

Québec, le 1^{er} octobre 2009

Monsieur Pierre Marsan
Président de la Commission de la culture et de l'éducation
Hôtel du Parlement
1045, rue des Parlementaires
Bureau RC.53
Québec (Québec) G1A 1A4

**Objet : Projet de loi n° 38 - Loi modifiant la Loi sur les établissements
d'enseignement universitaire et la Loi sur l'Université du Québec en
matière de gouvernance**

Monsieur le Président,

Le Protecteur du citoyen prend connaissance de l'ensemble des projets de loi qui sont présentés à l'Assemblée nationale. Lorsqu'il l'estime nécessaire, il intervient en vertu de l'article 27.3 de sa loi constitutive, qui lui confère le pouvoir d'appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires et administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général.

J'ai ainsi examiné le projet de loi mentionné en objet, déposé à l'Assemblée nationale le 16 juin 2009. J'ai pris acte de la volonté du gouvernement d'imposer de nouvelles règles de gouvernance aux établissements d'enseignement universitaire et d'accorder plus d'autonomie aux constituantes de l'Université du Québec. J'ai aussi noté la similitude des règles de gouvernance énoncées par les projets de loi n° 38 et 44, visant respectivement les universités et les collèges. J'ai d'ailleurs fait part de certains commentaires à l'égard du second, dans une lettre que je vous adressais le 15 septembre dernier.

En premier lieu, je suis étonnée que ne soit pas inscrite dans les règles de gouvernance des universités l'adoption d'un mécanisme de traitement des plaintes, incluant la reddition de comptes de ce mécanisme, tel qu'il le prévoit pour les collèges au projet de loi n° 44.

Bien sûr, les principales universités disposent déjà chacune d'un ombudsman universitaire qui, règle générale, traite les différends de tous les membres de la communauté universitaire. Cependant, hormis l'UQAM, l'UQTR et l'ENAP, les composantes de l'Université du Québec ne disposent pas d'un tel mécanisme, gage d'une certaine transparence et imputabilité.

J'ai souligné aux membres de cette Commission, dans ma lettre du 15 septembre 2009 concernant le projet de loi n° 44, que le législateur devrait profiter de la modernisation de la gouvernance des établissements d'enseignement pour inclure dans cette nouvelle culture des obligations similaires à celles des autres organismes publics, dont l'accès à un mécanisme de traitement des plaintes.

Les principes fondamentaux mentionnés dans cette lettre¹, principes, garants d'un recours en lequel les citoyens peuvent avoir pleinement confiance, devraient, cela va de soi, s'appliquer à l'ombudsman universitaire.

Si ma recommandation d'inclure au projet de loi un mécanisme de traitement des plaintes est retenue par le législateur, il m'apparaît essentiel que ces éléments fondamentaux soient présents. Le gouvernement devrait y exprimer clairement ses attentes quant à la qualité du traitement des plaintes, consacrant ainsi la présence d'un ombudsman universitaire impartial et indépendant comme un droit clairement reconnu à l'ensemble des membres de la communauté universitaire, et ce, dans toutes les universités.

Je reconnais que le respect de l'autonomie du secteur universitaire est une valeur fondamentale. Je suis aussi d'avis que les exigences du législateur à l'égard de la prestation de services des universités doivent être similaires à celles des autres secteurs de l'organisation des services publics. Ainsi, à titre d'exemple, les

1. Ces principes, évoqués dans la lettre que j'ai adressée le 31 août dernier à la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, lors de la consultation sur le projet de Règlement sur la procédure d'examen des plaintes établie par une commission scolaire (Gazette officielle, partie 2, 15 juillet 2009), avaient aussi été explicités dans une lettre du 22 mai 2008 adressée alors à la présidente de la Commission de l'éducation, lors de l'étude du projet de loi n° 88 (Projet de loi n° 88 – Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions législatives, L.Q. 2008, c.29).

établissements du secteur de la santé et des services sociaux doivent déjà répondre à ces principes, tout en jouissant d'une grande autonomie dans la gestion de leur prestation de services. Par ailleurs, un protecteur de l'élève a été introduit dans le système d'enseignement primaire et secondaire. Le projet de loi n° 44 introduit lui aussi un mécanisme de règlement des différends ce qui, si perfectible que soit ce mécanisme, est déjà un pas dans la bonne direction. Pourquoi en serait-il autrement pour les établissements d'enseignement universitaire qui sont soutenus massivement par les fonds publics?

Par ailleurs, toujours dans l'éventualité où le législateur accepte ma recommandation, je suis d'avis que le traitement des plaintes des membres de la communauté universitaire devrait faire partie de la reddition de comptes exigée des universités en vertu de l'article 4.0.42 de la loi, introduit par l'article 2 du projet de loi.

Considérant en outre qu'en vertu de l'article 4.0.46, le ministre doit rendre compte à l'Assemblée nationale tous les trois ans quant à la performance du système universitaire, il me semblerait judicieux que le traitement adéquat des insatisfactions des membres de la communauté universitaire à l'égard de ces services publics constitue un critère d'évaluation au même titre que les autres indicateurs généraux, qualitatifs et quantitatifs, qui seront établis par le ministre en vertu de l'article 4.0.45. L'Assemblée nationale serait ainsi en mesure d'évaluer si les modifications introduites par le gouvernement avec ce projet de loi auront donné les résultats désirés et si elles ont amélioré la performance du système universitaire, notamment au plan de la qualité de la formation et de la satisfaction des usagers. L'évaluation des recours et des mécanismes de traitement des plaintes doit en constituer un aspect essentiel.

Je suis donc d'avis qu'à l'instar du projet de loi n° 44, le projet de loi n° 38 doit être révisé à la lumière des principes et règles énoncés précédemment. Des ajustements appropriés pourraient y être apportés, notamment en y intégrant les particularités des mandats déjà dévolus aux ombudsmans universitaires.

Je suis aussi d'avis que toutes les universités devraient avoir les mêmes obligations et les membres de ces communautés universitaires les mêmes responsabilités et les mêmes droits de recours. Je recommande donc que l'article 4.0.22 de la loi, introduit par l'article 2 du projet de loi, soit modifié afin que le conseil d'administration ait aussi pour fonction d'établir un mécanisme de traitement des plaintes indépendant et impartial pour les membres de la

communauté universitaire, et qu'à l'instar de ce que prévoit le projet de loi n° 44 pour les collèges, l'article 4.0.42 soit modifié pour inclure le mécanisme de traitement des plaintes dans la reddition de comptes exigée des universités et, par voie de conséquence, à la reddition de comptes du ministre à l'Assemblée nationale.

* * * * *

Dans un autre ordre d'idées, et tel que je l'ai soulevé auprès de la Commission dans ma lettre du 15 septembre 2009, je ne peux passer sous silence l'article 18 du projet de loi, lequel supprime l'obligation de prépublication prévue à la Loi sur les règlements. De surcroît, il accorde un pouvoir dérogatoire qui me semble sans précédent et injustifié.

D'une part, le premier alinéa de l'article prévoit que le gouvernement peut, par règlement pris dans l'année suivant l'entrée en vigueur de cet article, édicter toute autre disposition transitoire ou mesure utile pour l'application de la loi. Quant au troisième alinéa de cet article, il soustrait un tel règlement à l'obligation de prépublication prévue à l'article 8 de la Loi sur les règlements et soustrait le règlement ainsi édicté au délai d'entrée en vigueur prévu à l'article 17 de cette même loi.

L'introduction de dispositions concernant la non-publication des projets de règlement est une manière de procéder qui tend malheureusement à se répandre. Elle constitue une entorse au principe de la prépublication des règlements et de la transparence de l'action gouvernementale. Comme je l'ai déjà exprimé par rapport à plusieurs autres projets de loi², je considère qu'une telle absence de prépublication limite le droit des citoyens de se prononcer sur ces règlements et de proposer des modifications pouvant les bonifier. La Cour supérieure du Québec s'est d'ailleurs déjà exprimée ainsi à ce sujet :

2. Notamment, en mai 2008 devant la Commission des affaires sociales lors des consultations sur le projet de loi n° 68, Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, la Loi sur le régime de rentes du Québec et d'autres dispositions législatives, et plus récemment dans une lettre du 5 juin 2009 adressée à cette même commission lors de l'étude des projets de loi n° 49, Loi sur la représentation des ressources de type familial et de certaines ressources intermédiaires et sur le régime de négociation d'une entente collective les concernant et modifiant diverses dispositions législatives et n° 51, Loi sur la représentation de certaines personnes responsables d'un service de garde en milieu familial et sur le régime de négociation d'une entente collective les concernant et modifiant diverses dispositions législatives.

« L'intention du législateur en édictant la Loi sur les règlements est de toute évidence de permettre un débat public quant à l'opportunité d'adopter un règlement. L'adoption des lois est soumise au processus démocratique d'un examen par les personnes élues à la législature. Les textes réglementaires de plus en plus nombreux revêtent une importance considérable pour les citoyens. Ces textes, de manière générale, ne font pas l'objet de débat devant le Parlement avant leur adoption. D'où l'importance de créer un mécanisme qui permette de discuter les projets de règlement avant leur adoption de manière à permettre à l'autorité compétente d'être mieux éclairée quant aux mesures proposées »³.

Je conçois que les dispositions transitoires et les mesures d'application de la loi qui sont visées par l'article 18 puissent devoir être mises en oeuvre rapidement. Toutefois, l'article 12 de la Loi sur les règlements prévoit déjà qu'un projet de règlement peut être édicté à l'expiration d'un délai plus court que celui qui lui est applicable ou sans avoir fait l'objet d'une prépublication, lorsque l'autorité qui l'édicte est d'avis que l'urgence de la situation l'impose. Notre analyse ne nous a cependant pas permis de voir pour quelles autres raisons, ou dans quelles autres circonstances, cette façon de faire devrait être utilisée. Ainsi, je considère que l'utilité d'exclure ou de limiter d'office dans la présente loi la prépublication d'un règlement demeure à démontrer.

D'autre part, le deuxième alinéa de l'article 18 prévoit que le règlement prévu au premier alinéa peut également contenir « toute mesure dérogeant à toute disposition d'une loi dont l'application relève du ministre, de la présente loi, d'une loi spéciale régissant un établissement visé par la présente loi ou d'un acte pris en vertu de l'une ou l'autre de ces lois ». Si l'utilité d'exclure d'office dans la présente loi la prépublication d'un règlement demeure à démontrer, la pertinence d'accorder un pouvoir dérogatoire de la nature de celui prévu au deuxième alinéa, et d'une telle étendue, doit encore être justifiée. Quel motif peut expliquer que le législateur abdique son pouvoir de légiférer au profit du gouvernement? Comment convaincre les citoyens que le processus de consultation en cours peut s'avérer utile et démocratique si le gouvernement détient le pouvoir de modifier unilatéralement, sans consultation ni préavis, les règles régissant le réseau universitaire? Quelle garantie les citoyens peuvent-ils avoir que les règles adoptées par l'Assemblée nationale seront respectées et appliquées?

3. *Plante c. Québec (Procureur général)*, [1991] R.J.Q. 465 (C.S.).

Si l'objectif de cette disposition en est un de concordance avec l'article 4.8 introduit par l'article 3 du projet de loi, qui prévoit que la présente loi a préséance sur les lois et règles actuelles régissant les universités, le libellé du deuxième alinéa de l'article 18 devrait au moins être calqué sur celui-ci, et non donner une telle portée aux mesures réglementaires pouvant être édictées par le gouvernement.

En effet, dans sa rédaction actuelle, le projet de loi permettrait par exemple d'édicter un règlement dérogeant à la Loi sur l'instruction publique, ou encore de déroger à la Loi sur l'Université du Québec afin de donner aux conseils d'administration des universités constituantes de l'Université du Québec des pouvoirs actuellement dévolus par cette loi à l'assemblée des gouverneurs ou au conseil des études.

Conséquemment, je recommande de retirer les deuxième et troisième alinéas de l'article 18 du projet de loi relativement à la prépublication et à la clause dérogatoire du règlement.

* * * * *

Je note enfin que le projet de loi entend donner aux universités constituantes de l'Université du Québec une nouvelle structure, qui en fera des établissements universitaires plus autonomes. Dans la perspective évoquée ci-dessus d'une possible modification des pouvoirs du réseau de l'Université du Québec par voie réglementaire, le besoin pour les universités constituantes de se doter d'un mécanisme de traitement des plaintes me paraît d'autant plus important. En effet, à l'heure actuelle, des problèmes sont fréquemment éprouvés par les étudiants universitaires quant à la reconnaissance d'équivalences de cours et de diplômes d'une université à l'autre. Or, les étudiants de toutes les universités constituantes de l'Université du Québec bénéficient d'un avantage à ce chapitre lorsqu'ils désirent passer d'un établissement à l'autre, grâce à la constitution en réseau de l'Université du Québec, leurs études étant sanctionnées par une même autorité.

Dans l'hypothèse d'une réorganisation des pouvoirs entre le réseau et les universités constituantes, le droit des étudiants à la reconnaissance de leurs études pourrait être compromis s'ils changent d'établissement, même à l'intérieur du réseau. Il s'agirait alors d'une perte de droit significative, qui alourdirait aussi le coût des études universitaires pour la société. Dans un tel contexte, l'absence de

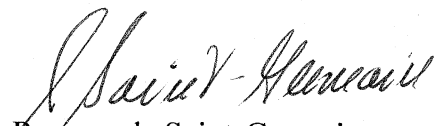
recours impartial, indépendant et crédible les désavantagerait encore plus que les membres des autres communautés universitaires, qui bénéficient du recours à un ombudsman.

* * * * *

En terminant, si le législateur accepte ma recommandation d'introduire à la loi l'obligation pour les universités de disposer d'un mécanisme de traitement des plaintes, j'offre la collaboration du Protecteur du citoyen afin d'en assurer le succès. Le Protecteur du citoyen est disposé à fournir son expertise pour la mise sur pied d'un système efficace d'examen des plaintes, tant souhaité par les étudiants et qui, en raison de son caractère impartial, serait tout aussi apprécié par les enseignants et les membres de la communauté universitaire.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes meilleurs sentiments.

La protectrice du citoyen,



Raymonde Saint-Germain

c.c. M^{me} Michelle Courchesne, ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport
M. Jacques P. Dupuis, leader parlementaire du gouvernement
M. Stéphane Bédard, leader parlementaire de l'opposition officielle
M. Marc Picard, leader parlementaire du deuxième groupe d'opposition
M^{me} Christiane Barbe, sous-ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport
M^{me} Stéphanie Boutin, secrétaire de la Commission de la culture et de l'éducation
M. Yannick Vachon, secrétaire de la Commission des institutions