

ÉBAUCHE – POUR DISCUSSION SEULEMENT

RÉGLEMENTATION DES UNIVERSITÉS, DES ÉCOLES ET DES HÔPITAUX

Introduction

Le présent document de recherche juridique représente la première des deux étapes d'un rapport de recherche portant sur la réglementation provinciale de certaines institutions publiques – les universités, les écoles (de niveau primaire et secondaire) ainsi que les hôpitaux. Cette étape met l'accent sur le régime réglementaire ontarien. L'étape II portera sur les régimes analogues que l'on applique dans d'autres provinces.¹

Le présent document, qui vise à exposer sous forme sommaire les régimes de réglementation auxquels sont assujettis ces institutions publiques², est destiné à la Table conjointe sur le cadre réglementaire (TCCR), qui s'en servira dans le cadre de ses délibérations concernant la question de savoir s'il existe un motif logique pour mettre les universités, les écoles et les hôpitaux sur un pied différent de celui des autres organismes de bienfaisance que financent les gouvernements.

L'étape II étendra le sommaire à d'autres provinces. Avant que l'on entreprenne cette étape, il est nécessaire que la TCCR réponde aux questions suivantes :

- ⇒ La présentation et la teneur de la présente ébauche de document de recherche juridique répondent-elles à ses besoins? Faut-il davantage de détails? Faudrait-il traiter d'autres questions? Les écoles privées, par exemple? L'Ontario a récemment introduit un crédit d'impôt pour les écoles privées; d'autres provinces financent les écoles privées à partir de leur Trésor³.
- ⇒ De quels autres régimes de réglementation provinciaux faudrait-il traiter? La réglementation des universités, des écoles et des hôpitaux relève en grande partie de la compétence des provinces. Les régimes de réglementation refléteront bien sûr l'intérêt public et la dynamique politique de chaque province. La réglementation est de nature contextuelle, mais l'on prévoit que les approches générales seront similaires.

¹ Ce document a répondu aux besoins d'information de la TCCR, et on a décidé de ne pas procéder au deuxième étape de l'étude.

² Le document ne traite d'aucune institution exploitée par le secteur privé, comme les écoles privées.

³ Bien que la question n'entre pas dans le cadre du présent document, on ne sait pas clairement comment fonctionnera ce crédit d'impôt à l'égard des reçus que délivrent aux fins de l'impôt sur le revenu les écoles privées enregistrées comme des organismes de bienfaisance aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

ÉBAUCHE – POUR DISCUSSION SEULEMENT

Chaque analyse provinciale devrait nécessiter de 2 à 3 jours de recherche et de préparatifs pour établir un sommaire analogue à celui qui figure dans la présente ébauche. S'il faut ajouter plus de détails, il faudra aussi compter plus de temps. La version finale du document de recherche juridique mettrait aussi en lumière les principales différences qui existent entre les régimes de réglementation des diverses provinces considérées⁴. La date d'achèvement prévue de l'ébauche finale du document de recherche est la fin du mois de juin 2002. Le présent document passe en revue les fondements législatifs qui concernent les universités, les écoles et les hôpitaux publics. Tout régime de réglementation s'inspirerait de ces lois. Le document traite ensuite, dans le cadre de l'examen de ces institutions publiques, du rôle que joue le Tuteur et curateur public et le vérificateur provincial. Il n'est pas question, toutefois, des divers organismes non gouvernementaux qui fournissent des services d'agrément ou qui procèdent à des examens des institutions publiques. Ces activités sont peut-être bien de nature réglementaire, mais pas de nature gouvernementale pour les besoins du présent document.

La réglementation se fait au moyen de plusieurs outils, dont les suivants :

- ⇒ des restrictions quant aux entités qui peuvent exécuter certaines fonctions ou activités; cet outil s'applique aux universités, aux hôpitaux publics et aux conseils scolaires;
- ⇒ la réglementation plus détaillée d'un secteur, qui prescrit de quelle façon un participant peut exécuter ses fonctions ou activités; cette réglementation peut être active ou passive; par exemple, les mesures de réglementation peuvent prescrire ce que le participant peut faire et comment, mais ne pas prévoir d'examen ou d'approbation réglementaires permanents; en revanche, l'examen réglementaire peut être plus actif et comporter des permissions ou des autorisations permanentes;
- ⇒ le financement de l'institution publique, lequel financement peut être assorti de diverses conditions officielles ou moins officielles;
- ⇒ les pressions morales, les ententes ou les pratiques ordinaires quant à la façon dont une institution doit exécuter ses fonctions et ses activités; des pratiques ou des normes ordinaires créent des attentes, même s'il n'existe aucune autorisation législative précise ou juste une vague autorisation pour ce qui est de leur application.

En général, les institutions publiques dont il est question dans le présent document se situent dans un spectre, où l'on trouve, à l'une de ses extrémités, les universités qui exercent leurs pouvoirs avec un degré élevé d'indépendance et peu de mécanismes de réglementation, sinon aucun, entre les mains d'un ministre ou du ministère de la Formation et des Collègues et Universités. Le financement

⁴ Par exemple, l'Alberta a opté pour un système régional de gestion des soins de santé dans le cadre duquel le gestionnaire régional signe des contrats avec des fournisseurs de soins de santé.

ÉBAUCHE – POUR DISCUSSION SEULEMENT

comporte rarement des restrictions explicites, sinon que les fonds doivent servir aux fins pour lesquelles la subvention a été accordée. Les ministres et le ministère disposent de pouvoirs législatifs minimes à exercer et n'empêchent pas les universités d'exercer les pouvoirs qui leur sont propres.

Les hôpitaux publics semblent se situer au milieu de ce spectre, et bénéficient d'un degré élevé de contrôle et de normes ou de processus prescrits. Bien que les pouvoirs ne soient pas tous nécessairement utilisés, le ministre et le ministère bénéficient d'un pouvoir considérable, qu'il soit exercé ou non. Cependant, vu la nature des activités, on s'attendrait à ce que cela se fasse dans l'intérêt du public et cela est similaire aux autres fournisseurs de soins de santé et industries réglementées.

Les conseils scolaires, qui avaient l'habitude de bénéficier d'un degré d'indépendance nettement supérieur, se situent plus loin dans le spectre que les hôpitaux publics. Un contrôle très strict est exercé sur les budgets, sur ce qu'un conseil scolaire peut faire et sur la manière dont il peut procéder. Ces mécanismes de contrôle existent non seulement dans la loi mais aussi dans la pratique.

Universités

Les universités bénéficient depuis toujours d'un degré considérable d'indépendance par rapport au gouvernement. Dans l'après-guerre, en raison de l'expansion des universités et de leur importance pour l'économie générale du Canada, les gouvernements provinciaux et fédéral ont haussé le niveau des fonds publics qui étaient accordés aux universités pour qu'elles puissent supporter leurs dépenses de fonctionnement et d'équipement. En outre, des programmes destinés à aider les étudiants à fréquenter l'université, comme des programmes de prêts et de subventions, ont été établis.

En Ontario, les universités sont autorisées à décerner des diplômes par la *Loi de 2000 favorisant le choix et l'excellence au niveau postsecondaire*⁵. Cette loi a remplacé l'ancienne *Loi sur l'attribution de grades universitaires*. Cette dernière n'autorisait pas les universités privées, mais la loi qui l'a remplacée le fait. La politique gouvernementale consiste donc à ne pas financer d'universités privées à l'aide de fonds publics, comme ceux qui proviennent du Trésor⁶. Les universités privées seront établies, est-il convenu, à la suite de consentements du ministre⁷.

⁵ L.O. 2000, ch. 36, ann.

⁶ Cependant, on ne sait pas clairement si les universités privées constitueront ou pas des entreprises à but lucratif ou des organisations à but non lucratif. Il est possible que certaines universités privées puissent être enregistrées en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* en tant qu'organismes de bienfaisance ou à l'égard de l'octroi de bourses d'études.

⁷ Le ministre n'a pas donné de consentements à une personne pour ce qui est d'attribuer des grades universitaires, mais certains sont prévus. La Loi énonce un processus de demande et autorise le ministre à assortir de

ÉBAUCHE – POUR DISCUSSION SEULEMENT

La *Loi de 2000 favorisant le choix et l'excellence au niveau postsecondaire* interdit à quiconque d'attribuer un grade ou d'offrir un programme ou une partie d'un programme qui mène à l'obtention d'un grade à moins que cette personne soit autorisée à le faire par une loi de l'Assemblée législative ou par le ministre⁸. Depuis toujours, les universités sont autorisées à décerner des grades et à offrir des programmes menant à l'obtention d'un grade uniquement en vertu d'une loi précise. À ce jour, chacune des universités de l'Ontario que finance l'État est constituée et exerce ses activités en vertu de sa propre loi privée, qui est modifiée à l'occasion⁹.

Les universités exercent leurs activités dans le cadre de leur propre mandat législatif. Chaque université de l'Ontario est créée par une loi privée. Pour les fins du présent document, nous prendrons comme exemple la loi régissant l'université de Waterloo. Toutefois, une loi similaire est établie pour toutes les universités, y compris celles qui ont une affiliation religieuse, comme l'université St. Jerome. L'université de Waterloo a été constituée en 1959. Sa loi initiale a été modifiée et par la suite abrogée et remplacée par la *University of Waterloo Act, 1972*, L.O. 1972, ch. 200. Cette loi :

- ⇒ maintient le statut de personne morale de l'université;
- ⇒ énonce ses objectifs : la poursuite de l'apprentissage grâce à l'octroi de bourses d'études et à des activités d'enseignement et de recherche dans un esprit d'étude et d'expression libres;
- ⇒ définit ses pouvoirs;
- ⇒ expose sa structure de gestion (conseil d'administration, sénat, président, chancelier et vice-chancelier), de même que les pouvoirs respectifs de ces personnes, leurs mandats, etc.;
- ⇒ oblige à nommer un vérificateur autorisé par la *Loi sur la comptabilité publique* pour vérifier les comptes et les opérations;
- ⇒ exige que le conseil produise un rapport annuel à l'intention des étudiants, des membres du corps professoral et du personnel, dont un rapport financier annuel;

diverses conditions les consentements qu'il donne. La demande est transmise à la Commission d'évaluation de la qualité de l'éducation postsecondaire, qui l'étudie et formule une recommandation au ministre. Celui-ci peut également nommer des inspecteurs pour déterminer s'il convient ou non de suspendre ou de révoquer un consentement ou de modifier des conditions imposées.

⁸ L'article 2 de la loi est plus détaillé que le présent sommaire et permet aussi à une personne de conclure une entente avec une université en vue d'offrir des programmes, à la condition toutefois que ce soit l'université qui attribue le grade.

⁹ Il existe aussi plusieurs institutions financées par le secteur privé en Ontario qui disposent d'une loi privée les autorisant à attribuer des grades. Ces établissements sont d'une taille plus petite et bénéficient d'un pouvoir d'attribution de grades restreint. Ils ne reçoivent pas de subventions de fonctionnement ou d'équipement.

ÉBAUCHE – POUR DISCUSSION SEULEMENT

- ⇒ oblige le conseil à soumettre chaque année au ministre un rapport financier, dont la forme et le contenu doivent correspondre aux exigences du ministre. Celui-ci est tenu de soumettre le rapport au lieutenant-gouverneur en conseil (cabinet) et à le déposer auprès de l'Assemblée¹⁰.

Comme l'indique le résumé qui précède, le ministre n'a pas de pouvoir de réglementation direct sur l'université de Waterloo. Il a le droit d'obtenir chaque année des informations financières et peut déterminer quels renseignements sont exigés.

Le ministère de la Formation et des Collèges et Universités joue un rôle de supervision générale sur la politique régissant l'enseignement de niveau postsecondaire. Son objectif consiste à veiller à ce que chaque étudiant qui répond aux conditions requises ait accès à un programme de grande qualité et accessible, et pour lequel il est possible de rendre des comptes. Il atteint principalement cet objectif en accordant une aide financière qui fait en sorte que les études postsecondaires sont abordables (des fonds publics pour aider à supporter les dépenses de fonctionnement et d'équipement de l'université, ainsi que des prêts aux étudiants)¹¹.

Le ministère a établi pour les universités une formule de financement qui est fondée sur le rendement. Des indicateurs de rendement clés servent à mesurer le succès obtenu dans des secteurs prioritaires, comme le degré de satisfaction des employeurs et des étudiants, ainsi que les taux d'obtention de diplômes et d'emploi. Dans le cadre de ce programme de reddition de comptes, une université peut obtenir des subventions de fonctionnement légèrement supérieures, suivant le rendement qu'elle démontre. Le ministère a l'intention d'augmenter à la longue la part des subventions de fonctionnement qui sont accordées en fonction du rendement.

Il semble que, pour le ministère, l'outil de réglementation essentiel soit l'octroi de subventions de fonctionnement et d'équipement qui incitent une université à adopter un certain comportement et à faire montre d'un certain rendement. Il y a aussi, bien sûr, les pressions morales, un autre outil de réglementation caractéristique, mais moins strict. Toutefois, ni le ministre ni le ministère ne sont légalement habilités à réglementer directement une université¹².

¹⁰ Certaines lois, telles que la *Nipissing University Act*, L.O. 1992, chapitre Pr52, peuvent exiger que le conseil d'administration produise d'autres rapports, suivant les exigences du ministre.

¹¹ Plan d'activités pour 2001-2002, ministère de la Formation et des Collèges et Universités, page 3.

¹² La situation est différente pour les collèges des arts appliqués et de technologie (collèges communautaires) qui sont des mandataires de la Couronne et relèvent de la compétence du Conseil des affaires collégiales. Cependant, en tant que mandataires de la Couronne, ces établissements ne pourraient pas être enregistrés en tant qu'organismes de bienfaisance.

ÉBAUCHE – POUR DISCUSSION SEULEMENT

Les universités ont aussi d'autres sources de recettes qui peuvent amoindrir la capacité qu'a un ministre d'exercer des pressions morales. Les universités obtiendront des fonds grâce aux frais de scolarité et aux autres frais qu'ils font payer aux étudiants, à des activités de nature commerciale (y compris les paiements de loyer de la part d'entreprises installées sur le campus), à des revenus de placement, à des fonds de dotation (y compris de la part d'organismes de la Couronne créés dans les années 1990), à des travaux de recherche réalisés à contrat, etc.

Hôpitaux publics

La *Loi sur les hôpitaux publics* est la principale loi qui régit le secteur des hôpitaux publics en Ontario. Ceux-ci sont généralement constitués en vertu de la *Loi sur les personnes morales* ou par une loi privée. Aucune demande de constitution ne peut avoir lieu sans le consentement du ministre de la Santé et des Soins de longue durée.

La *Loi sur les hôpitaux publics* interdit d'utiliser un bâtiment comme hôpital à moins que le ministre n'ait autorisé l'exploitation ou l'utilisation des lieux en question à cette fin. Il est nécessaire d'obtenir l'autorisation du ministre avant de pouvoir vendre, louer ou hypothéquer le terrain, le bâtiment ou d'autres lieux, ou de s'en départir d'une autre façon. Le lieutenant-gouverneur en conseil (cabinet) peut suspendre cette autorisation.

La *Loi* autorise le ministre à verser des paiements aux hôpitaux publics sous forme de subventions ou de prêts. Le ministre peut assortir l'aide financière accordée de diverses conditions, et réduire la subvention, le prêt ou les autres formes d'aide financière s'il est dans l'intérêt du public de le faire¹³. Les hôpitaux publics sont également l'objet d'inspections auxquelles procèdent des inspecteurs du Ministère. Les pouvoirs d'inspection connexes sont énoncés dans le règlement d'application de la *Loi*.

Le lieutenant-gouverneur en conseil dispose de vastes pouvoirs pour faire enquête et rendre compte de la qualité de la gestion et de l'administration d'un hôpital, de la qualité des soins et des traitements dispensés aux malades, de même que d'autres questions connexes. L'enquête peut amener le lieutenant-gouverneur en conseil à nommer un superviseur de l'hôpital, qui agira sous les ordres du ministre. Ce pouvoir serait rarement utilisé dans l'intérêt du public, comme pour régler un grave problème de gestion financière de l'hôpital ou lorsque les soins et les traitements destinés aux malades sont en péril.

¹³ Le ministre dispose également d'importants pouvoirs liés à la restructuration des hôpitaux. Ces pouvoirs sont en fait limités dans le temps et destinés à des fins bien précises.

ÉBAUCHE – POUR DISCUSSION SEULEMENT

Le lieutenant-gouverneur en conseil dispose également d'importants pouvoirs pour édicter des dispositions réglementaires relatives à des questions de gestion, aux normes, aux inspections, à l'administration, etc. Le règlement le plus important que l'on ait édicté est en fait un règlement de nature générale qui se rapporte à la gestion des hôpitaux. Les exigences réglementaires sont similaires à celles qui s'appliquent à d'autres industries réglementées.

L'hôpital public doit mettre en place des règlements administratifs qui régissent la gestion et le fonctionnement du conseil et de l'hôpital. Ces règlements administratifs doivent être soumis au ministre et approuvés par le lieutenant-gouverneur en conseil, à la suite d'une recommandation du ministre. Ce pouvoir peut procurer au ministre une certaine emprise sur l'hôpital public, mais uniquement dans les cas où l'hôpital voudrait que l'on change ces règlements.

Les hôpitaux publics reçoivent des fonds considérables du Trésor, au moyen de paiements effectués dans le cadre du RAMO ou de subventions (de fonctionnement et d'équipement), qui représentent une part importante des recettes globales. Les hôpitaux publics ont accès à d'autres sources de revenus, lesquelles peuvent varier suivant l'emplacement des services médicaux fournis et leur genre. Par exemple, un certain nombre d'hôpitaux sont des hôpitaux de recherche affiliés à des universités, ou peuvent être exploités par des universités. Ces hôpitaux exécutent peut-être des travaux de recherche pour des sociétés privées ou se servent à cette fin de subventions provenant du secteur public.

Les hôpitaux peuvent aussi tirer des revenus de diverses activités commerciales – frais de stationnement, loyers, revenus de placement, filiales, etc. Un grand nombre d'hôpitaux publics sont également dotés de fondations ayant pour but d'accorder une aide financière à un ou plusieurs hôpitaux. En outre, l'hôpital lui-même peut recevoir des dons directement ou par l'intermédiaire de divers comités bénévoles. Le ministre peut exiger que les filiales et les fondations d'hôpitaux lui fournissent des rapports et des déclarations de nature financière. Il peut également prescrire les principes et les règles comptables qu'il convient de suivre dans ces documents.

En 2001, il semble que le rôle que joue le secteur privé dans la construction et la propriété des bâtiments et du matériel hospitaliers soit devenu une nouvelle politique gouvernementale. Le ministre peut influencer les hôpitaux à s'orienter vers ce modèle grâce au pouvoir discrétionnaire dont il jouit à l'égard des subventions et des prêts et des autres formes d'aide financière que l'on accorde aux hôpitaux publics. On ne sait pas clairement si cette orientation stratégique portera fruit, surtout en ce qui concerne la réglementation des organismes de bienfaisance.

ÉBAUCHE – POUR DISCUSSION SEULEMENT

Conseils scolaires

La *Loi sur l'éducation* régit l'enseignement de niveau primaire et secondaire en Ontario. La plupart des élèves sont inscrits dans des écoles qu'administrent des conseils scolaires de district (public anglophone, catholiques anglophones, public francophone, catholiques francophones, protestants) ou une administration scolaire de district. Le ministère de l'Éducation administre aussi, directement ou par l'intermédiaire de mandataires, des écoles destinées aux élèves souffrant d'un handicap particulier ou aux jeunes placés dans certaines institutions, comme les hôpitaux ou les sections pour jeunes délinquants.

Les écoles privées sont inspectées, mais, en général, uniquement au niveau secondaire. Cette mesure est obligatoire pour décerner un diplôme d'études secondaires, ce dont la plupart des élèves ont besoin pour poursuivre leurs études. Jusqu'à récemment, il n'y avait pas de fonds publics disponibles pour les cours donnés dans les écoles privées mais, en 2001, des crédits d'impôt ont été mis en place pour les frais de scolarité.

La *Loi sur l'éducation* est depuis longtemps une loi détaillée, qui reflète la priorité qu'accorde la société à la formation scolaire. Cependant, jusqu'au milieu des années 1990, les conseils scolaires jouissaient d'une grande indépendance, qui découlait dans une large mesure de la possibilité de percevoir des taxes. Les conseils scolaires n'étaient pas tous en mesure de recueillir suffisamment de fonds pour supporter les dépenses liées à l'éducation, mais la plupart n'étaient pas loin de pouvoir atteindre cet objectif. Des fonds provinciaux provenant du Trésor comblaient ce qui manquait grâce à l'octroi de subventions.

Cette indépendance a largement disparu, à toutes fins pratiques. La quasi-totalité des fonds sont en fait des subventions provinciales qu'accorde le ministre des Finances. Le processus est plus compliqué que cela, mais l'effet net est le même. En outre, les conseils doivent dépenser les fonds qu'ils obtiennent suivant une formule particulière. Bien que les conseil puissent agir comme bon leur semble dans les limites de la formule, leur pouvoir discrétionnaire est fort restreint. Les finances des conseils sont hautement restreintes et prescriptives. En ce qui concerne les dépenses d'équipement affectées aux écoles et à d'autres bâtiments, les conseils sont soumis à des restrictions similaires pour ce qui est des redevances d'aménagement, ainsi que du moment et du lieu où de nouvelles écoles peuvent être construites ou des anciennes écoles rénovées.

Le ministre de l'Éducation et le lieutenant-gouverneur en conseil disposent de très vastes pouvoirs. Certains de ces derniers ne sont pas nouveaux, mais sont exercés avec plus de vigueur ces dernières années. Les éléments qui suivent visent à illustrer le degré de pouvoir dont bénéficient le ministre ou le lieutenant-gouverneur en conseil pour ce qui est de contrôler de quelle manière les conseils et les administrations scolaires de district exécutent leurs fonctions.

ÉBAUCHE – POUR DISCUSSION SEULEMENT

Le ministre peut, notamment :

- ⇒ prescrire les cours d'études;
- ⇒ déterminer les diplômes et les certificats à décerner;
- ⇒ diffuser des lignes directrices concernant les programmes d'études et obliger à les appliquer dans le cadre de l'élaboration des cours d'études;
- ⇒ examiner les pratiques en classe;
- ⇒ évaluer le succès scolaire des élèves, établir des politiques et des lignes directrices concernant les évaluations qu'effectue un conseil et obliger à se conformer à ces politiques et à ces lignes directrices;
- ⇒ établir des politiques et des lignes directrices concernant le rôle et les responsabilités des membres du conseil, des directeurs de l'éducation, des agents de supervision, des directeurs d'école, des surintendants et d'autres responsables;
- ⇒ établir les procédures et les conditions dans le cadre desquelles le ministre choisit et approuve les livres et d'autres documents d'apprentissage;
- ⇒ acheter et distribuer les manuels et d'autres documents d'apprentissage utilisés en classe;
- ⇒ diffuser des lignes directrices sur les fermetures d'école;
- ⇒ diffuser des lignes directrices concernant les dossiers des élèves et obliger à s'y conformer;
- ⇒ obliger les conseils à fournir au ministre les rapports dont il peut avoir besoin;
- ⇒ prescrire les fonctions que doivent exécuter les vérificateurs nommés par les conseils.

Le ministre jouit aussi de vastes pouvoirs pour établir des règlements sur un large éventail de questions, dont les suivantes :

- ⇒ l'établissement, l'organisation, l'administration et la gestion des écoles et des classes;
- ⇒ l'admission des élèves;
- ⇒ les dossiers des élèves;
- ⇒ la fourniture, l'établissement, l'organisation et l'administration de cours spéciaux;
- ⇒ les locaux et le matériel des bâtiments;
- ⇒ les bibliothèques scolaires;
- ⇒ les manuels choisis et approuvés qui peuvent être utilisés dans les écoles;
- ⇒ les pouvoirs, les fonctions et les qualités ainsi que la nomination des enseignants, des surveillants, des directeurs, des agents de supervision, des chefs de service, des directeurs, des surintendants et d'autres responsables;
- ⇒ les obligations des élèves;
- ⇒ le transport des élèves;
- ⇒ la durée de l'année scolaire, les périodes scolaires, les congés scolaires et les jours d'enseignement.

ÉBAUCHE – POUR DISCUSSION SEULEMENT

Le lieutenant-gouverneur en conseil dispose de très vastes pouvoirs pour ce qui est de l'établissement, de la dissolution et de la fusion des conseils et des administrations scolaires de district, de la représentation et des élections au conseil.

La *Loi sur l'éducation* porte aussi sur un certain nombre de questions de gestion nécessaires, indépendamment de la façon dont une personne morale est créée. Par exemple, elle exige qu'un conseil nomme certains agents (trésorier, secrétaire, directeur de l'éducation et autres responsables). Cependant, elle comporte nettement plus de détails que ce ne serait le cas dans d'autres circonstances quant à la façon dont chacune de ces personnes doit exercer ses fonctions.

La *Loi* permet aussi au ministre d'examiner les conseils, de procéder à des inspections et de fournir des instructions. La plupart de ces pouvoirs ne sont pas nécessairement nouveaux et existent dans d'autres régimes législatifs gouvernementaux locaux. Il est nécessaire de s'assurer que ces entités fassent ce que l'Assemblée législative a prévu pour elles, surtout lorsque l'on dépense des fonds publics.

À bien des égards, les conseils et les administrations scolaires de district sont devenus des entités administratives qui exécutent les instructions fonctionnelles du ministre de l'Éducation et qui utilisent presque uniquement des fonds qu'accorde le ministre des Finances, et ce, en accord avec les instructions du ministre ou du lieutenant-gouverneur en conseil. Il est de plus en plus difficile de considérer les conseils scolaires de district comme des organismes de bienfaisance plutôt que comme des organismes de nature gouvernementale. Bien que les écoles favorisent manifestement l'éducation, elles le font sous le contrôle direct et indirect du ministre de l'Éducation, du ministre des Finances et du lieutenant-gouverneur en conseil.

Tuteur et curateur public

Le pouvoir dont dispose le Tuteur et curateur public (TCP) découle de la *Loi sur la comptabilité des œuvres de bienfaisance* et de la *Loi sur les dons de bienfaisance*. En général, le TPC ne réglemente pas en vertu de ces deux lois le secteur des universités, des hôpitaux publics ou des conseils scolaires. Dans la mesure où l'une ou l'autre d'entre elles s'applique à ces institutions publiques, il n'y a pas de différences avec les autres organismes de bienfaisance en Ontario. En outre, le TCP exerce habituellement ses pouvoirs à la suite de plaintes, et, pour ce faire, dépend des tribunaux.

Il y a toutefois un problème qui se pose au sujet de l'application des pouvoirs fondés sur la jurisprudence et du fait de savoir si un pouvoir législatif particulier aurait préséance ou non sur les dispositions générales que comportent ces deux lois. Ainsi, l'article 9 de la *University of Waterloo Act* permet à cette université de faire les placements que le conseil d'administration juge

ÉBAUCHE – POUR DISCUSSION SEULEMENT

convenables. Si l'on présume que la *Loi sur les dons de bienfaisance* s'applique à l'université de Waterloo, il n'est pas clair si l'on interdirait à l'université de détenir plus de 10 % des actions d'une entreprise. En ce qui concerne les hôpitaux publics – et par extension logique, les conseils scolaires probablement – la nature hautement réglementée du secteur a déplacé en bonne partie la *Loi sur les dons de bienfaisance*.

Vérificateur provincial

Le vérificateur provincial ne vérifie pas les livres de comptes d'une université, d'un hôpital public ou d'un conseil scolaire. Il tire son pouvoir de la *Loi sur la vérification des comptes publics*, qui établit le vérificateur provincial en tant que bureau de l'Assemblée. Plusieurs tentatives, officielles et officieuses, ont été faites pour élargir la compétence du vérificateur provincial à l'égard des institutions publiques, mais ces mesures n'ont eu qu'un succès restreint. Par exemple, un contrat que conclut un ministère avec une université en vue de la réalisation de travaux de recherche comportera habituellement le droit, pour le vérificateur provincial, de vérifier l'utilisation des fonds, quels qu'ils soient.

Le vérificateur provincial vérifie les déboursés effectués sur le Trésor. Cette mesure a pour but de garantir que les fonds ont bel et bien été déboursés. Le vérificateur peut procéder à une vérification restreinte des subventions. Toute vérification effectuée aux termes de l'article 14 de la *Loi sur la vérification des comptes publics* constitue un examen des livres comptables. Le vérificateur provincial n'est pas habilité à procéder à une vérification de l'optimisation des ressources, car seuls les livres comptables peuvent être consultés.

Le vérificateur provincial n'a pas le pouvoir de vérifier ces institutions publiques; ce genre de travail est accompli par le vérificateur que nomme l'institution publique en question en vertu de sa loi constitutive. Le vérificateur provincial a un droit d'accès aux livres et aux vérifications concernant les diverses fondations universitaires qui ont été créées, car il s'agit de fondations de l'état aux fins de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Des efforts ont été faits dans le passé pour autoriser le vérificateur provincial à procéder à des vérifications plus exhaustives des institutions publiques, y compris sur le plan de l'optimisation des ressources. Dans le budget ontarien de 1997, le ministre des Finances de l'époque a proposé de créer une loi sur la responsabilisation du secteur public, et le ministre des Finances en a introduit une version plus exhaustive (le projet de loi 46) en 2001, mais ce projet n'a fait l'objet que d'une première lecture.