MORENCY



Me Patrick Beauchemin
Avocat



Me Catherine Laperrière
Avocate

Jusqu'où un élu peut-il s'impliquer dans la gestion municipale et quel doit être le rôle du directeur général lorsqu'une intervention dépasse le cadre politique ?

La collaboration entre les élus et l'administration d'une municipalité est fondamentale : les élus déterminent les orientations politiques, alors que la direction générale assure l'administration quotidienne de la municipalité et met en œuvre les décisions du conseil. La frontière entre ces rôles peut être mince, surtout dans les petites municipalités, où les citoyens peuvent communiquer directement avec leurs élus.

Cette proximité ne confère toutefois pas aux élus un pouvoir général d'intervention dans la gestion municipale quotidienne. La municipalité agit par son conseil, en séance, au moyen de résolutions ou de règlements. Un seul élu ne peut donc pas engager la municipalité ni donner des directives, sauf exception prévue par la loi. Même le maire, malgré son rôle particulier, ne peut se substituer à l'administration municipale. Le présent texte détaille la distinction entre ces rôles.

1. Le conseil décide, l'administration exécute

Le conseil municipal est l'organe décisionnel de la municipalité. Il agit collectivement, en séance publique, ce qui signifie qu'un conseiller ne peut pas, seul, représenter la volonté du conseil. La direction générale, quant à elle, planifie et contrôle les activités de la municipalité sous l'autorité du conseil. Elle assure les communications entre le conseil, les comités et les autres fonctionnaires, fait rapport au conseil de l'exécution de ses décisions et veille à la bonne marche de l'organisation.

Cette distinction est fondamentale. Les élus peuvent poser des questions, demander que certains sujets soient portés à l'attention du conseil, débattre et voter. Ils ne doivent toutefois pas devenir les exécutants des décisions auxquelles ils ont participé. Lorsque les élus interviennent directement dans l'exécution des tâches administratives, ils créent de la confusion à l'interne tout comme dans la communauté et fragilisent l'autorité de la direction générale, exposant la municipalité à des contestations.

Cette règle vaut même lorsque l'élu agit avec de bonnes intentions. Il doit néanmoins éviter de donner l'impression qu'il peut parler au nom de la municipalité ou modifier le traitement administratif d'un dossier. Le respect des canaux administratifs appropriés protège non seulement la direction générale, mais aussi les élus, puisque les décisions demeurent retraçables, cohérentes et légalement solides.

2. Le maire dispose d'un pouvoir particulier, mais encadré

Le maire occupe une place distincte parmi les élus. À titre de chef du conseil, il dispose notamment d'un droit de surveillance, d'investigation et de contrôle sur les affaires et les officiers de la municipalité, prévu à l'article 142 du *Code municipal du Québec* et à l'article 52 de la *Loi sur les cités et villes*.

Ce pouvoir ne l'autorise pas à gérer lui-même les dossiers municipaux ou à donner des ordres aux employés. Le maire doit demeurer au-dessus de la mêlée afin de conserver l'indépendance nécessaire pour exercer son rôle de surveillance et, au besoin, porter certaines situations à l'attention du conseil.

En matière de gestion du personnel, cette prudence est encore plus importante. Le maire peut :

- s'enquérir auprès de la direction générale de l'efficacité des employés;
- accompagner cette dernière à titre de témoin dans certaines rencontres;
- vérifier l'état d'avancement d'un dossier;
- signaler une irrégularité apparente.

Il ne devrait toutefois pas utiliser son statut pour contourner la direction générale, par exemple pour :

- faire pression sur des employés;
- traiter directement d'enjeux disciplinaires;
- imposer une méthode de travail.

Le pouvoir de surveillance du maire doit donc être compris comme un pouvoir de vigie général, et non comme une autorisation de diriger les opérations courantes.

3. Les limites aux interventions individuelles des élus

Dans la gestion municipale quotidienne, plusieurs situations peuvent soulever des difficultés, comme lorsqu'un élu :

- demande directement à un employé d'effectuer une tâche;
- communique avec un entrepreneur pour modifier une intervention;
- tente d'influencer le traitement d'une plainte ou le suivi d'un dossier administratif;
- demande l'accès à des dossiers administratifs.

En pratique, une bonne façon de maintenir l'équilibre consiste à distinguer la *question* de l'*ordre*. Une question vise à obtenir de l'information : où en est le dossier ? Quelle est la procédure applicable ? Un ordre vise plutôt à dicter une action : modifier telle intervention, traiter tel dossier en priorité. La première démarche est généralement compatible avec le rôle d'un élu; la seconde relève plutôt de l'administration.

La même prudence s'impose à l'égard des comités. En effet, la très grande majorité des comités municipaux ont uniquement la fonction d'étude et de recommandation. Leurs travaux n'ont donc pas pour effet de remplacer une décision du conseil ni de transférer aux membres du comité le pouvoir de gérer un service municipal.

4. Lorsque la ligne est franchie

Lorsqu'une intervention d'un élu dépasse le cadre politique, le directeur général doit agir objectivement, avec calme, prudence et constance. Son rôle constitue un rempart entre le politique et l'administration.

Dans un premier temps, il est souvent préférable de corriger la situation rapidement. Le directeur général peut rappeler à l'élu que les demandes opérationnelles doivent être acheminées par la direction générale. Lorsque l'intervention vise un employé, un fournisseur ou un citoyen, il peut être utile de reprendre le contrôle du dossier en confirmant clairement qui est responsable du suivi.

Si la situation se répète ou comporte un risque plus sérieux, le directeur général devrait documenter les faits : date, personnes concernées, nature de l'intervention, impacts sur l'administration et mesures prises. Selon le contexte, il pourra informer le maire, le conseil ou le comité compétent, idéalement dans un cadre approprié et avec le niveau de confidentialité requis. La documentation permet de préserver la mémoire organisationnelle, d'éviter les malentendus et de démontrer que l'administration a agi avec diligence.

Il est également utile d'établir à l'avance des règles simples avec le conseil, notamment par le biais d'une politique interne sur les demandes des élus et des citoyens : à qui les élus doivent-ils transmettre les plaintes citoyennes ? Comment les demandes urgentes sont-elles traitées ? Quel type d'information peut être communiqué directement ? Quels dossiers doivent être réservés à une séance de travail ou publique ? Ces balises évitent que chaque situation soit traitée au cas par cas et réduisent les tensions inutiles.

Lorsque l'intervention soulève un enjeu juridique, éthique, financier, contractuel ou de ressources humaines (par exemple : tentative d'influencer l'octroi d'un contrat, intervention dans une enquête administrative, obtention de renseignements confidentiels, contournement d'une décision du conseil), le directeur général devrait consulter les ressources juridiques appropriées avant d'agir davantage. De plus, il doit revenir au code d'éthique et de déontologie, aux politiques internes et aux lois pertinentes.

Conclusion

La saine gouvernance municipale repose sur une séparation claire des rôles. Pour le directeur général, l'objectif n'est pas de limiter indûment la participation des élus, mais de préserver un fonctionnement municipal efficace, cohérent et conforme aux règles applicables. Les meilleurs réflexes demeurent les suivants : communiquer clairement, rappeler les rôles de chacun et, lorsque nécessaire, documenter les situations afin de protéger à la fois l'administration, le conseil et l'intérêt de la municipalité.

