

Modifications proposées à la Charte de l'Université de Montréal :
Vers une catastrophe en termes de bonnes pratiques de gouvernance et de collégialité

Mémoire présenté par

François Schiettekatte, professeur
Université de Montréal

lors de l'étude détaillée du projet de loi d'intérêt privé n° 234,
Loi modifiant la Charte de l'Université de Montréal

par la

Commission de la culture et de l'éducation
de l'Assemblée nationale

COMMISSION DE LA CULTURE ET DE
L'ÉDUCATION

Déposé le : 2017-12-07

N° : CCE-087

Secrétaire : L. Cameron

Mercredi 6 décembre 2017

Sommaire exécutif

Le présent mémoire décrit les problèmes importants et fondamentaux que le projet de loi 234 modifiant la Charte de l'Université de Montréal (UdeM) comporte, que ce soit en matière de bonnes pratiques de gouvernance ou de collégialité universitaire.

En ce qui concerne les bonnes pratiques de gouvernance :

- Le projet prévoit que 11 des 24 membres du Conseil de l'Université (CU) soient nommés par le Conseil lui-même (5 membres co-optés, 4 diplômés, le chancelier, le recteur).
 - o Les bonnes pratiques de gouvernance prévoient que les membres d'une corporation nomment les membres d'un Conseil (cf article 128 de la loi sur les Corporations à but non lucratif).
 - o En nommant lui-même la quasi-majorité (46%) de ses propres membres, le CU se comporte comme s'il était le propriétaire de l'Université.
 - o La Faculté de Droit et l'Institut de la gouvernance ont tous deux soulevé le problème de la co-optation, mais le CU et l'Assemblée universitaire (AU) n'ont pas jugé bon de suivre les conseils de ces spécialistes.
 - o Il n'est pas spécifié qui peut révoquer les membres du CU (cf article 130 de la loi sur les Corporations à but non lucratif).
- La Faculté de Droit et l'Institut sur la gouvernance ont également soulevé qu'il fallait, selon les bonnes pratiques de gouvernance, indiquer le principe de légitimité et crédibilité des membres du CU, mais le CU et l'AU n'ont pas jugé bon de suivre cet avis et intégrer ces principes.
- Le projet de loi affirme que les directeurs de l'École polytechnique et des HEC, qui siègent au CU, sont indépendants. Or, ces directeurs transigent probablement de façon quotidienne avec l'Université (programmes communs, bâtiments partagés, subventions en commun, contrats). Clairement, ils sont probablement les membres les moins indépendants après le recteur, mais l'Assemblée universitaire (AU) en a jugé autrement, et ce, malgré mes interventions insistantes. En conséquence, le CU ne comporterait pas une majorité de membres indépendants.
- De surcroît, l'intention est de nommer comme membres diplômés des membres de l'Association des diplômés, une entité de l'UdeM. Ajoutons à cela les membres nommés par le gouvernement, s'ils proviennent du ministère « responsable de l'enseignement supérieur » qui par ailleurs décide de la majeure partie du financement de l'UdeM, risquent d'être eux-mêmes en conflit d'intérêts sur plusieurs sujets. On pourrait ainsi se retrouver avec un CU dont le 3/4 des membres (18/24) ne sont pas indépendant car en conflit ou apparence de conflit d'intérêts.
- Le président de l'Institut de la gouvernance soulève qu'un gros conseil (24 membres) est difficile à réunir souvent, ce qui a pour effet que soient déléguées au Comité exécutif (CE) la plus grande partie des décisions. Le CU ne peut donc plus exercer en toute connaissance de cause son devoir de surveillance et de décision puisqu'il ne prend pas lui-même part aux discussions qui mènent à ces décisions.
- Le recteur est par définition le chef de l'exécutif. À ce titre, il doit exécuter les résolutions adoptées par le CU. Les bonnes pratiques de gouvernance prévoient qu'il ne devrait pas voter sur les décisions qu'il aura lui-même à appliquer, mais qu'il devrait diriger l'exécutif. Or le projet de loi prévoit que le CE soit présidé par le chancelier, et que le recteur fasse partie du CU.

En ce qui concerne la collégialité universitaire : le concept de la collégialité sur lequel repose le concept d'Université prévoit que les membres de communauté universitaire choisissent (parmi elle ou à l'extérieur) la personne qui assumera la direction, que ce soit au niveau départemental, facultaire ou universitaire. Il s'agit ainsi d'un *primus inter pares*, un premier parmi les pairs. L'Université est structurée, en quelque sorte, comme un Ordre professionnel. Pour cette raison, l'assemblée départementale nomme des membres du comité de nomination et est consultée pour la nomination de son directeur. Il en va de même pour le Conseil de Faculté pour la nomination du doyen, et pour l'Assemblée universitaire pour la nomination du recteur. Selon la charte actuelle, le doyen n'est donc pas un subalterne du recteur, mais simplement celui qui a été choisi par ses pairs pour administrer les questions qui relèvent de la Faculté. De la même manière, le recteur doit faire approuver par l'Assemblée universitaire les collègues (internes ou externes) qu'il entend nommer vice-recteurs, et le doyen doit faire de même au niveau du Conseil de faculté en ce qui concerne les vice-doyens. C'est également en raison de ce principe fondamental de collégialité que c'est l'Assemblée universitaire qui est responsable des grandes orientations.

Or, les changements proposés par le projet de loi ont pour effet de briser cette structure collégiale et établissent une véritable chaîne de commandement où les doyens relèvent du recteur, et le recteur relève du CU. En outre, comme dans les Ordres professionnels, la discipline universitaire est une question gérée par un comité de pairs, néanmoins experts, et nommés par l'Assemblée universitaire. Pour une raison obscure, le CU considère qu'il pourrait être tenu responsable des décisions prises par un comité dont la loi actuelle (la Charte) indique clairement qu'il ne relève pas du CU. À nouveau, le projet de loi vient briser le principe collégial de la discipline administrée par les pairs, comme dans les Ordres professionnels.

Dans son mémoire, la direction de l'Université soutient que « L'exercice a permis de faire un constat important : l'Université devait revoir sa manière de faire les choses et alléger ses processus de décision ». Nous avons tous à cœur un fonctionnement plus efficace. Or, rien dans ce qui est proposé par la loi n'est de nature à alléger les processus, si ce n'est que la direction de l'Université peut relever les doyens de leurs fonctions. Je considère qu'une amélioration de nos pratiques est tout à fait possible en faisant preuve de leadership plutôt que par une dérive autoritaire. Par exemple, dans le cadre de la Charte actuelle, la direction mène un chantier de transformation « dont les trois quarts des actions sont en marche ! (Jean Charest, vice-recteur responsable) » découlant d'une planification stratégique adoptée à l'unanimité par l'Assemblée universitaire. Il est donc clair que les modifications proposées à la Charte n'ont rien à voir avec la capacité de l'Université de se transformer et devenir plus efficace.

CONCLUSION : Clairement, à mon avis, ce projet de loi ne satisfait pas aux concepts de bonnes pratiques de gouvernance les plus élémentaires, et brise le principe fondateur de collégialité sur lequel repose l'Université de Montréal. L'Université est tout à fait capable de se transformer et devenir plus efficace à l'intérieur du cadre actuel ; c'est une question de leadership. Je demande donc l'Assemblée nationale de rejeter le présent projet, ce qui permettrait de reprendre l'exercice en s'adjoignant cette fois l'expertise, par exemple, de notre propre Faculté de droit quant à la marche à suivre et aux principes élémentaires à respecter.

Table des matières

Sommaire exécutif	2
Lettre à l'Assemblée universitaire	4
Critique de certaines affirmations contenues dans le mémoire déposé par la direction de l'Université à la présente commission	7
Conclusion	7

Lettre à l'Assemblée universitaire

Cette prochaine section reprend en plus amples détails les points qui viennent d'être soulevés, mais sous la forme d'une lettre que j'ai adressée à l'AU le 16 mars 2017, indiquant les raisons pour lesquelles je me dissociais du processus de modification de la charte. Malheureusement, l'Assemblée universitaire a choisi d'ignorer mon avis et celui d'autres personnes. C'est la raison pour laquelle nous nous retrouvons devant la Commission.

Notons que par rapport à la version originale, un court passage de la lettre a été raturés car devenu caduque eu égard à la version actuelle du projet de loi.

« Aux membres de l'Assemblée universitaire,

À la lecture des procès-verbaux déposés pour adoption à l'assemblée du 20 mars, je constate que beaucoup de choses se sont dites quant à l'absence d'une bonne partie des professeurs élus à l'Assemblée universitaire (AU). Je désire, en ce qui me concerne, remettre quelques pendules à l'heure et en expliquer la raison.

Premièrement, en tout respect pour les membres de l'AU, je considère que la majorité des membres de l'AU a au mieux erré, au pire démontré son incompétence en matière de bonne gouvernance par ses actions spécifiques suivantes : à la fin de la dernière séance à laquelle j'ai participé (30 janvier), la majorité des membres de l'AU a adopté la définition suivante : « ...les directeurs des écoles affiliées sont réputés indépendants. », et ce, malgré mes explications insistantes à l'effet que les directeurs des écoles affiliées prennent probablement quotidiennement des décisions qui touchent l'Université, que ce soit relativement aux accords de partage de subventions FCI et bien d'autres, au développement de programmes conjoints, ou au partage de bâtiments et infrastructures actuels et futurs. Ainsi, parmi tous les membres du Conseil de l'Université (CU), ils sont, après le recteur, probablement les membres les moins indépendants. Or, l'AU a refusé le sous-amendement visant à supprimer cette affirmation intrinsèquement fautive par 38 voix contre, 17 voix pour, soit une majorité de 69%. Et vu cette majorité, l'amendement est réputé faire consensus et ne fera plus l'objet de débats, sauf reconsidération de la question, ce qui requiert une majorité des 2/3. Comment puis-je alors réagir, autrement qu'en me dissociant du processus, devant un projet de charte contenant des affirmations erronées, et avec une majorité de plus des 2/3 de l'AU qui décide quand même, en toute connaissance de cause, d'adopter des mauvaises pratiques de gouvernance ?

De plus, et c'est mon deuxième point, force est de constater qu'une majorité de membres de l'AU refuse de demander ou entendre les conseils de personnes qualifiées dans le domaine. Par exemple, sur la question du CU, les collègues de la Faculté de droit ont non seulement souligné à l'unanimité la bonne définition d'indépendance, mais ont également insisté sur le fait que la crédibilité et la légitimité des membres du CU étaient importantes. Sans être nécessairement d'accord avec tous les éléments qu'il soulève, M. Allaire, président de l'Institut sur la gouvernance, évoque lui aussi la question de l'indépendance et de la crédibilité dans sa lettre ouverte au Devoir du 8 février. Or, les notions de crédibilité et de légitimité n'ont même pas été discutées dans les échanges sur ce point à l'AU. Les

collègues de Droit évoquent en outre les problèmes avec la co-optation d'un grand nombre de membres ou le fait que le CU nomme lui-même plusieurs de ses membres (étant entendu que le CU n'est pas obligé d'adopter les recommandations de nouveaux membres qui lui sont faites puisqu'il ne s'agit que de recommandations), une autre mauvaise pratique qui suscite de vives craintes quant à son indépendance et à sa légitimité réelle. M. Allaire évoque le problème d'un trop gros CU, difficile à réunir souvent, ce qui a pour effet que soient déléguées au Comité exécutif (CE) la plus grande partie des décisions (*cf* le CE « ...exerce tous les pouvoirs sauf ceux que les statuts attribuent exclusivement au conseil. ») Comment le CU peut-il alors exercer en toute connaissance de cause son devoir de surveillance et de décision s'il ne prend pas lui-même part aux discussions qui mènent à ces décisions ? Dans le même esprit, puisque recteur est par définition le chef de l'exécutif, pourquoi veut-on lui retirer la présidence du CE ? Serait-ce parce que le CE a trop de pouvoirs pour être dirigé par le recteur ? En matière de bonnes pratiques de gouvernance, le rôle de l'exécutif est d'exécuter les décisions du Conseil, et non de décider lui-même et faire entériner le tout en bloc par le Conseil. On nous indique que c'est entre autres pour des questions d'émoluments. Or, cette question relève du Comité des ressources humaines que le CU devrait avoir formé. Une autre question qui n'a fait l'objet d'aucunes discussions : De qui relève le CU ? Qui sont les membres de la corporation à but non lucratif qu'est l'Université ? Jusqu'à maintenant et dans tout ce qui a été proposé, le CU existe par lui-même et ne répond à personne, et en particulier, personne d'externe au CU ne peut démettre un ou plusieurs de ses membres, ce qui est à mon avis en complète contravention avec les règles élémentaires de bonne gouvernance. (Voir par exemple l'article 130 de la Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif.)

Ceci n'est qu'un aperçu des problèmes de bonne gouvernance que le présent projet, après discussion par l'AU, contient. Plusieurs autres problèmes et constatations pourraient être évoqués si l'AU se donnait la peine de former un comité compétent pour se pencher sur toutes ces questions. (J'entends par « comité compétent » un comité dont la majorité des membres possède une formation ou de l'expérience en matière de gouvernance universitaire, par exemple en ayant fait partie de Conseils qui ont effectué des formations en gouvernance lors de leur retraite annuelle.) Je serais heureux de discuter de l'ensemble de mes remarques avec un tel comité.

Notons qu'à la fin sa lettre ouverte, M. Allaire arrive au même constat que celui de John Porter relevé dans un article du Devoir du 28 janvier : « Par contre, j'ai vu un niveau de déficience épouvantable dans la formation de certains membres du conseil. Ça a été ma plus grande surprise. Le b.a.-ba de la gouvernance échappait totalement à certains membres du conseil, qu'ils soient de l'interne ou de l'externe. Il faut faire de la formation. » Ceci pourrait expliquer l'inexplicable : comment le CU a pu en arriver avec une telle proposition.

On opposera à mes arguments sur la bonne gouvernance que de s'y conformer constituerait un changement fondamental, et que les propositions du CU ne visaient simplement qu'à retirer les facultés ecclésiastiques de la Charte et formaliser certaines pratiques. Or, ce n'est simplement pas vrai. Par exemple, en faisant en sorte que les doyens relèvent du recteur, et en modifiant le mode de nomination des doyens, on affecte considérablement l'autonomie des facultés. On est loin d'un changement cosmétique. Les discussions ont par ailleurs amené l'AU à changer l'Objet de l'Université, changement fondamental s'il en est un. D'autres objectifs non clairement annoncés de la proposition du CU sont de soustraire des pouvoirs fondamentaux à l'AU, ~~en particulier son pouvoir de définir les grandes orientations « tout court » de l'Université (car c'est entre autres ce qui pourrait se cacher derrière la phrase « sous réserve des responsabilités fiduciaires du conseil », une notion qui n'est définie nulle part dans la proposition de Charte)~~ et de retirer à l'AU ses prérogatives en matière d'administration de la discipline. Bien que les dernières moutures réintègrent le statut du corps professoral comme pouvoir de l'AU, on maintient le retrait du passage « et en surveille l'application ». La nouvelle composition de la

Commission des études, ses pouvoirs élargis, et le retrait de la mention « Sous réserve des pouvoirs attribués à l'assemblée universitaire » à l'article 23 constituent également des changements fondamentaux dans les rapports de pouvoirs des différentes instances. Ma liste n'est pas exhaustive mais elle illustre bien qu'on est loin de changements cosmétiques.

Ceci m'amène à mon troisième point : la notion de collégialité. En ce qui concerne la question de la discipline spécifiquement, tout comme les membres d'ordres professionnels, les professeurs de l'Université veulent que les comités chargés d'évaluer les questions de discipline soient formés de pairs. Bien sûr, il est souhaitable par exemple d'y admettre un expert externe pour s'assurer que le processus s'accomplisse sans complaisance et en tout respect des personnes. Mais cela demeure un aspect fondamental de l'exercice de la collégialité. Si la Charte spécifie que cette question relève de l'AU, alors le CU ne devrait avoir, à mon avis, aucune crainte d'être poursuivi sur ces questions puisque la Loi que constitue la Charte indique spécifiquement que ce n'est pas de lui que ces décisions relèvent. Et le Règlement sur l'indemnisation des personnes et comités prévoit déjà que les membres du Comité de discipline sont couverts en cas de poursuite.

Plus largement en ce qui concerne la collégialité, les collègues de la Faculté de droit évoquaient le fait que des éléments de la Charte actuelle comme l'agrément pour la nomination des vice-recteurs ou des vice-doyens faisaient partie de la vision fondamentale de collégialité à l'Université, à savoir que les membres de la direction sont la plupart du temps choisis parmi des collègues (incluant des externes), par les collègues. L'agrément est un aménagement qui permet au collègue recteur ou au collègue doyen de choisir son équipe tout en maintenant un droit de regard de la part de ses pairs. Bien évidemment, le fait qu'une mesure de sécurité n'ait pas servi depuis 50 ans n'est pas un signe qu'elle est inutile. La même chose s'applique aux gicleurs, par exemple. Opposer à cette notion fondamentale des considérations telles que la gêne que pourraient éprouver certains candidats externes est à mon sens irrecevable.

Tout ceci renforce l'idée que les changements proposés par le CU sont tout sauf cosmétiques, et ma liste est loin d'être exhaustive. Puisqu'il s'agit de changements clairement fondamentaux, je reste médusé devant le fait que la seule proposition admise aux fins de discussion soit celle du CU. (Je cite à cet égard deux extraits du procès-verbal du 6 février soumis pour adoption : « La présidente des délibérations indique que sa compréhension est que l'Assemblée vote sur des propositions de modifications à la Charte et non sur la Charte au complet. Dans cette optique, elle considère irrecevable la proposition du CEPTI sur l'article 13. » et « La présidente des délibérations répond que ce qui a été soumis à cette Assemblée et dont l'Assemblée a pu prendre connaissance d'avance, ce sont des propositions de modification à la Charte, et non une transformation de la Charte au complet, auquel cas elle aurait procédé d'une autre manière. ») Ceci va à nouveau clairement à l'encontre de la valeur de collégialité que nous avons adoptée dans notre dernière planification stratégique. Par ailleurs, n'est-ce pas le rôle de l'AU de proposer des changements fondamentaux à notre fonctionnement ? Clairement, le processus est vicié à la base.

Dans ces circonstances, je ne peux que me dissocier du processus actuel, ce que j'ai fait en m'absentant des séances de l'AU des 6 et 20 février et en manifestant mon absence au secrétaire général. Et je continuerai à m'opposer au présent projet, du moins tant que la majorité de l'AU n'aura pas décidé d'accepter les conseils des experts de sa propre communauté et de personnes compétentes en matière de gouvernance universitaire et de saines pratiques de collégialité universitaire. »

(fin de la lettre à l'AU)

Critique de certaines affirmations contenues dans le mémoire déposé par la direction de l'Université à la présente commission

Dans son mémoire, la direction de l'Université soutient que « L'exercice a permis de faire un constat important : l'Université devait revoir sa manière de faire les choses et alléger ses processus de décision ». Nous avons tous à cœur un fonctionnement plus efficace. Or, rien dans ce qui est proposé par la loi n'est de nature à alléger les processus, si ce n'est que la direction de l'Université peut relever les doyens de leurs fonctions. Je considère qu'une amélioration de nos pratiques est tout à fait possible en faisant preuve de leadership plutôt que par une dérive autoritaire. Par exemple, dans le cadre de la Charte actuelle, la direction mène un chantier de transformation « dont les trois quarts des actions sont en marche ! (Jean Charest, vice-recteur responsable) » découlant d'une planification stratégique adoptée à l'unanimité par l'Assemblée universitaire. Il est donc clair que les modifications proposées à la Charte n'ont rien à voir avec la capacité de l'Université de se transformer et devenir plus efficace.

La direction indique dans son mémoire que « La Charte actuelle date de 1967 et n'a plus grand-chose à voir avec l'Université de Montréal de 2017 ». Or les modifications à la charte nous ont été présentées comme étant « cosmétiques ». D'ailleurs, la modification de la composition du CU ne vise, nous a-t-on dit, qu'à refléter les pratiques actuelles. Comment est-ce possible si la Charte n'a rien à voir avec 2017 ?

On affirme un peu plus loin que « la charte de 1967 ne mentionne pas la recherche, un volet de la mission de l'Université qui représente aujourd'hui près de 50 % de nos activités. » Or, il est bien mentionné dans la Charte actuelle que « L'université a pour objet l'enseignement supérieur et la recherche. » Rien ne laisse sous-entendre dans cette phrase que la recherche n'est pas au cœur de la mission universitaire.

On évoque « l'imputabilité du Conseil de l'Université dans l'application des mesures disciplinaires ». Or, la Charte actuelle est limpide sur le sujet : cette compétence ne relève pas du CU mais bien de l'AU. Le CU n'est à mon avis pas tout simplement pas imputable sur cette question.

Conclusion

À mon avis :

- 1) Ce projet de loi ne satisfait pas aux concepts de bonnes pratiques de gouvernance les plus élémentaires, et brise le principe fondateur de collégialité sur lequel repose l'Université de Montréal. Il faut renvoyer le projet à la table à dessin et demander au CU et à l'AU de suivre, notamment, l'avis de sa Faculté de droit quant à la marche à suivre et aux principes à respecter.
- 2) Les raisons évoquées par la direction pour modifier la Charte ne résistent pas à l'analyse des faits actuels : on transforme actuellement bel et bien l'Université en fonction d'une planification stratégique adoptée à l'unanimité par l'AU, la recherche est bel et bien au cœur des activités et de la mission de l'Université comme le précise la Charte actuellement, etc.

Je conseille donc à l'Assemblée nationale de rejeter le projet de loi 234, ce qui permettra à l'Assemblée universitaire de reprendre l'exercice de modification de sa charte, en respectant les règles de bonne gouvernance, la collégialité, la Charte actuelle, et les conseils de personnes compétentes en ces matières comme, par exemple, les membres de sa Faculté de droit.