



M^{re} Philippe Asselin¹
Avocat-associé

Le directeur général nommé « rapporteur officiel » : où en sommes-nous ?

En vertu des articles 212 du Code municipal du Québec (« CM ») et 114.1 de la Loi sur les cités et villes (« LCV »), le directeur général est tenu de transmettre à la Commission municipale du Québec (« CMQ ») ou au Protecteur du citoyen, selon le cas, tout renseignement porté à sa connaissance qui pourrait indiquer qu'un acte répréhensible a été commis, ou est sur le point de l'être, à l'égard de la municipalité.

Quel est le but de cette obligation et quelles sont les répercussions concrètes de celle-ci ? En pratique, compte tenu de la position stratégique qu'occupe le directeur général, ce régime de dénonciation ne soulève-t-il pas certaines préoccupations ? Autant de questions auxquelles nous tenterons de répondre.

Dénoncer sans discernement ? Quelques réflexions sur un rôle imposé sans balises

Le signalement d'un acte répréhensible auprès des autorités concernées est une responsabilité que doit assumer le directeur général depuis le 1^{er} avril 2022². Cette « nouvelle » fonction, imposée législativement au directeur général, s'inscrit dans la foulée du Projet de loi n° 49, qui avait notamment pour but d'instaurer un guichet unique pour la réception et le traitement des divulgations d'actes répréhensibles concernant les organismes municipaux.

Puisque, selon certains, il fallait éviter que des municipalités créent leur propre bureau d'inspection, ce qui aurait pu avoir comme conséquence que des dossiers passent sous le radar des autorités³, il semble que l'intronisation du directeur général à titre de guichet unique apparaissait la solution tout indiquée.

Depuis, et comme signalé par le ministère des Affaires municipales, il est désormais « obligatoire pour le directeur général d'une municipalité de transmettre à la CMQ tout renseignement porté à son attention qui pourrait démontrer qu'un acte répréhensible au sens de l'article 4 de la [Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics⁴] a été commis à l'égard de la municipalité⁵ ».

Toutefois, les auteurs Héту et Duplessis soulignent la nécessité de circonscrire avec prudence la portée de cette obligation de dénoncer :

« À notre avis, l'obligation qui est ainsi faite au directeur général de rapporter à la Commission municipale du Québec tout « acte répréhensible » doit recevoir une interprétation restrictive, car l'obligation de dénoncer une situation ou de porter plainte est plutôt exceptionnelle dans notre droit. Les responsabilités du directeur général sont assez lourdes sans qu'il soit nécessaire de le transformer en « gendarme de la municipalité »⁶. »

Le soussigné partage entièrement ce point de vue, d'autant plus que ce devoir imposé au directeur général, comme nous le verrons plus loin, risque de s'apparenter davantage à un cadeau empoisonné qu'à un privilège !

Quelques exemples de comportements répréhensibles

Ces prémisses étant faites et afin de conférer un peu de pédagogie au présent texte, il est intéressant de présenter quelques exemples⁷ de comportements répréhensibles selon la CMQ⁸ :

- Une mairesse qui excède ses pouvoirs en effectuant les tâches qui relèvent de l'administration ou un maire qui s'accapare le contrôle et la gestion de certains dossiers de l'administration;
- Des membres du conseil qui négocient sans résolution un avenant au contrat de travail de la direction générale;
- Des membres du conseil qui délibèrent et prennent des décisions lors des caucus plutôt qu'en séance publique;
- Un maire qui exige la délivrance de permis à l'encontre de la réglementation municipale;
- Un maire qui possède ou utilise une carte de crédit.

¹ Les propos exprimés dans le présent texte reflètent uniquement l'opinion de son auteur. Ce dernier souhaite également souligner la contribution de M. Raphaël Tremblay, stagiaire en droit, pour les recherches ayant permis la rédaction de ce texte.

² Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et diverses dispositions législatives, L.Q. 2021, c. 31 (Projet de loi n° 49), art. 58, 74 et 146.

³ Journal des débats de la Commission de l'aménagement du territoire, 42^e Législature, 1^{re} session, 21 septembre 2021, vol. 45, n° 107.

⁴ RLRQ, c. D-11.1.

⁵ Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et diverses dispositions législatives (Projet de loi n° 49), Muni-Express, n° 21, 10 novembre 2021.

⁶ Jean Héту et Yvon Duplessis, « Droit municipal – Principes généraux et contentieux », Wolters Kluwer, version électronique à jour le 23 juillet 2025, par. 5.7.

⁷ Nicolas Dallaire et Dave Tremblay, « Projet de loi n° 49 : un rôle accru pour la Commission municipale du Québec », dans *Développements récents en matière d'intégrité publique (2023)*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2023, p. 343 à 348.

⁸ Signalons qu'il revient à la Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale (DEPIM) de recevoir et de traiter les dénonciations d'actes répréhensibles.

De DG... à Père Ovide!

Face à ce régime de dénonciation, on ne peut s'empêcher de faire un certain rapprochement avec le titre de « rapporteur officiel » accolé à ce cher Père Ovide, fier collaborateur de Séraphin Poudrier dans la célèbre série *Les belles histoires des pays d'en haut*. Bien qu'exprimée sur un ton humoristique, cette comparaison ne constitue pas nécessairement une bonne nouvelle pour le directeur général.

En effet, cette obligation de signaler aux autorités les informations en lien avec la commission d'un acte répréhensible place inévitablement le directeur général dans une position délicate. Celui-ci se retrouve ainsi coincé entre les lanceurs d'alerte et les personnes visées par les signalements, lesquelles peuvent être des membres du conseil, comme nous l'avons vu. Côté ambiance, ça promet!

On n'ose à peine imaginer le dilemme du directeur général lorsqu'il doit rapporter des faits impliquant des membres du conseil qui, collectivement et dans les paramètres prévus par la Loi, exercent leur autorité sur lui. Et on ne parle même pas des situations impliquant le maire, lequel dispose d'un pouvoir de surveillance, de contrôle et d'investigation sur le directeur général, entre autres⁹.

En outre, considérant le haut niveau de confiance lié aux fonctions exercées par le directeur général, il y a très certainement lieu de s'interroger sur l'incidence que peut avoir l'obligation de dénoncer un acte répréhensible sur son obligation de loyauté¹⁰. Même s'il est vrai que la dénonciation justifiée d'une illégalité ne devrait pas, en principe, entraîner des sanctions disciplinaires et que le régime mis en place vise à protéger le dénonciateur contre d'éventuelles représailles, la réalité vécue au quotidien par le directeur général est souvent tout autre. Croire le contraire serait faire preuve d'une grande naïveté.

Pensons également aux situations où le directeur général pourrait être instrumentalisé par des lanceurs d'alerte animés de mauvaises intentions. La frontière entre la dénonciation légitime et l'accusation malveillante peut parfois s'avérer ténue. Cela deviendra d'autant plus préoccupant dans un contexte de tensions et de plaintes croisées au sein du conseil municipal.

Faisant fi de préciser davantage les rôles et les responsabilités de chacun¹¹, le législateur n'améliore certes pas la situation en imposant au directeur général une obligation de dénonciation, et ce, sans balises claires ni encadrement précis.

Dans ce contexte, il ne reste qu'à espérer que ce régime de dénonciation ne finira pas par engendrer davantage de problèmes dans le milieu municipal qu'il n'est censé en régler.

⁹ Art. 142 CM et 52 LCV.

¹⁰ Article 2088 du *Code civil du Québec*.

¹¹ Pourtant, même la CMQ l'a déjà recommandé : Sandra Bilodeau et Sylvie Piérard, « Rapport de la Commission municipale du Québec sur l'administration de la Ville de L'Assomption à la suite d'une enquête publique », Gouvernement du Québec, mai 2015, p. 215.



MORENCY
SOCIÉTÉ D'AVOCATS

Québec • 418 651-9900 | Montréal • 514 845-3533
morencyavocats.com

LA FORCE DU DROIT. VISION D'AVENIR.

RESPECT. INNOVATION. COURAGE. COLLABORATION. OPTIMISME.