



360, rue Saint-Jacques Ouest, 2e étage
Montréal (Québec) H2Y 1P5
Tél. : (514) 873-5146 ou 1 800 361-6477
Télééc. : (514) 873-6032 ou 1 888 999-8201
Web : www.cdpcj.qc.ca

Bureau de la présidence

PAR COURRIER ÉLECTRONIQUE

Le 24 mai 2022

Madame Sylvie d'Amours
Présidente
Commission des relations avec les citoyens
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires, 3^e étage
Québec (Québec) G1A 1A3
Sylvie.DAmours.MIRA@assnat.qc.ca

Objet : Conformité du projet de loi n° 32, *Loi sur la liberté académique dans le milieu universitaire, aux dispositions de la Charte des droits et libertés de la personne*

Madame la Présidente,

La *Charte des droits et libertés de la personne* confie à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse¹ le mandat de relever les dispositions des lois et des règlements du Québec qui lui seraient contraires et de faire au gouvernement les recommandations appropriées². Nous formulons les présents commentaires sur le projet de loi n° 32, *Loi sur la liberté académique dans le milieu universitaire*³, en vertu de ce mandat.

D'entrée de jeu, la Commission estime que la liberté académique universitaire constitue une valeur fondatrice dans une démocratie libérale.

Cette liberté est avant tout considérée par les tribunaux comme une modalité de la liberté d'expression, laquelle est consacrée à l'article 3 de la Charte

¹ Ci-après « Commission ».

² *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C -12, art. 71(6°) et 56, al. 3 (ci-après « Charte »).

³ *Loi sur la liberté académique dans le milieu universitaire*, projet de loi n° 32 (présentation – 6 avril 2022), 2^e sess., 42^e légis. (Qc). (ci-après « projet de loi n° 32 »).

québécoise⁴. Elle est d'autant protégée qu'elle participe à la réalisation de la promotion des valeurs de recherche de la vérité, de promotion démocratique ou d'épanouissement individuel.

La liberté académique s'accompagne de responsabilités et d'obligations, autant pour le gouvernement et les institutions universitaires que pour les personnes en bénéficiant, tel que le reconnaît le droit international⁵.

Ces éléments, que la Commission a mis de l'avant dans son mémoire⁶ présenté à la Commission scientifique et technique indépendante sur la reconnaissance de la liberté académique dans le milieu universitaire, présidée par M^e Alexandre Cloutier⁷, ne sont pas suffisamment pris en compte dans le projet de loi n° 32, voire complètement absents. C'est pourquoi la Commission réitère dans la présente lettre plusieurs commentaires formulés à cette occasion et fait état de certaines réserves relativement aux dispositions du projet de loi n° 32 qu'elle considère comme étant problématiques quant à leur conformité aux droits et libertés garantis par la Charte, notamment au droit à l'égalité.

Les préoccupations de la Commission portent sur les cinq éléments suivants : 1) la définition restrictive de la liberté académique universitaire que propose le projet de loi ; 2) la prépondérance qui est accordée à la liberté académique par rapport à

⁴ *McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 R.C.S. 229, 374-375.

⁵ UNESCO, *Recommandation concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur*, 29e session, 1997, ci-après « Recommandation de l'UNESCO », par. 33 à 36, [En ligne]. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000110220_fre?msclkiid=0ef44f59d0cd11ecbb35d4ad267f3b82 ci-après « Recommandation de l'UNESCO » ; COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Droit à l'éducation : portée et mise en œuvre, Observation générale 13 sur le droit à l'éducation, art. 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, par. 39, [En ligne]. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/462/17/PDF/G9946217.pdf?OpenElement>

⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission scientifique et technique indépendante sur la reconnaissance de la liberté académique dans le milieu universitaire*, (Cat. 2.113-3.26), 2021, [En ligne]. https://cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_liberte-academique.pdfhttps://cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_liberte-academique.pdfhttps://cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_liberte-academique.pdf

⁷ COMMISSION SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE INDÉPENDANTE SUR LA RECONNAISSANCE DE LA LIBERTÉ ACADÉMIQUE DANS LE MILIEU UNIVERSITAIRE, *Reconnaître, protéger et promouvoir la liberté universitaire*, 2021, [En ligne]. <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/education/publications-adm/enseignement-superieur/organismes-lies/Rapport-complet-Web.pdf?1639494244> (ci-après « Rapport de la Commission Cloutier »). <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/education/publications-adm/enseignement-superieur/organismes-lies/Rapport-complet-Web.pdf?1639494244> (ci-après « Rapport de la Commission Cloutier »). <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/education/publications-adm/enseignement-superieur/organismes-lies/Rapport-complet-Web.pdf?1639494244> (ci-après « Rapport de la Commission Cloutier »).

certaines droits et libertés de la personne en cause ; 3) l'importance de la reconnaissance du droit à l'éducation, lequel offre un cadre plus complet que la reconnaissance de la liberté académique pour concilier les droits de tous les membres de la communauté universitaire ; 4) l'ingérence de l'État concernant la politique sur la liberté académique universitaire par l'intermédiaire des pouvoirs discrétionnaires de la ou du ministre de l'Enseignement supérieur ; 5) les recours possibles en cas d'atteinte au droit à la liberté académique universitaire.

Le caractère restrictif de la définition proposée de la liberté académique

La Commission déplore le caractère trop restrictif de la portée de la liberté académique qui résulterait de l'adoption de la définition proposée dans le projet de loi n° 32.

Dans un premier temps, la Commission note que la communauté universitaire qui bénéficierait de la protection de la liberté académique s'avérerait limitée aux seuls membres du personnel enseignant et de recherche, si la définition de la mission de l'université énoncée à son article premier était adoptée telle quelle.

Tout d'abord, le projet de loi n° 32 expose la mission de l'université dans son article 1 de la même manière que la Commission Cloutier le fait dans son rapport. Cette disposition la définit comme suit : « La mission de l'université consiste en la production et la transmission de connaissances par des activités de recherche, de création, d'enseignement et de services à la collectivité »⁸.

Ensuite, à la lecture des articles 1 et 3 al.1⁹ du projet de loi, nous pourrions croire que les personnes étudiantes, qui font pourtant partie des membres de la communauté universitaire, ne sont pas toutes concernées par l'article 3 du projet de loi. En effet, ces personnes ne participent pas nécessairement à « l'accomplissement de la mission d'un établissement d'enseignement », telle que définie à l'article premier. Nous pensons ici aux personnes étudiantes qui ne sont pas impliquées dans des activités de recherche¹⁰. Le projet de loi semble ainsi

⁸ La définition de la Commission Cloutier quant à elle est la suivante : « La mission de l'université consiste en la production et la transmission de connaissances par des activités de recherche, de création, d'enseignement et de services à la collectivité », *id.*, p. vi.

⁹ L'alinéa 1 de l'article 3 se lit comme suit :
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. (Nos soulignés), Projet de loi n° 32, préc., note 3.

¹⁰ L'alinéa 2 de l'article 3 se lit comme suit :
« Ce droit comprend la liberté :
1° d'enseigner ;
2° de faire de la recherche et d'en diffuser les résultats ;
3° de critiquer la société, des institutions, des doctrines, des dogmes et des opinions ;

reproduire la distinction faite dans le Rapport de la Commission Cloutier entre la liberté académique, dont seraient titulaires les personnes contribuant à la mission de l'université, et la « liberté d'apprendre » des personnes étudiantes :

« S'il est évident que les membres du corps professoral bénéficient de droits et obligations en lien avec la liberté universitaire, la communauté étudiante bénéficie quant à elle de la liberté d'apprendre. »¹¹

Or, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU considère que les personnes étudiantes bénéficient de la liberté académique¹². Celle-ci vient avec l'obligation de respecter les libertés académiques d'autrui, de garantir un débat contradictoire équitable et d'éviter la discrimination¹³.

En conséquence, la Commission considère que le projet de loi n° 32 devrait reconnaître explicitement la protection de toutes les personnes étudiantes, peu importe qu'elles participent ou non à la recherche.

Dans un second temps, la Commission attire l'attention sur la définition de la liberté académique que propose le projet de loi n° 32. Celle-ci est restreinte comparée à celle mise de l'avant par l'UNESCO dans la *Recommandation concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur*¹⁴.

4° de participer librement aux activités d'organisations professionnelles ou d'organisations universitaires. » (Nos soulignés). *Id.*

¹¹ COMMISSION SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE INDÉPENDANTE SUR LA RECONNAISSANCE DE LA LIBERTÉ ACADÉMIQUE DANS LE MILIEU UNIVERSITAIRE, préc., note 7, p. 25.

¹² COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, préc., note 5, par. 38.

¹³ *Id.*, par. 39.

¹⁴ Celle-ci se lit comme suit :

« [...] le principe des libertés académiques devrait être scrupuleusement respecté. L'exercice des libertés académiques doit être garanti aux enseignants de l'enseignement supérieur, ce qui englobe la liberté d'enseignement et de discussion en dehors de toute contrainte doctrinale, la liberté d'effectuer des recherches et d'en diffuser et publier les résultats, le droit d'exprimer librement leur opinion sur l'établissement ou le système au sein duquel ils travaillent, le droit de ne pas être soumis à la censure institutionnelle et celui de participer librement aux activités d'organisations professionnelles ou d'organisations académiques représentatives. Tous les enseignants de l'enseignement supérieur devraient pouvoir exercer leurs fonctions sans subir de discrimination d'aucune sorte ni avoir à craindre de mesures restrictives ou répressives de la part de l'État ou de toute autre source.

Les enseignants du supérieur ne pourront effectivement se prévaloir de ce principe que si le milieu dans lequel ils évoluent s'y prête. Cette condition ne peut elle-même être satisfaite que dans un climat démocratique ; c'est pourquoi il incombe à tous de contribuer à l'établissement d'une société démocratique. » *Recommandation de l'UNESCO*, préc., note 5, par. 27.

Cette limite se situe plus particulièrement à l'alinéa 2, par. 3° de l'article 3 du projet de loi. Ce paragraphe permet aux titulaires de la liberté académique universitaire « de critiquer la société, des institutions, des doctrines, des dogmes et des opinions ». Notons qu'il vise la possibilité de critiquer « des » institutions, et non « les » institutions, ce qui n'offre pas une protection aussi précise que ce que prévoient les définitions reconnues de la liberté académique quant à la possibilité de critiquer l'établissement dans lequel travaille une personne titulaire de la liberté académique. Cette absence de précision ouvre la porte à une limitation accrue de ce droit par le devoir de loyauté qu'a déjà le personnel des établissements universitaires envers son employeur¹⁵.

Pourtant, tout en notant l'existence du devoir de loyauté¹⁶, le Rapport de la Commission Cloutier considère le droit à « la liberté d'exprimer son opinion sur l'établissement ou le système au sein duquel travaille le bénéficiaire de cette liberté [...] »¹⁷ comme faisant partie intégrante de la liberté académique universitaire. D'ailleurs, le rapport se fonde à cet égard sur le paragraphe 27 de la Recommandation de l'UNESCO¹⁸. Qui plus est, le troisième « Considérant » du projet de loi n° 32 cite la Recommandation de l'UNESCO, alors même que le projet de loi en omet une partie, soit celle liée au droit de critiquer l'établissement d'enseignement supérieur en question¹⁹.

La Recommandation de l'UNESCO prévoit par ailleurs le droit, pour tous les enseignants de l'enseignement supérieur, d'exercer leurs fonctions sans subir de discrimination d'aucune sorte ni avoir à craindre de mesures restrictives ou répressives de la part de l'État ou de toute autre source. Or, le projet de loi n° 32 ne fait aucunement référence à l'interdit de la discrimination. À nouveau, la définition proposée dans le projet de loi limite la prise en compte de certains droits, ici du droit à l'égalité protégé par l'article 10 de la Charte.

En définitive, la Commission estime que la définition de la liberté universitaire proposée par le projet de loi n° 32 devrait être élargie et complétée en conformité avec celle que l'on retrouve au paragraphe 27 de la Recommandation de l'UNESCO, et ce, pour prévenir les atteintes aux droits exposées ci-dessus. Il importe que toutes les composantes essentielles qui y sont énoncées s'y

¹⁵ C.c.Q., art. 2088; « Du Rapport Cloutier au Projet de loi sur la liberté académique : méchante débarque ! », Louis-Philippe LAMPRON, Blogue Vaste Programme, 2022-04-14, [En ligne]. <https://vasteprogramme.ca/2022/04/14/du-rapport-cloutier-au-projet-de-loi-sur-la-liberte-academique-mechante-debarque/?fbclid=IwAR1qjK1uc4cCqdBHSbhoBtkzZ5TSfqAKjuvvt80Ilq78G6xHlv9d07NEXSo>

¹⁶ COMMISSION SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE INDÉPENDANTE SUR LA RECONNAISSANCE DE LA LIBERTÉ ACADÉMIQUE DANS LE MILIEU UNIVERSITAIRE, préc., note 7, p.19.

¹⁷ *Id.*, p. vi.

¹⁸ Recommandation de l'UNESCO, préc., note 5.

¹⁹ *Id.*

retrouvent, et ce, en vue d'assurer la pleine reconnaissance des droits et libertés de la Charte aux personnes concernées.

La liberté académique et les droits et libertés protégés par la Charte

Tel que rédigé, le projet de loi n° 32, comme les recommandations du Rapport de la Commission Cloutier sur lesquelles la rédaction du premier est calquée, minimise l'interdépendance des droits de la personne et l'équilibre entre ceux-ci.

Il importe de rappeler à cet égard que la démarche de réflexion du gouvernement portant ces deux dernières années sur la liberté académique dans le milieu universitaire, dont l'aboutissement est le dépôt du projet de loi n° 32, tire ses racines de polémiques autour de l'usage de mots jugés offensants en présence de personnes étudiantes racisées, notamment afro-canadiennes, lors de cours donnés dans les universités Concordia et d'Ottawa²⁰. Outre les cas impliquant des personnes racisées, ces controverses ont aussi soulevé des questions quant à l'emploi d'un langage inclusif de l'identité de genre des personnes étudiantes trans et non binaires dans l'enceinte universitaire²¹. Or, force est de constater que dans leurs recommandations, les membres de la Commission Cloutier et, par conséquent, le projet de loi n'accorde pas suffisamment d'importance à la protection des droits des « autres membres de la communauté universitaire »²² visés par la Charte.

À ce propos, il faut garder à l'esprit que l'histoire des universités et des savoirs universitaires est traversée par les inégalités sociales²³ et que ces institutions peuvent contribuer à reproduire des discriminations fondées sur un ou plusieurs

²⁰ Voir par exemple Isabelle HACHEY, « Les mots tabous, encore », *La Presse*, 29 janvier 2021, [En ligne]. <https://www.lapresse.ca/actualites/education/2021-01-29/les-mots-tabous-encore.php> ; Alyssia RUBERTUCCI, « Students calling for zero-tolerance policy after gust teacher uses n-word in Concordia lecture », *City News*, 11 février 2021, [En ligne]. <https://www.citynews.ca/2021/02/11/students-calling-for-zero-tolerance-policy-after-gust-teacher-uses-n-word-in-concordia-lecture/> ; Isabelle HACHEY, « Au-delà du « mot qui commence par un N » », *La Presse*, 6 février 2021, [En ligne]. <https://www.lapresse.ca/actualites/2021-02-06/au-dela-du-mot-qui-commence-par-un-n.php> ; Isabelle HACHEY, « Ils ont peur d'être annulés », *La Presse*, 7 février 2021, [En ligne]. <https://www.lapresse.ca/actualites/2021-02-07/ils-ont-peur-d-etre-annules.php>

²¹ Isabelle HACHEY, « Au-delà du « mot qui commence par un N » », *id.*

²² Projet de loi n° 32, préc., note 3, art. 3 al. 3.

²³ Baptiste GODRIE, « Vers une production juste et égalitaire des connaissances sur les inégalités sociales », United Nations Research Institute for Social Development, 2019, [En ligne]. <https://www.unrisd.org/OvercomingInequalities-Godrie> ; Paul AXELROD, « Academic freedom: can history be our guide? », *Affaires universitaires*, 2018, [En ligne]. <https://www.universityaffairs.ca/features/feature-article/academic-freedom-can-history-guide/>

des motifs interdits par l'article 10 de la Charte, comme la condition sociale²⁴, la « race »²⁵, l'origine ethnique²⁶ ou nationale²⁷, l'orientation sexuelle²⁸, l'identité de genre²⁹ et le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour le pallier³⁰.

Dans son mémoire à la Commission Cloutier, la Commission a insisté sur la nécessité d'appréhender la liberté académique en lien avec le cadre plus général des droits et libertés garantis par la Charte, incluant la nécessité d'interpréter les droits de façon interdépendante et de les concilier lorsqu'ils entrent en tension. Elle était donc d'avis que les gouvernements, les universités et les membres de la communauté universitaire ont la responsabilité de contribuer au respect de la liberté académique et de tous les autres droits en jeu dans un contexte universitaire, dont le droit à l'égalité³¹.

La Commission a par ailleurs souligné dans son mémoire l'importance de la mise en œuvre ou du renforcement d'un ensemble de mesures en vue de bonifier la protection de la liberté académique et des autres droits avec lesquels elle interagit. Elle a identifié à cet égard :

- l'adoption de politiques internes aux universités garantissant la liberté académique dans un cadre respectueux des droits ;

²⁴ Stéphane MOULIN et Guillaume GINGRAS, « Les héritiers du Québec. Le rôle de l'école privée et du capital culturel dans la diplomation universitaire chez les enfants issus des élites », (2019) 60-3 *Recherches sociographiques* 563, [En ligne]. <https://doi.org/10.7202/1075150ar>

²⁵ Marie-Odile MAGNAN, Tya COLLINS, Fahimeh DARCHINIAN, Pierre Canisius KAMANZI et Véronique VALADE, « Student voices on social relations of race in Québec Universities », (2021) *Race Ethnicity and Education* 1, [En ligne]. <https://doi.org/10.1080/13613324.2021.1890564>

²⁶ Fahimeh DARCHINIAN et Marie-Odile MAGNAN, « Boundaries Through the Prism of Post-secondary and Professional Orientation: The Views of Young Québec Adults of Immigrant Background », (2020) 7-2 *Journal of Ethnic and Cultural Studies* 50, [En ligne]. <http://www.ejecs.org/index.php/JECS/article/view/326>.

²⁷ CONSORTIUM D'ANIMATION SUR LA PERSÉVÉRANCE ET LA RÉUSSITE EN ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR (CAPRES), *Accessibilité des Premiers Peuples au cégep et à l'université*, 2018, [En ligne]. <https://www.capres.ca/dossiers/etudiants-des-premiers-peuples-en-enseignement-superieur-dossier-capres/accessibilite-des-premiers-peuples-au-cegep-et-a-luniversite/>

²⁸ CONSORTIUM D'ANIMATION SUR LA PERSÉVÉRANCE ET LA RÉUSSITE EN ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR (CAPRES), *Diversité sexuelle et de genre en enseignement supérieur*, 2020, [En ligne]. <http://www.capres.ca/dossiers/diversite-de-genre>

²⁹ *Id.*

³⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'accommodement des étudiants et étudiantes en situation de handicap dans les établissements d'enseignement collégial*, Daniel Ducharme et M^e Karina Montminy, (Cat. 2.120-12.58), 2012, [En ligne]. <https://www.cdpcj.qc.ca/fr/publications/laccommodement-des-actudiants>

³¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 6, p. ii et 23.

- l'atteinte ou le dépassement des objectifs de représentation des membres des groupes visés par la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, dans les différentes catégories d'emploi, notamment celles liées à la recherche et à l'enseignement universitaires ;
- l'éducation aux droits et libertés de la communauté universitaire et plus spécialement des personnes en autorité ;
- la prise en compte de la situation particulière des peuples autochtones³².

Au sujet de ce premier point, le projet de loi prévoit l'obligation pour tout établissement d'adopter une politique portant exclusivement sur la liberté académique universitaire. Celle-ci devrait notamment permettre la mise en place de mesures de sensibilisation et d'information auprès de la communauté universitaire. Or, ces mesures semblent orientées uniquement sur la reconnaissance et la protection de la liberté académique universitaire (art. 4, al. 2, par. 4^o).

La Commission constate également la quasi-absence de la prise en compte des droits des membres de la communauté universitaire, y compris les personnes étudiantes, appartenant à des groupes historiquement discriminés. Seul l'alinéa 3 de l'article 3 du projet de loi, lequel définit la liberté académique, fait allusion aux « droits des autres membres de la communauté universitaire »³³.

Cette proposition est nettement insuffisante considérant que les controverses à l'université, qui sont le déclencheur de cette vaste « démarche » de réflexion et de travaux du gouvernement sur la liberté académique à l'université, portaient essentiellement sur des propos considérés comme étant offensants par des membres de la communauté universitaire.

La Commission croit que le droit à l'égalité des personnes au « statut minoritaire »³⁴ devrait être pris en considération en lien avec le droit à la liberté académique dans le milieu universitaire. Elle a insisté, dans son mémoire à la Commission Cloutier, sur le droit à l'égalité des membres des groupes

³² *Id.*, p. 22.

³³ « Il [Le droit à la liberté académique universitaire] 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. » Projet de loi n° 32, préc., note 3.

³⁴ COMMISSION SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE INDÉPENDANTE SUR LA RECONNAISSANCE DE LA LIBERTÉ ACADÉMIQUE DANS LE MILIEU UNIVERSITAIRE, *Reconnaître, protéger et promouvoir la liberté universitaire*, Annexe 8, Résultats du questionnaire transmis au corps professoral, p. 6, p. 10 et p. 47 ; Annexe 9, Résultats du sondage réalisé auprès de la Communauté étudiante, p. 8 et p. 15. [En ligne]. <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/education/publications-adm/enseignement-superieur/organismes-lies/ANNEXES-Rapport-Document-complet-Web.pdf?1639494244>

historiquement discriminés dans leur accès à l'université³⁵, mais également sur la légitimité des savoirs dits « minoritaires » et des perspectives diversifiées dans les manières de concevoir les recherches académiques ou les enseignements et de participer aux décisions du département, de la faculté ou encore du syndicat, le cas échéant³⁶.

Dans cette perspective, la Commission estime important que le projet de loi soit bonifié afin d'être conforme aux droits et libertés inscrits dans la Charte. Le législateur doit prendre les moyens pour éviter que son application, advenant son adoption, n'entraîne des effets discriminatoires pour certaines personnes. Les dispositions législatives devraient référer plus explicitement aux droits et libertés inscrits à la Charte, dont le droit à l'égalité, notamment dans les considérants qui apparaissent être des principes interprétatifs de la loi. Aussi, il faudrait mentionner ces moyens au chapitre des mesures de sensibilisation et d'information qui devront être mises en place auprès de la communauté universitaire en vertu de la politique, tel que le prévoit le projet de loi (art. 4, al. 2, par. 4^o).

La reconnaissance du droit à l'éducation

Comme la Commission l'a souligné en s'appuyant sur les observations du Comité des droits économiques, sociaux et culturels³⁷, le droit à l'éducation offre un cadre plus complet que la seule reconnaissance de la liberté académique pour concilier les droits de tous les membres de la communauté universitaire.

Selon le Comité, les libertés académiques sont un prérequis essentiel à l'effectivité du droit à l'éducation³⁸. Liberté académique et droit à l'éducation sont ainsi indissociables. Partant de là, le Comité considère que le personnel enseignant et les personnes étudiantes bénéficient de la liberté académique, telle que notamment définie par l'UNESCO. Corollairement, toute personne est titulaire d'un droit à une éducation bénéficiant de la protection offerte par la liberté académique. Conçue de cette façon, la liberté académique n'est plus seulement l'affaire d'un groupe professionnel, mais bien un droit à garantir dans l'intérêt public dans la mesure où il doit aussi soutenir la réalisation des droits d'autrui. Appréhendée à partir du point de vue du droit à l'éducation, la liberté académique s'inscrit véritablement dans l'esprit du cadre général des droits et

³⁵ Voir section 4.2, *L'accès à l'égalité en emploi dans les universités* dans COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 6, p. 18-20 et p. 22.

³⁶ *Id.*

³⁷ COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, préc., note 5.

³⁸ *Id.*, par. 38

libertés protégés par la Charte, c'est-à-dire qu'elle est inséparable des droits et libertés d'autrui et du bien-être général³⁹.

La Commission recommande depuis longtemps d'inscrire le droit à l'éducation dans la Charte⁴⁰. Elle invitait d'ailleurs la Commission Cloutier à considérer sa recommandation qu'elle estimait relever de son mandat⁴¹. Cela ne s'est pas concrétisé.

Le projet de loi constitue ainsi pour la Commission une occasion unique de reconnaître le droit à l'éducation comme étant indissociable de la liberté académique. Elle suggère ainsi que le droit à l'éducation y soit inscrit nommément, par exemple dans un considérant du préambule.

Pouvoirs discrétionnaires et ingérence de l'État

Le corollaire de la liberté académique est l'autonomie institutionnelle dont jouissent les universités, qui est elle aussi reconnue par la jurisprudence⁴². Selon la Recommandation de l'UNESCO, toute ingérence de l'État dans l'exercice des fonctions des membres du corps professoral n'est pas tolérée :

« ... Tous les enseignants de l'enseignement supérieur devraient pouvoir exercer leurs fonctions sans subir de discrimination d'aucune sorte ni avoir à craindre de mesures restrictives ou répressives de la part de l'État ou de toute autre source. Les enseignants du supérieur ne pourront effectivement se prévaloir de ce principe que si le milieu dans lequel ils évoluent s'y prête. Cette condition ne peut elle-même être satisfaite que dans un climat démocratique ; c'est pourquoi il incombe à tous de contribuer à l'établissement d'une société démocratique. »⁴³

Or, l'article 6 du projet de loi accorderait à la ou au ministre responsable de l'enseignement supérieur le pouvoir d'ordonner à un établissement d'enseignement de prévoir dans sa politique tout élément qu'il indique ainsi que le pouvoir d'agir pour qu'il apporte les correctifs nécessaires en cas de non-conformité. Ce faisant, les droits et libertés, protégés par la Charte, des membres de la communauté universitaire, notamment la liberté d'expression, pourraient

³⁹ Charte, préambule.

⁴⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Après 25 ans, la Charte québécoise des droits et libertés*, Vol 1. Bilan et recommandations, 2003, p. 32-35, [En ligne]. <https://www.cdpcj.qc.ca/fr/publications/apras25-ans-la-charte-quac>

⁴¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 6, p. 11 et 12.

⁴² *McKinney c. Université de Guelph*, préc., note 4.

⁴³ COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, préc., note 5, par. 39. Nos soulignés.

être compromis si l'élément indiqué par la ou le ministre ou le correctif venait limiter la portée de la liberté académique des membres de la communauté universitaire.

La Commission estime important de formuler la présente mise en garde au sujet de cette brèche dans le projet de loi, à laquelle il faudrait remédier.

Recours

En terminant, la Commission souhaite faire part de ses observations relativement au mécanisme de plaintes portant sur une atteinte au droit à la liberté académique universitaire que devrait prévoir la politique sur la liberté académique universitaire. La Commission note que les modalités applicables au traitement des plaintes seraient déterminées par le conseil qui devrait être constitué pour surveiller la mise en œuvre de la politique, examiner les plaintes portant sur une atteinte au droit à la liberté académique universitaire et, le cas échéant, formuler des recommandations concernant ces plaintes ou sur toute autre question relative à la liberté académique universitaire (art. 4, al. 2, par. 1^o).

Dans son mémoire à la Commission Cloutier, la Commission a fait valoir que les recours internes à mettre en place dans les établissements d'enseignement doivent respecter les principes énoncés dans la Charte et informer les membres de la communauté universitaire des autres voies de recours⁴⁴.

La Commission estime que les dispositions du projet de loi relatives au mécanisme de plainte contiennent peu de précisions. En dépit de l'importance de préserver l'autonomie de l'université, un manque d'encadrement à cet égard risque d'entraîner des problèmes d'application lors du traitement des plaintes, et ce, au détriment des droits des personnes concernées. Entre autres, le projet de loi ne prévoit pas les modalités applicables pour formuler une plainte, pour effectuer un signalement ou pour fournir des renseignements à l'établissement d'enseignement ni celles relatives au suivi qui doivent être donnés aux plaintes, aux signalements et aux renseignements reçus. Le projet de loi ne prévoit pas davantage de mesures visant à protéger les personnes concernées par la plainte.

À cet égard, la Commission suggère au législateur de s'inspirer de la *Loi visant à prévenir et à combattre les violences à caractère sexuel dans les établissements d'enseignement supérieur*⁴⁵, laquelle définit le contenu obligatoire de la politique pour prévenir et combattre les violences à caractère sexuel.

⁴⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 6, p. 17.

⁴⁵ *Loi visant à prévenir et à combattre les violences à caractère sexuel dans les établissements d'enseignement supérieur*, RLRQ, c. P-22.1, art. 3.

Enfin, la Commission rappelle qu'elle peut recevoir les plaintes lorsqu'une situation de discrimination ou de harcèlement discriminatoire est alléguée en lien avec l'exercice de la liberté académique, par une victime, par exemple une personne étudiante ou toute personne salariée non syndiquée. Ajoutons par ailleurs que les personnes qui estiment que leur liberté académique a été compromise peuvent intenter un recours devant les tribunaux de droit commun en invoquant la liberté d'expression ou d'autres droits garantis par la Charte dans le prolongement desquels s'inscrit la liberté académique.

Conclusion

Afin de respecter l'esprit de la Charte et le principe de l'accès à l'égalité, la Commission formule certaines suggestions en ce qui concerne le projet de loi n° 32, *Loi sur la liberté académique dans le milieu universitaire*, que nous résumons ci-dessous :

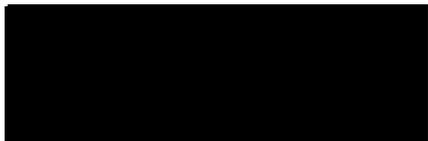
- La Commission estime que le projet de loi devrait garantir le droit des membres de l'établissement d'enseignement « d'exprimer librement leur opinion sur l'établissement ou le système au sein duquel ils travaillent, le droit de ne pas être soumis à la censure institutionnelle ». Elle considère que la définition de la liberté académique universitaire prévue au projet de loi devrait être élargie et complétée en conformité avec celle que l'on retrouve au paragraphe 27 de la Recommandation de l'UNESCO, et ce, pour éviter les atteintes aux droits et libertés de la personne.
- De l'avis de la Commission, il est nécessaire que le projet de loi n° 32 réfère plus explicitement aux droits et libertés inscrits à la Charte, dont le droit à l'égalité, notamment dans les considérants qui apparaissent être des principes interprétatifs de la loi. Aussi, il semble nécessaire que les mesures de sensibilisation et d'information qui devront être mises en place auprès de la communauté universitaire, telles que prévues à la politique, portent sur les droits et libertés reconnus à tous les autres membres de la communauté universitaire. La Commission réitère l'importance de prendre en compte, dans l'élaboration d'une politique portant sur la liberté académique universitaire, l'atteinte ou le dépassement des objectifs de représentation des membres des groupes visés par la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, l'éducation aux droits et libertés des membres de la communauté universitaire et plus spécialement des personnes en autorité, ainsi que la prise en compte de la situation particulière des peuples autochtones.
- Le projet de loi constitue selon la Commission une occasion unique de reconnaître le droit à l'éducation comme étant indissociable de la liberté académique. Elle suggère ainsi que le droit à l'éducation y soit inscrit nommément, par exemple dans un considérant du préambule.
- La Commission met en garde au sujet d'une brèche aux droits et libertés protégés par la Charte des membres de la communauté universitaire.

Cette brèche est relative à l'exercice par le ou la ministre responsable de l'enseignement supérieur du pouvoir d'ordonner à un établissement d'enseignement de prévoir dans sa politique tout élément qu'il indique ainsi que le pouvoir d'agir pour qu'il apporte les correctifs nécessaires en cas de non-conformité. L'ingérence de l'État à cet égard pourrait limiter la portée de la liberté d'expression de ses membres ainsi que leur liberté académique.

- La Commission estime que les dispositions du projet de loi relatives au mécanisme de plainte qui devrait être prévu à la politique sur la liberté académique universitaire contiennent peu de précisions. Elle suggère au législateur de s'inspirer de la *Loi visant à prévenir et à combattre les violences à caractère sexuel dans les établissements d'enseignement supérieur*, laquelle définit le contenu obligatoire de la politique pour prévenir et combattre les violences à caractère sexuel.

La Commission tient finalement à réitérer que les droits garantis par la Charte constituent déjà des normes permettant de protéger la liberté académique et qu'elles sont applicables en contexte universitaire, et ce, partout au Québec. Elle estime essentiel, considérant les enjeux importants liés aux droits et libertés de la Charte ici en cause, d'inviter le législateur à revoir le projet de loi n° 32 en fonction de ceux-ci et à y apporter les modifications requises pour en assurer le plein respect.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes sentiments distingués.



La Vice-présidente, responsable du mandat Charte
Myrlande Pierre

MP/sd

c.c. Madame Danielle McCann
Ministre de l'Enseignement supérieur
ministre_mes@mes.gouv.qc.ca

Monsieur Mathieu LeBlanc
Secrétaire
crc@assnat.qc.ca

N. Réf. : LOI-3.5