



**LAVERY, DE BILLY**  
AVOCATS

1, Place Ville Marie  
Bureau 4000  
Montréal (Québec)  
H3B 4M4  
Tél. : (514) 871-1522  
Fax : (514) 871-8977

925, chemin St-Louis  
Bureau 5000  
Québec (Québec)  
G1S 1C1  
Tél. : 1 800 463-4002  
Tél. : (418) 688-5000  
Fax : (418) 688-3458

45, rue O'Connor  
20<sup>e</sup> étage  
World Exchange Plaza  
Ottawa (Ontario)  
K1P 1A4  
Tél. : (613) 594-4936  
Fax : (613) 594-8783

Cabinet associé :  
Blake, Cassels & Graydon  
Toronto, Ottawa, Calgary  
Vancouver, Londres

## LA DIRECTION GÉNÉRALE AU LENDEMAIN DE L'AFFAIRE CORBO

### 1. PRÉAMBULE

À la fin du mois de juin dernier, une importante décision a été rendue par un Comité d'appel formé en vertu du *Règlement sur les conditions d'emploi des directeurs généraux et des directeurs généraux adjoints des commissions scolaires pour catholiques* (le «Règlement»).

En effet, la plainte déposée par monsieur Achille Corbo à l'encontre de son congédiement à titre de directeur général de la Commission Scolaire Les Écores a été rejetée.

L'importance de cette décision réside dans la description du rôle et de l'étendue des responsabilités que doit assumer le directeur général d'une commission scolaire.

À notre connaissance, c'est la première fois que le rôle et l'étendue des responsabilités du directeur général d'une commission scolaire sont analysés et définis de façon aussi étendue.

### 2. LES FAITS

Le 9 septembre 1991, le Conseil des commissaires de la Commission Scolaire Les Écores congédiait son directeur général, monsieur Achille Corbo.

La décision de la commission s'appuyait sur les conclusions et les recommandations du rapport Grou-Daly, rendu public quelques semaines auparavant.

Lors de l'audition, tenue devant le Comité d'appel, les nombreux reproches observés par les enquêteurs Grou-Daly ont fait l'objet d'une longue et imposante preuve.

Dans sa décision, le Comité d'appel retient des problèmes de trois ordres :

#### SOMMAIRE

1. Préambule .....	1
2. Les faits .....	1
A) Le transport scolaire .....	2
B) L'utilisation à des fins personnelles de biens et services .....	4
C) Le respect des politiques de la commission .....	4
3. Le droit .....	5
A) Les textes .....	5
B) L'étendue de ces textes .....	5
4. Conclusion .....	6

- le transport scolaire;
- l'utilisation à des fins personnelles de biens et services;
- le respect des politiques en vigueur à la commission scolaire.

### A. Le transport scolaire

Après un rappel sommaire des dépositions et des pièces documentaires portées à sa connaissance, le Comité d'appel a tiré ses conclusions.

#### a) Le conflit d'intérêts impliquant le responsable du transport scolaire

Le directeur des ressources matérielles («D.R.M.») était responsable du transport scolaire. L'un des transporteurs, Transport Les Écores Inc. («T.L.E.»), était contrôlé par l'épouse du D.R.M.

Ce fait a été porté à la connaissance des commissaires, en 1986, lors d'une séance du Conseil. Ils ont immédiatement réagi :

- en retirant au D.R.M. la responsabilité de négocier les contrats de transport scolaire et en la confiant au directeur général («D.G.»), et
- en fixant une rencontre d'information quelques jours plus tard afin de se renseigner adéquatement sur ce conflit d'intérêts.

En vue de cette rencontre, le D.G. s'est limité à demander au D.R.M. s'il détenait des actions ou s'il était copropriétaire avec son épouse de T.L.E. Comme la réponse a été négative, il n'a posé aucune autre question.

Or, la preuve a établi que le D.M.R. était l'actionnaire principal de Garage Lévesque Beauport Inc. («G.L.B.»), entreprise qui transigeait de façon systématique avec T.L.E. Le Comité d'appel conclut que :

*«Cette preuve a convaincu le Comité d'appel que les liens d'affaires étaient extrêmement étroits entre les compagnies con-*

*trôlées par André LeScouarnec [le D.M.R.] et/ou son épouse.*

*Il ne s'agit pas de faire reproche à Achille Corbo de l'existence de ce conflit d'intérêts. Peut-être en ignorait-il l'envergure. Mais c'est un euphémisme de constater qu'il n'a pas posé beaucoup de gestes pour en saisir l'ampleur. Sa quête d'informations fut peu poussée : c'est le moins qu'on puisse dire. Sans doute s'est-il montré trop confiant dans l'intégrité de son collaborateur, mais la marge est parfois mince entre l'assurance tranquille que procure une confiance aveugle et la crédulité; un excès de confiance dans une affaire de cette importance peut, avec raison, être perçue comme une imprudence, une négligence, voire de l'incompétence.»*

(notre soulignement)

#### b) La modification d'un contrat de transport

Dans le contexte trouble du conflit d'intérêts relaté précédemment, le D.G. a négocié avec T.L.E. le renouvellement des contrats de transport scolaire pour une période de trois ans, de 1986-1987 à 1988-1989. Le tout a été sanctionné par le Conseil qui a confié à T.L.E. un contrat de trois ans pour cinq gros autobus et un minibus.

En 1987-1988, des besoins additionnels ont justifié de remplacer le minibus par un sixième gros autobus. Le D.G. a négocié et approuvé le changement sans obtenir la sanction des commissaires.

Le Comité déclare :

*«Bien que, le Comité le répète, on ne puisse reprocher à Monsieur Corbo ni le prix, ni le bien-fondé de la modification, on peut certes lui faire grief de son omission à faire approuver cette modification par l'assemblée des commissaires.»*

*res, elle qui s'était, avec raison, montrée chatouilleuse sur tout ce qui liait la Commission à Transport Les Écores Inc. Bref, même si elle résultait d'une simple inadvertance, l'omission du directeur général pouvait être assimilée à de la négligence.*»

**c) La négociation de gré à gré avec les transporteurs scolaires**

Avant 1988-1989, tous les contrats de transport scolaire liant la Commission Scolaire Les Écores à ses transporteurs comportaient une norme de 120 ± 16 kilomètres. Selon cette norme, la commission ne déboursait des sommes additionnelles au tarif de base que si les véhicules parcouraient 136 kilomètres ou plus par jour.

Dans le cadre de son mandat de négocier les contrats de transport scolaire, le D.G., à compter de 1988-1989, a négocié des contrats prévoyant une norme de 100 kilomètres par jour. Tout kilométrage quotidien additionnel était assujéti au paiement de sommes supplémentaires. Le D.G. savait que ce changement était très avantageux pour les transporteurs. Il a expliqué que les transporteurs lui avaient fait valoir qu'ils avaient perdu de l'argent lors de l'application des contrats précédents et qu'ils souhaitaient un certain rattrapage. Ainsi, le changement de la norme de kilométrage leur permettrait de récupérer les pertes subies.

Le Comité d'appel ajoute :

*«Passe encore que cette négociation n'ait pas été, à notre avis, à l'avantage de la Commission. Après tout, c'est là affaires d'opinion. Mais il importait par dessus tout que les commissaires soient parfaitement informés de l'existence des modifications à la norme de kilométrage et de ses conséquences. Or, la lecture de la résolution 88-89-5826<sup>1</sup> reflète une autre réalité : un commissaire non averti en infère que la norme de*

*100 kilomètres n'a rien de nouveau.*

*La rédaction sibylline de la résolution 88-89-5826 en ce qui regarde la norme de kilométrage pourrait être passée sous silence si la preuve révélait que les commissaires avaient été informés de l'existence de cette modification lorsqu'ils ont été appelés à voter cette résolution.*

*Mais la preuve prépondérante établit justement le contraire.»*

Le Comité conclut :

*«Le comité ne dispose pas d'une preuve lui permettant de conclure que le directeur général ait été animé d'une intention malhonnête; mais son défaut de souligner pour le bénéfice des commissaires la modification de la norme de kilométrage s'assimilait à de la négligence. Au courant que les commissaires étaient mal à l'aise du fait que le directeur des ressources matérielles était l'époux de l'actionnaire principale de Transport Les Écores Inc. et l'avaient pour cette raison mandaté spécifiquement afin de négocier avec cette compagnie, le directeur général avait le devoir de les informer avec le plus de détails possible des tenants et aboutissants de cette négociation; surtout s'il consentait à une modification d'une norme dont allait directement profiter Transport Les Écores Inc. Son omission de le faire peut, à juste titre, lui être reprochée.»*

<sup>1</sup> La preuve révélait que le D.G. recommandait un projet de résolution qui se lisait comme suit :

*« Que la Commission Scolaire Les Écores signe un contrat d'un an avec chacun des transporteurs au montant de 37 660,90\$ dans le but d'inclure ces deux véhicules respectivement au contrat 06-1986-89 d'Autobus Rive-Nord Inc. et au contrat 05-1986-89 de Transport Les Écores Inc. qui, à leur échéance, devront être négociés de gré à gré pour trois autres années, selon l'indexation accordée par le Ministère du Transport du Québec, et en conformité avec leur devis respectif pour un kilométrage maximum de 100 kilomètres par jour.»*

## B. L'utilisation à des fins personnelles de biens et services

La preuve a révélé que des appareils ménagers, appartenant au D.G. ou à des membres de sa famille, avaient été réparés par des employés de la commission pendant leurs heures normales de travail, en utilisant du matériel de la commission. Les travaux ont été faits à la demande du D.G. et aucun remboursement n'a été payé à la commission.

Le Comité d'appel retient, de plus, que des travaux ont été faits à la résidence et au chalet du D.G., par des employés de la commission sur leur temps normal de travail et, sur le tout, conclut :

*«Il suffit pour l'instant de constater qu'il y avait là inconduite de la part du directeur général. Ce dernier en effet, cela tombe sous le sens commun, n'a pas à tirer un profit personnel de sa position d'autorité à la Commission scolaire. Cela ne signifie pas qu'un employé ne puisse à l'occasion lui rendre service. Mais il importe alors de départager, de dissocier ce service du travail exécuté pour le compte de la Commission scolaire. Lorsqu'un employé rend service «sur le temps de la Commission», et à la requête d'un supérieur hiérarchique contacté par le directeur général, on ne peut parler d'un service personnel rendu à titre gracieux. Un tel incident, particulièrement lorsqu'il ne s'agit pas d'un cas isolé, peut s'assimiler à un abus de confiance, une inconduite sujette à sanction.»*

Le Comité poursuit plus loin en ajoutant :

*«... l'abus d'autorité se doublait d'un abus de confiance, c'est-à-dire l'utilisation d'une situation d'autorité pour tirer un profit personnel des services et compétences d'ouvriers de la Commission.»*

## C. Le respect des politiques de la commission

La preuve a démontré l'existence de plusieurs politiques à la commission, telles :

- politique relative aux inventaires;
- politique concernant les prêts d'appareils;
- politique sur les prêts de services.

Chacune de ces politiques est placée «**sous la responsabilité du directeur général**».

Le Comité constate que le D.G. négligeait d'exiger le rapport d'inventaire requis du D.R.M. et considère que :

*«Ce laxisme dans l'application de la politique d'inventaire n'est sans doute pas la seule cause des actions malhonnêtes posées par Messieurs Lescouarnec et Fournier. Mais il a sûrement contribué à l'émergence d'un sentiment de toute-puissance chez Messieurs Lescouarnec et Fournier, sentiment qui les a conduits à accepter comme normale, la démolition d'un plancher de béton pour garer le véhicule motorisé de Pierre Fournier.*

*Le Comité ne peut non plus ignorer à cet égard que l'inaction du directeur général a pu être perçue à tort ou à raison par Messieurs Lescouarnec et Fournier, comme de la complaisance à leur égard, eux qui avaient rendu directement ou indirectement des services à Monsieur Corbo, par exemple en désignant des employés pour lui procurer des services personnels à son domicile ou à son chalet.*

*Bref, l'inaction du directeur général en matière d'inventaire, son omission d'exiger du directeur du service de l'Équipement un rapport annuel plus détaillé sur cette question, pouvait s'assimiler à de*

la négligence, négligence dont pouvait ou aurait pu tenir compte l'assemblée des commissaires dans sa décision de renvoyer le directeur général.»

Quant à la politique sur les prêts d'appareils, le Comité retient que le D.G. s'était lui-même placé dans une situation de vulnérabilité en acceptant que des employés procèdent avec des matériaux de la commission, à des réparations à son domicile ou sur des biens lui appartenant.

**«Pour cette raison, on ne peut écarter totalement la conclusion de négligence...»**

affirme le Comité d'appel.

Enfin, quant à la politique de prêts de services, le Comité d'appel déclare :

«La conduite du directeur général était alors très certainement répréhensible non seulement parce qu'il contrevenait lui-même à une politique qu'il avait charge de faire respecter, mais encore parce que, ce faisant, il incitait consciemment ou non, ses subalternes à adopter un comportement analogue. En donnant le mauvais exemple, il les portait à croire qu'une telle attitude était normale et tolérable.»

En somme, s'il y a un domaine où l'on peut reprocher au directeur général la violation par d'autres personnes d'une politique de la Commission, c'est bien celui de la politique des prêts de services.»

### 3. LE DROIT

#### A. Les textes

La Loi sur l'instruction publique, L.R.Q. c. I-13.3, attribue au directeur général un certain nombre de responsabilités. Ainsi, à l'article 201, il se voit imposer un devoir d'assistance auprès du Conseil des commissaires et du Comité

exécutif. Il assure la gestion courante des affaires de la commission et veille à l'exécution des décisions des commissaires. Enfin, il exerce toute autre tâche que les commissaires lui confient dans le cadre d'une délégation de pouvoirs ou autrement.

Il doit rendre compte de sa gestion (article 202).

L'article 260 lui impose la responsabilité de tout le personnel de la commission. Cette responsabilité est reprise, de façon spécifique, à l'égard des directeurs d'écoles, à l'article 44.

À ces dispositions de la loi, s'ajoutent celles du Règlement. On y retrouve une disposition qui définit la fonction de directeur général ainsi :

«L'emploi de directeur général d'une commission scolaire comporte la responsabilité totale de la gestion de l'ensemble des programmes et des ressources de l'organisme pour l'ensemble des unités administratives, des établissements et des champs d'activités, conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur.»

#### B. L'étendue de ces textes

##### a) «Le bras droit des commissaires»

Pour le Comité d'appel, la fonction de directeur général constitue :

«... le poste le plus névralgique au sein de cet organisme public... Ouvrant dans une institution de nature politique, il en est le plus haut fonctionnaire. Les commissaires, parce qu'élus par la population, n'ont aucun statut de permanence. Le directeur général quant à lui, représente la stabilité, la pérennité de la Commission. Il doit être le chien de garde des politiques émanant d'elle. Et il doit être en tout temps le bras droit des commissaires.»

#### b) Le devoir d'informer les commissaires

Parce qu'il incarne la permanence, la stabilité au sein de la commission, le directeur général doit fournir aux commissaires toute l'information pertinente à la prise de décision. Les commissaires, dont le mandat est temporaire, ne connaissent pas toutes les politiques adoptées avant leur élection et ne détiennent pas toutes les informations et circonstances ayant précédé leur entrée en fonction. Or, ces politiques et renseignements sont souvent fort pertinents dans le cadre d'une matière dont ils doivent traiter.

Il est donc du devoir du directeur général de fournir « ... **de façon complète et transparente des informations importantes...** » à la prise de décisions des commissaires surtout lorsqu'il sait que les commissaires sont préoccupés par certains aspects délicats d'un dossier, en l'occurrence un conflit d'intérêts.

Le devoir d'informer les commissaires comporte le devoir d'enquêter. Ainsi, lorsque les commissaires expriment leurs préoccupations, leurs soucis face à une situation et qu'ils manifestent leur volonté d'être informés davantage,

*«... ils sont en droit de s'attendre à ce que le directeur général pousse à fond sa quête d'information sur l'ampleur du conflit d'intérêts et prenne toutes les mesures afin d'éliminer les risques liés à son existence.»*

#### c) Le lien de confiance

Parce que le directeur général est le plus haut cadre de l'organisme, parce qu'il est chargé d'appliquer les décisions et les politiques de la commission, parce qu'il assure la permanence et, de ce fait, détient toute l'information pertinente, parce qu'il n'est assujéti à aucune supervision, parce qu'il incarne l'image d'un corps public tant auprès du personnel pour lequel il doit représenter un modèle exemplaire

qu'auprès de la population en général, le lien de confiance entre la commission et son directeur général «**doit être à toute épreuve**».

Si, par sa conduite, ses actions, ses omissions, ses négligences, ses abus ou sa complaisance, ce lien de confiance est rompu, les commissaires sont bien fondés de mettre fin à son emploi.

---

#### 4. CONCLUSION

---

Cette décision marque une étape déterminante dans les rapports du directeur général avec, en amont, les commissaires et, en aval, tout le personnel de la commission.

Les responsabilités et les devoirs du directeur général sont lourds et exigeants, parfois même très délicats. Il lui appartient d'assurer la mise en place systématique de mesures de contrôle et d'encadrement lui permettant de connaître les activités de chacun de ses services. Cela exige l'élaboration, l'adoption et l'application de politiques et de procédures claires et précises, diffusées et publicisées auprès de tout le personnel, afin de bien décrire les droits et les obligations de chacun à tous égards.

Cela exige aussi de la part des commissaires, tant du Conseil que du Comité exécutif, un examen des mécanismes de prise de décision. Afin de s'assurer que toute l'information pertinente leur soit fournie, les commissaires peuvent prévoir des règles applicables à chaque dossier et à chaque matière soumis à leur attention.

Bref, la mise en place de politiques, de règles et de mécanismes de contrôle et de gestion est impérative tant pour l'exécution du mandat des commissaires que celui du directeur général.

Chez Lavery, de Billy, une équipe de droit scolaire compétente, appuyée d'une expérience de 25 ans, est à votre service pour élaborer, avec vous, des mesures de contrôle et de gestion adaptées à votre milieu et à vos besoins.

*Jean Pomminville  
Pierre Daviault  
Dominique Benoît  
François Houde  
Bernard Jacob*

# LAVERY, DE BILLY

AVOCATS

Droit de reproduction réservé.  
Le Bulletin fournit des commentaires généraux destinés  
à notre clientèle sur les développements récents du droit.  
Les textes ne constituent pas un avis juridique.  
Les lecteurs ne devraient pas agir sur la seule foi  
des informations qui y sont contenues.