CRC - 006M C.P. - PL 32 Liberté académique milieu universitaire

### Mémoire concernant le Projet de loi no. 32 sur la liberté académique dans le milieu universitaire

Par
Louis-Philippe Lampron
Professeur titulaire
Faculté de droit de l'Université Laval

présenté à la Commission des relations avec les citoyens

### **TABLE DES MATIÈRES**

PRÉSENTATION DE L'AUTEUR	2
INTRODUCTION	3
1. DE L'IMPORTANCE FONDAMENTALE DES DEUX VOLETS DE ACADÉMIQUE	
2. CONDITIONS MINIMALES SANS LESQUELLES LE <i>PL 32</i> D REJETÉ	
2.1 Modification des considérants pour reconnaître le volet individuel de la liberté acad	lémique7
2.2 Modification des articles 1 et 3 de manière à reconnaître les deux volets de la libert	é académique _9
2.3. Abrogation de l'article 6 et des pouvoirs exorbitants conférés au Ministre de supérieur par le PL 32	
CONCLUSION	13
ANNEXE : RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS DE MODIFICATION DES A PL 32	
1) CONSIDÉRANTS :	14
2) Articles 1 et 3 :	
3) Article 6:	15

#### PRÉSENTATION DE L'AUTEUR

Louis-Philippe Lampron est professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université Laval, où il a été embauché en 2007. Chercheur régulier au sein du Centre de recherche interdisciplinaire sur la diversité et la démocratie (CRIDAQ) et du Centre d'études en droit administratif et constitutionnel de l'Université Laval (CEDAC), le professeur Lampron est également co-porteparole du Groupe d'étude en droits et libertés de la Faculté de droit de l'Université Laval (GEDEL) et membre du Barreau du Québec depuis 2005.

Ses intérêts de recherche portent, en général, sur la protection des droits humains au Canada et au niveau international. Au cours des dernières années, le professeur Lampron s'est particulièrement intéressé aux enjeux juridiques liés à la mise en œuvre des libertés fondamentales et du droit à l'égalité, sujets à propos desquels il est fréquemment intervenu publiquement et a publié plusieurs articles de même que les ouvrages *Maudites Chartes*: 10 ans d'assauts contre la démocratie des droits et libertés (2022) et La Hiérarchie des droits - convictions religieuses et droits fondamentaux au Canada (2011).

#### INTRODUCTION\*

Comme toute liberté fondamentale, la liberté académique protège des zones d'activités à l'intérieur desquelles l'État ne peut s'ingérer sans justification raisonnable. L'essence de cette liberté académique, on le verra, est très similaire à la liberté de la presse en ce que ces deux garanties visent à assurer les conditions d'indépendance sans lesquelles ces institutions (médiatiques et universitaires) ne peuvent valablement mener à bien leur mission d'intérêt public.

De ce fait, tout projet d'intervention législative touchant la question de la liberté académique doit être considéré avec beaucoup de prudence de la part d'un gouvernement ou d'une législature.

La nature toute particulière de la liberté académique, dont le cœur demeure le respect de l'indépendance des universités et universitaires, limite nécessairement la capacité d'intervention législative de l'État à la seule affirmation de principes susceptibles de renforcer les protections offertes aux établissements universitaires et aux membres de leurs communautés.

Malheureusement, le *Projet de loi no. 32 sur la liberté académique dans le milieu universitaire* [ci-après le *PL 32*], dans son état actuel, ne respecte aucun des deux volets sans lesquels la liberté académique ne peut permettre aux universités et universitaires de mener à bien la mission d'intérêt public des universités et ce, tant en enseignement qu'en recherche.

Dans le présent mémoire, nous présenterons brièvement les principes qui sous-tendent la liberté académique avant d'identifier, dans la deuxième partie, les conditions minimales sans lesquelles l'adoption du *PL 32* devrait être rejetée, puisque celle-ci constituerait un recul des garanties d'indépendance permettant le maintien de la confiance de la population envers la recherche et l'enseignement qui se fait au sein des universités québécoises.

# 1. DE L'IMPORTANCE FONDAMENTALE DES DEUX VOLETS DE LA LIBERTÉ ACADÉMIQUE

Contrairement à une croyance largement répandue : l'Université n'a pas pour seule vocation de former des étudiant-es, mais également, par l'entremise des recherches qu'on y mène, de permettre l'avancement des connaissances dans une multitude de disciplines et la diffusion, au sein de la société, de données, informations ou analyses critiques fiables, rigoureuses et parfois innovantes. C'est cette double vocation qui sous-tend la mission d'intérêt public des universités.

Or, il n'est pas possible que les universitaires contribuent valablement à l'avancement des connaissances ni à la diffusion des données/informations dont nous avons toutes et tous besoin pour contribuer valablement à la société démocratique s'ils ne peuvent exercer leur métier sans protection suffisante. En effet, la nature particulière du travail qui se fait à l'Université exige des garanties d'indépendance qui assurent aux universitaires qu'ils seront protégés dans le cas où leur recherche devait être contraire aux intérêts d'institutions de puissance (qu'il s'agisse d'instances gouvernementales, d'entreprises privées ou de groupes politiques) ou aux sensibilités de certains groupes de personnes.

Ces garanties d'indépendance, qui ont vocation à empêcher que des collègues ou des universités puissent être sanctionnés pour avoir fait leur travail, constituent justement le cœur (et la raison d'être) de la liberté académique.

Il s'agit d'une liberté à « double loquet », en ce qu'elle doit protéger à la fois l'indépendance des institutions universitaires et celle, individuelle, des universitaires qui y travaillent. Le volet institutionnel de la liberté académique implique que les institutions universitaires soient protégées contre les ingérences de bailleurs de fonds et/ou de gouvernements dans la gestion de leurs affaires internes. Il s'agit là d'un volet fondamental sur lequel repose la crédibilité de la recherche et de l'enseignement qui se fait à l'Université. C'est cette indépendance qui fonde la confiance de la population en l'objectivité relative des chercheurs et la validité de leurs recherches. Cette confiance serait directement affectée si, par exemple, on apprenait que les activités d'un département de nutrition étaient financées ou dirigées par l'entreprise *Coca-Cola*, *Nestlé* ou *Monsanto*.

Mais, au-delà de la protection institutionnelle que la liberté académique doit reconnaitre aux universités, l'effectivité de cette même liberté exige aussi que les chercheurs, individuellement, soient protégés contre les menaces de sanctions ou les pressions qui pourraient être exercées à leur encontre, que ces dernières émanent de l'extérieur ou de l'intérieur de leur institution. Pour être opérationnelle, cette protection individuelle implique l'obligation que les universités : 1) ne puissent pas empêcher que des collègues travaillent sur certains sujets ou critiquent la manière dont les affaires de l'Université sont menées; et 2) soient tenues d'agir concrètement pour défendre ces mêmes collègues lorsque ces derniers sont pris à partie, par le truchement de procédures judiciaires ou autrement, pour des actes qu'ils ont posés en tant qu'universitaires.

Contrairement à la mouture actuelle du *PL 32*, qui n'en respecte aucun des deux, cette protection à « double loquets » se trouve au cœur des principes et cadres normatifs établis par les trois documents-phare qui ont précédé le dépôt de ce même projet de loi, soient :

- 1) La <u>Recommandation concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur</u> que l'UNESCO a adoptée en 1997 [ci-après : la Recommandation de 1997 de l'UNESCO];
- 2) La <u>proposition de projet de loi déposée</u>, en 2021, par la Fédération québécoise des professeures et professeurs d'Université (FQPPU) [ci-après : le projet de loi de la FQPPU]; &
- 3) Le Rapport de la Commission scientifique et technique indépendante sur la reconnaissance de la liberté académique dans le milieu universitaire [ci-après : la Commission Cloutier], que l'actuel gouvernement a par ailleurs mis en place pour le conseiller sur les meilleures manières de renforcer la protection offerte à la liberté académique en droit québécois.

Il est important de le rappeler avec force : sans co-protection suffisante des deux volets de la liberté académique, toute intervention législative, aussi bien intentionnée soit-elle, affaiblirait la capacité des universitaires de contribuer, au bénéfice de l'ensemble de la population, à l'avancée

des connaissances et à la diffusion des données/analyses/études objectives et fiables dont nous avons toutes et tous besoin pour participer valablement à la vie démocratique.

#### 2. CONDITIONS MINIMALES SANS LESQUELLES LE PL 32 DEVRAIT ÊTRE REJETÉ

Tel qu'annoncé en introduction, la mouture actuelle du *PL 32* est inacceptable et contribuerait, si ce projet de loi devait être adopté en l'état, à un recul net de la liberté académique en droit québécois.

Considérant l'ampleur des lacunes de ce même projet de loi, et la nature très délicate de toute intervention législative touchant cette liberté fondamentale, notre recommandation initiale serait que le gouvernement modifie le *PL 32* de telle manière que la nouvelle mouture intègre l'entièreté des recommandations, très équilibrées, qu'on retrouve dans le Rapport de la Commission Cloutier.

Cette solution aurait notamment le mérite de placer le gouvernement à l'abri de critiques concernant un éventuel désir politique de s'ingérer dans la gestion des affaires internes des universités, lui qui se bornerait alors à mettre en œuvre les recommandations du comité d'experts qui a rédigé le Rapport en question.

Dans l'éventualité où le gouvernement souhaite malgré tout aller de l'avant avec la structure actuelle du *PL 32*, trois modifications sont incontournables si l'on ne souhaite pas dénaturer – et incidemment affaiblir de manière inacceptable - la liberté académique en droit québécois.

# 2.1 Modification des considérants pour reconnaître le volet individuel de la liberté académique

Plusieurs réactions initiales au dépôt du *PL 32* ont fait grand cas du fait que ce projet de loi intégrerait, en droit québécois, la définition largement consensuelle de la liberté académique qu'on retrouve dans la *Recommandation de 1997 l'UNESCO*. Dans l'état actuel des choses, cela est proprement faux.

Si l'on retrouve effectivement une mention à cette *Recommandation* dans deux des considérants du *PL 32*, force est de constater que la rédaction globale de ce même projet de loi (et de ses considérants) est très éloignée des principes qui y ont été établis par l'UNESCO.

Comme tous les membres de la Commission le savent, les considérants d'une loi offrent une importante « clé de lecture », ou d'interprétation, aux personnes (et juges) chargés d'interpréter la portée de cette même loi. Or, en l'espèce, aucun des considérants du *PL 32* ne fait référence au volet individuel de la liberté académique. Au contraire : la référence faite à la *Recommandation de 1997 de l'UNESCO* au troisième considérant est limitée par une mention faite à la seule autonomie des établissements universitaires<sup>1</sup>.

Si l'intention du gouvernement est effectivement de renforcer la protection de la liberté académique en droit québécois, la première chose à faire est donc de modifier les considérants du projet de loi de manière à affirmer, avant même le premier article de la loi, que l'intention du législateur est bien de protéger les deux volets de cette liberté fondamentale.

7

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> « CONSIDÉRANT que la Recommandation concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) de 1997 reconnaît que le plein exercice des libertés académiques suppose l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur; » : 3ème considérant du *PL 32*.

#### Nous proposons donc les modifications suivantes aux considérants du PL 32 :

« CONSIDÉRANT que la production et la transmission de connaissances par des activités de recherche, de création et d'enseignement et par des services à la collectivité sont au centre de la mission des établissements d'enseignement de niveau universitaire:

CONSIDÉRANT qu'il est primordial que ces établissements d'enseignement offrent une formation de qualité aux membres de leur communauté étudiante dans un environnement propice à l'apprentissage, à la discussion et aux débats;

CONSIDÉRANT que la Recommandation concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) de 1997 reconnaît que le plein exercice des libertés académiques suppose l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur et celle, individuelle, des membres de ces établissements d'enseignement qui contribuent à leur mission d'intérêt public par le biais de la recherche ou de l'enseignement;

CONSIDÉRANT qu'il découle de cette Recommandation que <del>l'autonomie et les volets institutionnels et individuels de</del> la liberté académique constituent des conditions essentielles à l'accomplissement de la mission de ces établissements d'enseignement;

CONSIDÉRANT qu'il y a lieu de veiller à ce que ces établissements d'enseignement et les membres de leur communauté d'enseignement et de recherche puissent accomplir leur mission sans contrainte doctrinale, idéologique ou morale; »

# 2.2 Modification des articles 1 et 3 de manière à reconnaître les deux volets de la liberté académique

Les articles 1 et 3 du *PL 32* constituent sa clé de voute en ce qu'ils définissent l'objectif général de la loi et la définition de la liberté académique. Les propositions de modifications que nous proposerons ici ont pour objectif de renforcer de manière effective les deux volets de la liberté académique au sein de ce même projet de loi, tant le volet institutionnel (offert aux universités) qu'individuel (offert aux universitaires).

Si les considérants de la première mouture du *PL 32* offrent une place importante au volet institutionnel de la liberté académique, il nous semble que l'autonomie des universités n'avait pas été assez clairement établie dans aucune des dispositions de ce même projet de loi. Cette autonomie des établissements universitaires étant au cœur de l'idée même de liberté académique, il nous a semblé important de la renforcer.

#### C'est pourquoi nous proposons la présente modification à l'article 1 du PL 32 :

« 1. La présente loi a pour objet de reconnaître, de promouvoir et de protéger la liberté académique universitaire afin de soutenir la capacité mission des établissements d'enseignement de niveau universitaire de mener à bien leur mission d'intérêt public, en toute autonomie et dans le respect de la liberté académique individuelle des personnes qui en sont titulaires. La mission de ces établissements comprend notamment la production et la transmission de connaissances par des activités de recherche, de création et d'enseignement ainsi que par des services à la collectivité. »

S'agissant maintenant de l'article 3, la définition de la liberté académique qu'on y retrouve cantonne celle-ci au seul « domaine d'activité » des personnes qui en bénéficient<sup>2</sup> et , surtout, limite le droit de ces mêmes personnes à la critique générale « des institutions » plutôt que de prévoir spécifiquement que cette liberté inclut « le droit d'exprimer librement leur opinion sur l'établissement ou le système au sein duquel ils travaillent »<sup>3</sup>, tel que clairement recommandé par la *Recommandation de 1997 de l'UNESCO*, le rapport de la Commission Cloutier et le projet de loi de la FQPPU.

Le recours à ce terme général de « critique des institutions » dans le *PL 32*, combiné à l'absence de mention de « l'obligation de loyauté » imposée à tout salarié par le biais de l'article 2088 du *Code civil du Québec*, est bien loin d'être anodin ou simplement de nature sémantique. En effet, les lois du Québec s'interprétant les unes par rapport aux autres, le droit de critique « des institutions » prévu par le *PL 32* risque fort d'être interprété de manière conforme aux restrictions qui découlent de l'obligation de loyauté et dont un certain courant jurisprudentiel tend actuellement à interdire à tout salarié de critiquer publiquement « l'institution » au sein de laquelle il travaille. En peu de mots comme en cent, l'absence de toute mention de l'obligation de loyauté a pour effet de l'inclure en toutes lettres dans le *PL 32*; inclusion très dangereuse en ce qu'elle implique le risque clair de limiter indument le droit des collègues de participer, par le biais de critiques publiques ou autrement, à la structure collégiale des universités.

Dans le même sens, le *PL 32* ne contient aucune disposition qui reconnaisse la nature collégiale des universités et le droit des universitaires qui en découle de participer à leur structure décisionnelle, contrairement au principe clair établi à l'article 21 de la *Recommandation de 1997 de l'UNESCO*, selon lequel : « L'autogestion, la collégialité et une direction académique appropriée sont des éléments essentiels d'une véritable autonomie des établissements d'enseignement supérieur. ».

Finalement, le fait de cantonner la liberté académique au seul « domaine d'activité » ouvre la porte à des restrictions contre-productives en ce qu'elles permettraient à des gestionnaires de

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Voir le premier alinéa de ce même article.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Article <sup>27</sup> de la Recommandation de l'UNESCO.

tenter d'identifier où débute (et où finit) ce même « domaine d'activité » avant de déterminer si un professeur (par exemple) peut effectivement bénéficier de cette liberté. Le retrait de ce critère rendrait davantage justice à la nature complexe de la mission des universités (et du travail des universitaires) en ce qu'il offrirait, simplement, une protection à toute : « activité par laquelle une personne contribue à l'accomplissement de la mission d'un établissement d'enseignement »

Pour toutes ces raisons, et pour que la définition de la liberté académique du *PL 32* soit conforme avec celle qui est retenue dans la *Recommandation de 1997 de l'UNESCO*, le projet de loi de la FQPPU et le Rapport de la Commission Cloutier, nous proposons les changements suivants à l'article 3 de ce même projet de loi :

« 3. Le droit à la liberté académique universitaire est le droit de toute personne d'exercer librement et sans contrainte doctrinale, idéologique ou morale une activité par laquelle elle contribue, dans son domaine d'activité, à l'accomplissement de la mission d'un établissement d'enseignement.

#### Ce droit comprend la liberté :

- 1° d'enseigner;
- 2° de faire de la recherche et d'en diffuser et publier les résultats;
- 3° de critiquer la société, des institutions (y compris l'établissement ou le système au sein duquel elle travaille), des doctrines, des dogmes et des opinions;
- 4° de participer librement aux activités d'organisations professionnelles ou d'organisations universitaires;
- 5° de participer sans contrainte au fonctionnement de l'université, dans le cadre de sa gestion collégiale.

Il doit s'exercer en conformité avec les normes d'éthique et de rigueur scientifique généralement reconnues par le milieu universitaire et en tenant compte des droits des autres membres de la communauté universitaire. »

# 2.3. Abrogation de l'article 6 et des pouvoirs exorbitants conférés au Ministre de l'Enseignement supérieur par le PL 32

L'article 6 confère au Ministre de l'Enseignement supérieur des pouvoirs exorbitants qui sont contraires à l'esprit même de la liberté académique, lequel implique – comme toute liberté fondamentale – l'établissement d'un bouclier permettant aux universités et universitaires de s'opposer aux ingérences de l'État dans leurs affaires internes.

Il convient ici de rappeler, une fois encore, la grande prudence qui doit caractériser l'approche de tout gouvernement et tout législateur s'il choisit de traiter de liberté académique. Le fait de conférer des pouvoirs exorbitants au Ministre de l'Enseignement supérieur franchit de manière claire et non équivoque la limite que le gouvernement/législateur ne peut pas franchir sans dénaturer l'idée même de liberté académique.

#### Pour cette raison, nous proposons donc d'abroger l'article 6 du PL 32 :

«6. Le ministre peut, lorsqu'il l'estime nécessaire pour protéger la liberté académique universitaire, ordonner à un établissement d'enseignement de prévoir dans sa politique tout élément qu'il indique.

Il peut également, lorsqu'un établissement fait défaut d'adopter une politique conforme à l'article 4, faire apporter les correctifs nécessaires par la personne qu'il désigne, aux frais de l'établissement et selon les modalités qu'il détermine. »

L'établissement doit collaborer avec la personne désignée par le ministre.

#### **CONCLUSION**

Comme la *Recommandation de 1997 de l'UNESCO* et le projet de loi de la FQPPU avant lui, le Rapport de la Commission Cloutier a fourni au gouvernement tous les outils nécessaires s'il souhaitait valablement consacrer, dans la législation québécoise, la liberté académique comme principe phare devant être respecté dans la gestion des affaires universitaires.

Si nous maintenons que le *PL 32* devrait être revu de fond en comble pour intégrer l'entièreté des recommandations de ce même rapport – ce qui permettrait une protection optimale de la liberté académique pour l'ensemble des universités et universitaires québécois - nous avons formulé, dans le présent rapport, trois conditions minimales sans le respect desquelles le *PL 32* devra être considéré comme un recul net pour cette même liberté académique sur le territoire québécois.

Dans un contexte social et politique où la population n'a sans doute jamais eu autant besoin d'institutions indépendantes solides et dignes de confiance pour construire les opinions éclairées qu'elle se fait et se fera des grands enjeux de société, il serait catastrophique de gâcher une aussi belle opportunité de renforcer concrètement les garanties d'autonomie nécessaires à la réalisation de la mission d'intérêt public des universités.

La mouture actuelle du *PL 32* met de l'avant une vision tronquée et dysfonctionnelle de la liberté académique qui l'affaiblirait de manière importante. L'adoption de ce projet de loi en l'état constituerait une attaque en règle contre un rempart qui, incidemment, permet à la population de continuer à faire confiance à ce qui se fait au sein de nos universités.

Confrontés à ces enjeux primordiaux pour l'avenir de l'enseignement et la recherche universitaire, nous sommes convaincus que le gouvernement et l'Assemblée Nationale sauront faire le bon choix.

### ANNEXE : RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS DE MODIFICATION DES ARTICLES DU PL 32

## 1) CONSIDÉRANTS :

« CONSIDÉRANT que la production et la transmission de connaissances par des activités de recherche, de création et d'enseignement et par des services à la collectivité sont au centre de la mission des établissements d'enseignement de niveau universitaire;

CONSIDÉRANT qu'il est primordial que ces établissements d'enseignement offrent une formation de qualité aux membres de leur communauté étudiante dans un environnement propice à l'apprentissage, à la discussion et aux débats;

CONSIDÉRANT que la Recommandation concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) de 1997 reconnaît que le plein exercice des libertés académiques suppose l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur et celle, individuelle, des membres de ces établissements d'enseignement qui contribuent à leur mission d'intérêt public par le biais de la recherche ou de l'enseignement;

CONSIDÉRANT qu'il découle de cette Recommandation que <del>l'autonomie et les volets institutionnels et individuels de</del> la liberté académique constituent des conditions essentielles à l'accomplissement de la mission de ces établissements d'enseignement;

CONSIDÉRANT qu'il y a lieu de veiller à ce que ces établissements d'enseignement et les membres de leur communauté d'enseignement et de recherche puissent accomplir leur mission sans contrainte doctrinale, idéologique ou morale; »

## 2) Articles 1 et 3:

« 1. La présente loi a pour objet de reconnaître, de promouvoir et de protéger la liberté académique universitaire afin de soutenir la capacité mission des établissements d'enseignement de niveau universitaire de mener à bien leur mission d'intérêt public, en toute autonomie et dans le respect de la liberté académique individuelle des personnes qui en sont titulaires. La mission de ces établissements comprend notamment la production et la transmission de connaissances par des activités de recherche, de création et d'enseignement ainsi que par des services à la collectivité. »

« 3. Le droit à la liberté académique universitaire est le droit de toute personne d'exercer librement et sans contrainte doctrinale, idéologique ou morale une activité par laquelle elle contribue, dans son domaine d'activité, à l'accomplissement de la mission d'un établissement d'enseignement.

Ce droit comprend la liberté:

- 1° d'enseigner;
- 2° de faire de la recherche et d'en diffuser et publier les résultats;
- 3° de critiquer la société, des institutions (y compris l'établissement ou le système au sein duquel elle travaille), des doctrines, des dogmes et des opinions;
- 4° de participer librement aux activités d'organisations professionnelles ou d'organisations universitaires;
- 5° de participer sans contrainte au fonctionnement de l'université, dans le cadre de sa gestion collégiale.

Il doit s'exercer en conformité avec les normes d'éthique et de rigueur scientifique généralement reconnues par le milieu universitaire et en tenant compte des droits des autres membres de la communauté universitaire. »

### 3) Article 6:

«6. Le ministre peut, lorsqu'il l'estime nécessaire pour protéger la liberté académique universitaire, ordonner à un établissement d'enseignement de prévoir dans sa politique tout élément qu'il indique.

Il peut également, lorsqu'un établissement fait défaut d'adopter une politique conforme à l'article 4, faire apporter les correctifs nécessaires par la personne qu'il désigne, aux frais de l'établissement et selon les modalités qu'il détermine. »

L'établissement doit collaborer avec la personne désignée par le ministre.