétaire-trésorier); des descriptions de missions et pouvoirs existent; des obligations de reddition de comptes existent, etc.

Les institutions provinciales et municipales présentent cependant certaines différences qui affectent la mise en application de certains principes communs:

1. L'Assemblée nationale crée les municipalités, leur donne des pouvoirs et obligations, et légifère sur les éléments centraux de leur cadre de gouvernance;
2. Les municipalités réfèrent à un espace moins peuplé et plus localisé qu'une province; ceci impacte sur les moyens disponibles et les défis de la gestion;
3. Le Conseil des ministres du Québec est un pilier de la gestion des affaires. Seules certaines municipalités ont des comités exécutifs et les principes de solidarité ministérielle n'entrent pas toujours en action. Cette citation d'un principe évoqué par l'ex-conseiller Yves Melançon ne trouve pas une application systématique : « Bonne ou mauvaise, elle (la décision) doit être assumée collectivement, solidarité ministérielle oblige. Malheureusement, les responsables politiques ne respectent pas toujours cette obligation de solidarité », (Melançon, 2009, 111);
4. En général il n'y a pas dans les municipalités contrairement au cas de l'administration provinciale pour le conseil des ministres ou l'assemblée nationale, un responsable politique chargé de chaque secteur d'intervention et qui en répond directement au conseil municipal. Même dans un cas comme Montréal sous le maire Doré, les pouvoirs du responsable politique se sont restreints:  
« Les membres d'un comité exécutif, bien qu'ils ne disposent pas des mêmes pouvoirs qu'un ministre à Québec ou à Ottawa, se voient confier l'équivalent de portefeuilles ministériels. Les pouvoirs décisionnels relèvent exclusivement du comité exécutif. Il n'y a pas de pouvoir formel accordé à un membre du CE. Ils peuvent influencer et orienter les recommandations de l'appareil administratif. Dans le cadre d'un conflit entre le politique et l'administratif, le comité exécutif tranche.» (Melançon, 2009, 114).

Cette approche ne convient pas à tous : « J'ai toujours dit au maire et aux élus que je ne voulais pas que les membres du comité exécutif se prennent pour des ministres avec portefeuille » nous dira un ex-directeur général de la ville de Montréal;

5. Le dialogue ministre - sous-ministre existe en principe dans tous les ministères pour rapprocher le monde des élus de celui des techniciens. Ceci n'existe qu'entre le maire et le DG dans le monde municipal. Il faut dire que pour la plupart des municipalités qui ne sont pas de grande taille, ce dialogue présente moins d'intérêt, car les fonctionnaires se trouvent plus proches des citoyens que ce n'est le cas d'un haut-dirigeant dans un ministère;
6. L'Assemblée nationale siège plus fréquemment, avec plus de règles et beaucoup plus de moyens que les conseils des municipalités : la reddition de compte de l'exécutif peut présenter plus de profondeur;
7. Les fonctions publiques des uns et des autres n'ont pas les mêmes statuts, moyens et capacités.
8. Tandis que l'Assemblée nationale fonctionne à partir de partis politiques reconnus par elle, seules certaines municipalités ont des partis politiques qui rendent relativement plus prévisibles les comportements des élus;
9. Les maires ne gouvernent pas toujours en situation de majorité et ne vivent pas nécessairement des situations de gouvernements minoritaires où les élus font preuve d'une certaine prévisibilité;
10. Les instances des agences centrales du Gouvernement du Québec ont un rôle plus formel et exhaustif que celles des municipalités, quand elles y existent;
11. Le statut des hauts fonctionnaires et fonctionnaires municipaux est différent de ceux de la province et ceci peut radicalement affecter l'indépendance d'application des lois et règlements : les règles d'embauche, promotion et congédiements des fonctionnaires municipaux confèrent moins de protection que celles des membres de la fonction publique du Québec;
12. Le milieu d'application des règles et contraintes est plus impersonnel et éloigné des individualités dans une administration plus anonyme comme la province que ce n'est le cas dans une municipalité : cela a un effet sur le caractère intégral du respect des règles édictées;
13. Le respect de la hiérarchie est plus facile à protéger dans la province que pour une ville, en raison de l'interconnaissance, de la dépendance des fonctionnaires à cause de leur statut fragile et de l'interventionnisme de certains conseillers;
14. La haute direction administrative est plus formalisée et concentrée pour la province qu'elle ne l'est pour les municipalités où n'existe pas l'équivalent d'un secrétariat général du ministère du Conseil exécutif. Il est d'assez rares exceptions comme c'est le cas pour Montréal depuis l'administration Doré, ce que relate Melançon qui écrit que le secrétaire général de la ville sous le maire Jean Doré avait les mêmes pouvoirs sur les directeurs généraux de la ville qu'en avait le secrétaire général du ministère du Conseil exécutif à Québec sur les sous-ministres (Melançon, 2009, 143). Le successeur du maire Doré, lui-même un haut-fonctionnaire municipal à la retraite, a jugé pouvoir se départir d'un tel système;
15. La proximité des élus et des citoyens d'une ville crée une pression plus intense sur la gestion des opérations que ce n'est le cas en général dans un ministère. Cela s'observe encore plus si le ministre est député d'une région éloignée d'une opération particulière;

16. La culture se développe et s'installe. Elle peut générer un certain cynisme qui fait que les acteurs ne croient pas à l'efficacité de la dénonciation et de la répression. Dans un vaste système politico-administratif comme une province, il peut être plus difficile d'ériger la corruption en système que ce n'est le cas dans de petits mondes fermés et dont les acteurs se trouvent très interdépendants. Le palier local serait plus corrompu, comme l'écrit Jean Mercier à la suite de Max Weber et de l'école classique d'administration publique américaine (1887-1945) car il est plus proche des intérêts en jeu (2002, 39). Voilà qui universalise la perspective d'analyse : ce ne serait pas qu'une affaire québécoise!

Le regretté Pierre De Celles avait coutume de dire : « Il faut choisir les maux avec lesquels on veut vivre! ». La proximité politique, la souplesse de gestion, l'adaptation aux cas particuliers ont un prix potentiel en termes de régularité de l'application des procédures. Des moyens particuliers pourraient peut-être limiter ce prix à payer tout en maintenant les objectifs louables poursuivis.

#### **Question 4- Ces questions se posent-elles également pour les rapports entre les présidents d'organismes publics (dont la liste reste à préciser) et les représentants élus auxquels ils doivent en principe se rapporter, bien que de manière indirecte?**

En juillet 2013, notre mandant nous a fourni la liste suivante des organismes à considérer : Hydro- Québec; la Société immobilière du Québec (SIQ); les Offices municipaux d'habitation (OMH) (ils sont subventionnés par la Société d'habitation du Québec, sont propriétaires de logements et relèvent des municipalités); l'Agence Métropolitaine de Transport.

##### **▪ Principes**

Il s'agit d'organismes créés pour être situés hors du périmètre de la plupart des contrôles centraux du gouvernement. Les justifications de cet état de fait sont de divers ordres : éloignement des enjeux partisans; particularismes des affaires administrées; confidentialité nécessaire pour l'intérêt public; enjeux commerciaux; proximité des citoyens ou consommateurs; simplification et rapidité de décision et d'administration, etc.

Leur direction n'est pas le ministre comme c'est le cas dans un ministère, mais, de manière générale, un conseil d'administration prévu par la loi.

Ce conseil d'administration est redevable de la bonne exécution de sa mission devant l'Assemblée nationale via un ministre désigné à cette fin par la Loi, sinon par le Premier ministre. Les organismes sont aussi responsables de la mise en application de législations spécifiques (langue française, normes du travail, etc.) auprès des ministres chargés de ces affaires et doivent respecter les règles pertinentes à d'autres missions transversales de l'administration (ex. affaires internationales). En toute logique, le législateur leur permet d'échapper à la lettre des contrôles centraux jugés non pertinents en l'espèce. Chaque organisme a un statut particulier (cf. tableau), ce qui est particulièrement le cas au sujet des contrôles centraux, ceci en fonction de la mission de l'organisme et de la politique gouvernementale en la matière. C'est le cas en matières contractuelles.

Tous n'échappent pas à tous les contrôles. Tout d'abord, ils doivent tous, par convention implicite, respecter certains principes de la gestion publique (régularité, transparence, accès à tous, économie, optimisation de la valeur, etc.). De plus, certains contrôles édictés dans des législations génériques comme la Loi sur les contrats des organismes publics (C-65.1) touchent un grand nombre d'organismes. Cette dernière loi a un spectre d'application assez large :

« 4. Pour l'application de la présente loi, sont des organismes publics:

1° les ministères du gouvernement;

2° les organismes dont tout ou partie des dépenses sont prévues aux crédits qui apparaissent dans le budget de dépenses déposé à l'Assemblée nationale sous un titre autre qu'un crédit de transfert;

3° les organismes dont le personnel est nommé suivant la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1);

4° les organismes dont le gouvernement ou un ministre nomme la majorité des membres ou des administrateurs et dont au moins la moitié des dépenses sont assumées directement ou indirectement par le fonds consolidé du revenu;

5° les commissions scolaires, le Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal, les collèges d'enseignement général et professionnel, et les établissements universitaires mentionnés aux paragraphes 1° à 11° de l'article 1 de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire (chapitre E-141);

6° les agences de la santé et des services sociaux et les établissements publics visés par la Loi sur les services de santé et les services sociaux (chapitre S-4.2), les personnes morales et les groupes d'approvisionnement en commun visés à l'article 383 de cette loi, le Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie James institué en vertu de la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris (chapitre S-5) et les centres de communication santé visés par la Loi sur les services préhospitaliers d'urgence (chapitre S-6.2). Est considérée comme un organisme, une personne nommée ou désignée par le gouvernement ou un ministre, avec le personnel qu'elle dirige, dans le cadre des fonctions qui lui sont attribuées par la loi, le gouvernement ou un ministre.

2006, c. 29, a. 4; 2011, c. 16, a. 182. »

Les politiques de contrôle émanent de législations ou programmes comme la politique-cadre de gestion contractuelle et la Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique (2008). Le Conseil du trésor compte sur des secrétariats pour veiller à l'application de la législation. C'est le cas par exemple du sous-secrétariat aux marchés publics.

Des organismes jouissent d'une certaine autonomie financière du fait des revenus générés (HQ), d'autres ont un budget de base (SHQ, SIQ) et certains reçoivent aussi des financements par programmes-projets (ATM), d'autres bénéficient de subventions (OMH). Des chartes municipales et règlements peuvent influencer l'autonomie des dirigeants des Offices municipaux d'habitation : par exemple à Laval, le comité exécutif fixe le salaire du Président de l'Office (codification administrative, a.12). Ceci peut affecter son indépendance.

Les organismes budgétaires sont plus sujets à des contrôles directs et même indirects<sup>34</sup> afin de favoriser le renouvellement de leurs subventions. Certains organismes reçoivent des subventions conditionnelles et ou encore des crédits autorisés par le SCT à la condition que des modalités particulières de gestion soient appliquées.

Nom	HQ	SIQ	OMH	AMT
Législation	H-5	S-17.1	SHQ : S-8; OMH : a. 57	A-7.0.2
Pouvoirs du CA	a.7.2	De la SIQ : a. 20.1	Objets de la SHQ : a.3	a.21.1; a.24
Autonomie de gestion	a.7.2 al. 7-10	Limités par a. 33 al.2 et 4; a.34	Règles de régie interne : a.9.1	
Comité de vérification	Gouvernance et éthique a. 7.9 Vérification a. 7.11	nil	Pour SHQ comités : a.6.0.1 Gouvernance et éthique; Vérification	Pouvoirs du ministre : a.88 et a.93

<sup>34</sup> Via les processus de soumission au Secrétariat du Conseil du trésor : puisque c'est le ministre responsable qui soumet, le personnel de ce ministère se trouvera impliqué dans la préparation-négociation de la soumission.

Pouvoirs spéciaux pertinents	a.29		Cond : a.81	a.38; a.63;
Pouvoir de directives du ministre	Limité a.61.1	Du gouvernement a.36		a.85

Indépendamment des législations constitutives spécifiques s’appliquant à chaque organisme, on trouve dans les lois génériques de chaque domaine de la gestion, les dispositions s’appliquant à chaque organisme. Ainsi, du fait de la Loi sur le Service des achats du gouvernement (L.R.Q., c. S-4) un règlement en la matière s’applique à la Société immobilière du Québec (Mercier, 2009). Celle-ci doit veiller à ce que ses subventionnaires appliquent ces règles.

Au moment de rédiger ce rapport, les dossiers de l’HQ et de l’AMT n’avaient pas fait l’objet de témoignages publics devant la Commission. Ceux de SIQ et des OMH ne l’avaient que peu été.

Quel que soit leur statut, des règles contractuelles doivent exister au sein de ces organismes, de même que des processus adéquats de gestion des risques, de supervision, contrôle, inspection et reportage ?? hiérarchique. Il lui faut aussi s’assurer de l’existence d’un cadre éthique de gestion (développement, communication, formation, contrôle, sanctions). Des conseils d’administration ont par exemple mis sur pied des comités spécialisés qui contribuent à une saine gouvernance : comité d’éthique, comité de vérification, comité de l’évaluation des dirigeants et de la rémunération, etc. Dans l’ensemble des organisations publiques du monde, il n’est pas certain que tous ces éléments aient fait l’objet, en 1997, de l’attention qu’on leur accorde en 2013.

Il appartient au Conseil d’administration de voir à ce que ces règles existent, soient de qualité suffisante, soient appliquées et soient mises à jour au besoin.

Il appartient à la haute direction de conseiller le Conseil d’administration en ces matières ainsi que de mettre en application ces règles. Il lui appartient d’informer le Conseil de manière régulière de la situation à ces divers égards et, au besoin, des améliorations nécessaires.

Il appartient aux employés de tous niveaux de se soumettre à ces règles, d’informer la direction de leurs éventuelles insuffisances et de donner à la direction toutes les informations demandées.

#### ▪ Réponse

Oui, ces questions se posent pour ces organismes :

1. Le Conseil a-t-il appliqué correctement la législation en la matière? A-t-il vu à la mise en place des politiques, règlements, procédures nécessaires? A-t-il pratiqué une vérification adéquate? Son reportage?? aux autorités fut-il suffisant, exact et adéquat?
2. La haute direction a-t-elle transmis l’information nécessaire au Conseil d’administration et aux autorités des organismes centraux? A-t-elle mis sur pied des procédures adéquates de formation, surveillance, contrôle, supervision, gestion des risques et inspection à ces sujets?
3. Les employés ont-ils mis en application les règles en vigueur? Ont-ils transmis la bonne (exacte et suffisante) information à leurs autorités?

## **Quelques pistes supplémentaires de réflexion**

### **Inspection**

Comme ce type de scandale a fait périodiquement surface tout au long du 20<sup>e</sup> siècle, il ne s'agit pas seulement de produire des règles légiférées et des structures, mais aussi de mettre à jour en continu les objectifs de formation, de culture éthique, les valeurs, les processus d'inspection efficace et les sanctions significatives (par exemple, les fautifs devraient perdre leur bénéfice de pension, étant remboursés de leurs contributions).

Trop d'aspects légiférés ne comportant pas de mécanismes de plainte, d'inspection ou de sanctions.

Il faut réévaluer les rôles du MAMROT et de la Commission municipale du Québec (C.M.Q) en matière d'inspections et d'enquêtes.

### **Formation**

Il y a un besoin de formation obligatoire<sup>35</sup> de base au sujet du rôle et des règles de base pour les élus ET pour les DG, (ligne de partage des rôles et des choses à accepter). La formation de base sur ces choses devrait être la condition nécessaire à l'assermentation.

### **Statut**

Il faut mieux protéger le statut des employés municipaux, particulièrement les DG pour favoriser leur réelle indépendance.

### **Le cas des plus petites municipalités**

Il y a danger d'hyper réglementation suite aux situations mises en lumière: par exemple pour le choix du soumissionnaire, il faut trois personnes compétentes mais les municipalités ne disposent pas toutes de ces personnes qualifiées. Il faudrait pratiquer une réglementation stratégique plutôt qu'universelle.

Il faut des interventions proportionnées à la réalité des municipalités, notamment en termes de taille. Plusieurs petites municipalités ont peu d'habitants (ex. 500) et peu de moyens. Certaines répartissent leur action sur un immense territoire. Or les DG de petites municipalités portent souvent trois chapeaux : DG, greffier et trésorier. Douville (2013) a publié un mémoire de maîtrise sur la gestion supérieure des plus petites municipalités (moins de 5 000 personnes). Il les a observées pendant un an et 449 DGST de municipalités ont répondu à un sondage. En résumé le DGST interagit avec une vingtaine d'intervenants en plus du maire, son interlocuteur le plus important; le DGST, un praticien-généraliste, gère en moyenne 4,5 employés et consacre 40 % de son temps à 15 domaines distincts de la gestion.

Plusieurs lois multiplient les obligations des municipalités et les plus petites n'arrivent pas à satisfaire toutes les exigences. Par exemple, il y aurait cinq registres distincts non intégrés à

---

<sup>35</sup> Sur les sites de l'UMQ et de la FQM on trouve en juin 2013 des offres de formation. Il faudrait s'assurer que les mêmes éléments fondamentaux s'y trouvent présentés.

consulter en temps réel avant de donner un contrat. Les petites municipalités n'ont pas les moyens de tout faire. Pour les petites municipalités, il est difficile, avec peu de moyens, de recruter des gens qui ont la meilleure formation technique ou générale. Il sera difficile pour ces fonctionnaires peu formés de résister aux ordres des conseillers. Beaucoup de contrats y sont donnés sans avoir trop d'information ou d'expertise à l'interne : ces municipalités dépendent beaucoup du soumissionnaire! Un maire interrogé a dit avoir souvent eu l'impression de perdre le contrôle du processus.

## Bibliographie

ABERBACH, J. D., PUTNAM, R. D. et ROCKMAN, B. A. (1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press.

Association des directeurs municipaux de Québec, 2001, « Guide du gestionnaire municipal », C.C.H.

BACCIGALUPO, A. (1990). « Système politique et administratif des municipalités québécoises », Éditions Agence d'Arc inc., 568 p.

BELLEY, S. et DIVAY, G. (2011). « Le management de la complexité urbaine : la coordination entre coopération et compétition », dans Louis Côté, (2011) «La gouvernance : frontières, dispositifs et agents», Presses de l'Université du Québec, p 71-100.

BOURGAULT, J., et Van DORPE, K. 2013, « Les réformes managériales, les marchés bureaucratiques (public service bargains) et l'identité des hauts fonctionnaires », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2013, Vol.79 (1), pp.53

BOURGAULT, J. in Pelletier et Tremblay, 2009, « Les rapports entre parlementaires et fonctionnaires », dans Tremblay Manon, *Le système parlementaire canadien*, Ste-Foy, Presses de l'Université Laval, 2009, 4<sup>e</sup> édition, p. 375-409. (en voie de réédition, parution prévue : octobre 2013).

BOURGAULT, J. 2008, Clerks and Secretaries to Cabinet: Anatomy of Leadership”, dans Dutil, Patrice et al., *Searching For Leadership: The Secretaries to Cabinet in Canada*, IPAC, University of Toronto Press, 2008, pp.41-81.

BOURGAULT, J. *Le rôle et les défis contemporains des sous-ministres du gouvernement du Canada*, CCG, 30 septembre 2002, 123 p.

BOURGAULT, J., 2013, «Categorizing Senior Officials: Towards a Classification of Typologies», 2012, dans *Governing: Essays in Honour of Donald J. Savoie*, Dir. par Bickerton James and Peters Guy, McGill-Queens University Press, sous presse novembre 2013.

BOURGAULT, J., 2013 in Bourgault et Dunn, « Deputy Ministers in Canada: Comparative and Jurisdictional » *Perspectives*, co-dirigé par Jacques Bourgault et Christopher Dunn, Presses de l'Université de Toronto, sous presse, 2013, 650 p.

BOURGAULT, J. 1993, « Gouvernance et institutions politico-administratives : le développement politique », dans Corkery, J. *La gouvernance*, I.I.A.S., Bruxelles, juillet 1999, pp. 173-189.

BOZEMAN, B., 2000, « Bureaucracy and Red Tape », Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 210p.

CAMPBELL, C. 1989, « Review article: The political roles of senior government officials in advanced democracies ». *British Journal of Political Science*, 18, pp. 242-272.

- CHAINÉ, Y., 2008, Gouvernance, éthique et responsabilité, Bélanger Sauvé avocats, 7 p.
- CHARBONNEAU, É., 2010, « Use and Sensemaking of Performance Measurement Information by Local Government Managers: The Case of Quebec's Municipal Benchmarking System. » Doctoral dissertation. Rutgers University, Newark, NJ.
- CRÊTE, J. et BLAIS, A. 2009, « Le système électoral et les comportements électoraux », pp 162-196 in Le Parlementarisme canadien 4<sup>e</sup> édition PUL 581p.
- DIVAY, G., GARDEY, D., Charbonneau É., 2013 « Les indicateurs de performance dans la dynamique politico-administrative locale », Cadre d'analyse et situation québécoise, 31p.
- DOUVILLE, Y., 2013, « Caractérisation de la gestion du directeur général secrétaire-trésorier des municipalités et analyse du modèle de gestion du code municipal » ÉNAP, rapport d'intervention présenté à l'association des directeurs municipaux du Québec, 121p.
- DWIVEDI, O. P. et GOW, J. I., 1999, « From Bureaucracy to Public Management. The Administrative Culture of the Government of Canada », Toronto, Broadview Press, 191 p.
- GIROUX, P., LEMIEUX, D., JOBIDON, N., 2010, « Contrats des organismes publics : loi commentée », CCH, Brossard.
- GERTH, H.H. and WRIGHT C. M., « From Max Weber », NY, OUP, 1946.
- GRAVEL, R., 1987, « Les rôle politiques et administratifs en gestion municipale », in Municipalité, MAMM, mars-avril 1987, pp 12-13.
- GYULAI, L., 2013, « How the corruption originated; Up until mid-1990s, phone contact between councilors and civil service wasn't allowed - things got worse when that changed », Montreal, The Gazette, March 19.
- HÉTU, J., ROY, A., VÉZINA, L., 2011, « Éthique et gouvernance municipal: guide de prévention des conflits d'intérêt », CCH, Brossard, 557p.
- KERNAGHAN, K., « Valeurs, éthique et fonction publique », dans *Administration publique et management public : expériences canadiennes*, sous la dir. de Bourgault et al., Sainte-Foy, Le Publications du Québec, 1997, pp.107-119.
- KERROUCHE E. 2006, « Les maires français, des managers professionnels ? ». dans *Annuaire des collectivités locales. Tome 26, La gouvernance territoriale.* pp. 83-98.
- LANGLOIS, A., 2005, « Les contrats municipaux », Cowansville, BLAIS, Y., 3<sup>e</sup> éd., 542p.
- MELANÇON, P-Y., 2009, « La politique municipale pour tous », Longueuil, Groupéditions, 168p.
- MERCIER, J., 2002, « L'administration publique », Sainte-Foy, PUL.
- MERCIER, J., 2009, « Le manuel de l'élu municipal », CCH, 5<sup>e</sup> édition.

PETRELLI, R. et GRAVEL, R.J., 1992, « Les fonctions et les rôles des directeurs généraux des municipalités du Québec », GERAM, 343pp et annexes.

PRÉVOST, P., La gestion municipale au Québec : perspectives nouvelles, 1999, Montréal, Gaétan Morin, 194 p.

QUÉBEC, Directeur general des elections, 2013, <http://www.electionsquebec.qc.ca/documents/>

QUÉBEC, Ministère des affaires municipales, des regions et de l'occupation du territoire, 2013, [http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/organisation\\_municipale/organisation\\_territoriale/organisation\\_municipale.pdf](http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/organisation_municipale/organisation_territoriale/organisation_municipale.pdf)

SEIGEL, D. 2010. « The leadership role of the municipal chief administrator officer», *Canadian Public Administration*, vol 53, n° 2, p.139-161.

SOSSIN, L., 2006, « Defining Boundaries: The Constitutional Argument for Bureaucratic Independence and its Implication for the Accountability of the Public Service. In Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities, Restoring Accountability; Research Studies», Volume 2, Ottawa: Public Works and Government Services Canada, pp. 25-72.

WEBER, M., « Économie et société », ed. Agora, Plon, Paris, 1995, pp283-302 ed. Rainer Lepsius et al.

## **Annexe I**

(Article 313)

### **SERMENT DE LA PERSONNE ÉLUE**

Je, (nom de la personne élue), déclare sous serment que j'exercerai mes fonctions de (maire ou conseiller) avec honnêteté et justice dans le respect de la loi et du Code d'éthique et de déontologie des élus municipaux de (nom de la municipalité) et que je m'engage à respecter les règles de ce code applicables après la fin de mon mandat.

2010, c. 27, a. 43.

### **SERMENTS VILLE DE MONTRÉAL**

Maire de Montréal en 2009: «...Je remplirai les devoirs de ma charge de maire...dans le plein respect de l'intérêt public, que j'agirai avec honnêteté, justice et en conformité avec la loi et le code d'éthique et de conduite des membres du conseil...et que je ne recevrai aucune somme d'argent ou avantage quelconque pour ce que j'ai fait ou que je pourrai faire à part le traitement qui me sera attribué pour l'exercice de mes fonctions.»

En 2011

« ...J'exercerai mes fonctions de maire et président du comité exécutif dans le respect du code d'éthique et de conduite des membres du conseil...et que je m'engage à respecter les règles de ce code applicables après la fin de mon mandat. »

## **Annexe II**

En 1992 un sondage de Petrelli et Proulx a voulu cerner le travail des DG. Les 127 répondants sur une cible de 186 DG comprenant 25 % de DG de municipalités de plus de 24 500 habitants et 33 % de moins de 5 499 habitants. Très rares sont les municipalités comptant alors sur un comité exécutif, toujours de très grandes municipalités. Les DG dirigent en moyenne 103 employés via de 3 à 9 directeurs de services (80 % des cas). La moitié des villes considérées comptent au moins une société paramunicipale.

En 1992, presque tous les DG sont des francophones, des hommes dont la moyenne d'âge est de 45 ans. À cette époque, 56 % ont un premier cycle universitaire et 18 % un second cycle. Le niveau de scolarité est largement fonction de la taille de la ville. À 72 % ils ont étudié l'administration et ou le génie, 18% en sciences sociales et seulement 5 % ont fait des études en droit. Notons qu'à cette époque, seuls 69 % avaient suivi des cours ou sessions de formation continue.

Leur expérience en 1992 : en moyenne 7 ans hors du domaine et 15 ans au niveau municipal. Les deux tiers n'ont alors travaillé que dans une seule municipalité. On les nomme DG entre 30 et 40 ans (63 %) et ils en sont à leur première expérience de DG (86 %) en 1992 avec de 2 à 10 ans d'expérience dans un poste de DG au moment de l'étude. Plus de la moitié ont moins de 5 ans de longévité dans leur poste actuel.

Leur travail est décrit comme assez accaparant : 74 % travaillent de 40 à heures par semaine et 16 % travaillent encore plus d'heures. Le courrier les mobilise une heure par jour, plus s'ils sont plus âgés. Le téléphone les mobilise tout autant. Les rencontres informelles demandent de 1 à 3 heures par jour, soit plus de temps dans les municipalités de plus grande taille. Environ la moitié de l'échantillon passe de 30 à 120 minutes par jour pour des réunions formelles. Les rapports avec le conseil constituent le premier choix d'activité pour 42 % des répondants; c'est une préoccupation constante pour 88 % d'entre eux tandis que c'est le cas de la gestion du personnel dans 57 % des cas. Leurs principaux correspondants sont dans l'ordre : le maire (89 % de communications « très souvent »), les chefs de service (85 %) et le conseil municipal (65 %). S'ils trouvent que ces relations sont de loin les plus importantes, ils n'arrivent pas à accorder le temps proportionné au conseil municipal.

*(Le résumé est de nous)*