

**Council Member Inquiry Form**  
**Demande de renseignement d'un membre du Conseil**

**Subject: Presiding Officer**

**Objet : Présidence des réunions**

**Submitted at:** City Council

**Présenté au:** Conseil municipal

**From/Exp.: Councillor/  
Conseillèr-e**

**Date:** November 10, 2021

**File/Dossier :**OCC 21-16

**Date:** le 10 novembre 2021

C. McKenney

**To/Destinataire:**

City Clerk, Office of the City Clerk

**Inquiry:**

Subsections 238(4) and 238(5) of the *Municipal Act, 2001*, expressly provide for a municipal council to designate a “presiding officer” for its meetings, as follows:

**Presiding officer**

(4) The procedure by-law may, with the consent of the head of council, designate a member of council, other than the head of council, to preside at meetings of council.

**Secret ballot**

(5) A presiding officer may be designated by secret ballot.

Given that municipal councils have the statutory authority to designate a presiding officer for their meetings, can staff provide:

1. Examples of Council chairing models that are used in other municipalities in Ontario and Canada; and
2. Information regarding potential advantages and disadvantages that may exist under a presiding officer model.

**Demande de renseignement:**

Les paragraphes 238 (4) et 238 (5) de la Loi de 2001 sur les municipalités prévoient

expressément qu'un conseil municipal peut désigner un « président de séance » pour ses réunions, dans les termes suivants :

### **Présidence des réunions**

(4) Le règlement de procédure peut désigner un membre du conseil municipal, à l'exclusion du président qui doit toutefois donner son consentement, pour présider les réunions du conseil.

### **Scrutin secret**

(5) La personne qui préside les réunions peut être désignée par scrutin secret.

Étant donné que les conseils municipaux ont le pouvoir légal de désigner une présidente ou un président de séance pour leurs réunions, le personnel peut-il fournir :

1. des exemples de modèles de présidence du Conseil utilisés dans d'autres municipalités de l'Ontario et du Canada;
2. de l'information sur les avantages et les inconvénients potentiels de ce type de présidence de séance?

**Response** (Date: 2022-Jan-28)

### **Background – Legislative provisions – Chair at Council Meetings**

Generally speaking, municipalities in Ontario are governed by their enabling statutes, which primarily means the *Municipal Act, 2001* (or *City of Toronto Act, 2006*, in the case of Toronto), as well as any legislation specific to the municipality, such as the *City of Ottawa Act, 1999*.

Subsection 225(b) of the *Municipal Act, 2001* statutorily mandates that it is the role of the “**Head of Council**” (i.e. the Mayor), “**to preside over council meetings** so that its business can be carried out efficiently and effectively” [emphasis added]. That said, as referenced in the Inquiry’s preamble, Subsection 238(4) of the *Municipal Act, 2001*, expressly provides that the mandated procedure by-law that each municipality must establish “**may, with the consent of the head of council, designate a member of council**, other than the head of council, **to preside at meetings of council**” [emphasis added]. Subsection 238(5) of the *Municipal Act, 2001*, further provides that, “A presiding officer may be designated by secret ballot.”

As such, City Council has the statutory authority to designate another member of Council to preside at meetings of Council; however, as set out under Subsection 238(4),

**such a change to the Procedure By-law may only be done with the consent of the Mayor.**

The statutory amendments that led to the express ability for a presiding officer to be designated by way of Subsections 238(4) and 238(5) of the *Municipal Act, 2001*, followed the Ontario Legislature's adoption of similar legislative provisions for the City of Toronto through the *City of Toronto Act, 2006*, which was established by Bill 53, the [\*Stronger City of Toronto for a Stronger Ontario Act, 2006\*](#). Bill 53 received First Reading on December 14, 2005, was given Royal Assent on June 12, 2006, and came into effect on January 1, 2007

The approval of Bill 53 for the City of Toronto was followed by the introduction of Bill 130, the [\*Municipal Statute Law Amendment Act, 2006\*](#), which set out various similar provisions that would also apply to the remaining 443 municipalities in Ontario.

Bill 130 received First Reading on June 15, 2006, was given Royal Assent on December 20, 2006, and came into effect on January 1, 2007. With respect to the chairing of Council meetings, Bill 130 implemented similar provisions for all Ontario municipalities to those implemented for the City of Toronto through Bill 53. Specifically, and as noted above, Subsections 238(4) and (5) of the *Municipal Act, 2001* were introduced to state as follows:

**Presiding officer**

(4) The procedure by-law may, with the consent of the head of council, designate a member of council, other than the head of council, to preside at meetings of council.

**Secret ballot**

(5) A presiding officer may be designated by secret ballot.

Similar to Ontario, legislation in other Canadian provinces may expressly provide for the designation/appointment of a Council Chair other than the Head of Council or mandate such designation/appointment. For example, Subsection 154(1) of the Alberta *Municipal Government Act* provides that, "A chief elected official, in addition to performing the duties of a councillor, must ... preside when in attendance at a council meeting **unless a bylaw provides that another councillor or other person is to preside**" [emphasis added]. With respect to the City of Winnipeg, *The City of Winnipeg Charter* mandates the establishment of an Executive Policy Committee that is chaired by the Mayor and includes Standing Committee Chairs and any other Members of Council appointed by the Mayor. Subsection 67(1) of *The City of Winnipeg Charter* further provides that, "At

the first meeting of council after a general election, and in November of each year in which there is no general election, **council must appoint councillors who are not members of the Executive Policy Committee to be the presiding officer and the deputy presiding officer**” [emphasis added].

## **1. Examples of Council chairing models that are used in other municipalities in Ontario and Canada**

As described in greater detail in Appendix 1, chairing options for Council meetings generally appear to include three models:

1. Head of Council (Mayor) as Chair;
2. Councillor as presiding officer (either by designation of a single Councillor or a rotation); and
3. An “outsider” (external professional) as presiding officer.

The high-level review of municipalities in Ontario and across Canada found that the Head of Council as Chair appears to be the most common approach, particularly in Ontario. It should be noted that Subsection 238(4) of the *Municipal Act, 2001*, provides that a procedure by-law may only “designate a member of council” as presiding officer. This suggests the “outsider” as the presiding officer model for regular Council meetings would not be an option in Ontario and would therefore require further legal review to discern whether any additional options exist.

Some municipalities such as the City of Toronto and the City of Waterloo use the “Councillor as presiding officer” approach through the elections of a Speaker and Deputy Speaker (Toronto) or by way of a Councillor rotation (Waterloo, where the rotation schedule set out in the *Procedure By-law* may also include the Mayor in certain circumstances).

## **2. Information regarding potential advantages and disadvantages that may exist under a presiding officer model**

As noted above, the Head of Council as the Chair of Council meetings appears to be the most common approach. The prevalence of the Head of Council as Chair model in Ontario and corresponding lack of uptake of presiding officer models (Councillor or “outsider” as presiding officer), particularly among comparator municipalities, makes it difficult to immediately find relevant experiential, evidence-based examinations of the pros and cons of presiding officer models under the Province’s legislation. That said, exploration of the various chairing models by some municipalities, including the City of Ottawa, has led to a discussion of the potential advantages and disadvantages of the

Councillor or “outsider” as presiding officer. Such exploration has also led to suggestions of how the Mayor as Chair model may be successful.

Previous analysis conducted in the cities of Ottawa, Calgary and Toronto is provided below for information purposes. Some potential advantages of the Councillor/“outsider” as presiding officer models that are discussed in more detail include:

- Enabling the Mayor to play the role of strategic leader/policy agenda driver without needing to focus on running the meeting.
- Enforcement of procedural rules without accusations of partisanship.
- The Mayor may retain certain rights to Chair.
- A rotation of Councillors designated as presiding officers may increase the appreciation of the complexities of the presiding role.

Some potential disadvantages of the Councillor/“outsider” as presiding officer models discussed below in more detail include:

- Another Member of Council acting as presiding officer would require the same diligence and procedural expertise otherwise required of the Mayor.
- A Councillor designated as presiding officer may be precluded from participating in Council and Committee debates except within very narrow confines (e.g. on issues within their own ward).
- A rotation of Councillors designated as presiding officers can be confusing and vary greatly in style and effectiveness, and may require regular feedback/support on performance.
- The appointment of an outsider may be costly (and, as noted above, would require further legal review regarding whether the approach is permissible under Ontario legislation).

In addition, staff note that the requirement under Subsection 238(4) of the *Municipal Act, 2001*, for the Head of Council to consent to the designation of another Member of Council as presiding officer within the procedure by-law could lead to inconsistencies in the approach from term to term.

### **Previous Analyses at the City of Ottawa**

Around the time of amalgamation in 2000, the Ottawa Transition Board brought forward its [Final Report and Recommendations](#) that included a recommended governance model in which the Mayor would serve as the Chair of Council and be an *ex officio* member of all committees.

On January 17, 2001, Council considered the staff report titled, "[Proposed Procedure By-law](#)," and approved the City's new *Procedure By-law*. Among other matters, the new by-law included the definition of "presiding officer" as "**the Mayor at a regular or special meeting of Council** or the member of Council appointed as the Chair of a Committee or, in the absence of either, another member of Council appointed in accordance with the provisions of this by-law" [emphasis added]. The Procedure By-law also spoke to various duties of the Mayor in their capacity as the Chair of Council. For example, Subsection 3(1) provided that, "It shall be the duty of the Mayor ... to open the meeting of Council by taking the chair and calling the members to order."

In May 2008, the Mayor of Ottawa's Taskforce on Governance ("Mayor's Taskforce") was struck to examine the City's governance model and provide recommendations based on best practices, lessons learned from other municipal governance models and within the framework of changes to the *Municipal Act, 2001* made through Bill 130.

The report from the Mayor's Taskforce, dated October 30, 2008, and titled, "Governing Ottawa: Strategic Thinking for a Winning City," included a recommendation to, "Enable the Mayor to play the role of strategic leader." It was recommended that this be accomplished by electing "a Presiding Officer for Council to free the Mayor to act as strategic leader," as discussed in the report as follows:

### **"1.2 Enable the Mayor to play the role of strategic leader**

Freeing the Mayor from procedural duties would create opportunities for the Mayor to act as a true civic leader with a voice that represents the whole city. Today the Mayor of Ottawa, as Presiding Officer, must focus on managing the Council meeting and cannot engage properly in the debate and discussion underway.

By having another Presiding Officer, or speaker, run the meetings, the Mayor would be free to be that leader. This would allow the Mayor to focus on setting and promoting the policy agenda, which in turn would make the Mayor more accountable to citizens for the platform on which he or she was elected. A Presiding Officer would also work with staff to become a procedural expert. This would increase the efficiency and effectiveness of Council meetings.

Toronto City Council uses a speaker system in which Council elects a speaker and a deputy speaker to act as presiding officers who run Council meetings. The Speaker and Deputy Speaker are elected for a four-year term and can only be removed by a two-thirds vote of City Council. We recommend that Ottawa adopt

this model.

The Mayor would retain the right to open and close debates. And the Mayor would retain the right to chair City Council meetings and take the chair at any time. However, in practice, this would be reserved for ceremonial or other significant occasions, and the Speaker and Deputy Speaker would preside.

The Speaker would also be responsible for maintaining decorum during Council debates. The Council's existing procedural rules are up to this task but more consistent enforcement is needed. A Speaker could enforce these rules without being accused of partisanship.

The Speaker would also be free to relinquish the chair during debates that he or she wanted to participate indirectly. The Deputy Speaker or the Mayor would take the chair in these cases.

The Speaker's role should not be confused with the role of Deputy Mayor. The Speaker's duties would be limited to the Council chamber. The role of Deputy Mayor would remain unchanged.”

Further to the Mayor's Taskforce on Governance report, the [Mid-term Governance Review](#) report for the 2006-2010 Term of Council was considered by Council on [June 24, 2009](#). The report included the following commentary with respect to the role of the Mayor and the Mayor's Taskforce on Governance report [emphasis added]:

#### **“A. Roles**

##### The Role of the Mayor

Bill 130 enhanced not only the role of Council as a whole but also the individual role of the Mayor. Council's enhanced role as defined in Section 224 of the revised *Municipal Act, 2001*, is ‘to ensure that administrative policies, practices and procedures and controllership policies, practices and procedures are in place to implement the decisions of council’ as well as ‘to ensure the accountability and transparency of the operations of the municipality, including the activities of the senior management of the municipality.’ To complement this enhanced role, the Mayor, as head of Council, now has the added role of providing ‘information and recommendations to the council’ with respect to it's expanded role. This additional role emphasizes the importance of the Head of Council's leadership role.

Section 225 of the revised *Municipal Act, 2001* gives the Head of Council the

responsibility of providing information and recommendations to Council with respect to its expanded role relating to controllership and accountability and transparency. In addition, the Head of Council is also responsible for ensuring that business can be carried out 'efficiently and effectively'.

**In order to help the Mayor balance the roles of providing information and recommendations to Council and running an effective meeting, the City of Toronto has appointed a Presiding Officer to Chair council meetings.**

**Currently, the Mayor chairs both City Council and the Corporate Services and Economic Development Committee, meaning that he Chairs a meeting once a week, which is a significant drain on his time, limiting his ability to participate in major issues on other Standing Committees.**

**The Mayor's Task Force on Governance suggested that Ottawa consider adopting a Presiding Officer to chair Council meetings as part of the next Governance Review.** As well, the creation of the new Audit, Budget and Finance Committee relates directly to the revised role of the Head of Council, and it was suggested that the Mayor chair the new Committee rather than Corporate Services and Economic Development. Finally, given the Mayor's overarching role related to providing leadership to Council, it was recommended that the Mayor be given the right to choose the Standing Committee s/he wishes to chair. Depending on whether Council decides to select Chairs for the full four-year term or review Chairs every two years, Council may wish to make any recommendation on the latter suggestion a go-forward item for the next Governance Review.

**As there was no consensus on the options discussed regarding the role of the Mayor, there are no recommendations in this report. Any change, therefore, would require a motion."**

No motions to adopt a presiding officer model were brought forward during Council's consideration of the 2006-2010 Mid-term Governance Review report.

### **City of Calgary**

In 2017, the City of Calgary undertook research into Council chairing models during a review of Council meeting management. At the time, the Mayor was the Chair of Council (and continues to be the Chair at the present time). The staff report titled, "Council Meeting Management Optimization," which was considered by the Priorities and Finance Committee on [June 6, 2017](#), stated as follows:

“In order to evaluate the introduction of an alternate chairmanship model to Council Meetings, the City Clerk’s Office engaged a third party parliamentarian to provide insight into the impact of chairmanship models, including the *status quo*, on meeting efficiency. Mr. Eli Mina, in his capacity as a Registered Parliamentarian, provided an opinion on chairing options ...”

The [analysis of the various models](#) by Mr. Mina was included as an attachment to the staff report and included the following commentary:

### **“Option 1: The Mayor as a Presiding Officer**

It is rare to see a Mayor being elected due to his or her passion for the parliamentary process and for his or her excellent presiding skills. More typically, Mayors are elected for the vision they articulate and their effective advocacy of compelling causes. A passion for the decision making process and a full appreciation of its power are not instinctive to most civic leaders.

Given a Mayor’s intense involvement in the affairs of the municipality, serving as a highly visible spokesperson for Council, and leading the charge on specific issues, it would likely be impossible for him or her to not have strong opinions or biases on issues that arise at a Council meeting. To require a Mayor to be entirely objective on all issues and to be devoid of any bias would likely be unrealistic and unsustainable.

With the Mayor’s potential absence of objectivity on substantive issues, is it possible for him or her to be impartial as far as the process is concerned? Yes, but only if the Mayor has a full appreciation and respect for the process, a determination and the capacity to look after the process, and an undertaking to never allow personal biases to undermine the process.

Specifically, a Mayor who serves as a presiding officer should consider these do’s and don’ts:

- Act humbly and respectfully and as a builder of Council as a team of equals;
- Celebrate diversity of opinions and avoid dismissive comments towards political partners;
- Celebrate successes and showcase achievements of Council members;
- Generally avoid being the first speaker in debate (especially on divisive issues);
- Keep your own comments brief and to the point (no rambling);

- Be patient with speakers and resist the temptation to prematurely interrupt them;
- Resist the temptation to offer instant rebuttals to statements you disagree with;
- Avoid chatty and casual remarks or questionable humour;
- Avoid becoming emotional or defensive when you do not prevail;
- Know when to invite knowledgeable staff members to share relevant input;
- Resist the temptation to 'fly solo' and make unilateral rulings without staff's advice;
- Avoid behaviors that can create a toxic environment and inadvertently block valid input;
- Possibly vacate the Chair and allow a Councillor or an external presiding officer to preside (especially when your personal biases are too strong to preside effectively);
- Obtain feedback on your presiding style (from Council, staff, or outside experts).

### **Option 2: A Councillor Presides**

If and when a Mayor's substantive biases are too strong and may substantially reduce his or her capacity to be fully objective and uphold the integrity of the process, someone else should preside. This can be done on an as needed basis, or possibly on a regular basis.

Given that Councillors are less likely to be as intensely involved in the affairs of the municipality as the Mayor, having one of them serve as presiding officer may reduce the likelihood of personal biases interfere with the presiding roles.

If a Councillor is chosen to serve as a presiding officer, she or he should follow the same do's and don'ts that are given under option 1.

A variation on option 2 is having the Mayor and all Councillors taking turns presiding. This approach can boost the appreciation of the complexities of the presiding role, and can lead to a more willing and even enthusiastic compliance with the process by all. However, the inevitable inconsistencies in presiding styles can make things confusing and ineffective (unless presiding officers are regularly given constructive feedback on their performance).

### **Option 3: An Outsider Presides**

Having an external presiding officer, likely with expertise in parliamentary

procedure, would enable all Council members to participate in debate as fully as the rules permit, while leaving the task of looking after the process to a professional who specializes in presiding and in leading group decision making. Such a professional would be fully dedicated to looking after the process, without any possibility of being distracted by biases on substantive issues.

Option 3 would come with a cost. However, this cost may deliver substantial returns on investment, and may pale in comparison to the potential waste, risk and liability that could be encountered as a result of ineffective presiding.

As with option 2, option 3 can potentially be applied to all Council meetings, or only to ones that are anticipated to be controversial, or when there is significant community turmoil in advance a public hearing. Option 3 may also be applied to meetings in which the usual presiding officer would likely be distracted by personal biases, and therefore have a reduced capacity to focus fully and effectively on the presiding role and the decision making process.”

## **City of Toronto**

A November 2005 report by the Council-appointed Governing Toronto Advisory Panel (Advisory Panel), titled, “[The City We Want – The Government We Need](#),” recommended the appointment of “a full-time Speaker and a Deputy Speaker to preside over City Council meetings and protect the dignity of City Council’s deliberations through the enforcement of procedural and behavioural rules.”

The Advisory Panel’s report included the following comments:

“Another mechanism to help City Council focus on strategic issues is the establishment of a Speaker who would preside over meetings. This change will enhance deliberations by allowing Mayors or their alternates to dedicate themselves to driving a policy agenda, without simultaneously having to serve as an impartial chair. The Speaker’s responsibilities would include protecting the dignity of City Council’s deliberations. Fortunately, existing procedural rules are sufficient for this purpose; what has been lacking is consistent enforcement. A Speaker could enforce these rules without creating any suspicion of partisan political motivation.

The Speaker and Deputy Speaker would be selected by City Council from among its own members. To ensure they enjoy the confidence of City Council, they would be appointed and removed by City Council. The Speaker would be precluded from participating in City Council and committee debates and voting

except within very narrow confines (e.g. on issues within his or her own ward). A Deputy Speaker would chair meetings on these very rare occasions.”

**Réponse** (Date : le 28 janvier 2022)

### **Contexte – Dispositions législatives – Présidence des réunions du Conseil**

En règle générale, les municipalités de l’Ontario sont régies par leurs lois habilitantes, en premier lieu la Loi de 2001 sur les municipalités (ou la Loi de 2006 sur la cité de Toronto dans le cas de la Ville reine), et par les lois qui leur sont propres, comme la Loi de 1999 sur la ville d’Ottawa.

Selon l’alinéa 225 b) de la Loi de 2001 sur les municipalités, le rôle du « **président du conseil** » (le maire) consiste à « **présider les réunions du conseil** pour que ses travaux puissent être effectués avec efficacité et efficacité » [nous soulignons]. Or, comme l’indique le préambule de la demande de renseignements, le paragraphe 238 (4) de la Loi mentionne expressément que le règlement de procédure devant être adopté par chaque municipalité « **peut désigner un membre du conseil municipal, à l’exclusion du président qui doit toutefois donner son consentement, pour présider les réunions du conseil** » [nous soulignons]. Le paragraphe 238 (5) précise en outre que « [l]a personne qui préside les réunions peut être désignée par scrutin secret ».

La Loi confère donc au Conseil municipal le pouvoir de confier à un autre de ses membres la présidence de ses réunions. Toutefois, comme le précise le paragraphe 238 (4), **ce changement ne peut être apporté au Règlement de procédure qu’avec le l’accord du maire.**

Les modifications législatives qui ont mené à l’autorisation explicite de désigner une personne pour présider les réunions dans les paragraphes 238 (4) et 238 (5) de la Loi découlent de l’adoption, par l’Assemblée législative de l’Ontario, de dispositions similaires pour la Ville de Toronto dans la Loi de 2006 sur la cité de Toronto, laquelle a été introduite par le projet de loi 53, [Loi de 2006 créant un Toronto plus fort pour un Ontario plus fort](#). Ce projet de loi a fait l’objet d’une première lecture le 14 décembre 2005, a reçu la sanction royale le 12 juin 2006 et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

L’adoption du projet de loi 53 concernant la Ville de Toronto a été suivie du dépôt du projet de loi 130, [Loi de 2006 modifiant des lois concernant les municipalités](#), qui prévoyait des dispositions semblables pour les 443 autres municipalités de la province.

Le projet de loi 130 a fait l'objet d'une première lecture le 15 juin 2006, a reçu la sanction royale le 20 décembre 2006 et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007. En ce qui concerne la présidence des réunions des conseils, il a introduit dans toutes les municipalités de l'Ontario des dispositions semblables à celles mises en place à Toronto avec le projet de loi 53, notamment l'ajout des paragraphes 238 (4) et (5) à la Loi de 2001 sur les municipalités :

#### **Présidence des réunions**

(4) Le règlement de procédure peut désigner un membre du conseil municipal, à l'exclusion du président qui doit toutefois donner son consentement, pour présider les réunions du conseil.

#### **Scrutin secret**

(5) La personne qui préside les réunions peut être désignée par scrutin secret.

Notons, par ailleurs, que l'Ontario n'est pas un cas isolé; d'autres provinces canadiennes ont des lois qui prévoient expressément la désignation ou la nomination d'un président de séance autre que le président du conseil, ou la rendent obligatoire. Par exemple, le paragraphe 154 (1) de la Municipal Government Act de l'Alberta prévoit qu'« un représentant élu, outre ses fonctions de conseiller, doit [...] présider les réunions du conseil lorsqu'il y assiste, **à moins qu'un règlement municipal désigne un autre conseiller ou une autre personne pour assumer la présidence** » [nous soulignons]. À Winnipeg, The City of Winnipeg Charter exige la mise sur pied d'un comité exécutif des politiques présidé par le maire et formé des présidents des comités permanents et de tout autre conseiller nommé par le maire. Le paragraphe 67 (1) mentionne en outre que « **le conseil doit nommer des conseillers qui ne sont pas membres du comité exécutif des politiques aux postes de président et de vice-président de séance** à la première réunion qui suit une élection générale ou en novembre quand il n'y a pas d'élection » [nous soulignons].

### **1. Exemples de modèles de présidence utilisés dans d'autres municipalités de l'Ontario et du Canada**

Comme il est expliqué plus en détail à l'annexe 1, il semble y avoir trois modèles de présidence des réunions des conseils :

1. Le président du conseil (maire) assume la présidence.
2. Un conseiller assume la présidence (désignation d'un seul conseiller ou de plusieurs en rotation).
3. Un « intervenant externe » (professionnel externe) assume la présidence.

Un survol des municipalités de l'Ontario et du Canada a montré que le modèle où le maire préside les réunions était le plus répandu, surtout en Ontario. Rappelons que selon le paragraphe 238 (4) de la Loi de 2001 sur les municipalités, le règlement de procédure peut seulement « désigner un membre du conseil municipal » pour présider. Cela suggère que le modèle où un intervenant externe préside les réunions ordinaires du conseil n'est pas une option en Ontario. Il faudrait creuser la question sur le plan législatif pour savoir si d'autres modèles pourraient convenir.

Dans certaines villes comme Toronto et Waterloo, qui ont adopté le modèle où des conseillers jouent le rôle de président ou de vice-président, ces derniers sont élus (à Toronto) ou siègent à tour de rôle (à Waterloo, où le calendrier de rotation est établi dans le règlement de procédure et peut inclure le maire dans certaines situations).

## **2. Information sur les avantages et les inconvénients potentiels du modèle de la présidence de séance**

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, le modèle de présidence des réunions par le président du conseil (maire) semble être le plus répandu. En raison de sa prévalence en Ontario et du manque de traction des modèles de présidence par un président de séance (soit un conseiller, soit un intervenant externe), surtout dans les municipalités comparables, il est difficile de trouver au premier coup d'œil des analyses pertinentes, fondées sur l'expérience et les données, du pour et du contre des modèles de présidence par un président de séance en regard des lois provinciales. Or, l'étude des modèles de diverses municipalités, y compris la Ville d'Ottawa, a suscité des discussions sur les avantages et inconvénients potentiels d'avoir un conseiller ou un intervenant externe pour président de séance. Elle a aussi généré des suggestions sur ce que pourrait apporter le modèle où la présidence est assumée par le maire.

Des analyses menées à Ottawa, à Calgary et à Toronto sont fournies ci-dessous à titre d'information. Y sont décrits plus en détail certains avantages du modèle de présidence par un conseiller ou un intervenant externe, dont les suivants :

- Permettre au maire d'exercer un leadership stratégique et de promouvoir son programme politique sans avoir à se soucier d'animer la réunion.
- Appliquer les règles de procédure sans qu'il y ait d'accusations de partisanerie.
- Le maire peut conserver certains droits de présidence.
- Le fait que plusieurs conseillers président tour à tour les réunions peut aider à mesurer la complexité du rôle de président.

Voici quelques inconvénients potentiels de ces modèles, qui sont décrits plus en détail

ci-dessous :

- La présidence des réunions par un autre membre du conseil exige la même diligence et la même connaissance de la procédure que lorsque le maire les préside.
- Le conseiller nommé président de séance peut être empêché de participer aux débats du conseil et des comités, sauf dans certaines situations bien précises (p. ex. quand il est question de son quartier).
- La rotation de conseillers qui président les réunions peut porter à confusion, et le style et l'efficacité des présidents peuvent varier beaucoup, ce qui peut exiger une rétroaction et un soutien réguliers sur le plan du rendement.
- La nomination d'un intervenant externe peut être coûteuse (et, comme nous l'avons vu, exigerait un examen plus poussé pour savoir si le modèle est conforme à la législation de l'Ontario).

De plus, le personnel note que l'exigence énoncée dans le paragraphe 238 (4) de la Loi de 2001 sur les municipalités, selon laquelle le président du conseil doit consentir, dans le règlement de procédure, à la désignation d'une autre personne pour présider les réunions, pourrait donner lieu à des incohérences dans l'application du modèle d'un mandat à l'autre.

### **Analyses antérieures à la Ville d'Ottawa**

Au moment de la fusion, en 2000, le Conseil de transition d'Ottawa a déposé le document [Rapport final et recommandations](#), qui comprenait un modèle de gouvernance où le maire joue le rôle de président du Conseil, en plus d'être membre d'office de tous les comités.

Le 17 janvier 2001, le Conseil s'est penché sur le rapport du personnel intitulé [Proposition de règlement de procédure](#) et a adopté le nouveau Règlement de procédure de la Ville. Celui-ci comprenait, entre autres choses, la définition de « président de séance », soit « **Maire, lorsqu'il s'agit d'une réunion ordinaire ou extraordinaire du Conseil**, ou membre du Conseil nommé à titre de président d'un comité ou d'une commission. En l'absence de l'un ou l'autre, tout autre membre du Conseil nommé conformément aux dispositions du présent règlement » [nous soulignons]. Le Règlement de procédure décrivait aussi diverses fonctions du maire à titre de président du Conseil. Par exemple, selon le paragraphe 3(1), « [l]e maire [...] ouvre et préside la séance du Conseil, et rappelle les membres à l'ordre ».

Le groupe de travail du maire d'Ottawa sur la gouvernance a été formé en mai 2008

pour examiner le modèle de gouvernance en place et faire des recommandations en se fondant sur les pratiques exemplaires, les leçons tirées des autres modèles de gouvernance, le tout dans le cadre des changements apportés à la Loi de 2001 sur les municipalités par le projet de loi 130.

Son rapport *Governing Ottawa: Strategic Thinking for a Winning City*, daté du 30 octobre 2008, comprenait la recommandation suivante : « Permettre au maire d'exercer un leadership stratégique ». Pour ce faire, on proposait d'élire « un président de séance pour le Conseil afin que le maire puisse exercer un leadership stratégique », ce qu'on explique ainsi dans le rapport :

### **1.2 Permettre au maire d'exercer un leadership stratégique**

Dégagé de ses responsabilités procédurales, le maire aurait l'occasion d'agir comme un véritable dirigeant municipal et de représenter la ville entière. À l'heure actuelle, le maire d'Ottawa, à titre de président de séance, doit avant tout gérer les réunions du Conseil, sans véritablement prendre part aux débats ni aux discussions.

Si l'on confiait le déroulement des réunions à un président de séance ou à un président, le maire serait libre de jouer ce rôle de leader. Il pourrait établir et défendre son programme politique, ce qui le rendrait plus responsable, devant les résidents, de la plateforme avec laquelle il a été élu. Par ailleurs, un président de séance travaillerait avec le personnel pour devenir un expert de la procédure, améliorant l'efficacité des réunions du Conseil.

Le conseil municipal de Toronto utilise un modèle de présidence dans lequel le conseil élit un président et un vice-président pour diriger ses réunions. Ces personnes sont élues pour un mandat de quatre ans, et un vote des deux tiers des membres du conseil est nécessaire pour les destituer. Nous recommandons qu'Ottawa adopte ce modèle.

Le maire conserverait le droit d'ouvrir et de clore les débats. Il conserverait aussi le droit de présider les réunions du Conseil municipal, et pourrait s'en prévaloir à tout moment, quoiqu'en pratique, cela serait réservé aux cérémonies ou à d'autres occasions spéciales. Autrement, c'est le président ou le vice-président qui présiderait.

Le président se chargerait aussi de faire respecter le décorum lors des délibérations du Conseil. Il existe déjà des règles à ce sujet, mais leur application n'est pas uniforme. Un président pourrait remédier à la situation sans être

accusé de partisanerie.

Par ailleurs, le président de séance pourrait renoncer à la présidence lors des délibérations auxquelles il souhaite participer indirectement. Il serait alors remplacé par le vice-président ou le maire.

Il ne faut pas confondre les fonctions de président et de maire suppléant. Celles du président se limiteraient à la salle du Conseil. Celles du maire suppléant ne changeraient pas.

Après le rapport du groupe de travail du maire sur la gouvernance, le Conseil a étudié le [24 juin 2009](#) le rapport d'[examen de mi-mandat sur la gouvernance](#) portant sur le mandat du Conseil 2006-2010. Il contenait le commentaire suivant sur le rôle du maire et le rapport du groupe de travail [nous soulignons] :

## **A. Rôles**

### Le rôle du maire

Le projet de loi 130 étend non seulement le rôle du Conseil municipal dans son ensemble, mais aussi le rôle particulier du maire. L'article 224 de la Loi de 2001 sur les municipalités, dans sa version modifiée, stipule que le rôle étendu du Conseil est de « faire en sorte que des politiques, des pratiques et des procédures administratives, de même que des politiques, des pratiques et des procédures en matière de contrôle soient en place pour la mise en œuvre de ses décisions », ainsi que de « veiller à la responsabilisation et à la transparence des activités de la municipalité, y compris celles de ses cadres supérieurs ». Pour compléter ce rôle étendu, le maire, à titre de président du Conseil, doit maintenant « fournir des renseignements et faire des recommandations au conseil » en ce qui concerne le rôle étendu de ce dernier. Ce rôle supplémentaire illustre l'importance du leadership du président du conseil.

L'article 225 de la Loi de 2001 sur les municipalités, dans sa version modifiée, confère au président du conseil la responsabilité de fournir des renseignements et de faire des recommandations au Conseil en ce qui concerne son rôle étendu en matière de contrôle, de responsabilisation et de transparence. De plus, le président du Conseil doit également faire en sorte que les travaux soient effectués « avec efficience et efficacité ».

**Pour aider le maire à concilier ses deux rôles (fournir des renseignements et faire des recommandations au Conseil, et présider efficacement les**

réunions), la Ville de Toronto a nommé un président [de séance] pour les réunions de son conseil.

**Actuellement, le maire d'Ottawa préside à la fois le Conseil municipal et le Comité des services organisationnels et du développement économique; il préside donc une réunion par semaine, ce qui demande énormément de son temps et limite sa capacité à participer aux principaux travaux des autres comités permanents.**

**Le groupe de travail du maire sur la gouvernance a suggéré qu'Ottawa nomme un président de séance pour siéger aux réunions du Conseil, dans le cadre du prochain examen sur la gouvernance.** Aussi, la création d'un nouveau comité de la vérification, du budget et des finances découle directement du rôle étendu du président du Conseil et il a été suggéré que ce nouveau comité soit présidé par le maire plutôt que par le Comité des services organisationnels et du développement économique. Enfin, étant donné l'importance du rôle du maire dans l'exercice du leadership du Conseil, il a été recommandé de lui accorder le droit de choisir le comité permanent qu'il souhaite présider. Selon la décision du Conseil de choisir son président pour un mandat complet de quatre ans ou de nommer un nouveau président tous les deux ans, le Conseil pourrait vouloir faire de toute recommandation sur la dernière suggestion un point à discuter dans le cadre du prochain examen sur la gouvernance.

**Comme les possibilités concernant le rôle du maire n'ont pas fait consensus, aucune recommandation n'est formulée à ce sujet dans le présent rapport. Par conséquent, toute modification devra faire l'objet d'une motion.**

Aucune motion sur l'adoption d'un modèle de présidence n'a été présentée durant l'étude du rapport d'examen de mi-mandat sur la gouvernance 2006-2010.

### **Ville de Calgary**

En 2017, la Ville de Calgary a mené des recherches sur les modèles de présidence du conseil dans le cadre d'un examen de la gestion des réunions du conseil. Le maire était alors le président du conseil (et l'est encore aujourd'hui). Le rapport intitulé *Council Meeting Management Optimization*, qui a été examiné par le comité des priorités et des finances le [6 juin 2017](#), mentionne ce qui suit :

Afin d'examiner l'introduction d'un nouveau modèle de présidence pour les réunions du conseil, le bureau du greffier municipal a demandé à un

parlementaire externe l'incidence qu'auraient les différents modèles, y compris le modèle actuel, sur l'efficacité des réunions. M. Eli Mina, parlementaire autorisé, s'est prononcé sur les diverses options [...]

L'[analyse des modèles](#) effectuée par M. Mina était jointe au rapport du personnel, avec le commentaire suivant :

### **Option 1 : Présidence assumée par le maire**

Il n'arrive pas souvent qu'un maire soit élu parce qu'il se passionne pour le processus parlementaire ou possède de grandes qualités de président d'assemblée. D'ordinaire, il doit plutôt son élection à la vision qu'il expose et à l'efficacité avec laquelle il défend des causes populaires. Chez la plupart des dirigeants municipaux, l'intérêt pour le processus décisionnel et l'appréciation de son pouvoir ne sont pas innés.

Le maire ayant les deux mains dans les affaires de la municipalité, en plus d'être le principal porte-parole du conseil et de mener la charge sur certains enjeux, il paraît impossible qu'il n'ait pas d'opinion tranchée ou de parti pris sur les points soulevés lors d'une réunion du conseil. Il ne serait ni réaliste ni soutenable d'exiger qu'il se montre totalement objectif sur tous les enjeux et qu'il n'ait aucun préjugé.

Si le maire manque potentiellement d'objectivité sur les questions de fond, peut-on s'attendre à ce qu'il fasse preuve d'impartialité à l'égard du processus? Oui, à condition qu'il comprenne et respecte le processus, qu'il soit déterminé à le préserver et en mesure de le faire, et qu'il s'engage à ne jamais laisser ses préconceptions personnelles prendre le pas sur lui.

Un maire qui agit comme président de séance aura intérêt à suivre les conseils suivants :

- Agissez avec humilité et respect, en tant que bâtisseur du conseil et membre d'une équipe où tous sont égaux.
- Valorisez toutes les opinions, et évitez de faire des commentaires méprisants à des partenaires politiques.
- Célébrez les bons coups des membres du conseil et mettez en valeur leurs réalisations.
- Évitez, de façon générale, de parler en premier lors d'un débat (en particulier si le sujet est controversé).

- Formulez des commentaires concis et directs (ne vous éloignez pas du sujet).
- Montrez-vous patient quand quelqu'un parle, et résistez à la tentation de l'interrompre trop tôt.
- Gardez-vous de répliquer tout de suite après une déclaration avec laquelle vous n'êtes pas d'accord.
- Évitez les remarques indiscrètes, nonchalantes ou d'un humour discutable.
- Ne devenez pas émotif ni sur la défensive quand vous n'avez pas le dessus.
- Sachez quand inviter le personnel compétent pour présenter de l'information pertinente.
- Résistez à la tentation d'agir seul et de prendre des décisions unilatérales sans consulter le personnel.
- Évitez les comportements qui peuvent créer un environnement toxique et faire obstacle aux commentaires valides sans le vouloir.
- Renoncez, dans certaines situations, à la présidence et laissez un conseiller ou un président de séance externe jouer ce rôle (en particulier lorsque vous êtes trop partial pour présider efficacement).
- Demandez de la rétroaction sur votre façon de présider (au conseil, au personnel ou à des spécialistes externes).

### **Option 2 : Présidence assumée par un conseiller**

Si et quand la partialité qu'entretient le maire est trop forte et l'empêche de faire preuve d'une objectivité totale et de préserver l'intégrité du processus, il vaut mieux qu'une autre personne préside. Cela peut se faire régulièrement ou au besoin.

Les conseillers étant en général moins investis dans les affaires de la municipalité que le maire, leur nomination en tant que président de séance peut réduire le risque que des préjugés personnels nuisent à l'exercice de leurs fonctions.

Les conseillers nommés pour présider des réunions devraient suivre les conseils donnés à l'option 1.

Une variation de l'option 2 serait que le maire et tous les conseillers président les réunions à tour de rôle. Cette façon de faire peut favoriser l'appréciation de la

complexité du rôle de président, et encourager les membres du conseil à se conformer au processus plus volontiers, voire avec enthousiasme. Par contre, les différences inévitables entre les styles de présidences peuvent générer confusion et inefficacité (à moins que les présidents de séance reçoivent régulièrement des commentaires constructifs sur leur travail).

### **Option 3 : Présidence assumée par un intervenant externe**

La nomination d'un président externe, souvent doté d'une expertise en procédure parlementaire, peut permettre au conseil entier de participer pleinement aux débats, dans la mesure permise par les règles, en laissant un professionnel spécialisé dans la présidence de réunions et la prise de décisions en groupe se charger du processus. Un tel professionnel se consacrerait entièrement au processus, sans être distrait par des préjugés sur des questions de fond.

L'option 3 a un prix, mais l'investissement peut rapporter gros, en plus d'éviter au conseil les pertes, les risques et la responsabilité potentiels associés à une présidence inefficace.

Comme l'option 2, l'option 3 peut s'appliquer à toutes les réunions du conseil ou seulement à celles qui promettent d'être houleuses, ou encore lorsqu'il y a une grande agitation dans la collectivité à l'approche d'une audience publique. Elle peut aussi être indiquée lors d'une réunion où le président habituel risque de se laisser distraire par son opinion personnelle, et donc d'avoir plus de difficulté à se consacrer entièrement et efficacement sur son rôle et le processus décisionnel.

### **Ville de Toronto**

Un rapport de novembre 2005 du comité consultatif sur la gouvernance de Toronto nommé par le conseil, intitulé [\*The City We Want – The Government We Need\*](#), recommandait la nomination d'« un président à temps plein et d'un vice-président pour présider les réunions du conseil et préserver la dignité des délibérations en appliquant des règles de procédure et de conduite ».

On trouvait dans ce rapport les commentaires suivants :

Un autre moyen d'aider le conseil municipal à se focaliser sur les enjeux stratégiques est de nommer un président pour diriger les réunions. Ce changement favorisera les délibérations en permettant au maire ou à ses adjoints de se consacrer à l'avancement du programme politique, sans avoir à jouer aussi le rôle de président impartial. Le président se chargerait entre autres

de préserver la dignité des délibérations du conseil municipal. Heureusement, les règles de procédure existantes suffisent sur ce point; ce qui manque, c'est leur application uniforme. Le président pourrait appliquer ces règles sans qu'on le soupçonne d'avoir des motivations politiques partisans.

Le président et le vice-président seraient choisis par le conseil municipal parmi ses propres membres. Pour s'assurer qu'ils jouissent de la confiance du conseil, ils seraient nommés et destitués par ce dernier. Le président ne pourrait pas participer aux débats et aux votes du conseil municipal et des comités, sauf dans des situations particulières (p. ex. quand il est question d'un enjeu qui touche son quartier). Un vice-président assumerait la présidence de la réunion dans ces rares cas.

## **Council Inquiries**

### **Demande de renseignements du Conseil:**

*Response to be listed on the Finance and Economic Development Committee Agenda of March 1, 2022 and the Council Agenda of March 9, 2022*

*La réponse devrait être inscrite à l'ordre du jour de la réunion du Comité des finances et du développement économique prévue le 9 mars 2022 et à l'ordre du jour de la réunion du Conseil prévue le choisir une date..*