



Mars 2024
Étude n° 2

Comité du COPLA

Étude et Recommandations suivant le dépôt et la réception de la plainte 002 soumise au Comité sur la liberté académique [COPLA] de la Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université par le Syndicat des professeur·es de l'Institut National de la recherche scientifique [SPINRS]

Crédits

Recherche et rédaction

Lucie Lamarche

Présidente du comité, Université du Québec à Montréal

Gilles Bronchti

Membre du comité, Université du Québec à Trois-Rivières

Louis-Philippe Lampron

Membre du comité, Université Laval

Pierre Trudel

Membre du comité, Université de Montréal

Table des matières

CRÉDITS.....	2
TABLE DES MATIÈRES.....	3
1. LA COMPÉTENCE ET LA SAISINE DU COPLA	4
1.1. Le règlement n° 9 du Conseil fédéral portant sur le Comité permanent de la liberté académique	4
1.2. La saisine du COPLA par le Syndicat des professeur-es de l’Institut National de la recherche scientifique (SPINRS)	4
1.3. Mises en garde et rappels.....	4
2. LES FAITS ET LA PLAINTÉ.....	4
3. L’ENVIRONNEMENT RÈGLEMENTAIRE APPLICABLE	6
3.1. Le pouvoir de nomination des membres du conseil d’administration de l’INRS.....	6
3.2. Les dispositions protégeant la liberté académique des membres de l’INRS.....	7
4. ANALYSE DE LA PLAINTÉ DU SPINRS	9
5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	12

1. La compétence et la saisine du COPLA

1.1. Le règlement n° 9 du conseil fédéral portant sur le comité permanent de la liberté académique

Le Règlement n° 9 portant sur le Comité permanent de la liberté académique a été adopté par la FQPPU le 15 novembre 2021 et amendé le 22 février 2024. L'article 1.2.1 du Règlement prévoit que sur dépôt d'une plainte d'un syndicat ou d'une association membre de la FQPPU concernant une atteinte possible à la liberté académique, le COPLA aura le mandat de mener une étude, d'interpréter les faits soumis à son attention et de faire toute recommandation utile.

1.2. La saisine du COPLA par le Syndicat des professeur-es de l'Institut National de la recherche scientifique (SPINRS)

Le 26 janvier 2024, le président du SPINRS (Syndicat des professeur-es de l'Institut National de la recherche scientifique), le professeur Jean-Charles Grégoire, a saisi le COPLA conformément aux dispositions du Règlement n° 9.

Cette saisine résulte d'une décision du ministère de l'Enseignement supérieur qui a refusé, au courant de l'automne 2023, de nommer la professeure Denise Helly, choisie par les membres du corps professoral de l'INRS, au conseil d'administration de l'établissement. Le SPINRS estime que ce refus de nomination de la candidate choisie par les professeur-es de l'INRS, incluant les motifs ayant justifié cette décision et les modalités entourant la divulgation de ces mêmes motifs par le gouvernement est en contradiction avec la liberté académique.

Le COPLA a jugé recevable la demande d'enquête soumise par le SPINRS.

1.3. Mises en garde et rappels

Sauf pour les données publiques disponibles en ligne, le SPINRS n'a pas transmis au COPLA d'autres informations que celles incluses dans leur plainte de janvier 2024.

Conformément à l'article 1.2.1 du Règlement n° 9 de la FQPPU, le COPLA a mené une étude sur dossier.

2. Les faits et la plainte

Dans sa plainte, le SPINRS fournit les faits suivants :

- La professeure Denise Helly a été choisie comme représentante du corps professoral au CA de l'INRS à l'issue d'un processus de consultation du corps professoral conduit au printemps 2023;

- Au courant de l'automne 2023, la direction de l'INRS a appris que sa nomination avait été refusée par le ministère de l'Enseignement supérieur du Québec [ci-après le MES]. Des demandes de justification de cette décision, formulées par la direction de l'INRS, seraient restées sans réponse;
- La Professeure Helly a été informée de la situation par le Secrétaire général de l'INRS le 20 décembre 2023;
- Au cours des jours qui ont suivi la transmission de l'information selon laquelle le MES refusait de confirmer la nomination de la professeure Helly au Conseil d'administration de l'établissement, la direction de l'INRS a signifié à Mme Helly (et au SPINRS) son impuissance à faire quoi que ce soit de plus pour connaître les raisons justifiant ce refus de nomination;
- Face au silence du MES, en janvier 2024, le SPINRS, avec l'accord de la Professeure Helly et le soutien de la FQPPU, a décidé d'utiliser d'autres canaux pour informer la communauté académique de la situation : plusieurs sorties publiques ont été faites et ont été suivies de diverses interventions dans la presse, de motions de soutien et d'une pétition en faveur de la professeure Helly¹;
- Le 25 janvier, l'INRS informait encore le SPINRS n'avoir reçu aucune explication spécifique sur le sujet, si ce n'est que ni l'âge, ni le domaine de recherche de la professeure n'auraient été la raison justifiant le refus de nommer la professeure Helly au Conseil d'administration de l'INRS;
- Le 26 janvier, la journaliste Isabelle Hachey publiait, dans *La Presse+*, une chronique dans laquelle elle affirmait avoir reçu une explication du ministère, qu'elle révélait en primeur: « Nous avons des réserves quant aux liens qu'a entretenus Mme Helly avec le prédicateur controversé Adil Charkaoui, nous avons donc demandé à l'établissement de nous soumettre une autre candidature². »
- Les « liens » auxquels les représentant·es du MES avec qui Mme Hachey s'est entretenue ont fait référence seraient les suivants (en citant les passages de la chronique d'Isabelle Hachey) :

¹ Voir notamment : Marie-Michèle SIOUI, « Des étudiants de l'INRS veulent un « front commun » pour dénoncer le blocage d'une prof au CA », *Le Devoir*, 22 janvier 2024, [en ligne : <https://www.ledevoir.com/societe/education/805788/etudiants-inrs-veulent-front-commun-denoncer-blocage-prof>]; Maryse POTVIN, Michel LACROIX et Mathilde BARRABAND, « Le milieu universitaire s'inquiète du silence de la ministre de l'Enseignement supérieur », *Le Devoir*, 25 janvier 2024, [en ligne : <https://www.ledevoir.com/opinion/idees/805949/idees-milieu-universitaire-inquiete-silence-ministre-enseignement-superieur>] et FQPPU, *Refus d'entériner une nomination au conseil d'administration de l'INRS : une ingérence politique inquiétante*, 19 janvier 2024, [en ligne : <https://fqppu.org/refus-denteriner-une-nomination-au-conseil-dadministration-de-linrs-une-ingerence-politique-inquietante/>].

² Isabelle HACHEY, « C'est la faute à Charkaoui », *La Presse*, 26 janvier 2024, [en ligne : <https://www.lapresse.ca/actualites/chroniques/2024-01-26/c-est-la-faute-a-charkaoui.php>].

- 1) « En novembre 2015, Denise Helly a organisé un symposium sur l’islamophobie auquel a participé Adil Charkaoui, un Québécois d’origine marocaine soupçonné par les services de renseignement canadiens, des années auparavant, d’être un sympathisant du groupe terroriste Al-Qaïda. »
- 2) « Au cabinet de la ministre, on a froncé les sourcils en apprenant que, quelques mois plus tard, Adil Charkaoui avait décerné à Denise Helly un prix de reconnaissance pour ses efforts dans la lutte contre l’islamophobie. »

3. L’environnement règlementaire applicable

La plainte déposée par le SPINRS repose sur une allégation d’exercice indu, par le gouvernement du Québec, de son pouvoir de nomination des administratrices et administrateurs qui composent le conseil d’administration de l’INRS. Le refus de nomination de la professeure Denise Helly, choisie par le corps professoral, constituerait une atteinte à la liberté académique. Il convient d’entrée de jeu d’identifier le cadre normatif : 1) régissant ledit pouvoir de nomination des membres de ce conseil d’administration; et 2) protégeant la liberté académique des membres de l’INRS.

3.1. Le pouvoir de nomination des membres du conseil d’administration de l’INRS

L’INRS est un établissement créé sous le régime de la Loi sur l’Université du Québec³ par l’émission de lettres patentes [ci-après : les lettres patentes de l’INRS] le 3 décembre 1969, lesquelles ont été modifiées pour la dernière fois le 28 octobre 1998.

Ces lettres patentes prévoient, à l’article 3, la composition et le mode de nomination des administratrices et administrateurs composant le conseil d’administration de l’INRS.

S’agissant plus particulièrement du poste pour lequel le corps professoral avait désigné la professeure Helly, l’article 3 prévoit ce qui suit :

« Article 3 :

Le conseil d'administration de l'Institut se compose de dix-neuf (19) membres :

[...]

c) trois (3) personnes nommées par le gouvernement sur la recommandation du ministre de l’Éducation, dont deux (2) professeurs de l’Institut, nommés pour

³ L.R.Q. c. U-1.

⁴ *Lettres patentes de l’Institut national de la recherche scientifique*, décret no.1393-98, 23 octobre 1998, [en ligne : <https://www.quebec.ca/sgdaj/Dossier/lettres-patentes/lettres%20patentes-inrs.pdf>].

trois (3) ans et désignés par le corps professoral de cet institut, et un (1) étudiant de l'Institut, nommé pour deux (2) ans et désigné par les étudiants de cet institut; » [nos soulignés]

3.2. Les dispositions protégeant la liberté académique des membres de l'INRS

La liberté académique des professeur·es du SPINRS est protégée par leur convention collective (2017-2022)⁵ et par la *Loi sur la liberté académique dans le milieu universitaire*⁶, [ci-après la *Loi sur la liberté académique*].

S'agissant d'abord de la convention collective du SPINRS, l'article 22.1 de la convention collective applicable aux professeur·es de l'INRS prévoit ce qui suit :

« **22.1** Tout professeur a la pleine jouissance de ses libertés politiques et académiques, qu'il soit ou non dans l'exécution de ses fonctions à l'INRS sous réserve des dispositions du *Code d'éthique de la communauté universitaire*. En aucun temps, ses droits prévus ou non à la Convention ne pourront être affectés à l'INRS à cause du libre exercice de ces libertés »

Cette définition des libertés académiques des professeur·es de l'INRS étant : 1) libellée de manière large et imprécise; et 2) soumise aux limites prescrites par le *Code d'éthique de la communauté universitaire* de l'INRS, l'adoption de la *Loi sur la liberté académique*, loi d'ordre public, a pour effet de rehausser la portée de la définition conventionnelle de l'article 22.1 à ce qui est protégé par la loi et ce, indépendamment du fait qu'antérieurement, des limites plus importantes aient pu être jugées acceptables du point de vue de cette même définition conventionnelle⁷.

S'agissant des dispositions pertinentes de la *Loi sur la liberté académique* pour l'analyse du présent dossier, on compte des passages de son préambule et la définition de cette liberté fondamentale, qu'on retrouve à l'article 3 de la Loi :

« [Préambule]

[...]

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;

⁵ Laquelle était toujours en vigueur au moment où la plainte a été logée au COPLA.

⁶ L.R.Q. c. L-1.2.

⁷ Voir notamment sur cette question l'Avis no. 3 du COPLA, *Les effets de la Loi sur la liberté académique dans le milieu universitaire* sur les conventions collectives des professeures et professeurs, Novembre 2022, [en ligne : https://fqppu.org/wp-content/uploads/2023/11/COPLA_Avisno3.pdf].

CONSIDÉRANT que l'autonomie universitaire et la liberté académique universitaire 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 puissent accomplir leur mission sans contrainte doctrinale, idéologique ou morale;

[...]

Art. 3

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

Ce droit comprend la liberté:

1° d'enseignement et de discussion;

2° de recherche, de création et de publication;

3° d'exprimer son opinion sur la société et sur une institution, y compris l'établissement duquel la personne relève, ainsi que sur toute doctrine, tout dogme ou toute opinion;

4° de participer librement aux activités d'organisations professionnelles ou d'organisations académiques.

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. »

Les termes du premier considérant cité du préambule de la *Loi sur la liberté académique* réfèrent nommément à 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* [ci-après la *Recommandation de l'UNESCO*] comme source de la reconnaissance du principe « d'autonomie des établissements d'enseignement supérieur » qui découle, toujours selon les termes de ce premier considérant, « du plein exercice des libertés académiques ».

Partant, puisque la *Loi sur la liberté académique* ne définit pas clairement le concept protégé « d'autonomie des établissements d'enseignement supérieur », l'on doit également se tourner vers cette Recommandation internationale pour déterminer la portée du concept et, plus

spécifiquement, vers les articles 18 à 21 de la *Recommandation de l'UNESCO*, libellés en ces termes :

« 18. L'autonomie est l'expression institutionnelle des libertés académiques et une condition nécessaire pour que les enseignants et les établissements de l'enseignement supérieur puissent s'acquitter des fonctions qui leur incombent.

19. Il est du devoir des États membres de protéger l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur contre toute menace, d'où qu'elle vienne.

20. L'autonomie ne saurait être invoquée par les établissements d'enseignement supérieur pour porter atteinte aux droits du personnel enseignant de l'enseignement supérieur énoncés dans la présente Recommandation ou dans les autres instruments internationaux énumérés à l'appendice.

21. L'autogestion, la collégialité et une direction académique appropriée sont des éléments essentiels d'une véritable autonomie des établissements d'enseignement supérieur. » [nos soulignés]

4. Analyse de la plainte du SPINRS

Comme le souligne fort justement le professeur Patrice Garant, dans une lettre ouverte qu'il a fait paraître dans les pages du *Devoir* et qui porte spécifiquement sur les faits au cœur de la plainte du SPINRS, l'analyse des lettres patentes régissant le fonctionnement de l'INRS prévoit expressément que le pouvoir de nomination des membres du conseil d'administration échoit, nommément, au gouvernement du Québec⁸.

Malgré la justesse de des principes juridiques auxquels réfère le professeur Garant dans son analyse, ceux-ci ne tiennent pas compte de l'entrée en vigueur de la *Loi sur la liberté académique*. En effet, cette loi balise dorénavant l'exercice du pouvoir discrétionnaire de nomination par le gouvernement à des instances universitaires dans la mesure où le principe de collégialité institutionnelle serait atteint et ce, pour deux raisons interreliées :

- 1) Par le truchement de son préambule, la *Loi sur la liberté académique* protège explicitement « l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur », identifié comme un principe découlant « du plein exercice des libertés académiques », lesquelles constituent par ailleurs le cœur de la loi. Cette autonomie, pour les raisons exposées plus haut, doit être définie selon les principes reconnus dans la *Recommandation de l'UNESCO*

⁸ Patrice GARANT, « Le pouvoir de nomination du gouvernement et des Ministres est en crise », *Le Devoir*, 31 janvier 2024, [en ligne : https://www.ledevoir.com/opinion/idees/806289/idees-pouvoir-nomination-gouvernement-ministres-est-crise?utm_source=recirculation&utm_medium=hyperlien&utm_campaign=corps_texte].

incluant notamment la reconnaissance que « l'autogestion, la collégialité et une direction académique appropriée » en sont des éléments essentiels;

- 2) Les lois du Québec devant s'interpréter les unes avec les autres (ou comme un tout cohérent), la reconnaissance de la liberté académique au sein d'une loi québécoise d'ordre public implique nécessairement que le gouvernement du Québec respecte cette même liberté fondamentale lorsqu'il exerce son pouvoir de nomination de membres au sein d'instances universitaires.

S'agissant spécifiquement de l'analyse des allégations du SPINRS concernant un manquement à la *Loi sur la liberté académique*, précisons d'abord que les termes du paragraphe 3c) des *Lettres patentes* de l'INRS, pertinent à la nomination du poste de membre du conseil d'administration pour lequel les membres du corps professoral de l'INRS avaient nommé la professeure Denise Helly, restreignent nommément le pouvoir du gouvernement de nommer les membres visés par ce même paragraphe.

En effet, cet article prévoit que les deux membres professoraux visés, pour être nommé-es par le gouvernement, doivent avoir été « désignés par le corps professoral de [l'INRS] ». Ainsi, selon les termes de ce paragraphe, le pouvoir de nomination du gouvernement, en l'espèce, est limité à un droit de refus s'il juge que le ou la candidat-e désigné-e par le corps professoral n'est pas habile à siéger sur le conseil d'administration : il a alors la capacité, en autant qu'il respecte – comme on le verra dans les lignes qui suivent – les principes au cœur de la liberté académique, de demander aux membres du corps professoral de désigner un autre membre pour siéger au conseil d'administration (en l'espèce).

Ce principe une fois énoncé, l'entrée en vigueur des principes enchâssés dans la *Loi sur la liberté académique* implique que le pouvoir du gouvernement de refuser de nommer un membre désigné par les professeurs et professeuses ne puisse s'exercer sans motif valable – et compatible avec la liberté académique – pour refuser cette nomination.

Pour ne pas être incompatibles avec la *Loi sur la liberté académique*, ces motifs ne peuvent découler d'activités licites accomplies dans le cadre de l'exercice des fonctions professorales sous peine d'entrer en contradiction avec un élément phare de cette liberté fondamentale qui prévoit que ses titulaires doivent pouvoir agir « librement et sans contrainte doctrinale, idéologique ou morale ».

Quelques exemples d'actes qui pourraient valablement justifier l'exercice du droit du gouvernement de refuser de nommer un-e professeur-e désigné-e à l'un des deux postes réservés au paragraphe c) de l'article 3 sans violer les principes de la *Loi sur la liberté académique* : un conflit d'intérêt économique ou tout acte de nature à fonder des craintes raisonnables que la personne désignée ne serait pas habile à agir comme membre imputable de l'instance dont il est question, en l'espèce : le conseil d'administration de l'INRS.

Dans la même veine, les limitations à la capacité du gouvernement de refuser de nommer un·e membre désigné·e par le corps professoral de l'INRS en fonction des principes de la liberté académique exigent nécessairement une justification de la part du gouvernement. En effet, pour qu'il soit possible d'évaluer si le gouvernement a respecté ces mêmes principes lorsqu'il a exercé son droit de refus, il doit fournir aux parties impliquées, dans un délai raisonnable, les motifs sur lesquels il s'est appuyé pour refuser de nommer le ou la membre désigné·e par le corps professoral au poste en question. Ces motifs doivent, minimalement, être divulgués à la direction de l'INRS, à la personne à l'égard de laquelle s'exerce le droit de refus et bien entendu, aux instances ayant désigné cette même personne pour occuper un siège au Conseil d'administration.

Selon les faits dont nous disposons, contenus dans la plainte du SPINRS et qui ressortent des articles de presse ayant été publiés sur la question dans l'espace public au cours des derniers mois, il nous semble que le gouvernement a agi en contravention avec la *Loi sur la liberté académique* en :

- 1) Refusant, malgré de nombreuses relances formulées par les parties impliquées à l'INRS, de fournir les motifs justifiant le refus de nomination de la professeure Helly au conseil d'administration;
- 2) Divulguant partiellement les motifs ayant justifié le refus de nomination de la professeure Helly dans les médias plutôt qu'aux instances à qui l'on aurait dû les transmettre;
- 3) Fournissant des motifs non conformes aux principes enchâssés dans la *Loi sur la liberté académique* pour justifier le refus de nomination de la professeure Denise Helly au conseil d'administration de l'INRS. En effet, les deux motifs divulgués à la journaliste Isabelle Hachey et publiés dans son article du 26 janvier 2024, non seulement ne constituent pas des motifs permettant au gouvernement de croire que la professeure Helly serait inhabile à siéger au conseil d'administration de l'INRS, mais constituent une forme de sanction imposée à la professeure Helly par association avec les activités d'un tiers avec lequel elle a collaboré dans le cadre de ses recherches universitaires.

5. Conclusions et recommandations

Le Comité sur la liberté académique rappelle pour mémoire les termes des articles 1.2.4 et 1.3 du Règlement no 9 adopté par la FQPPU. En vertu de cet article, il appartient au Comité exécutif de la FQPPU d'adopter définitivement, de modifier ou de bonifier les recommandations proposées par le COPLA.

Voici les conclusions auxquelles le COPLA en est venu dans la présente affaire :

1. La liberté académique de la professeure Denise Helly et des membres du corps professoral de l'INRS a été violée par le refus du Ministère de l'Enseignement supérieur de nommer la professeure Helly à l'un des deux postes réservés aux professeur·es « désigné·es par le corps professoral »;
2. En conséquence, et à moins que le gouvernement ne fournisse de motifs qui permettraient de craindre raisonnablement que Mme Helly soit inhabile à siéger comme membre du Conseil d'administration de l'INRS, le gouvernement devrait avaliser le choix qui a été fait par le corps professoral de l'INRS et nommer la professeure Helly comme membre du Conseil d'administration, conformément au paragraphe 3c des *Lettres patentes de l'INRS*;
3. Le ministère de l'Enseignement supérieur doit dorénavant tenir compte des restrictions apportées à son pouvoir de nomination de membres d'instances universitaires conformément aux principes enchâssés dans la *Loi sur la liberté académique* et décrits dans la présente étude;
4. La FQPPU pourra considérer informer la direction de l'INRS de son intention de rendre publique la présente étude, si elle le juge opportun ;
5. Il appartiendra à la FQPPU d'évaluer si et comment elle entend soutenir le SPINRS et la professeure Denise Helly compte tenu de ce qui précède.

Montréal, ce 11 mars 2024

Lucie Lamarche, présidente du COPLA
Gilles Bronchti, membre du COPLA
Louis-Philippe Lampron, membre du COPLA
Pierre Trudel, membre du COPLA



Depuis 1991, la FQPPU est l'instance de concertation et de représentation du corps professoral québécois.

Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU)
19 rue Le Royer Ouest, #400 Montréal (Québec), H2Y 1W4
1 888 843 5953 / 514 843 5953 / www.fqppu.org