



LANGLOIS

AVOCATS - LAWYERS

Montréal, le 15 mars 2017

Yann Bernard
T +1 514 282-7838
yann.bernard@langlois.ca

Me France Pedneault
Secrétaire générale
COMMISSION SCOLAIRE DE MONTRÉAL
3737, rue Sherbrooke Est
Montréal (Québec) H1X 3B3

STRICTEMENT CONFIDENTIEL

PAR COURRIEL :
PEDNEAULT.F@CSDM.QC.CA

Objet : Les devoirs et obligations des membres du conseil des commissaires
Notre dossier : 336095.53

Me Pedneault,

La présente donne suite au mandat que vous nous avez confié concernant le sujet mentionné en rubrique.

1. CONTEXTE

La Commission scolaire de Montréal (ci-après la « Commission scolaire ») désire obtenir une opinion juridique sur les devoirs et obligations des membres du conseil des commissaires en regard des accords et dissidences.

Des commissaires ont soulevé des questions d'ordre juridique et éthique en ce qui a trait à la liberté de parole et au droit à la dissidence, tant au sein du conseil des commissaires que sur la place publique. Dans ce contexte, la Commission scolaire veut obtenir un rappel des règles qui doivent gouverner les commissaires dans leurs fonctions, notamment l'obligation de solidarité qui leur incombe à la suite d'une décision adoptée à la majorité des commissaires.

Ci-après nous aborderons les devoirs et obligations d'un commissaire en vertu de la *Loi sur l'instruction publique*¹ (ci-après la « LIP »). Puis, nous traiterons des devoirs et obligations en vertu du *Code d'éthique et de déontologie* (ci-après le « Code d'éthique ») et du *Règlement numéro R200-1* qui porte sur les règles d'assemblée du conseil des commissaires de la Commission scolaire. Enfin, nous concluons sur l'équilibre à atteindre entre les objectifs,

¹ RLRQ c. I-13.3, art. 113 LIP.

DOCUMENT PROTÉGÉ PAR LE SECRET PROFESSIONNEL ET LE PRIVILÈGE RELATIF AU LITIGE



d'un côté, de la LIP et du Code d'éthique et, d'un autre côté, de la protection conférée à la liberté d'expression et d'opinion à titre de droits fondamentaux.

2. ANALYSE

a) **Les devoirs et obligations en vertu de la *Loi sur l'instruction publique***

La Commission scolaire est une personne morale de droit public créée par la LIP qui est administrée par un conseil des commissaires².

La Commission scolaire s'exprime par résolution, laquelle découle d'une décision du conseil des commissaires prise à la majorité des voix exprimées par les membres présents et ayant le droit de vote³. En cas d'égalité des voix exprimées, la Présidente possède une voix prépondérante⁴. À titre individuel, un commissaire n'a donc pas de pouvoir et ne peut engager la Commission scolaire⁵.

Le rôle de la Présidente est de veiller au bon fonctionnement de la Commission scolaire, « en respectant les rôles et responsabilités de chacun »⁶. La Présidente doit s'assurer que la LIP, les règlements et les décisions du conseil soient « fidèlement et impartialement mis à exécution »⁷. Elle agit aussi comme porte-parole officiel de la Commission scolaire⁸.

L'article 177.1 de la LIP prévoit les devoirs et obligations des commissaires :

« 177.1 Les membres du conseil des commissaires doivent agir dans les limites des fonctions et pouvoirs qui leur sont conférés, avec soin, prudence et diligence comme le ferait en pareilles circonstances une personne raisonnable, avec honnêteté, loyauté et dans l'intérêt de la commission scolaire et de la population qu'elle dessert. »

La LIP reprend ainsi en partie les principes établis par *Code civil du Québec* relativement aux obligations des administrateurs d'une personne morale⁹. Selon l'article 322 du *Code civil du Québec*, l'administrateur doit agir avec prudence et diligence ; il doit aussi agir avec honnêteté et loyauté dans l'intérêt de la personne morale.

² Art. 143 LIP.

³ Art. 161 al. 1 LIP.

⁴ Art. 161 al. 2 LIP.

⁵ Par analogie : *Girard c. Saguenay (Ville de)*, 2003 CanLII 24025 (QC CS), paragr. 9 : « Rappelons que la Loi sur les cités et villes prévoit clairement que les membres du conseil municipal ne sont ni des fonctionnaires, ni des employés de la municipalité. Selon la même loi, c'est le conseil municipal qui représente la ville. Comme une municipalité ne peut s'exprimer que par règlement, il s'ensuit que le conseiller, individuellement, ne peut s'engager pour la ville. Il ne peut donc agir pour la municipalité, ni la représenter. »

⁶ Art. 155 al. 1 LIP.

⁷ Art. 155 al. 1 LIP.

⁸ Art. 155 al. 2 LIP.

⁹ L'article 321 du *Code civil du Québec* prévoit : « 321. L'administrateur est considéré comme mandataire de la personne morale. Il doit, dans l'exercice de ses fonctions, respecter les obligations que la loi, l'acte constitutif et les règlements lui imposent et agir dans les limites des pouvoirs qui lui sont conférés. »



Considérant l'importance de l'article 177.1 de la LIP, il nous apparaît utile de d'analyser ses différents volets.

D'abord, les commissaires doivent agir dans les limites des fonctions et pouvoirs qui leur sont conférés par la LIP. Cela signifie que les commissaires ne peuvent aborder des questions qui ne relèvent pas de leur compétence.

La norme de la « personne raisonnable en pareilles circonstances » est celle applicable à toute action d'un commissaire. La « personne raisonnable » incarne ce qui est objectif selon la Cour suprême du Canada :

« [34] [...] La norme ou le critère objectif est appliqué par les tribunaux judiciaires et administratifs en fonction de ce qu'une personne raisonnable ferait ou croirait dans la même situation ou dans les mêmes circonstances.¹⁰ »

En droit civil québécois, la « personne raisonnable » a remplacé l'expression « bon père de famille ». Autrement dit, un commissaire doit agir d'une manière normalement prudente et diligente dans les circonstances. Il ne peut agir de manière excessive ou déraisonnable en vue de nuire à la Commission scolaire, à un autre membre du conseil, à un élève, à un parent, à un membre du personnel ou à un contribuable.

Agir « avec soin, prudence et diligence » signifie qu'un commissaire doit prendre les moyens raisonnables et nécessaires pour se conformer à la LIP et à ses autres obligations légales dans l'exercice de ses fonctions. Le commissaire doit assumer ses responsabilités face à la mission d'intérêt public qui lui incombe; il doit agir avec professionnalisme, ainsi qu'avec vigilance et discernement¹¹. Ainsi, un commissaire doit notamment prendre connaissance de la documentation qui lui est soumise et accorder toute l'attention requise à une proposition¹².

Le devoir de prudence peut commander à un commissaire de vérifier si un renseignement obtenu dans l'exercice de ses fonctions a un caractère confidentiel¹³. Précisons au passage que le défaut d'assister à trois (3) séances ordinaires consécutives du conseil des commissaires pourrait entraîner la fin du mandat d'un commissaire, à moins que le conseil n'accorde un délai de grâce ou décrète que le défaut est dû « à un motif sérieux et hors de son contrôle et ne causant aucun préjudice aux électeurs de la commission scolaire ou de la circonscription de ce commissaire »¹⁴.

De plus, le commissaire doit agir avec honnêteté, loyauté et dans l'intérêt de la Commission scolaire et de la population qu'elle dessert. Ce devoir de loyauté envers la Commission scolaire signifie que les commissaires doivent rechercher le meilleur intérêt de cette dernière¹⁵. Néanmoins, il a été décidé que, en vertu de la LIP, « le principe de la collégialité,

¹⁰ *Saskatchewan (Human Rights Commission) c. Whatcott*, 2013 CSC 11, paragr. 34.

¹¹ *Langlois (Re)*, 2014 CanLII 69948 (QC CMNQ), paragr. 48.

¹² À titre d'exemple, refuser d'avance de considérer toute proposition, quelle qu'elle soit, sur un sujet essentiel à la bonne marche de l'organisation, comme l'adoption du budget (art. 277 LIP), la procédure d'examen des plaintes (220.2 LIP) ou encore le plan triennal de répartition et de destination des immeubles (211 LIP) aurait selon nous des chances significatives d'être considéré comme dérogeant aux devoirs fondamentaux du commissaire découlant de l'article 177.1 LIP.

¹³ *Langlois (Re)*, 2014 CanLII 69948 (QC CMNQ), paragr. 50.

¹⁴ Art. 193 de la *Loi sur les élections scolaires*.

¹⁵ *Langlois (Re)*, 2014 CanLII 69948 (QC CMNQ), paragr. 51.



soit de présenter une façade d'unanimité devant les tiers, ne s'applique pas et personne n'accuserait un commissaire de commettre un geste déloyal en votant contre une proposition adoptée par la majorité, et cela, après un débat public parfois féroce de part et d'autre »¹⁶.

L'« intérêt de la population qu'elle dessert » signifie la perspective d'amélioration des services éducatifs offerts par la Commission scolaire. À cette fin, l'article 176.1 de la LIP prévoit les différents rôles des commissaires :

« **176.1** Les membres du conseil des commissaires exercent leurs fonctions et pouvoirs **en respectant les rôles et responsabilités de chacun et**¹⁷ dans une perspective d'amélioration des services éducatifs prévus par la présente loi et par les régimes pédagogiques établis par le gouvernement. À cette fin, les membres du conseil des commissaires ont notamment pour rôle:

1° dans le cadre de leur participation à la définition des orientations et des priorités de la commission scolaire, d'informer le conseil des commissaires des besoins et des attentes de la population de leur circonscription ou de leur milieu;

1.1° de s'assurer qu'un soutien adéquat soit apporté aux écoles et aux centres¹⁸;

2° de veiller à la pertinence et à la qualité des services éducatifs offerts par la commission scolaire;

3° de s'assurer de la gestion efficace et efficiente des ressources humaines, matérielles et financières dont dispose la commission scolaire;

4° d'exécuter tout mandat que leur confie le conseil des commissaires, sur la proposition du président, visant à informer les membres de ce conseil sur toute question particulière. » [Nous soulignons]

En somme, les commissaires doivent se préoccuper de l'offre des services éducatifs qui est faite à sa population par la Commission scolaire. Un commissaire doit concilier ses opinions personnelles avec sa fonction de représentant, que ce soit à titre de représentant élu de la population d'une circonscription ou à titre de représentant désigné pour les parents du primaire, secondaire ou d'élèves handicapés et d'élèves en difficulté d'adaptation.

Le premier paragraphe de l'article 176.1 précité indique que la participation des commissaires à la définition des priorités de la Commission scolaire comporte une obligation d'information sur les besoins et attentes de la population de leur circonscription ou de leur milieu. Il peut donc y avoir des intérêts opposés sur le territoire de la Commission scolaire, ce qui donne lieu à un débat, voire à l'expression d'une dissidence. Cette dissidence pourra

¹⁶ Commission scolaire des Grandes-Seigneuries c. Laferrière, 2008 QCCS 4541 (appel rejeté), paragr. 32.

¹⁷ Ce passage entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2017 en vertu de la Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique (projet de loi 105) qui a été sanctionnée le 23 novembre 2016. Par ailleurs, cette loi modifie la LIP afin d'accorder notamment à tout commissaire représentant du comité de parents le droit de vote au conseil des commissaires. L'article 148 de la LIP est modifié en ce sens depuis le 23 décembre 2016.

¹⁸ Ce passage entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2017.



même être soulignée à la population que représente un commissaire, par la voie d'une entrevue avec un journaliste, comme nous le verrons ci-après lorsque nous traiterons de la protection conférée à la liberté d'expression et d'opinion à titre de droits fondamentaux.

b) Les devoirs et obligations en vertu du Code d'éthique et de déontologie

L'article 175.1 de la LIP impose au conseil des commissaires l'obligation d'adopter, par règlement, un code d'éthique et de déontologie applicable aux commissaires. Ce Code d'éthique doit notamment traiter des devoirs et obligations des commissaires, même après qu'ils ont cessé d'exercer leurs fonctions.

Dans le respect du contenu minimal exigé par l'article 175.1, les commissaires établissent eux-mêmes les valeurs qu'ils doivent incarner et les règles qu'ils doivent suivre dans l'exercice de leurs fonctions et pouvoirs. Ainsi, les commissaires doivent posséder des attitudes personnelles et collectives qui permettent l'accomplissement de la mission de la Commission scolaire.

L'article 175.1 prévoit également que le code est accessible au public et qu'un rapport annuel doit être publié par la Commission scolaire, lequel rapport doit faire état du « *nombre de cas traités et de leur suivi, des manquements constatés au cours de l'année par les instances disciplinaires, de leur décision et des sanctions imposées par l'autorité compétente ainsi que du nom des commissaires déchus de leur charge par un tribunal au cours de l'année* ». Une reddition de compte est donc effectuée afin d'assurer la confiance de la population desservie par la Commission scolaire.

Selon son dernier alinéa, l'article 175.1 de la LIP « ne doit pas être interprété comme permettant de limiter la liberté d'expression inhérente à la fonction d'un commissaire ».

Concernant les enjeux soulevés par le contexte de la présente opinion, le Code d'éthique¹⁹ prévoit les devoirs et obligations suivants :

« ARTICLE 3 - LOYAUTÉ

Un commissaire doit avoir un comportement digne et compatible avec l'exercice de ses fonctions, de façon à protéger la crédibilité et la réputation de la Commission.

[...]

ARTICLE 5 - DISCRÉTION

Un commissaire est tenu, tant pendant son mandat qu'après son expiration, à la discrétion sur ce dont il a connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et il est tenu, à tout moment, de respecter le caractère confidentiel de l'information ainsi reçue.

¹⁹ Règlement numéro R1998-5 concernant le Code d'éthique et de déontologie des commissaires de la Commission scolaire de Montréal (C.P. 3 juin 1998 rés. XXIV; C.C. 5 novembre 2008 rés. XII).



ARTICLE 6 - RESPECT DES RÈGLES

Un commissaire doit respecter les règlements, politiques et procédés en usage au Conseil des commissaires de la Commission. » [Nous soulignons]

Certaines remarques peuvent être faites sur ces devoirs et obligations.

Concernant le devoir de loyauté prévu par l'article 3, l'affaire *Commission scolaire des Grandes-Seigneuries c. Laferrière*²⁰ nous apparaît pertinente. Dans cette affaire, un commissaire était opposé à l'imposition de certains frais scolaires aux parents par la commission scolaire où il siégeait. Ce commissaire a agi par la suite à titre de représentant d'un recours collectif dont le but était la cessation de toute mesure de réclamation de ces frais en plus du remboursement de ceux déjà versés. Ce commissaire refusant de démissionner de sa fonction la commission scolaire avait entrepris un recours afin de le faire déclarer inhabile à siéger à titre de commissaire pour cause d'inconduite en vertu de l'article 306 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*²¹. La commission scolaire prétendait, d'une part, qu'il s'était placé dans une situation de conflit de loyauté et, d'autre part, qu'il avait agi à l'encontre des intérêts de la Commission scolaire.

Le juge Riordan de la Cour supérieure a rejeté ce recours. Il rappelle que la destitution d'un administrateur dûment et démocratiquement élu représente un geste de grande exception qui ne doit être décidé qu'avec prudence et en stricte conformité avec la loi. Dans la présente affaire, les quatre critères d'une inconduite au sens de l'article 306 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* n'étaient pas satisfaits selon la Cour²².

Il est cependant intéressant de souligner que le juge Riordan avait considéré que les deux premiers critères étaient satisfaits. En effet, il juge que le commissaire aurait dû, avant d'agir par voie judiciaire, débattre la question publiquement au conseil. Il avait donc commis un geste qui s'éloigne de la norme qu'il devait respecter. On peut aussi présumer qu'un certain avantage moral avait motivé son geste. Le juge écrit :

²⁰ *Commission scolaire des Grandes-Seigneuries c. Laferrière*, 2008 QCCS 4541 (appel rejeté).

²¹ L'article 176 de la LIP renvoie à l'article 306 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*.

²² Selon l'article 306 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, un élu qui, sciemment, pendant la durée de son mandat, profite de son poste pour commettre une malversation, un abus de confiance ou une autre inconduite est inhabile à exercer sa fonction. Un simple geste de mauvaise administration ou une simple irrégularité administrative ne constitue pas une inconduite (*Bourbonnais c. Parenteau*, 2007 QCCA 1841, paragr. 28). Le geste posé par un élu doit s'éloigner de la norme à laquelle on doit s'attendre d'une personne exerçant une fonction publique et être posé en vue de lui procurer, directement ou indirectement, un avantage matériel ou moral (*Bourbonnais c. Parenteau*, 2007 QCCA 1841, paragr. 29). Dans l'affaire *Québec (Procureur général) c. Beaudin*, 2011 QCCA 2294, la Cour d'appel aurait conclu à l'inconduite du maire si ce dernier avait demandé et obtenu que son entrée privée soit déneigée par un employé municipal avec l'équipement de la municipalité (paragr. 37 de l'arrêt). La Cour d'appel a aussi jugé que constitue une inconduite le fait pour un élu de proposer un amendement au règlement de zonage afin de permettre l'usage du salon de coiffure de sa fille dans la zone où il est situé, même si l'élu croyait que sa fille avait des droits acquis (*Fortin c. Gadoury*, 1995 CanLII 5381 (QCCA)).



« [41] Force est de constater que le comportement de Laferrière en l'espèce est loin de celui auquel on doit s'attendre d'une personne exerçant une fonction publique.

[42] Même s'il voulait avant tout protéger l'intérêt de la population desservie par la Commission, Laferrière n'a pas suivi une démarche appropriée dans sa poursuite de cet objectif. Il est pour le moins surprenant et inhabituel qu'une personne dans sa position déclare la guerre contre l'organisme qu'il est censé aider à gérer sans d'abord donner l'opportunité à ses collègues de se prononcer officiellement sur la question. » [Nous soulignons]

Le manque de loyauté du commissaire dans cette affaire ne pouvait constituer selon la Cour une inconduite justifiant une ordonnance d'inhabilité, mais il aurait pu justifier une plainte en vertu du code d'éthique et de déontologie de cette commission scolaire.

Concernant l'obligation de discrétion prévue par l'article 5, il faut faire remarquer qu'il ne pourrait y avoir atteinte à l'obligation de confidentialité et de discrétion lorsqu'un commissaire communique des informations déjà publiques lors d'une entrevue avec un journaliste²³.

Quant au respect des règles de la Commission scolaire prévu par l'article 6, nous soulignons notamment le Règlement numéro R200-1 qui porte sur les règles d'assemblée du conseil des commissaires de la Commission scolaire de Montréal. Ce Règlement prévoit les différentes règles de fonctionnement des séances du conseil des commissaires, et ce, afin d'assurer un « déroulement ordonné, efficace et démocratique ». Entre autres choses, le Règlement prévoit la mécanique du dépôt d'une proposition au conseil et les pouvoirs de la présidente sur le déroulement des délibérations et le décorum. Un commissaire doit exercer son droit de parole dans le respect de ces règles. Plus particulièrement, le deuxième alinéa de l'article 22 traite de la critique d'une décision prise par le conseil des commissaires :

« Aucun commissaire ne peut critiquer une décision du Conseil, ni utiliser la période réservée aux commissaires pour reprendre un plaidoyer ou un commentaire qui ne traduirait pas la décision majoritaire; ceci à l'exception des commissaires-parents, qui n'ont pas le droit de vote et dont le rôle est de donner l'avis des parents sur les projets débattus au Conseil des commissaires, puisqu'ils n'ont pas d'autre façon d'inscrire officiellement leur position au procès-verbal. Cependant, il peut demander que soit reconsidérée une décision prise au cours d'une même séance du Conseil, à la condition qu'il ait voté à l'appui de la résolution adoptée. » [Nous soulignons]

D'abord, l'exception des commissaires-parents ne s'applique plus depuis le 23 décembre 2016 à la suite de l'entrée en vigueur de la modification de l'article 148 de la LIP ayant l'effet de leur accorder le droit de vote²⁴. Ensuite, il nous semble que cette prohibition de toute critique à l'endroit des décisions ne saurait être absolue, comme nous l'exposerons ci-après.

²³ Moreau (Re), 2012 CanLII 81160 (QCCMNQ).

²⁴ Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique (projet de loi 105).



c) La liberté d'expression et d'opinion d'un commissaire

Toute personne a le droit de s'exprimer librement. Ce droit à la liberté d'expression et d'opinion est garanti par la *Charte canadienne* (art. 2 b), ainsi que par la *Charte des droits et libertés de la personne du Québec* (art. 3). Cette liberté d'expression et d'opinion peut notamment être exercée au sein du conseil des commissaires ou dans ses comités.

Au Québec, la liberté d'expression et d'opinion garantie par l'article 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne du Québec* peut être limitée conformément à l'article 9.1 de la Charte « dans le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec ». Chaque situation devra être analysée à son mérite afin de conclure ou non à la justification d'une atteinte aux droits fondamentaux d'un commissaire. L'intérêt public que soulève la prise de position à titre de commissaire renforce nécessairement l'exercice de la liberté d'expression et d'opinion. Toutefois, l'interdiction de communiquer un discours haineux, par exemple, serait une atteinte justifiée²⁵.

En milieu scolaire, le rôle d'un commissaire est notamment de représenter la population, qu'il s'agisse d'électeurs ou de parents. À cette fin, il jouit d'un droit de parole, il peut critiquer, commenter, débattre et exprimer sa dissidence avec la décision prise à la majorité des voix. Cette liberté d'expression est essentielle à l'exercice de la démocratie scolaire²⁶. Un commissaire est donc évidemment libre de voter en faveur ou contre une proposition soumise au conseil. Même lorsqu'elles sont nombreuses et allant dans le sens contraire des décisions prises par la majorité, les interventions d'un commissaire sont des prérogatives essentielles à l'exercice de toute démocratie²⁷ et ne doivent être limitées qu'avec circonspection, et essentiellement pour éviter les abus et permettre une saine vie démocratique.

À défaut de jurisprudence signifiante dans le domaine scolaire, il nous apparaît pertinent de tirer des enseignements des précédents traités par les tribunaux en matière de démocratie municipale. Nous privilégions cette analogie à celle d'un administrateur public au sens du *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics*²⁸ ou à celle d'un administrateur d'une personne morale de droit privé.

D'abord, une municipalité est aussi une personne morale de droit public²⁹. Par analogie avec les élections municipales, les commissaires sont élus au suffrage universel ou désignés par le comité de parents. L'article 4 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* s'apparente d'ailleurs à l'article 175.1 de la LIP :

« 4. Le code d'éthique et de déontologie énonce les principales valeurs de la municipalité en matière d'éthique; parmi ces valeurs, les suivantes doivent être énoncées :

1° l'intégrité des membres de tout conseil de la municipalité;

²⁵ *Saskatchewan (Human Rights Commission) c. Whatcott*, 2013 CSC 11.

²⁶ Par analogie : *Lalande (Re)*, 2016 CanLII 6482 (QCCMNQ), paragr. 87.

²⁷ *Renaud (Re)*, 2015 CanLII 58731 (QCCMNQ), paragr. 33 et 35.

²⁸ RLRQ c. M-30, r. 1, art. 2.

²⁹ Art. 13 de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* : « La municipalité locale est une personne morale de droit public formée des habitants et des contribuables de son territoire. »



2° *l'honneur rattaché aux fonctions de membre d'un conseil de la municipalité;*

3° *la prudence dans la poursuite de l'intérêt public;*

4° *le respect envers les autres membres d'un conseil de la municipalité, les employés de celle-ci et les citoyens;*

5° *la loyauté envers la municipalité;*

6° *la recherche de l'équité.*

Les valeurs énoncées dans le code doivent guider les membres de tout conseil de la municipalité dans l'appréciation des règles déontologiques qui leur sont applicables. » [Nous soulignons]

Ensuite, l'article 176 prévoit les cas d'inhabilité d'un commissaire et réfère directement aux dispositions de *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*³⁰, notamment à l'article 306 pour la notion d'inconduite. Ce faisant, la règle supplétive de l'article 329 du *Code civil du Québec*, qui permet de destituer un administrateur, ne s'applique pas à une commission scolaire.

De plus, les commissaires ne sont pas des administrateurs publics assujettis au *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics*. Il existe donc des différences importantes avec les obligations d'un administrateur d'une université, par exemple. Dans ce Règlement, il est prévu qu'un administrateur public contribue à la réalisation de la mission de l'État et à la bonne administration de ses biens³¹. Cette contribution doit « être faite, dans le respect du droit, avec honnêteté, loyauté, prudence, diligence, efficacité, assiduité et équité »³². Il est cependant intéressant de souligner que ce régime distinct prévoit lui aussi certaines limites à l'obligation de discrétion :

« 6. L'administrateur public est tenu à la discrétion sur ce dont il a connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et est tenu, à tout moment, de respecter le caractère confidentiel de l'information ainsi reçue.

*Cette obligation n'a pas pour effet d'empêcher un administrateur public représentant ou lié à un groupe d'intérêts particulier de le consulter ni de lui faire rapport, sauf si l'information est confidentielle suivant la loi ou si le conseil d'administration exige le respect de la confidentialité.*³³ » [Nous soulignons]

³⁰ RLRQ, c. E-2.2.

³¹ Art. 4 al. 1 du *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics*.

³² Art. 4 al. 2 du *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics*.

³³ Voir également l'article 12 : « 12. L'administrateur public ne peut utiliser à son profit ou au profit de tiers l'information obtenue dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.

Cette obligation n'a pas pour effet d'empêcher un administrateur public représentant ou lié à un groupe d'intérêts particulier de le consulter ni de lui faire rapport, sauf si l'information est confidentielle suivant la loi ou si le conseil d'administration exige le respect de la confidentialité. »



Enfin, l'article 321 du *Code civil du Québec* prévoit qu'un administrateur doit agir dans le respect des obligations que la loi lui impose et dans les limites des pouvoirs qui lui sont conférés. Il faut donc se référer aux dispositions de la LIP pour connaître l'ampleur des devoirs et obligations d'un commissaire. Cet élément est important et ne permet pas d'appliquer intégralement les principes établis pour les administrateurs d'une personne morale de droit privé, laquelle ne concerne pas l'intérêt public ni l'application d'une loi d'ordre public. Ainsi, au sein d'une personne morale de droit privé, l'administrateur doit agir avec pour seul objectif l'intérêt de la compagnie, et non les intérêts d'une autre personne, groupe ou entité. À cet égard, dans l'affaire *Ordre des ingénieurs du Québec c. Granger*, la Cour supérieure écrivait que « l'administrateur n'est pas là de façon à défendre les intérêts des membres qui l'ont élu, mais ceux de la personne morale »³⁴.

Nous sommes donc d'avis que la liberté d'expression observée en démocratie municipale s'apparente davantage à celle qui doit prévaloir dans une commission scolaire.

Dans l'arrêt *Prud'homme c. Prud'homme*, la Cour suprême a statué que le pouvoir de critiquer les élus municipaux fait partie intégrante des débats démocratiques :

« [42] La liberté d'expression revêt une singulière importance puisque le rôle de cet élu est intimement lié à la pérennité de la démocratie municipale. L'élu municipal est en quelque sorte le porte-voix de ses électeurs : il transmet leurs doléances à l'administration, d'une part, et les informe de l'état de cette administration, d'autre part. Son droit de parole ne saurait être limité sans conséquences négatives sur la vitalité de la démocratie municipale, comme le souligne le professeur P. Trudel dans un article intitulé « Poursuites en diffamation et censure des débats publics. Quand la participation aux débats démocratiques nous conduit en cour » (1998), 5 B.D.M. 18, p. 18 :

La démocratie municipale suppose la confrontation des points de vue et les débats ouverts, parfois vigoureux et passionnés. Les échanges sur des matières controversées ne peuvent exister que dans un climat de liberté. Si les règles entourant le déroulement de pareils débats sont appliquées de manière à laisser craindre à ceux qui y participent d'être traînés devant les tribunaux, au moindre écart, la probabilité qu'ils choisissent de se retirer de la chose publique s'accroît.

[43] Cette liberté de parole n'est toutefois pas absolue. Elle est limitée, entre autres, par les exigences du droit d'autrui à la protection de sa réputation. [...]» [Nous soulignons]

Dans une affaire entre vieux adversaires de politique municipale mettant en cause la publication d'une lettre dans un journal, la Cour d'appel du Québec a écrit qu'« il n'est pas

³⁴ *Ordre des ingénieurs du Québec c. Granger*, 2010 QCCS 5879, paragr. 92. Dans cette affaire, une injonction interlocutoire avait été rendue, notamment pour le motif que les administrateurs n'étaient pas solidaires des décisions prises par les autres administrateurs de l'Ordre et qu'ils portaient atteinte à la réputation de l'Ordre. Voir également : *Fraternité des policières et policiers de Montréal c. Trudeau*, 2012 QCCS 4056, appel rejeté dans 2013 QCCA 2079.

³⁵ *Prud'homme c. Prud'homme*, 2002 CSC 85, paragr. 42.



interdit, dans un système démocratique, de critiquer les choix politiques de ses adversaires »³⁶.

Le contexte politique a aussi déjà été considéré afin de rejeter une plainte faite en vertu du code d'éthique et de déontologie :

« [92] La Commission constate que cette demande d'enquête qui est dirigée contre le conseiller municipal Bourassa, s'inscrit dans un contexte politique particulier et elle a pour but de mettre de la pression sur un élu que l'on perçoit comme un adversaire et que l'on veut éloigner. Il ne s'agit certes pas là, des objectifs de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale.³⁷ »

Dans l'affaire *Langlois*³⁸, la Commission municipale du Québec a conclu qu'un conseiller municipal et candidat à la mairie avait manqué à ses obligations déontologiques, puisqu'il avait rendu publique la valeur d'un terrain qu'une ville cherchait à acquérir et à revendre. Le conseiller privilégiait la voie de l'appel d'offres public, plutôt que celle d'une vente de gré à gré. Pour faire valoir son point de vue, il avait rencontré les journalistes des médias locaux, leur mentionnant au passage les résultats d'un rapport d'évaluation adressé à la Ville. En communiquant cette information qui a été diffusée dans un journal, le conseiller avait nuit aux négociations menées par la Ville, contrairement à l'intérêt de cette dernière. Son intérêt de candidat à la mairie était malheureusement passé avant l'intérêt général de la Ville.

Dans l'affaire *Chiasson*³⁹, un conseiller municipal dissident avait livré son point de vue à un journaliste. La Commission municipale du Québec avait rappelé que la liberté d'expression d'un élu doit s'exercer dans le respect de son code d'éthique et de déontologie⁴⁰. Ainsi, un « juste équilibre » doit être trouvé entre les droits et obligations d'un élu. Dans cette affaire, le conseiller municipal n'avait pas transmis d'informations inexacts ou confidentielles au journaliste⁴¹. Il n'avait donc enfreint aucune règle de son code d'éthique et de déontologie selon la Commission municipale.

En somme, on observe que le droit à la libre discussion est protégé par les tribunaux afin d'assurer la vitalité de la démocratie⁴². À cet égard, il est utile de rappeler que le dernier alinéa de l'article 175.1 de la LIP prévoit que l'obligation d'adopter un code d'éthique et de déontologie « ne doit pas être interprété[e] comme permettant de limiter la liberté d'expression inhérente à la fonction d'un commissaire ».

Un commissaire pourra donc exercer sa liberté d'expression à l'intérieur des instances de la Commission⁴³, mais il pourra également le faire à l'extérieur, et notamment auprès des

³⁶ *Chenail c. Lavigne*, 2011 QCCA 862, paragr. 23; dans cette affaire, une lettre ouverte avait été publiée dans un journal local à l'aube des élections municipales.

³⁷ *Bourassa (Re)*, 2012 CanLII 19253 (QC CMNQ). Voir également *Benedetti (Re)*, 2013 CanLII 9284 (QC CMNQ), paragr. 49; *Moreau (Re)*, 2012 CanLII 81160 (QC CMNQ), paragr. 92.

³⁸ *Langlois (Re)*, 2014 CanLII 69948 (QC CMNQ).

³⁹ *Chiasson (Re)*, 2014 CanLII 713 (QC CMNQ).

⁴⁰ *Chiasson (Re)*, 2014 CanLII 713 (QC CMNQ), paragr. 91.

⁴¹ *Chiasson (Re)*, 2014 CanLII 713 (QC CMNQ), paragr. 92.

⁴² *Prud'homme c. Prud'homme*, 2002 CSC 85, paragr. 84.

⁴³ À cet égard, l'article 22 du *Règlement numéro R200-1* portant sur les règles d'assemblée du conseil des commissaires (précité, p. 7) peut selon nous être appliqué à l'interne pour restreindre, mais dans une mesure raisonnable seulement, les débats tenus au sein du conseil lui-même, avec pour objectif



médias, dans la mesure où il ne contrevient pas à une obligation du Code d'éthique de la Commission scolaire.

Le commissaire devra notamment indiquer qu'il parle en son nom personnel, sauf s'il a obtenu un mandat du conseil des commissaires de s'exprimer au nom de la Commission scolaire. De cette manière, le commissaire ne donnera pas l'apparence d'empiéter sur le rôle de porte-parole officiel de la Commission scolaire qui incombe à la Présidente en vertu de la LIP⁴⁴.

Enfin, il ne devra pas s'exprimer d'une manière remettant en cause la crédibilité de la Commission ou affectant sa réputation, tel que le prévoit l'article 3 du Code d'éthique de la Commission scolaire. Ainsi, le fait de participer à une campagne de dénigrement sur la place publique ou de colporter des faussetés pourrait constituer une telle limite; il s'agit alors d'une question de preuve⁴⁵.

3. CONCLUSIONS

Le rôle d'un commissaire est de représenter la population, qu'il s'agisse d'électeurs ou de parents dans la poursuite du bien du système scolaire. À cette fin, il jouit d'un droit de parole, il peut critiquer, commenter, débattre et exprimer sa dissidence avec la décision prise à la majorité des voix. Même lorsqu'elles sont nombreuses et allant dans le sens contraire des décisions prises par la majorité, les interventions d'un commissaire doivent normalement être permises car le commissaire peut, et doit, exercer librement son droit de vote, en son âme et conscience. Le commissaire doit cependant agir dans les limites des fonctions et pouvoirs qui lui sont conférés, avec soin, prudence et diligence comme le ferait en pareilles circonstances une personne raisonnable, avec honnêteté, loyauté et dans l'intérêt de la commission scolaire et de la population qu'elle dessert⁴⁶. De plus, le commissaire doit se conformer au Code d'éthique de la Commission scolaire, lequel porte aussi sur des devoirs et obligations qui lui incombent dans l'exercice de sa fonction. Enfin, toute obligation de loyauté, de discrétion ou de solidarité ne devrait pas être interprétée de manière à limiter indûment la liberté d'expression et d'opinion d'un commissaire.

L'exercice de ces droits fondamentaux requiert cependant une analyse de chaque cas. Nous sommes d'avis que l'esprit de la LIP et l'intérêt public sont des éléments qui devraient favoriser l'exercice de la liberté d'expression et d'opinion d'un commissaire, que ce soit à l'intérieur du conseil des commissaires ou sur la place publique. Néanmoins, la communication d'un renseignement confidentiel ou de propos haineux, diffamatoires, qui dénigreraient la Commission scolaire ou porteraient atteinte à l'intérêt de cette dernière sont des exemples de situations permettant de conclure à une limite raisonnable et justifiée à ces droits fondamentaux d'un commissaire. Il existe donc des situations où les obligations de loyauté, de discrétion et de solidarité s'appliquent entièrement aux propos d'un commissaire sur la place publique. Dans tous les cas, le commissaire devra indiquer qu'il s'exprime en

l'équilibre entre le droit de chaque commissaire d'exprimer son point de vue et la nécessité d'éviter les redites inutiles et la répétition des débats sur une question ayant déjà fait l'objet d'une décision.

⁴⁴ Art. 155 al. 2 LIP.

⁴⁵ *Trudeau c. Fraternité des policières et policiers de Montréal*, 2013 QCCA 2079.

⁴⁶ Art. 177.1 LIP.

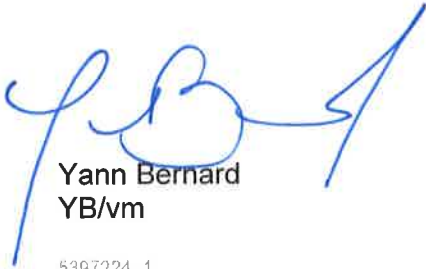


son nom personnel afin d'éviter toute apparence d'empiétement sur le rôle de porte-parole officiel de la Commission scolaire qui incombe à la Présidente en vertu de la LIP⁴⁷.

Nous espérons que cette opinion répond à vos interrogations et vous invitons à communiquer avec le soussigné pour toute question additionnelle.

Espérant le tout à votre entière satisfaction, nous vous prions d'agréer, chère consœur, nos salutations distinguées.

Langlois avocats, S.E.N.C.R.L.



Yann Bernard
YB/vm

5397224_1

⁴⁷ Art. 155 al. 2 LIP.