MORENCY



Me Patrick Beauchemin
Avocat



Me Catherine Laperrière
Avocate

Comment un directeur général doit-il agir lorsque le conseil municipal ne suit pas ses recommandations ou s'écarte de certaines règles légales ?

Le directeur général occupe une position délicate au sein de l'organisation municipale. Il n'est pas un élu, mais il est beaucoup plus qu'un simple exécutant. À titre de fonctionnaire principal, il accompagne le conseil dans sa prise de décision : il identifie les enjeux administratifs, financiers et juridiques des dossiers, puis formule les observations et les recommandations nécessaires à une décision éclairée.

Le directeur général doit distinguer formellement la volonté politique du conseil municipal du cadre juridique applicable. Son rôle consiste à dire ce qui peut et ne peut pas être fait, à quelles conditions, avec quels risques et selon quelles étapes.

1. Un rôle-conseil maintenant uniformisé

Les modifications apportées par la *Loi bonifiant les pouvoirs d'intervention des municipalités et modifiant d'autres dispositions législatives*, sanctionnée le 12 juin 2026, renforcent et uniformisent le rôle du directeur général entre les municipalités, régies par le *Code municipal du Québec* (CM), et les villes, régies par la *Loi sur les cités et villes* (LCV).

Avant ces modifications, les pouvoirs expressément reconnus au directeur général d'une ville étaient plus détaillés, notamment par l'article 114.1 LCV. Ce décalage est maintenant corrigé. Le directeur général d'une municipalité dispose désormais, via l'article 212 CM, des attributions comparables à celles du directeur général d'une ville, dont :

» préparer le budget, le programme d'immobilisations, les plans, programmes et projets destinés au bon fonctionnement de la municipalité;

» soumettre au conseil ou au comité pertinent ses observations et recommandations concernant les plaintes, les réclamations et les projets de règlements qu'il a étudiés;

» faire rapport au conseil de 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.

Sur le plan pratique, la loi confirme maintenant que le directeur général n'agit pas seulement à la demande du conseil. Il peut aussi porter un sujet à l'attention de ce dernier, formuler ses propres recommandations et les présenter au conseil ou au comité, avec la permission du président de la séance.

Le conseil peut évidemment décider autrement que ce qui lui est recommandé. Toutefois, cette décision devrait être prise après avoir reçu l'information pertinente et compris les conséquences possibles. Le directeur général joue ainsi un rôle central dans la qualité du processus décisionnel, sans devenir un décideur politique.

2. Informer sans décider à la place du conseil

Le directeur général doit respecter la réalité démocratique qui octroie le pouvoir décisionnel au conseil. Son obligation de loyauté envers sa municipalité ne signifie toutefois pas qu'il doit demeurer silencieux lorsqu'une décision envisagée soulève des difficultés. Au contraire, son rôle lui impose d'éclairer le conseil de façon neutre et rigoureuse.

Le directeur général devrait donc présenter les options disponibles :

» avantages et inconvénients;

» impacts financiers;

» formalités à respecter;

» délais applicables;

» approbations requises;

» risques associés à chacune des avenues;

» décisions antérieures rendues dans des dossiers semblables, le cas échéant.

Lorsque le conseil décide de retenir une option différente de celle recommandée, le directeur général doit en assurer la mise en œuvre, dans la mesure où la décision respecte les lois, les règlements et les politiques internes et que les crédits ou les autorisations nécessaires sont disponibles. Cette distinction est importante dans les dossiers sensibles. Il arrive que le conseil privilégie une option moins efficace, plus coûteuse ou plus risquée que celle proposée par l'administration. Une telle décision peut néanmoins demeurer valide si elle relève des pouvoirs municipaux et est prise de bonne foi, dans l'intérêt public.

Le rôle du directeur général est alors de vérifier que les élus connaissent bien les conséquences de leur choix et que les étapes requises pour l'exécuter sont respectées. Il doit aussi revenir périodiquement avec eux sur les suites données aux décisions prises afin d'assurer une reddition de compte adéquate.

3. Lorsque la décision comporte un risque légal, financier ou administratif

Si la décision envisagée semble s'écarter du cadre légal applicable ou comporte un risque important pour la municipalité – par exemple, pour un dossier sensible ou susceptible de créer un précédent –, le directeur général doit d'abord s'assurer de bien comprendre le dossier, identifier les limites légales, consulter les services internes concernés et, si nécessaire, recommander l'obtention d'un avis juridique.

Dans plusieurs dossiers, le bon réflexe consiste à préparer un sommaire décisionnel, utile autant pour éclairer les élus que pour documenter le cheminement administratif ayant mené à la décision. Un sommaire décisionnel bien préparé devrait être suffisamment concret pour permettre au conseil de décider sans devoir reconstruire lui-même l'analyse. Il regroupe les informations essentielles :

- contexte;
- cadre légal;
- enjeux;
- options;
- risques de chaque option;
- impacts financiers;
- décisions accessoires requises (comme les délais, ou les consultations ou avis requis);
- documents pertinents;
- recommandation proposée.

Si le risque est sérieux, le directeur général devrait éviter de soulever ses préoccupations uniquement dans des échanges verbaux informels. Une recommandation écrite, un courriel de suivi, une note au dossier ou un sommaire décisionnel permettent de garder une trace claire des informations transmises au conseil. Cette documentation protège à la fois l'administration, les élus et la municipalité, surtout si la décision fait éventuellement l'objet d'une plainte, d'une réclamation, d'une enquête ou d'un recours judiciaire.

4. Jusqu'où le directeur général doit-il aller ?

Le directeur général n'a pas à multiplier inutilement les mises en garde. Toutefois, lorsque la décision envisagée paraît contraire à la loi ou susceptible d'entraîner un usage abusif des fonds ou des biens de la municipalité, de créer un manquement grave aux règles d'éthique ou de constituer une mauvaise gestion sérieuse, il doit agir avec fermeté.

Dans ces cas, il devrait recommander que le conseil reporte sa décision, obtienne les avis requis ou modifie l'orientation envisagée. Plus le risque est élevé, plus la recommandation devrait être précise et appuyée. Lorsqu'un acte répréhensible à l'égard de la municipalité a été commis ou est sur le point de l'être, il doit aussi garder à l'esprit les mécanismes de divulgation prévus, notamment auprès de la Commission municipale du Québec.

Ce type de situation demeure exceptionnel, mais illustre l'importance de bien qualifier le risque avant d'agir.

Conclusion

Le directeur général joue un rôle essentiel dans la qualité des décisions municipales. Les modifications récentes au *Code municipal du Québec* confirment l'importance de son rôle-conseil dans les municipalités.

En pratique, le meilleur moyen de protéger la municipalité demeure de recommander clairement, de documenter adéquatement et de maintenir un dialogue professionnel avec les élus. Une recommandation bien préparée n'oblige pas le conseil à la suivre, mais elle lui permet d'assumer pleinement son rôle décisionnel, tout en réduisant les risques.