

Les Cahiers de droit

Loi du Conseil des Universités

Patrice Garant



Volume 10, Number 4, 1969

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1004695ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1004695ar>

[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 article

Garant, P. (1969). Loi du Conseil des Universités. *Les Cahiers de droit*, 10(4), 739–745. <https://doi.org/10.7202/1004695ar>

Tous droits réservés © Université Laval, 1969

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/>



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/>

Loi du Conseil des Universités *

Sanctionnée le 18 décembre 1968

I — Résumé de la loi

En décembre 1968, l'Assemblée nationale votait enfin la loi tant attendue dans les milieux universitaires qui instituait le Conseil des universités. Cet organisme de même nature que le Conseil supérieur de l'éducation aura pour fonction principale de conseiller le ministre de l'Éducation sur les besoins de l'enseignement supérieur au Québec tant dans le secteur public que privé et de lui faire des recommandations en ce qui concerne la planification, le développement, le financement des institutions universitaires. Ce conseil est assisté d'une Commission de la recherche universitaire chargée aussi d'une fonction consultative importante sur tous les aspects de la recherche universitaire.

II — Genèse de la loi

Il y a déjà 15 ans qu'au Québec l'idée d'une structuration des rapports entre l'État et les universités a été lancée sur la place publique. En effet, le 4 mars 1954 l'Université Laval, dans son mémoire à la Commission Tremblay, recommandait la création d'une Commission d'aide aux universités sur le modèle du « University Grants Committee » anglais, et d'un Fond provincial des universités voté tous les 5 ans par le Parlement et placé sous la juridiction du ministère des Finances¹. Le Rapport Tremblay a retenu surtout la première recommandation, la seconde impliquant des aspects constitutionnels et politiques plus discutables².

Il est important de constater que, parmi les fonctions de cette commission on mentionnait en premier lieu : faire une étude approfondie du problème universitaire dans la province afin — a) d'avoir une vue d'ensemble de la situation pour le présent et pour l'avenir prévisible — b) une connaissance détaillée des besoins de chaque université et de la population qu'elle dessert. Quant à sa composition, un tel organisme aurait compris sept membres nommés par le Lieutenant-gouverneur en conseil après consultation des universités et représentant les universités et le public, et au sein du public le monde de la finance, de l'industrie et du commerce. Ces commissaires, en fonction pendant neuf ans,

* Québec, 3^e session, 28^e législature, S.Q., 1968, chapitre 64, (Bill 57).

¹ *Mémoire de l'université Laval*, p. 78 sq.

² *Rapport Tremblay*, vol. III, tome I, p. 197.

éliraient l'un d'entre eux comme président pour trois ans. Signalons que le Rapport Tremblay n'a cependant pas fait siennes ces dernières suggestions.

Si un tel organisme avait été créé en 1956, c'eût été un progrès remarquable pour l'époque, bien que les objectifs de cette réforme fussent embrouillés par la philosophie qui lui était sous-jacente, à savoir que « les octrois du gouvernement ne doivent en aucune façon porter atteinte à l'indépendance des universités, sans que cependant ne soit amoindri le droit que possède l'État de contrôler les deniers publics »³. Il y avait là un illogisme très grave : car à partir du moment où en administration publique on parle de contrôle et conséquemment de droit de regard, on ne peut plus parler que d'autonomie relative.

Comme bien d'autres suggestions du Rapport Tremblay, celles-ci demeurèrent lettre morte. Cependant dès le 21 juillet 1960, soit à peine un mois après la prise du pouvoir par M. Jean Lesage, celui-ci lors d'une réunion entre les représentants des universités et les représentants du gouvernement, proposait la réalisation immédiate des recommandations énoncées ci-haut⁴. Cette suggestion n'eut pas de suite.

Ce problème entrant dans le mandat de la Commission Parent, celle-ci, en novembre 1964, fit des propositions très concrètes qui s'intégraient dans une restructuration globale du système d'enseignement au Québec. Les recommandations de novembre 1964 et de mars 1966 du Rapport Parent nous présentèrent une seconde formule d'institutionnalisation des relations entre l'université et l'État.

Le ministre de l'Éducation aborda aussi ce problème lors de la collation des diplômes en juin 1965 à l'université Laval⁵. A la recherche de la « définition des modes d'action et de l'établissement des organismes qui permettront d'encadrer et de structurer la complémentarité de l'État et de l'université », il annonçait « la mise sur pied des mécanismes de travail en commun et de coordination qui s'imposent et l'établissement des conditions de leur collaboration à tous les stades de l'élaboration des projets ». Le ministre alors se référait aux comités de planification constitués pour l'enseignement élémentaire et secondaire, pour l'enseignement pré-universitaire et technique ainsi que pour la formation des maîtres.

Le 19 mars 1966 le même ministre reprenait la même idée et insistait sur la nécessité de « créer un organisme qui soit un véritable lieu de rencontre et l'étude en commun pour les universités, pour le gouvernement et pour la société en général »⁶. Il ajoutait que « la nature, la fonction et la composition de cet organisme devrait être définies à partir

³ *Mémoire de l'université Laval*, p. 78.

⁴ Cf. P. GÉRIN-LAJOIE : « Coordonner les relations entre l'État, l'université et la société », *Hebdo-Éducation*, (1966) vol. 3, p. 301.

⁵ *Hebdo-Éducation*, (1965) vol. 2, p. 41 sq.

⁶ *Hebdo-Éducation*, (1966) vol. 3, p. 299 (allocution au Colloque des diplômés de l'Université de Montréal).

de notions claires quant aux responsabilités de l'université et de l'État dans la société », et que « la structure même de l'organisme à créer doit refléter les exigences de la coordination entre la fonction de l'université et celle de l'État, au service de la collectivité ».

Ces objectifs nous paraissent plus ambitieux et plus exigeants que ceux énoncés par le Rapport Parent quoique celui-ci, dans la cinquième tranche parue en mars 1966, insiste davantage sur l'instauration « d'une politique cohérente et ordonnée du développement universitaire pour toute la province »⁷ ; le rapport utilise des expressions telles « l'interdépendance dans la collaboration vers des objectifs communs », « la collaboration organique », etc [. . .].

Le Rapport Parent, en 1966, contrairement au Rapport Tremblay, en 1956, n'est pas tombé dans le piège de la confusion entre la liberté universitaire et l'autonomie universitaire⁸. Cependant la relation quasi-nécessaire qu'il établit entre l'un et l'autre, se conformant en cela à la bonne tradition québécoise, conduit à faire croire que l'autonomie administrative des universités est la seule garantie de la liberté universitaire authentique. Or la liberté même du savoir, de la recherche et de l'expression subit l'impact des besoins de la collectivité, besoins qu'un État moderne doit assumer par tous les moyens disponibles. Par voie de conséquence l'autonomie de gestion des universités est-elle réduite à cause des impératifs de socialisation et de démocratisation que poursuit l'État moderne. Cette autonomie relative des universités ou cette part d'autonomie (expression du Rapport Parent) contribue à favoriser incontestablement la liberté universitaire mais l'État lui-même, par ses organes démocratiquement constitués, a aussi un rôle à jouer à cet égard. D'ailleurs dans une conception moderne des droits et libertés, on insiste moins sur les libertés « contre » l'État (*against the State*) que sur les libertés « par » l'État (*through the State*) ; de nombreuses libertés dans la société contemporaine ne sont rendues possibles que grâce à l'État⁹.

À l'automne 1966, le Conseil supérieur de l'Éducation se prononça à son tour sur cette question. Il insista tout d'abord sur les exigences de coordination « destinées à assumer l'unité du système d'éducation et respecter son intégrité ». Cependant il fit une mise en garde contre « une recherche trop exclusive de l'unité et de l'intégrité du système à édifier », qui pourrait conduire à « confondre, au niveau des faits comme à celui des définitions, planification avec centralisation et coordination avec uniformisation ». Il affirma « qu'il y a un danger réel à ce que cette liberté essentielle soit réduite ou mise en péril par ceux qui seront enclins à ne pas la reconnaître à cause de préoccupations étrangères aux exigences propres de l'enseignement supérieur ». Afin d'éviter ce danger, de conclure le Conseil, « il importe au plus haut point que l'on définisse clairement le concept de la liberté des institutions d'enseignement supérieur » [. . .]

⁷ Volume V, n° 569.

⁸ Le Rapport Duff-Berthel sur la Structure Administrative des Universités au Canada, Québec, Presses de l'université Laval, 1967, signale que « ces deux concepts ne sont nullement identiques », p. 81.

⁹ Nous avons, après bien d'autres, étudié cette question dans notre *Essai sur le Service public au Québec*, Québec, 1966, p. 191 sq.

et que « ce concept soit reconnu par les parties en présence, de telle sorte que l'État, d'un côté, qui ne saurait abdiquer ses responsabilités tant à l'égard du bien commun que comme fiduciaire des fonds publics, puisse néanmoins déterminer, en fonction de la liberté académique ainsi définis, la nature et l'étendue de sa surveillance et de son contrôle sur les institutions d'enseignement supérieur, et que, de leur côté, ces institutions connaissent la portée exacte de la liberté dont elles doivent jouir pour exercer pleinement leurs fonctions »^{9a}.

Cette prise de position nous paraît tout à fait dans la ligne des véritables objectifs à poursuivre en vue de l'institutionnalisation des rapports État-Universités. Cependant il nous semble que trop insister sur les dangers que court la liberté universitaire par la réduction de l'autonomie interne des universités, risque de détourner l'attention d'une autre réalité beaucoup plus importante, à savoir que l'épanouissement de cette liberté, comme de toutes les autres libertés démocratiques, est surtout conditionnée par le degré de démocratie vécu dans une société ouverte, et qu'il est plus important pour la défense de la liberté universitaire de travailler à la démocratisation de la société en général et de la collectivité universitaire en particulier que de lutter pour la sauvegarde d'une autonomie que l'on croira sans cesse menacée. L'un des vice-recteurs de notre université, Monseigneur Parent, affirmait dans ce sens que « l'une des faiblesses actuelles des universités était probablement d'adopter ainsi une attitude de défense, de protection de leurs droits acquis, plutôt que de se montrer disposées à endosser des responsabilités nouvelles à l'égard de la société » [...]¹⁰. A l'heure où l'on demande à l'État « d'assumer la responsabilité entière du destin d'une collectivité, il paraît illogique, comme le soutenait le sous-ministre Yves Martin en octobre 1967, en même temps de soustraire à son action l'un des leviers essentiels du progrès de cette collectivité, l'université »¹¹.

Le Conseil supérieur de l'Éducation proposait le 20 septembre 1966 la création d'un Office de l'enseignement supérieur, version améliorée de l'Office des universités du Rapport Parent.

Enfin en 1968 le gouvernement se décida de présenter un projet de loi qu'il soumit aux organismes intéressés et qui vient d'entrer en vigueur.

III — Analyse de la loi

Nature et fonctions du Conseil

Le Conseil des universités n'est pas un organisme gouvernemental au sens strict en ce sens qu'il est distinct du ministère ; on a voulu en faire d'une part un « organisme tampon » entre les universités et le

^{9a} CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION, *Le développement de l'enseignement supérieur*, texte dactylographié.

¹⁰ Extrait d'une conférence prononcée en 1966 à l'université York, cité dans *Forum universitaire*, octobre 1967, p. 40.

¹¹ Dans *Forum universitaire*, octobre 1967, p. 41 ; aussi p. 40 (Mgr Parent).

ministère ainsi qu'un organisme-conseil auprès du ministre de l'Éducation ; il s'agit aussi d'un « forum au sein duquel la communauté universitaire peut effectuer ses propres arbitrages avant d'en saisir officiellement le pouvoir de décision qui se situe au niveau du gouvernement et de la législature et de façon particulière au niveau du ministère de l'Éducation »¹².

L'organisme n'exerce aucune fonction décisionnelle ou exécutive ; « sa fonction principale est de donner des avis au ministre de l'Éducation sur les besoins de l'enseignement supérieur et de la recherche universitaire et de lui faire des recommandations sur les mesures à prendre pour combler ses besoins »¹³.

Il est secondé dans l'exercice de ses fonctions par la commission de la recherche universitaire, autre organisme institué auprès du conseil pour « donner des avis au conseil sur toute question relative à la recherche universitaire au Québec » (art. 13). Le Conseil peut en outre créer d'autres commissions avec l'autorisation du ministre (art. 14).

L'organisation et les pouvoirs du Conseil

Le Conseil est composé de dix-sept membres nommés par le Lieutenant-gouverneur en conseil sur la recommandation du ministre. Outre le président nommé pour cinq ans, le président de la commission de la recherche universitaire et de deux fonctionnaires du gouvernement, neuf personnes du milieu universitaire sont aussi nommées « après consultation des dirigeants, des professeurs et des étudiants des universités » et « quatre personnes nommées après consultation des associations les plus représentatives du monde des affaires et du travail » (art. 5). Ce mode de nomination a été critiqué par l'Opposition en Chambre, qui réclamait, avec l'appui des associations de professeurs d'universités, une répartition fixe de professeurs, d'administrateurs et d'étudiants pour éviter qu'il y ait surreprésentation d'un groupe par rapport aux autres¹⁴. La loi détermine la durée des mandats, les vacances, l'indemnisation prévue et la fréquence des réunions (art. 7 à 12).

Quant à la commission de la recherche elle est composée d'un président et d'un nombre de membres fixé par le conseil ; tous sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil sur recommandation du conseil (art. 13).

La fonction consultative du Conseil s'exerce en deux temps et correspond à des pouvoirs distincts. D'une part sur un vaste ensemble de sujets il peut prendre l'initiative de conseiller le ministre et même avec l'autorisation de ce dernier « faire effectuer des études et recherches

¹² Premier ministre BERTRAND, *Débats à l'Assemblée nationale*, 1968, vol. V, p. 4082.

¹³ S.Q. 1968, chap. 64, art. 3.

¹⁴ Les associations de professeurs d'université protestèrent avec véhémence lors des premières nominations pour ne pas avoir été consultés ; incidemment, sur 9, 7 étaient des administrateurs et 2 des étudiants : cf. F.A.P.U.Q., *Bulletin d'information*, n^{os} 6 et 7, septembre 1969.

jugées utiles ou nécessaires à la poursuite de ses fins » (art. 3) : ces domaines sont les besoins de l'enseignement supérieur, les objectifs qui doivent être poursuivis, le développement des institutions existantes et la création de nouvelles, les normes et la standardisation des méthodes comptables, les budgets, les subventions et leur répartition, la coordination et la collaboration entre les établissements d'enseignement supérieur et de différents niveaux, la législation et les règlements relatifs à l'enseignement supérieur.

Dans un certain nombre de domaines, d'autre part, le ministre est tenu de prendre l'avis du conseil sur :

- a) tout plan qu'il entend mettre en œuvre pour le développement de l'enseignement supérieur et de la recherche, à chaque phase supérieure de son élaboration ;
- b) les budgets annuels de fonctionnement et d'investissements des établissements d'enseignement supérieur ;
- c) la répartition, entre les établissements d'enseignement supérieur, du montant global des crédits, annuels dégagés pour fins d'enseignement supérieur et de recherche universitaire¹⁵ ;
- d) les mesures qu'il entend adopter pour assurer la coordination entre les établissements d'enseignement supérieur ;
- e) des règles relatives à la standardisation des méthodes comptables des établissements d'enseignement supérieur.

IV – Observations

Nous nous étions montrés peu favorable aux recommandations du Rapport Parent et du Conseil supérieur de l'Éducation relativement à la création d'un organisme de cette nature¹⁶ ; il nous semblait alors que la consultation directe par le ministère de tous les intéressés suffirait et que le Conseil supérieur de l'Éducation pourrait, par sa commission de l'enseignement supérieur jouer le rôle que joue le Conseil.

Avec la création de l'Université du Québec, la situation est cependant changée, et la nécessité d'un organisme-tampon se fera davantage sentir de peur de voir s'établir des distinctions, voire des discriminations entre les universités soumises à des régimes juridiques différents. Devant le Conseil des universités toutes les universités seront sur un pied d'égalité.

Cet organisme pourra devenir un instrument de première importance et un interlocuteur valable pour le ministère de l'Éducation, pourvu bien entendu que le gouvernement respecte l'esprit de la loi, c'est-à-dire qu'il consulte véritablement avant de faire les nominations, etc . . .

¹⁵ La décision finale revient toujours au ministre, mais « il appartiendra au Conseil d'arbitre ce montant entre les différentes universités, suivant leurs besoins », (M. BERTRAND, *Débats de l'Assemblée nationale*, 1968, vol. I, p. 4094).

¹⁶ « Les rapports entre l'État et les universités au Québec », *Le Devoir*, 15 et 16 mars 1968 ; aussi *Forum universitaire*, n° 3, avril 1968, pp. 36 à 48.

Quant à sa composition, nous ne voyons pas pourquoi il ne serait pas bon que le gouvernement consulte les intéressés même pour la nomination du président ; ceci n'empêcherait pas le Conseil des ministres d'y nommer un homme en qui il a confiance, mais qui serait aussi acceptable pour l'ensemble des intéressés. En ce qui concerne la représentation du milieu universitaire, la loi ne peut pas être plus mal conçue. Les étudiants, professeurs et administrateurs sont trois groupes nettement différents qui ont des points de vue et intérêts différents, même si le professeur est un ancien étudiant et l'administrateur un professeur qui n'enseigne plus et ne fait plus de recherche dans la grande majorité des cas. De plus, les étudiants et professeurs du moins, sont groupés en associations qui ont la prétention de représenter respectivement la collectivité étudiante et professorale. Alors que dans le monde du travail et des affaires le gouvernement doit s'adresser aux associations représentatives de ces groupes, dans le monde universitaire il peut ignorer totalement les associations syndicales et professionnelles, ce qui nous apparaît nettement rétrograde.

Patrice GARANT *

* Professeur à la faculté de Droit.