



M<sup>e</sup> Patrick Beauchemin  
Avocat

## Comment le devoir de loyauté du directeur général envers le conseil municipal se matérialise-t-il ?

**Le directeur général, en tant que plus haute autorité administrative et fonctionnaire principal de la municipalité<sup>1</sup>, a un pouvoir de contrôle sur les autres employés et, à ce titre, un certain pouvoir de gérance. Il est tenu, par ailleurs, d'exécuter ses fonctions avec rigueur et neutralité.**

De plus, l'article 2088 du *Code civil du Québec*<sup>2</sup> prévoit que tout salarié est tenu d'exécuter ses fonctions avec prudence et diligence ainsi qu'avec loyauté et honnêteté. Il s'agit toutefois d'une obligation à géométrie variable qui s'applique avec davantage d'intensité lorsque le poste occupé par le salarié est hiérarchiquement élevé. Ainsi, l'obligation de loyauté est renforcée à l'égard du directeur général de la municipalité.

Lorsqu'il s'agit de services publics, cette obligation de loyauté envers l'employeur comporte une dimension additionnelle, accentuée par les aspects politiques de la plupart des décisions<sup>3</sup>. De ce fait, le directeur général a une obligation de loyauté envers le conseil municipal à titre d'employeur, mais également envers l'institution publique qu'est la municipalité. L'obligation de loyauté implique un devoir de réserve<sup>4</sup>.

Un conseil municipal doit donc pouvoir compter sur la compétence, la grande loyauté, l'intégrité et un haut degré de dévouement de son principal fonctionnaire afin d'avoir, notamment, toute l'information utile à la gestion des affaires municipales<sup>5</sup>.

**Cela étant, l'obligation de loyauté ne signifie pas :**

- être d'accord avec tout ce que décide le conseil;
- accepter de commettre une illégalité sous prétexte qu'il s'agit d'une commande du conseil (ou d'un membre du conseil);
- accepter qu'un citoyen nous manque de respect sous prétexte que c'est lui qui paie le salaire des employés.

La Cour supérieure a déjà eu à commenter le rôle du directeur général de la façon suivante :

« [119] Le directeur général est notamment chargé d'agir à titre d'intermédiaire entre le conseil municipal, les autres fonctionnaires et la population. Son rôle est double : c'est à la fois un employé détenant plusieurs responsabilités qui relève directement du conseil municipal et le représentant de l'employeur face aux autres employés municipaux.

[120] [...] Ce devoir n'est cependant pas sans limite puisque l'employé n'est pas obligé de se soumettre à une demande déraisonnable ou comportant un abus de pouvoir de la part de son supérieur. »

### L'obligation de loyauté, c'est plutôt :

- informer les élus sur les différentes options qui s'offrent à eux;
- éviter de faire de la politique et ne privilégier aucun conseiller au détriment des autres;
- s'assurer de remettre aux élus toute documentation utile à leur prise de décision dans les délais applicables;
- **en privé**, rappeler aux élus leurs différentes obligations, notamment déontologiques;
- accepter d'appliquer les décisions du conseil;
- éviter toute situation de conflit d'intérêts ou d'apparence de conflit d'intérêts;
- maintenir un devoir de réserve et d'impartialité élevé.

Récemment, la Commission municipale du Québec (CMQ) a dû considérer ces principes dans le cadre d'enquêtes réalisées par la Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale (DEPIM)<sup>6</sup>. Voyons deux exemples :

Dans une Municipalité située en Outaouais<sup>7</sup> : l'enquête a fait ressortir que le directeur général a contrevenu à diverses dispositions du *Code municipal du Québec* ainsi qu'aux règles éthiques et déontologiques lui étant applicables. Entre autres, le directeur général, qui possède une entreprise personnelle, réalise ses fonctions pour la Municipalité la majeure partie de son temps à domicile. Il exprime devoir travailler de chez lui afin de ne pas être dérangé par les citoyens. Il émet « personnellement » des factures manuscrites et sans pièces justificatives, pour les frais qu'il dit engager afin d'exécuter ses fonctions municipales (Internet, téléphone, etc.) alors que ces services sont également utilisés dans le cadre de son entreprise individuelle.

<sup>1</sup> Voir les articles 210 et 211 du *Code municipal du Québec* (RLRQ c. C-27.1) et 113 à 114.1 de la *Loi sur les cités et villes* (RLRQ, c. C-19), qui sont aux mêmes effets.

<sup>2</sup> RLRQ, c. CCQ-1991.

<sup>3</sup> *Labrecque c. Ville de Montréal*, 2009 QCCRT 0283.

<sup>4</sup> *Ville de Granby c. Fraternité des policiers-pompiers de Granby*, AZ-03142118, arbitre M<sup>e</sup> Claude Fabien, 9 juillet 2003.

<sup>5</sup> Voir, notamment, *Dubois c. Municipalité de Sainte-Françoise*, 2021 QCTAT 4299, par. 46; *Gravel c. Municipalité de Saint-Alphonse-Rodriguez*, 2024 QCTAT 574, par. 84; *Laflamme c. Municipalité du Canton de Hatley*, 2021 QCTAT 1504.

<sup>6</sup> En vertu de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles auprès des organismes municipaux* (RLRQ, c. D-11.1).

<sup>7</sup> Août 2024. [En ligne] <https://www.cmq.gouv.qc.ca/contentFiles/files/enquetes-et-poursuites/rapports-d-enquetes/Conclusions%20et%20recommandations%20-%20la%20suite%20d'une%20divulgation%20d'actes%20r%C3%A9pr%C3%A9hensibles%20-%20la%20Municipalit%C3%A9%20de%20Waltham%20-%20Copie.pdf>.

Il se devait d'exercer ses fonctions et d'organiser ses activités professionnelles de façon à préserver et à maintenir la confiance du public envers la Municipalité.

La CMQ reproche aussi au directeur général de s'être octroyé unilatéralement ces avantages, sans qu'ils soient justifiés ou justifiables, ni imposés par le conseil, ou encore prévus dans ses conditions de travail du télétravail.



Dans la Municipalité de Sainte-Pétronille<sup>1</sup> : dans le cadre de communications entre la Municipalité et des bénévoles de la bibliothèque municipale, certains de ceux-ci écorchent la compétence et l'intégrité de la directrice générale, qui a décidé de cesser une pratique prévalant depuis des années, soit celle de rembourser le coût d'un souper (nourriture et boisson) à ces bénévoles, sans qu'une résolution préalable du conseil ait été adoptée. Le conseil, alors informé de son obligation légale, apporte des changements à la gestion de la bibliothèque, ce qui plaît encore moins aux bénévoles, qui estiment qu'il s'agit d'«un régime excessif, démobilisateur et infantilisant de contrôles et de désapprobations». Ils en informent la population. Une escalade d'événements hautement médiatisés s'ensuit, jusqu'à l'enquête de la CMQ!

Or, dans les faits soumis, il appert que la directrice générale s'est dûment acquittée de sa tâche en rappelant au conseil ses obligations légales et ensuite en appliquant les décisions prises par celui-ci, et ce, malgré la grogne de la population. En l'espèce, le devoir de loyauté est reconnu.

Le directeur général doit donc agir avec prudence dans le cadre de ses fonctions. La transparence envers le conseil municipal et le désir de travailler dans l'intérêt de la municipalité seront souvent gages de succès!

<sup>1</sup> Mai 2024. [En ligne] [https://www.cmq.gouv.qc.ca/contentFiles/files/enquetes-et-poursuites/rapports-d-enquetes/Rapport\\_Sainte\\_Petronille.pdf](https://www.cmq.gouv.qc.ca/contentFiles/files/enquetes-et-poursuites/rapports-d-enquetes/Rapport_Sainte_Petronille.pdf).

A promotional banner for Morency Société d'Avocats. It features a group of ten diverse professionals (seven men and three women) standing in a modern office setting with large windows. The text on the left reads: "L'EXCELLENCE, LA COMPÉTENCE ET L'ÉCOUTE ENGAGÉE" and "D'UN PARTENAIRE AU SERVICE DU MONDE MUNICIPAL." Below the text are the phone numbers "418 651-9900" and "514 845-3533" for Québec and Montréal respectively, along with LinkedIn and Facebook icons. The Morency logo is at the bottom left, and a decorative blue and grey geometric pattern is on the right side.

L'EXCELLENCE,  
LA COMPÉTENCE ET  
L'ÉCOUTE ENGAGÉE

D'UN PARTENAIRE AU SERVICE DU  
MONDE MUNICIPAL.

418 651-9900 • QUÉBEC | 514 845-3533 • MONTRÉAL

in f

**MORENCY**  
SOCIÉTÉ D'AVOCATS