

Les Cahiers de droit

Le régime juridique des avis en Droit scolaire

Patrice Garant



Volume 11, Number 2, 1970

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1004812ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1004812ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this note

Garant, P. (1970). Le régime juridique des avis en Droit scolaire. *Les Cahiers de droit*, 11(2), 272–278. <https://doi.org/10.7202/1004812ar>

Tous droits réservés © Université Laval, 1970

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

Érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

Le régime juridique des avis en Droit scolaire

Le régime juridique des avis que doivent donner les corps publics pose souvent aux administrateurs publics comme aux praticiens des problèmes insolubles. Qu'advient-il si l'on oublie ou néglige de donner un avis prévu par la loi, ou si l'on donne cet avis tardivement. Notre Droit pousse-t-il le formalisme jusqu'à infliger des nullités absolues susceptibles de gêner l'administration de la chose publique ou tente-t-il d'adopter une solution plus souple, susceptible de concilier la protection des administrés et des administrateurs, ainsi que les exigences d'efficacité inhérente au service public ; car si les actes des corps publics sont, dans de nombreux cas, assujettis à une certaine publicité, c'est pour réaliser ces trois objectifs.

Une étude du régime juridique de la publicité des actes des corps publics présente un intérêt indéniable même si elle se limite à une catégorie particulière de corps publics, en l'occurrence les corporations scolaires régies par la *Loi de l'instruction publique*. Cette loi exige en effet que des avis soient donnés pour divers actes de la corporation scolaire ou divers événements ou actes intéressant celle-ci ; ces avis sont de trois sortes : l'avis public, l'avis spécial et l'avis dans la Gazette officielle du Québec.

Le régime juridique des avis en Droit scolaire repose sur deux règles fondamentales qu'il ne faut jamais perdre de vue. A moins d'indication contraire dans la loi, le défaut, l'insuffisance ou un vice de forme d'un avis ne rend un acte ou une procédure qu'annulable, et ne peut pas être invoqué par celui qui a eu connaissance de la chose pour laquelle l'avis est prescrit (art. 8). Cette disposition ne fait que confirmer la jurisprudence en Droit administratif à l'effet qu'un acte d'une autorité publique est inapplicable, à moins qu'il ne soit publié ou à moins qu'on puisse faire la preuve que l'administré concerné en a pris connaissance préalablement « at any material time »¹. Dans le cas où il n'y a pas eu de publication, il appartient à l'autorité administrative de faire la preuve que l'acte a été néanmoins porté à la connaissance du public et de l'administré concerné, et que celui-ci en a été suffisamment informé².

Si l'on tient compte des règles du Droit administratif général, il faut

¹ *Rex v. Ross*, [1945] 3 D.L.R. 574; décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique qui confirme la jurisprudence anglaise en cette matière; *Johnson v. Sargan and Sons*, [1918] 1 K.B. 101; *Brightman and Co. v. Tate*, [1919] 1 T.L.R. 209 (K.B.).

² Voir la jurisprudence sur cette question en Droit administratif général: *Régina v. Sheer Metalcraft*, [1954] 1 Q.B. 586; *Simonds v. Newell*, [1953] 2 All E.R. 38; *Rose v. The Queen*, (1960) 22 D.L.R. (2^d) 633 (Cour d'appel de l'Ontario).

interpréter l'art. 8 de la façon suivante : l'administré doit faire la preuve du défaut, du vice de forme ou de l'insuffisance de l'avis ; il en résulte une présomption qu'il n'a pu avoir une « connaissance de la chose pour laquelle l'avis est prescrit » ; l'Administration peut détruire cette présomption en prouvant que malgré la carence de l'avis, l'administré était suffisamment informé de la « chose », c'est-à-dire de l'événement ou de l'acte qui allait survenir.

Dans la computation des délais, le jour de la signification de l'avis et celui qui est fixé par cet avis ne comptent pas ; cette règle déroge donc aux règles de calcul des délais du *Code de procédure civile*³, et s'applique surtout dans le cas de l'avis spécial.

A. L'avis public

Dans le cas de l'avis public, il importe de distinguer l'avis qui est préalablement requis à la passation de certains actes et l'avis qui vient après la passation d'un acte et souvent en suspend l'entrée en vigueur.

L'avis public préalable est une formalité requise dans certains cas, tels le dépôt de la liste des électeurs, l'annonce de la tenue d'un scrutin électoral, le dépôt du rôle d'évaluation, etc...⁴ ; il s'agit alors d'actes ou d'événements intéressant la corporation scolaire. Cet avis, qui a alors pour objet de convoquer une assemblée publique ou d'informer le public, doit être publié au moins sept jours francs avant la date où se produira l'événement en question, à moins qu'il ne soit statué autrement par quelque autre disposition de la loi (art. 304). Le défaut ou l'insuffisance de cet avis ne rend cependant qu'annulable les actes subséquemment entrepris à moins d'indication contraire de la loi ; celui qui a eu « connaissance de la chose pour laquelle l'avis est prescrit ne peut se prévaloir du défaut, du vice de forme ou de l'insuffisance de cet avis » (art. 8). La preuve de la publication de cet avis peut se faire par témoins⁵.

Les résolutions les plus importantes de la corporation doivent aussi être portées à la connaissance du public par un avis public émanant du secrétaire-trésorier dans les 15 jours qui suivent leur adoption. Ce sont les résolutions relatives à l'établissement des arrondissements, au changement des limites d'arrondissements existants, à la réunion due à la division d'arrondissements, à la détermination de l'emplacement d'une école, à l'acquisition d'un terrain pour cet emplacement⁶, à la construction, l'agrandissement ou la réparation

³ *Clarke v. Jacques*, (1900) 3 R.P. 12 (C. Prov.) ; *Rodrigue v. Hall et Commissaires d'écoles de Saint-Georges de Beauce*, [1964] R.L. 334 (C. Prov.).

⁴ *Cas principaux où l'avis public est requis* : S.R.Q. 1964, c. 233,
 Art. 107-108 : Dépôt de la liste des électeurs.
 Art. 110 : Séance des commissaires pour revision de la liste électorale.
 Art. 129 : Mise en candidature.
 Art. 137 : Tenue d'un scrutin avec la liste des candidats.
 Art. 228 : Vente à l'enchère de propriété de la corporation.
 Art. 373-377 : Dépôt du rôle d'évaluation.
 Art. 382 : Amendement au rôle d'évaluation.
 Art. 380 : Examen du rôle d'évaluation.
 Art. 391-392 : Dépôt du rôle de perception.
 Art. 406 : Saisie et vente de meubles pour taxe.

⁵ *Commissaires d'écoles de la municipalité des Ecors v. Montreal Crushed Stones Ltd. et The Sun Trust*, (1924) 62 C.S. 304.

⁶ *Commissaires d'écoles de Sainte-Rose v. Charbonneau*, [1953] C.S. 477.

des immeubles⁷, à l'aliénation des immeubles dont la valeur marchande excède \$1,000, aux emprunts autres que les emprunts temporaires sur billet, ainsi qu'aux hypothèques (art. 312)⁸. Ce sont en outre les résolutions relatives à l'imposition d'une cotisation provisoire avant l'approbation du budget par le ministre (art. 396a) ou d'une cotisation spéciale pour l'achat d'un emplacement, la construction, l'agrandissement, la réparation ou l'entretien des immeubles, pour l'acquisition ou la réparation du mobilier scolaire (art. 312).

La publication d'un tel avis est considéré par la loi comme une condition de « l'entrée en vigueur » de la résolution (quinze jours après). S'agit-il d'une condition de la validité de la résolution ou d'une condition suspensive qui peut être couverte subséquemment ? La Cour d'appel du Québec a tout d'abord décidé en 1922 que le défaut de publication ne faisait que retarder la mise en vigueur de la résolution sans affecter sa validité⁹. En 1939 cependant, le même tribunal dans une décision majoritaire, soutint que le défaut de publication régulière dans les délais prescrits entraînait la nullité de la résolution, de telle sorte « qu'une publication faite postérieurement à une action en nullité ne peut valider ces résolutions qui étaient atteintes dès leur origine d'un vice radical »¹⁰; deux juges dissidents appuyèrent cependant la jurisprudence de 1922¹¹.

En 1953, la Cour supérieure reprit la solution de la jurisprudence de 1922¹² dans une décision qui fut confirmée par la Cour d'appel et la Cour suprême du Canada¹³; dans une autre affaire, la Cour supérieure laissa entendre qu'on peut remédier à ce défaut¹⁴. En 1964 et en 1965, la Cour supérieure

⁷ *Dumont v. Commissaires d'écoles pour la municipalité de Sainte-Pie-de-Guise*, [1945] C.S. 346: l'obligation n'existe que pour les travaux de construction, d'agrandissement ou de réparation, et non pour les travaux d'entretien tels « le peinturage du bâtiment et en outre de menus travaux rendus nécessaires par un usage normal, tel le remplacement d'une porte et de quelques planches, la réfection d'une tête de cheminée détériorée par les intempéries ».

⁸ *Cormier v. Commissaires d'écoles de la municipalité de Contrecoeur (Verchères)*, [1963] R.L. 412 (C. Prov.).

⁹ *Neville v. School Trustees of New Glasgow*, (1922) 33 B.R. 140. J. GREENSHIELDS, « [...] it will be observed that the failure to make the publication does not destroy the resolution » (p. 142); J. HOWARD: « The resolution [...] was therefore not *ultra vires*. Neither was it null *ab initio* for any other reason disclosed in the record » (p. 147); J. BERNIER: « Il ne s'agit donc pas ici d'une nullité absolue des résolutions, et on ne peut regarder celles-ci comme *ultra vires* des pouvoirs des syndics [...] je crois qu'il était possible de confirmer ces résolutions comme on l'a fait » (p. 152).

¹⁰ *Commissions d'écoles de la municipalité de Saint-Edouard v. Bisailon et Girard*, (1939) 67 B.R. 399: les contrats relatifs à l'acquisition d'un terrain et à la construction d'une école autorisés par cette résolution sont nuls et une injonction est accordée pour empêcher l'exécution des travaux.

¹¹ Les juges LÉTOURNEAU et BARCLAY, *ibidem*, pp. 419, 420.

¹² *Lebel v. Comm. d'écoles de Montmagny*, [1963] R.L. 549, J. LACROIX (p. 558): « Avec grande déférence, je serais porté à m'en tenir à l'opinion de la Cour du Banc du Roi dans la cause *Neville v. School Trustees of New Glasgow*, 33 B.R. 140 ».

¹³ [1954] B.R. 824 et [1955] R.C.S. 298.

¹⁴ *Comm. d'écoles de Sainte-Rose v. Charbonneau*, [1953] C.S. 477: le tribunal refusa de considérer le droit de la corporation à l'expropriation, parce qu'au moment de l'enquête, l'avis n'avait pas encore été publié, ce qui laisse entendre qu'entre la requête et l'enquête, la corporation aurait pu publier l'avis et demander une remise de l'enquête; le tribunal confirma la décision *Neville* de 1922.

confirma de nouveau sa décision de 1953¹⁵ ; enfin, en 1966, la Cour provinciale réaffirma la même règle en autorisant de porter une résolution en appel avant même qu'elle ne soit publiée, ce qui semble clairement indiquer la volonté de la jurisprudence de ne pas invalider une résolution pour le seul motif qu'elle n'a pas été publiée dans le délai prescrit par la loi¹⁶.

Le défaut ou le retard à publier l'avis ne fait donc que suspendre l'entrée en vigueur d'une résolution ; cependant ils rendent le secrétaire-trésorier passible d'une amende de \$10 pour sa négligence¹⁷. Tout contribuable intéressé peut attaquer la légalité d'une résolution non encore publiée par voie d'appel ou autrement ; une action ne peut cependant être intentée pour faire déclarer par le tribunal qu'une résolution n'est jamais entrée en vigueur, faute de publication¹⁸.

Les avis publics, à moins de disposition contraire, obligent les propriétaires ou contribuables domiciliés en dehors de la municipalité, de la même manière que ceux qui y résident (art. 304). Ces avis sont rédigés soit en français, soit en anglais, selon ce que décrète par résolution la Commission (art. 301). La publication se fait par affichage à deux endroits différents de la municipalité fixés par résolution (art. 297) ; d'autres endroits peuvent également être prescrits par résolution (art. 299). A défaut de résolution, la publication se fait par affichage à la porte de l'église ou d'un édifice du culte de la croyance religieuse des commissaires ou syndics et à un autre lieu public dans la municipalité (art. 298).

Si des avis doivent être publiés dans les journaux, ils ne peuvent l'être que dans un journal paraissant au moins une fois par semaine dans le comté ou à défaut dans le district judiciaire où est située la municipalité (art. 300) ; lorsqu'un avis en français et en anglais est requis, il ne peut être publié dans un même journal unilingue (art. 301) ; les délais courent à partir de la première insertion dans le journal (art. 303).

Lorsque l'avis public doit être publié par une Commission scolaire régionale, la procédure est plus simple ; il y a expédition par lettre recommandée d'une copie de l'avis à chacune des commissions scolaires locales, membres de la régionale, et insertion de l'avis une fois dans un journal publié dans la région (art. 494)¹⁹.

B. L'avis spécial

L'avis spécial est un avis écrit assujéti à des formalités destinées à informer personnellement une personne dans les cas spécifiquement prévus par la loi (art. 305). Cet avis est adressé dans la langue parlée par la personne à qui

¹⁵ *Corriveau v. Corporation des écoles secondaires de Saint-Eustache*, [1964] R.L. 257 ; *Bérubé v. Comm. d'écoles de la municipalité de Saint-Pascal*, [1965] R.L. 232.

¹⁶ *Bouchard v. Comm. scolaire de la régionale de l'Estrie*, [1966] R.L. 563 : il s'agit d'un appel intenté en vertu de l'art. 509 ; cet appel peut être intenté dans les 15 jours qui suivent la publication de l'avis, mais non pas au-delà de ces 15 jours ; tel est le sens donné à cette disposition.

¹⁷ Art. 312.

¹⁸ *Dumont v. Comm. d'écoles de la municipalité de Sainte-Pie-de-Guise*, [1945] C.S. 346.

¹⁹ *Corriveau v. Corp. d'écoles secondaires Saint-Eustache*, [1964] R.L. 237 (C.S.).

il s'adresse²⁰. Si cette personne est bilingue ou ne parle ni le français, ni l'anglais, il est rédigé en français ou en anglais (art. 306). La signification de cet avis se fait au domicile ou à la place d'affaire du destinataire ou par poste recommandée (art. 307-308). Si un contribuable s'absente de la municipalité sans nommer d'agent pour le représenter ou sans laisser par écrit son adresse au secrétaire-trésorier, l'obligation de lui signifier cet avis tombe (art. 309). L'avis spécial est signifié au domicile entre sept heures du matin et sept heures de l'après-midi tous les jours de l'année ; à la place d'affaires, il faut faire signifier entre 9 et 4 heures, les jours juridiques seulement (art. 360). Enfin, chose assez curieuse, s'il n'y a personne au domicile ou à la place d'affaires, la signification doit se faire par affichage sur l'une des portes du domicile ou de la place d'affaires (art. 311)²¹ ; cette dernière disposition nous semble illusoire d'autant plus que la signification par poste recommandée est toujours permise.

Les cas où l'avis spécial est requis sont principalement ceux où une personne a un intérêt particulier à être avertie qu'une mesure sera prise l'affectant²² et ceux où les commissaires auront une décision importante à prendre : ainsi la convocation à une session spéciale se fait toujours par avis spécial²³. Quant aux sessions des commissaires des régionales, elles sont toujours convoquées par avis spécial de sept jours francs (art. 493).

Le défaut ou l'insuffisance de l'avis spécial peut être invoqué en principe par le destinataire de cet avis, s'il en souffre préjudice ; s'il a eu connaissance de la chose pour laquelle l'avis est prescrit il ne peut se prévaloir du défaut, du vice de forme ou de l'insuffisance de cet avis (art. 8)²⁴. Dans certains cas cependant, la loi stipule expressément que le défaut ou l'insuffisance de l'avis est une cause de nullité absolue qui peut être invoquée par toute personne intéressée : c'est le cas notamment de l'avis spécial requis pour la convocation d'une session spéciale des commissaires²⁵.

Les commissaires présents ne peuvent cependant se plaindre du « défaut

²⁰ La jurisprudence ancienne n'a pas admis que l'on présume de la langue parlée par la consonnance anglophone du nom de la personne: *Corp. de Sainte-Foy v. Corp. comté de Québec*, (1907) 18 R. de J. 99 (C.S.).

²¹ Le secrétaire-trésorier doit alors sous serment d'office donner un certificat de cet affichage: *Ouimet v. Commissaires d'écoles de Saint-Maurice de Bois-Filion*, [1947] R.L. 559 (C.S.).

²² Cas principaux où un avis spécial doit être envoyé à un contribuable ou autre personne:

Art. 110: A la personne qui a fait une demande de modification de la liste électorale.

Art. 115: Avis au président et à la personne intéressée qu'une requête en appel de la révision de la liste électorale a été logée en Cour provinciale.

Art. 219: Avis à un enseignant de son non-réengagement.

Art. 400: Avis de cotisation pour taxes.

²³ *Ouimet v. Commissaires d'écoles de Saint-Maurice de Bois-Filion*, [1947] R.L. 559 (C.S.). Une ancienne décision semble cependant mettre en doute cette règle, mais nous croyons qu'elle est contredite par la jurisprudence postérieure: *Nadeau v. Commissaires d'écoles de Saint-Frédéric*, (1899) 6 C.S. 66.

²⁴ Cf. jurisprudence municipale in TELLIER, *Code municipal de la province de Québec*, édition de 1969, Wilson et Lafleur, sous l'art. 338.

²⁵ L'art. 193, al. 4 et 5, exigent qu'à l'ouverture de la séance spéciale on constate au procès-verbal que cet avis spécial a bien été envoyé à tous les commissaires absents. S'il appert que cet avis n'a pas été envoyé, la session spéciale doit être levée à l'instant sous peine de nullité de toute procédure qui pourrait y être adoptée.

des formalités requises pour la convocation d'une session »²⁶. De plus comme cet avis spécial doit contenir la liste des sujets qui seront traités à la session spéciale, il est interdit d'ajouter à cette liste séance tenante, sauf si tous les commissaires sont présents et y consentent²⁷.

C. Avis dans la Gazette officielle

Cette forme de publicité est assez peu utilisée en Droit scolaire. Elle s'applique surtout aux avis qu'est tenu de donner le ministre de l'Éducation dans le cas de modifications territoriales, à savoir : l'érection, la fusion, l'annexion, la division ou le changement de nom d'une municipalité (art. 46 à 51), l'union de corporations scolaires dissidentes (art. 80), la suppression de corporations de syndicats (art. 82-83), la formation d'une nouvelle corporation de syndicats après la suppression de l'ancienne (art. 84) ou l'augmentation du nombre des commissaires (art. 91). Les commissions scolaires elles-mêmes sont tenues de publier des avis dans la Gazette officielle lorsqu'elles font des appels d'offres ou demandes de soumissions pour la vente d'obligations sur le marché (art. 232). Enfin, le ministre est tenu de donner avis dans la Gazette officielle de la création ou des modifications de structures d'une corporation scolaire régionale (art. 472-473), de la résolution fixant le siège de cette corporation (art. 473) et de l'augmentation du nombre des commissaires régionaux.

Comme il n'y a pas de jurisprudence sur cette dernière catégorie d'avis, nous croyons que le régime juridique de ces avis ne diffère pas des règles que nous avons étudiées précédemment.

CONCLUSION

Il nous semble que le dernier état de la jurisprudence québécoise concernant les conséquences du défaut ou de l'insuffisance des avis soit satisfaisant. Quant aux dispositions législatives elles-mêmes, plusieurs remarques s'imposent. D'une part de nos jours les avis publics devraient toujours être publiés non seulement par affichage dans un endroit public mais surtout dans les journaux de la région ou de la localité concernée. D'autre part, quant aux avis spéciaux, nous ne saurions que recommander la généralisation de l'envoi par poste recommandée et lui donner un caractère obligatoire dans tous les cas ; à l'ouverture d'une session spéciale le secrétaire-trésorier n'aurait ainsi qu'à produire le certificat de recommandation postale.

Dans un autre ordre d'idée, afin de clarifier un problème qui s'est soulevé dans la célèbre affaire *Pérusse et Papa v. Commissaires d'écoles de Saint-Léonard* tout récemment²⁸, il faudrait que le consentement des commissaires

²⁶ Loi, art. 194; *Cyr v. Comm. scolaire régionale de Yamaska*, [1969] C.S. 335.

²⁷ Loi, art. 193; al. 4.

²⁸ 1968 C.S. Montréal N° 754-206 et 1970 C.A. 324 (voir « Jugements récents de la Cour d'appel », (1970) 11 *C. de D.* ...); dans cette affaire très importante deux commissaires ont plaidé n'avoir pas consenti expressément à ce que la question controversée soit discutée. Le juge de la Cour supérieure a estimé qu'ils avaient consenti tacitement en discutant cette question et en votant contre. S'ils avaient fait inclure leur refus au procès-verbal et passé à autre chose, l'histoire politique du Québec en eut peut-être été changée. Deux juges de la Cour d'appel, les juges RINFRET et BROSSARD semblent d'avis que le consentement peut être tacite bien qu'en l'espèce ils estiment que rien ne peut laisser présumer ce consentement tacite.

prévu à l'art. 193 dans le cas où l'avis de convocation à une session spéciale ne mentionne pas tous les sujets qui seront traités, que ce consentement, dis-je, soit inscrit obligatoirement au procès-verbal. La question de l'insuffisance de l'avis serait du coup réglé.

Patrice GARANT *

* Professeur à la faculté de Droit de l'université Laval.