

Les Cahiers de droit

Loi de l'enseignement privé

Patrice Garant

Volume 10, numéro 4, 1969

URI : id.erudit.org/iderudit/1004696ar

<https://doi.org/10.7202/1004696ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN 0007-974X (imprimé)
1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Garant, P. (1969). Loi de l'enseignement privé. *Les Cahiers de droit*, 10(4), 746–758. <https://doi.org/10.7202/1004696ar>

Tous droits réservés © Université Laval, 1969

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne. [<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>]



Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. www.erudit.org

Loi de l'enseignement privé *

sanctionnée le 18 décembre 1968

RÈGLEMENTS DE LA LOI DE L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ **

édictees le 26 juin 1969

I — Résumé de la loi

La loi de l'enseignement privé est une loi-cadre régissant l'ensemble du secteur privé, à l'exclusion principalement du niveau universitaire. Dorénavant les institutions privées n'auront droit d'enseigner que s'ils obtiennent une « certification » du ministre de l'Éducation consistant soit dans une déclaration d'intérêt public ou une reconnaissance pour fin de subvention ou un permis simple. Dans ces trois cas des normes et règles sont prévues par la loi ou par des règlements que le Lieutenant-gouverneur en conseil est habilité à éditer. Les institutions déclarées d'intérêt public et celles qui seront reconnues pour fins de subventions recevront de l'État respectivement une subvention égale à 80% ou 60% du coût moyen de l'enseignement dans les établissements publics de même catégorie.

La loi crée également une Commission consultative de l'enseignement privé composé de neuf membres nommés par le gouvernement, dont au moins six sont nommés après consultation des groupes les plus représentatifs des dirigeants, des enseignants et des parents d'élèves du secteur privé. Le ministre est tenu de demander l'avis de cette commission avant de décerner une certification quelconque.

La loi contient aussi d'importantes dispositions visant à protéger les administrés en ce qui concerne la publicité, les frais de scolarité, les conditions matérielles, etc . . .

La loi rend enfin applicable aux institutions donnant l'enseignement pour l'enfance inadaptée la plupart des règlements du ministère de l'Éducation édictés pour les institutions équivalentes du secteur public.

II — Observations

1. Genèse de la loi

Le secteur privé a toujours joué un rôle prépondérant dans le système scolaire du Québec. Même si sa présence était négligeable au niveau

* S.Q. 1968, chapitre 67, Québec, 3^e session de la 28^e législature (projet de loi n^o 56).

** Arrêté en conseil n^o 1966 du 26 juin 1969.

élémentaire, il occupait une place considérable au niveau secondaire et collégial et régnait en maître incontesté au niveau universitaire. La réforme scolaire consécutive à la révolution tranquille a cependant considéré comme prioritaire l'établissement d'un secteur public complet et fortement structuré, ce qui a relégué au second plan le secteur privé. Ce fait, ajouté à la nécessité pour le gouvernement d'établir une politique d'ensemble du système scolaire a exigé du secteur privé qu'il tente de se redéfinir et de se réorienter.

Le Rapport Parent n'a pas rejeté le secteur privé ; bien au contraire il en a souhaité la présence¹ et a proposé que le législateur reconnaisse le droit « de créer des institutions d'enseignement autonomes » et « de bénéficier des moyens administratifs et financiers nécessaires à la poursuite de leurs fins », ce qui fut effectivement fait. La Commission Parent n'a cependant pas considéré ce droit comme inconditionnel et absolu. D'une part elle précise bien, et ceci a été repris par le législateur, que c'est dans la mesure où les exigences du bien commun seront réalisées que le secteur privé aura droit de bénéficier de la bienveillance et de l'aide de l'État². D'autre part, elle recommande

« à l'État d'exercer, au nom de la société, une certaine surveillance et une autorité sur tout établissement privé, qu'il soit subventionné ou non. Le fait de ne recourir à aucune subvention ou non. Le fait de ne recourir à aucune subvention de l'État ou d'autres pouvoirs publics ne fonde nullement le droit à une entière liberté pour un établissement d'enseignement ; ce serait autrement s'inspirer d'une conception bien étriquée des responsabilités de l'État, en ne lui concédant un privilège d'intervention que la mesure où il engage le trésor public »³.

Enfin elle ne considère comme valable « la contribution de l'enseignement privé à tous les niveaux que si elle se situe dans le cadre d'un système scolaire cohérent, structuré, organique » ; cette contribution

« doit obéir aux règles de la planification du développement scolaire et aux exigences de la coordination de l'enseignement, dont les responsables, le ministre de l'Éducation pour le secteur public et le secteur privé. Le système d'enseignement ne peut plus se penser par pièces détachées, par secteurs plus ou moins étanches ; [...] c'est dans cette perspective d'ensemble que la place et le rôle de l'enseignement privé doivent être envisagés »⁴.

La Commission Parent, pour régir le secteur privé en tenant compte du plan d'ensemble du système scolaire, recommanda l'élaboration d'une loi générale « s'appliquant à tout l'enseignement privé et non seulement à une catégorie d'établissements »⁵. À cette fin à l'automne

¹ « Parce que le secteur privé d'enseignement remplit une fonction sociale en éduquant des élèves dont l'État a la responsabilité, en dernier ressort, et qu'il évite à l'État de mettre sur pied de nouveaux établissements... » Tome 4, n° 79, p. 47.

² « Et les exigences du bien commun étant sauvés de bénéficier des moyens administratifs et financiers... » (Préambule de la Loi du ministère de l'Éducation, S.R.Q. 1964, chap. 233).

³ Tome IV, n° 343, p. 220.

⁴ *Rapport Parent*, Tome IV, n° 342, p. 219.

⁵ *Rapport Parent*, Tome V, n° 354, p. 224.

1967, le ministère créa un comité d'études formé de fonctionnaires et de représentants des principaux milieux intéressés à l'enseignement privé. Ce comité présenta au gouvernement deux (2) projets de loi qui furent soumis au Conseil supérieur de l'éducation et à l'Assemblée nationale⁶ ; le Comité de l'éducation de l'Assemblée reçut une trentaine de mémoires assez peu favorables, de telle sorte que le gouvernement retira ses projets et présenta à la session suivante un projet unifié, le projet 56 de 1968, destiné à devenir la loi-cadre de l'enseignement privé au Québec⁷.

2. Caractéristiques générales du système établi par la loi

Les points importants de cette loi sont la création d'une commission consultative de l'enseignement privé appelée à jouer un rôle important dans le fonctionnement du système, la différenciation de trois types d'institutions privées, la différenciation de cinq catégories d'enseignement et enfin un certain nombre de règles applicables à l'ensemble du secteur privé régi par cette loi.

Les principes généraux sur lesquels repose cette loi, tels qu'ils ont été énoncés en Chambre par le ministre qui en parainait le projet, sont identiques à ceux qu'affirmait le Rapport Parent. Il s'agit de la recherche d'un équilibre entre la liberté de l'enseignement et un contrôle étatique justifié par l'intérêt public et la protection des intéressés. Le ministre insista aussi sur l'idée de « faciliter l'intégration des institutions privées au système unifié et coordonné que le Québec est à édifier ». A cette fin, il ajoutait que « l'État ne peut tolérer qu'une liberté absolue dans le domaine des structures pédagogiques, de l'organisation scolaire, des programmes, des méthodes, des examens et des diplômes permettre aux institutions privées de créer un état d'anarchie qui pourrait compromettre l'unité et la coordination de tout le système »⁸.

Cette loi régit le secteur privé de façon générale, mais elle n'est pas la seule loi qui régisse ce secteur. Les lois du ministère de l'Éducation, du Conseil supérieur de l'éducation et du Conseil des universités concernent aussi dans une large mesure les institutions de ce secteur. De plus, plusieurs catégories d'institutions privées sont expressément exclues de la loi-cadre : ce sont les institutions de niveau universitaire, les écoles relevant d'un ministère du gouvernement, les corporations constituées en vertu de la loi de l'aide à l'apprentissage⁹, les personnes physiques qui donnent des cours sans exiger ou recevoir de rémunération directement ou indirectement et une entreprise commerciale ou industrielle qui met gratuitement à la disposition de ses employés des cours de perfectionnement ou des cours de formation ou d'apprentissage destinés à les

⁶ Il s'agit du projet de la loi 56 ou « Loi de l'enseignement privé de formation générale et de l'enseignement privé pour l'enfance inadapté » et du projet 61 ou « Loi de l'enseignement privé professionnel, par correspondance ou de culture personnelle », tels que soumis en première lecture à l'Assemblée nationale le 5 juillet 1968.

⁷ S.Q. 1968, chap. 67.

⁸ M. MORIN, *Débats de l'Assemblée nationale*, 17 décembre 1968, p. 5016.

⁹ S.R.Q. 1964, chap. 148.

préparer à de nouveaux emplois (art. 32). Enfin, le Lieutenant-gouverneur en conseil est habilité, par règlement sur la recommandation du ministre, qui doit prendre l'avis de la Commission consultative, à exclure de l'application de cette loi toutes catégories de personnes qui donnent l'enseignement seules, toute organisation, groupe de personnes, association ou syndicat qui, occasionnellement, sans fin lucrative et pour ses membres, organise des enseignements dont l'objet est relié à la poursuite de ses fins et toute école instituée ou administrée par une corporation qui régit une profession libérale (art. 67 n).

3. Le pivot du système : la Commission consultative de l'enseignement privé

Cette commission est un organisme de consultation dont la fonction quoique restreinte est d'une grande importance. Le Lieutenant-gouverneur en conseil en nomme les neuf membres après avoir consulté, pour au moins six d'entre eux, « les groupes les plus représentatifs des dirigeants, des enseignants et des parents d'élèves de l'enseignement privé » ; la recommandation du ministre est également requise (art. 3) ; le mandat des membres est de deux ans, renouvelable consécutivement deux fois (art. 4).

La fonction exclusive de la commission est de donner son avis au ministre lorsque celui-ci est tenu de la consulter, et de présenter un rapport annuel pour dépôt devant l'Assemblée nationale (arts 6 et 8). A la différence du Conseil supérieur de l'Éducation ou du Conseil des universités, elle n'a aucun pouvoir d'enquête ou de recommandation de sa propre initiative. Elle peut aussi, par règlement, statuer sur toute matière requise pour sa régie interne (art. 7).

Lorsque le ministre doit requérir l'avis de la commission, celle-ci a quatre-vingt-dix jours pour répondre, sinon le ministre peut passer outre (art. 6). Quant au rapport annuel que la commission doit soumettre au plus tard le premier décembre de chaque année, il revêt une importance capitale car il doit contenir non seulement la liste des requêtes de toutes sortes, mais les réponses motivées de la commission ainsi que tous les renseignements que le ministre peut requérir ; ceci a pour effet de faciliter considérablement le contrôle parlementaire. Quoique restreint, le rôle de cette commission revêt une grande importance non seulement à cause des techniques mises en œuvre, comme nous venons de le voir, mais à cause des objets qui le concernent.

4. Les catégories d'institutions privées

La loi reconnaît trois catégories d'institutions privées, qui correspondent chacune à un degré de la contribution financière du gouvernement, établi proportionnellement « à la valeur intrinsèque des institutions et à la contribution qu'elles apportent au développement de l'enseignement au Québec, donc, au bien commun »¹⁰.

¹⁰ M. MORIN, *Débats de l'Assemblée nationale*, 17 décembre 1968, p. 5017.

a) *Les institutions déclarées d'intérêt public*

La première catégorie regroupe les institutions déclarées d'intérêt public, selon les critères déterminés par règlement du Lieutenant-gouverneur en conseil, qui en ont fait la demande par requête contenant tous les renseignements déterminés par règlement (arts 9, 10). De façon générale, ne peut obtenir cette déclaration que l'institution qui « assure des services de qualité et contribue au développement de l'enseignement au Québec, en raison des caractéristiques de l'enseignement qu'elle donne, de la compétence de son personnel et des méthodes pédagogiques qu'elle utilise » (art. 9). Sont cependant exclues les institutions qui sont la propriété d'une corporation qui a d'autres objets que celui de donner un enseignement prévu par la présente loi¹¹ ; il en est de même des institutions qui ne détiennent qu'un permis de dispenser l'enseignement de culture personnelle (art. 11).

Les déclarations d'intérêt public doivent être motivées par le ministre (art. 12) ; celui-ci peut cependant révoquer une telle déclaration après avoir obtenu l'avis de la Commission consultative lorsque l'institution visée ne répond plus aux critères exigés par la loi ou les règlements (art. 13).

Pour le reste, les critères de reconnaissance d'intérêt public sont compris dans un règlement édicté par le Lieutenant-gouverneur en conseil sur recommandation du ministre qui doit prendre l'avis de la Commission consultative (art 67 a). Sont déterminés de la même façon la forme et la teneur des requêtes (art. 67 c). Les règles et normes relatives à la gestion des affaires de ces institutions y compris les frais de scolarité, les invitations au public de souscrire des actions dans ces institutions, le transfert des actions, le nombre maximum d'actionnaires, le capital autorisé et le capital souscrit, les dividendes et les traitements des administrateurs et de personnel enseignant (art. 67 h).

Le règlement du 26 juin 1969¹² décrète que toute corporation régie par la *Loi des compagnies* doit être une compagnie privée composée de 20 actionnaires au plus ; la liste des actionnaires doit sur demande être fournie ; chaque actionnaire doit être le véritable détenteur des actions. Toute déclaration ou distribution de dividendes de même que tout transfert d'actions doit être préalablement autorisé ; comme aucune norme n'est ici prévue il s'agit d'une délégation de pouvoir discrétionnaire d'une légalité douteuse, comme nous le verrons plus loin.

Une fois déclarée d'intérêt public, une institution « reçoit, pour chaque année scolaire et pour chaque élève qui y est inscrit à temps plein le 30 septembre de cette année scolaire, une subvention égale à 90% du coût moyen par élève, tel que calculé pour l'année scolaire précédente pour les établissements publics de même catégorie, selon les normes en vigueur pour l'approbation des budgets de ces établissements » (art. 14). Elle ne peut cependant « exiger de ses élèves des frais de scolarité et autres frais afférents supérieurs à la différence à combler pour atteindre

¹¹ Cf. MINISTRE DE L'ÉDUCATION, *Débats de l'Assemblée nationale*, 17 décembre 1968, p. 5047.

¹² Arrêté en conseil n° 1966.

le coût moyen mentionné au premier alinéa plus 10% de ce coût moyen ».

Si l'institution reconnue donne l'enseignement à l'enfance inadaptée, elle reçoit une subvention par élève déterminée par règlement du Lieutenant-gouverneur en conseil (art. 20).

Dans tous les cas, il n'est pas tenu compte dans le calcul des subventions prévues à l'article 17 des coûts imputables au transport des élèves ; il n'est pas tenu compte aussi des élèves pour lesquels une commission scolaire assume les frais d'enseignement en vertu d'un contrat d'association¹³ ou d'un contrat de service¹⁴ (art. 21).

Le montant de la subvention comprend cependant la subvention accordée à une institution en vertu de la *Loi de l'aide aux universités*¹⁵.

b) *Les institutions reconnues pour fins de subventions*

Une autre catégorie d'institutions peuvent être reconnues simplement pour fins de subventions. Cette reconnaissance est accordée par le ministre, après consultation de la Commission consultative, à une institution « qui n'a pas été déclarée d'intérêt public et qui répond aux exigences des règlements édictés à cette fin » par le Lieutenant-gouverneur en conseil (art. 15).

Suivant l'article 17, « une institution ainsi reconnue reçoit pour chaque année scolaire et pour chaque élève qui y est inscrit à temps plein, le 30 septembre de cette année scolaire, une subvention égale à 60% du coût moyen par élève, tel que calculé pour l'année scolaire précédente pour les établissements publics de même catégorie, selon les normes en vigueur pour l'approbation des budgets de ces établissements ». Comme l'institution déclarée d'intérêt public, elle « ne doit pas exiger de ses élèves des frais de scolarité et autres frais afférents supérieurs à la différence à combler pour atteindre le coût moyen mentionné au premier alinéa plus 10% de ce coût moyen ».

Les institutions ne détenant qu'un permis de dispenser l'enseignement de culture personnelle au sens de la présente loi ne peuvent demander une telle reconnaissance. Par ailleurs, les dispositions des articles 20 à 22 sur le mode de calcul des subventions s'appliquent aux institutions simplement reconnues pour fins de subventions comme à celle déclarée d'intérêt public.

Chose étrange, le ministre n'est pas tenu ici de mentionner les motifs dont il a tenu compte pour la reconnaissance. Par contre, s'il veut révoquer celles-ci, il doit prendre l'avis de la Commission consultative ; la révocation ne peut être décrétée que si l'institution ne répond plus aux critères prévus par les règlements.

¹³ Régi par l'article 496 de la *Loi de l'Instruction publique*.

¹⁴ Régi par l'article 66 de la présente loi.

¹⁵ S.R.Q. 1964, chap. 239, art. 22.

c) *Les institutions sous permis d'enseignement*

Toute institution entrant dans un champ d'activité éducative non exclu par la présente loi, doit, au minimum, obtenir un permis du ministre après consultation de la Commission consultative (art. 23). Ce permis doit indiquer le nom et l'adresse de l'institution et de son directeur ; il est valable pour une année scolaire ou pour la date indiquée (arts 24-25).

Une demande de permis doit être présentée dans la forme et les délais prévus par les règlements et contenir la description des cours, niveaux d'enseignement, moyens utilisés, une prévision des inscriptions, les prévisions budgétaires, les frais de scolarité et autres exigés des élèves. Le ministre peut requérir tout renseignement supplémentaire qu'il juge utile ; et toute demande de renouvellement doit comporter un rapport des activités de l'institution au cours de l'année écoulée (art. 27).

Le permis doit être affiché « dans un endroit visible ». De plus, la publicité doit être conforme aux règlements édictés par le Lieutenant-gouverneur en conseil, etc . . . Si dans le cours d'une année les frais de scolarité sont augmentés, l'autorisation du ministre est expressément requise (art. 27).

Le ministre, après avis de la Commission consultative, peut annuler ou suspendre un permis pour contravention aux dispositions de la loi et des règlements (art. 30). Cette annulation ou suspension doit être signalée par la publication d'un avis dans la *Gazette officielle* (art. 30).

L'institution qui sollicite un permis et qui n'est pas incorporée doit produire une copie certifiée du certificat d'enregistrement de sa raison sociale. De plus les règlements prévoient le dépôt d'un cautionnement pour garantir le remboursement des frais de scolarité au cas où l'institution cesse ses activités ¹⁶.

5. Les catégories d'enseignement

La loi distingue cinq catégories d'enseignement soumises à des règles propres. Ce sont l'enseignement général, l'enseignement pour l'enfance inadaptée, l'enseignement professionnel, l'enseignement de culture personnelle et l'enseignement par correspondance.

a) *L'enseignement général*

En principe toute institution d'enseignement général doit se conformer aux règlements du ministère relativement à l'admission des élèves, à la qualification des professeurs et aux examens (art. 31). Au niveau pré-élémentaire, les programmes d'études doivent être soumis à l'avis de la Commission consultative et à l'approbation du ministre ¹⁷ (art. 32). Au niveau élémentaire toute institution, sauf s'il s'agit d'une insti-

¹⁶ Arrêté en conseil n° 1966, art. 18 à 22.

¹⁷ Par une curieuse de technique, l'article 5 du règlement rend applicable ces dispositions à toutes les catégories d'institutions.

tution en voie de formation doit donner la totalité du programme officiel du ministère ou tout programme jugé équivalent ou approuvé par le ministre (art. 33). Au niveau secondaire, l'institution doit offrir les cours du programme officiel dont la combinaison permet l'accès au niveau collégial ; il faut l'avis de la Commission consultative et l'autorisation du ministre pour ne donner qu'une partie de ces cours (art. 34). Au niveau collégial, la même obligation existe relativement au niveau universitaire (art. 35).

b) *L'enseignement pour l'enfance inadaptée*

Une institution qui offre cet enseignement doit identifier les catégories d'enfants inadaptés auxquels elle destine son enseignement et soumettre son programme et ses examens à l'approbation du ministre. Les programmes approuvés par le ministre et le règlement officiel relatif aux qualifications du personnel enseignant s'appliquent à ces institutions (arts 35 et 36).

Le règlement prévoit en outre que ces institutions doivent soumettre leurs normes et procédures d'admission, de sélection et de dépistage à l'approbation du ministre ; il s'agit ici d'une délégation de pouvoir d'une légalité douteuse. Enfin, si ces institutions sont à la fois des œuvres de bien-être et de santé, elles doivent produire une recommandation au ministre intéressé.

c) *L'enseignement professionnel*

Une institution qui donne le cours collégial ou le cours secondaire ou dispense un enseignement exclusivement professionnel doit identifier les professions ou métiers de l'exercice desquels elle prépare ses élèves. Elle doit donner tous les cours du programme officiel, se conformer aux règlements officiels relatifs au personnel enseignant, présenter ses élèves aux examens du ministère, etc . . . (art. 42). Il n'est possible de déroger à cette règle qu'avec l'autorisation du ministre.

Si une institution donne un enseignement non contenu dans le programme officiel, il y a lieu à approbation du ministre après avis de la Commission consultative (art. 44). Il est possible aussi d'instituer un enseignement professionnel intensif.

d) *L'enseignement par correspondance*

Toute institution voulant offrir des cours par correspondance doit obtenir un permis du ministre de l'Éducation qui demande l'avis de la commission à cet effet. Non seulement cette institution doit se conformer aux programmes d'études approuvés par le ministre, mais elle doit aussi « être en mesure de procurer à l'élève le matériel didactique ou d'expérimentation requis pour la poursuite de ses études ainsi que les textes nécessaires pour guider l'élève dans ses travaux pratiques » (art. 52).

Sous réserve des dispositions spéciales de la loi concernant la protec-

tion des élèves, le Lieutenant-gouverneur en conseil possède un large pouvoir de réglementation, qu'il exerce sur la recommandation du ministre. Les règlements applicables aux institutions qui donnent des cours par correspondance entrent en vigueur le jour de leur publication dans la *Gazette officielle* ou à toute autre date ultérieure qui y est fixée. Ces règlements touchent des sujets aussi variés que la structure et la durée des cours, les modalités de paiement des frais de scolarité exigibles, la publicité ou les délais de correction des travaux et examens, etc . . . (art. 53). Une institution qui donne des cours par correspondance ne peut être déclarée d'intérêt public ou reconnue pour fins de subventions.

e) *L'enseignement de culture personnelle*

Outre les institutions que le Lieutenant-gouverneur en conseil a dispensées de l'obligation de détenir un permis de culture personnelle en vertu de l'article 67 par. 1, toute autre institution voulant offrir un tel enseignement doit posséder un permis dont les conditions de délivrance, de renouvellement et de révocation sont déterminées par règlements du Lieutenant-gouverneur en conseil sur la recommandation du ministre. En vertu de l'article 46, « une institution détentrice d'un permis d'enseignement de culture personnelle ne peut inscrire aucun élève auquel s'applique l'article 272 de la Loi de l'Instruction publique », c'est-à-dire les élèves dont l'âge varie entre 6 et 15 ans, « à moins qu'il ne satisfasse par ailleurs à l'article 273 de ladite loi » ; cet article 273 indique quand un enfant d'âge scolaire satisfait à cette obligation : « lorsqu'un tel enfant fréquente une école sous le contrôle d'une commission scolaire ou toute autre école organisée sous l'empire des lois de cette province », ou lorsqu'il « reçoit à domicile un enseignement efficace ».

Outre cette restriction touchant la clientèle possible d'une telle institution, l'article 48 défend également à cette institution de culture personnelle d'annoncer ou de laisser croire, dans sa publicité ou sa réclame, qu'elle « prépare ses élèves à l'exercice d'une profession ou d'un métier ou conduit à un examen, un certificat ou un diplôme du ministère de l'Éducation ». Elle ne peut également décerner qu'une attestation émise en son nom propre, sur laquelle il ne peut être fait aucune mention qui laisse croire qu'elle est décernée par le ministre. Le texte de cette attestation doit être approuvé par le ministre et son contenu est déterminé par le Lieutenant-gouverneur en conseil par règlement ¹⁸.

6. Réglementation et protection des administrés

Malgré leur caractère privé, ces institutions, nous l'avons vu, sont tout de même intégrées au plan d'ensemble du développement scolaire dans la province. Elles détiennent toutes au moins un permis délivré par le ministre de l'Éducation et doivent se soumettre également à certaines obligations précises, d'ordre pédagogique surtout, selon le type d'enseignement donné. Pour répondre aux objectifs visés par le législa-

¹⁸ Arrêté en conseil n° 1966, 26 juin 1969 et art. 24-25.

teur, c'est-à-dire « assurer aux élèves et aux parents la meilleure protection possible, tant au point de vue matériel que financier et pédagogique » ainsi que « faciliter l'intégration des institutions privées au système unifié et coordonné que le Québec est à édifier »¹⁹, la loi prévoit certaines dispositions auxquelles les institutions privées, de quelque type que ce soit, doivent se soumettre.

C'est ainsi que la loi, à son article 67, confère au Lieutenant-gouverneur en conseil un vaste pouvoir de réglementation qu'il exerce sur recommandation du ministre qui doit, lui, prendre l'avis de la commission²⁰. Ainsi, par exemple, le Lieutenant-gouverneur en conseil peut, par règlement, établir les critères sur lesquels doit être basée une déclaration d'intérêt public ou une reconnaissance pour fins de subventions (par. a et b), déterminer la forme et la teneur des diverses requêtes, des certificats d'études ou des formules d'inscription (par. c, e et g), « déterminer les règles et normes relatives à la gestion des affaires des institutions déclarées d'intérêt public [...] » (par. h), exclure certains individus en groupes de l'application de cette loi (par. n), etc. En plus de ce contrôle exercé par le Lieutenant-gouverneur en conseil sur les institutions privées, ces dernières doivent, en vertu de l'article 56, tenir certains registres et produire certaines statistiques ainsi qu'un rapport financier.

Certaines règles concernent également la publicité effectuée par ces institutions. L'article 57 traite du contenu de la publicité écrite. L'article 64 stipule que « nul ne peut dans sa publicité ou sa réclame ou à l'occasion de renseignements qu'il fournit, annoncer ou laisser croire que la poursuite d'études dans une institution garantit l'obtention d'un emploi, ni annoncer des cours de façon à laisser croire qu'il s'agit d'une offre d'emploi ». L'article 65 défend la sollicitation de personne à personne « pour la vente de cours ou pour obtenir la signature d'un engagement de suivre de tels cours », sauf les exceptions prévues dans la loi²¹.

Enfin, la loi prévoit des dispositions relatives à la protection des élèves concernant les frais de scolarité : ainsi ceux-ci ne devront pas être versés « en moins de deux versements sensiblement égaux » (art. 60) ; tout engagement de suivre un cours pourra être révoqué dans les dix jours par tout élève qui n'aura pas commencé à suivre ce cours dans ledit délai (art. 59) ; un élève n'ayant suivi qu'une partie d'un cours n'est tenu de payer que le prix des leçons reçues, plus une certaine indemnité (arts 61 et 62).

Telles sont les principales obligations auxquelles la loi soumet les institutions du secteur privé. La loi prévoit de plus des amendes pouvant aller jusqu'à \$5,000 pour toute infraction commise par une institution privée (arts 68 et 69). Il faut noter, par ailleurs, que pour faciliter l'intégration du secteur privé au secteur public la loi prévoit, à l'article 66, la conclusion d'accords entre commission scolaire ou collège d'enseignement général et professionnel et une institution, avec l'appro-

¹⁹ M. Jean-Marie MORIN, *Débats de l'Assemblée nationale*, 1968, Vol. V, p. 5016.

²⁰ Voir Arrêté en conseil n° 1966 du 26 juin 1969.

²¹ Voir la réglementation à cet effet aux articles 12 à 15 de l'Arrêté en conseil n° 1966, du 26 juin 1969.

bation du ministre, accords « par lesquels cette institution s'engage, aux conditions convenues entre les parties, à donner des cours à des élèves ou à rendre d'autres services de nature pédagogique ».

7. Appréciation du système

Cette loi peut être appréciée sur un plan strictement juridique, dans la mesure où elle définit les bases du régime juridique du secteur privé, et sur un plan politique eu égard à l'ensemble du système scolaire en tenant compte des objectifs généraux de planification et de coordination de l'enseignement au Québec.

La *Loi de l'enseignement privé* est, nous l'avons dit, une loi-cadre. De ce fait, elle laisse soit au ministre de l'Éducation soit au Lieutenant-gouverneur en conseil des pouvoirs de réglementation sur la plupart des domaines touchés par la loi qui influencent grandement la portée et l'orientation de la loi. Dans un domaine aussi controversé que l'enseignement privé, secteur parallèle au secteur public, et subventionné par l'État lui-même, n'aurait-il pas été préférable d'inclure à cette loi-cadre un préambule dans lequel le législateur aurait indiqué les principes gouvernant l'enseignement privé au Québec ? Ce préambule aurait eu valeur de garantie d'une juste et équitable application de la loi.

Cette loi, sur le strict plan de la technique législative, nous paraît être mal construite. Le législateur aurait dû regrouper de façon cohérente les dispositions régissant l'ensemble du secteur privé et les dispositions relatives à chacune des catégories d'enseignement ; ceci aurait pu éviter les répétitions nombreuses qui alourdissent le texte²² et des enchevêtrements qui ne sont pas sources de clarté fulgurante²³. La systématisation des règles est incontestablement déficiente et rend toujours plus difficile la compréhension et l'interprétation du texte.

Le règlement est par ailleurs lui aussi curieusement fait. Tout d'abord l'expression « règlements de la loi [...] » est d'un français douteux : quant à l'utilisation au pluriel du terme « règlements », il s'agit de la traduction de l'anglais « regulations » ; en fait l'arrêté en conseil 1966 approuve un seul règlement comportant de multiples dispositions. Quant au fond, plusieurs articles de ce règlement général nous semblent être la répétition d'articles de la loi²⁴. Au surplus de l'article 5 de ce règlement nous paraît comporter une ambiguïté assez grave ; il rend applicable aux institutions de niveau collégial et de niveau secondaire des dispositions de la loi se référant à l'enseignement général et à

²² Ainsi l'article 67 dédouble douze autres articles conférant au lieutenant-gouverneur en conseil le pouvoir de faire des règlements. Les articles 13, 18 et 30 sont pratiquement identiques au même effet.

²³ Ainsi les articles 20, 21 et 22 placés dans le chapitre IV relatif aux institutions reconnues pour fins de subvention traite de régler applicable aux institutions, donnent l'enseignement pour l'enfance inadaptée qui détiennent soit la reconnaissance d'intérêt public soit la reconnaissance pour fins de subventions. Par contre l'article 36 (et peut-être 37 et 38) placé dans le chapitre V sur le *permis* traite des institutions détenant aussi bien le permis simple que la déclaration d'intérêt public que la déclaration pour fin de subvention.

²⁴ C'est le cas de l'article 5 du règlement.

l'enseignement professionnel ; doit-on conclure de cela que ces institutions doivent obligatoirement donner et l'enseignement général et l'enseignement professionnel ? Or la loi en distinguant le permis d'enseignement général et le permis d'enseignement professionnel indique bien qu'une institution puisse ne donner qu'un seul de ces enseignements.

Nous ne contestons pas l'opportunité de remettre à l'autorité gouvernementale ou au ministre un assez vaste pouvoir de réglementation en ce qui concerne les modalités d'application de la loi. Cependant si déjà l'autorité réglementaire a une très large liberté d'action elle ne peut, en vertu d'une des règles fondamentales de notre droit administratif, transformer ce pouvoir en un pur pouvoir discrétionnaire. Il faut que l'autorité réglementaire établisse des normes ou règles suffisamment précises pour permettre aux administrés de connaître l'étendue exacte de leurs droits et de leurs obligations. Or le règlement général édicté par l'Arrêté en conseil 1966 du 26 juin 1969 contient trois ou quatre sous-délégations de pouvoirs discrétionnaires, qui nous paraissent illégales à leur face même.

Il faut s'en référer à la jurisprudence pour connaître ce qu'est une délégation illégale²⁵ ; celle-ci distingue entre la sous-délégation de pouvoirs ministériels et de la sous-délégation de pouvoirs discrétionnaires. La première est toujours permise alors que la seconde ne l'est que dans deux cas : lorsqu'elle est expressément autorisée par la loi et lorsque des normes suffisamment précises sont édictées pour guider le titulaire de la sous-délégation et protéger les administrés contre l'arbitraire²⁶. Ainsi lorsque la loi confert au Lieutenant-gouverneur en conseil le pouvoir de « faire des règlements pour régir l'organisation de l'enseignement pour l'enfance inadaptée » (art. 37), et que l'article 27 du règlement stipule que « l'institution qui dispense l'enseignement à l'enfance inadaptée doit soumettre ses normes et procédures d'admission, de sélection et de dépistage de l'approbation du ministre », il s'agit là d'une sous-délégation de pouvoir discrétionnaire qui n'est pas expressément autorisé par la loi, et aucune norme suffisamment précise n'est précisée dans la loi ni dans le règlement. Il y a aussi, à notre avis, sous-délégation illégale à l'article 26 (c) du règlement relativement aux déclarations et distributions de dividendes, et à l'art. 26 (d) relativement aux transferts d'actions dans les corporations privées régissant une institution déclarée d'intérêt public²⁷. Trois autres sous-délégations contenues dans ce règlement se-

²⁵ *Vic Restaurant v. Cité de Montréal*, [1959] R.C.S. 58 ; *Bridge v. The Queen*, [1953] 1 R.C.S. 8 ; *Dubois v. Poisson*, [1963] C.S. 129 ; *Re, Davie and Village of Forest Hill*, (1965) 47 D.L.R. (2^d) 392 ; *Marilyn Investment Ltd. v. Rur. Mun. of Assiniboia*, (1965) 51 D.L.R. (2^d) 711 ; voir aussi N. MAY, « Case & Comments : *Vic Restaurant v. Cité de Montréal* », (1959-60) 6 *McGill L.J.* 202 ; L.-Ph. PIGEON, *Rédaction et interprétation des lois*, 1965, p. 26 sq. ; R. DUSSAULT, *Le Contrôle judiciaire de l'administration au Québec*, Québec, P.U.L., 1969, p. 245 sq.

²⁶ *Vic Restaurant v. Cité de Montréal*, précité *supra* note 5, à la 99 sq. (J. CARTWRIGHT).

²⁷ L'article 67 de la loi autorise le lieutenant-gouverneur en conseil à déterminer par règlement les « règles et normes relatives à la gestion des affaires [...] le transfert des actions, les dividendes [...] ». Or les seules « règles et normes » sont la nécessité d'obtenir l'approbation du ministre.

raient probablement d'une légalité moins douteuse ; elles sont contenues aux arts 9, 12 et 35²⁸.

Dans un autre domaine, soit celui du financement, la loi utilise comme critère de référence des « établissements publics de même catégorie »²⁹ ; le terme catégorie se rapporte-t-il aux niveaux d'enseignement pré-élémentaire, élémentaire, secondaire, collégial ou à des secteurs correspondant aux permis d'enseignement général, d'enseignement professionnel, d'enseignement pour l'enfant inadaptée, d'enseignement par correspondance ? La première interprétation avantagerait les institutions privées ne dispensant pas les enseignements plus coûteux, tel l'enseignement professionnel par exemple, qui est obligatoirement donné dans les CEGEP et la plupart des régionales.

En terminant, qu'il nous soit permis de rappeler ce que le juge Pigeon de la Cour suprême, pendant longtemps conseiller légiste de notre gouvernement, écrivait du style législatif : « le style législatif anglais subordonne toute autre considération à la recherche de la précision. On s'efforce de tout dire, de tout définir, de ne rien sous-entendre, de ne jamais rien présumer de l'intelligence du lecteur »³⁰. À l'opposé, « dans le style français [...] la recherche de la concision revêt une importance primordiale [...] »³¹. Or en lisant la loi de l'enseignement privé le lecteur est loin d'être convaincu que notre législateur, qui a la prétention d'être de culture et d'esprit français, est logique avec lui-même. Pourquoi ces définitions de l'article 1 de la loi et du règlement qui sont pour la plupart inutiles ou tout simplement la répétition d'articles de la loi ?³²

Peut-être la technique législative a-t-elle fait des progrès au Québec depuis la révolution tranquille, mais que de chemin il reste à parcourir. Notre français législatif est souvent lourd, ambiguë ; c'est le cas de la loi de l'enseignement privé. Le texte est mal structuré ; il est difficile d'y trouver un plan logique. Certes il n'est pas facile de faire de la belle législation, mais il faut y tendre.

Patrice GARANT *

²⁸ Il s'agit des sous-délégations prévu à l'article 9 : « cette liste contient les détails exigés par le ministre » ; à l'article 12 : « Toute réclame publicitaire doit être approuvée au préalable par le ministre ou toute autre personne autorisée à cette fin » ; à l'article 35 : « Toute formule ou contrat d'inscription [...] doit être autorisé au préalable par le ministre ».

²⁹ Articles 14 et 17 de la loi.

³⁰ *Rédaction et interprétation des lois*, 1965, gouvernement du Québec, p. 5.

³¹ *Ibid.*, p. 6.

³² N'est-ce pas faire affront à l'intelligence du lecteur que de prendre la peine de lui dire que le terme « institution » signifie « toute institution d'enseignement à laquelle la présente loi s'applique » (art. 1, al. f) ; l'usage des définitions est une technique proprement anglo-saxonne.

* Professeur à la faculté de Droit.