

**Mémoire présenté à la Commission de l'éducation  
de l'Assemblée nationale du Québec  
dans le cadre de la consultation générale sur les projets de loi 38 et 44**

**Les projets de loi 38 et 44 :  
pour une meilleure prise en compte des pouvoirs  
et des responsabilités académiques**

Pierre Lucier

Québec, 16 août 2009

Chaire Fernand-Dumont sur la culture

INRS – Urbanisation, Culture et Société

***[Ce mémoire est présenté à titre individuel. Il n'engage que son auteur.]***

Il est sain et normal que, périodiquement et pour tenir compte de l'évolution des besoins, des sensibilités et du «pensable disponible», le Législateur veuille revoir, mettre à jour et améliorer les règles de gouvernance inscrites dans ses propres lois, publiques et privées, et dans les règlements qui en découlent.

Il faut d'emblée saluer cette intention qui inspire les projets de loi 38 et 44 et souligner la volonté de placer résolument l'administration des établissements d'enseignement supérieur sous le signe de «l'efficacité, (de) l'efficience, (de) la transparence, (de) la responsabilité et (de) l'imputabilité»<sup>1</sup>, les administrateurs étant, pour leur part, tenus de remplir leurs fonctions avec «impartialité, indépendance, loyauté, prudence et diligence»<sup>2</sup>.

Il faut aussi saluer l'à-propos des précisions relatives aux responsabilités et au fonctionnement des conseils d'administration, de même que, dans le prolongement de pratiques déjà observées en divers lieux, l'opportunité de formaliser la création et le rôle de comités du conseil d'administration en matière de gouvernance et d'éthique, de vérification et de ressources humaines. On peut également se réjouir de l'amélioration des règles de divulgation des renseignements et de reddition de comptes. Quant au rapport triennal sur la «performance du système universitaire»<sup>3</sup> et sur «la performance du

---

<sup>1</sup> Projet de loi 38, *Loi modifiant la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire et la Loi sur l'Université du Québec en matière de gouvernance* (dorénavant : PL 38), art. 4.0.18; Projet de loi 44, *Loi modifiant la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel en matière de gouvernance* (dorénavant : PL 44), art. 16.5.

<sup>2</sup> PL 38, art. 4.0.13 et PL 44, art. 16.

<sup>3</sup> PL 38, art. 4.0.46.

système collégial public»<sup>4</sup> que le ministre devra soumettre à l'Assemblée nationale, l'idée en est aussi ambitieuse qu'intéressante.

Le présent mémoire est en appui aux préoccupations qui sous-tendent les projets de loi 38 et 44, aussi bien qu'à bon nombre de leurs dispositions particulières. On entend donc se situer ici dans une perspective d'amélioration et, à la lumière de l'expérience universitaire, collégiale et gouvernementale du signataire, attirer l'attention de la Commission sur quelques questions et enjeux dont une meilleure traduction institutionnelle pourrait faire la différence entre un progrès et un recul, entre une relance et une dérive. Le tout, avec le souci explicite d'aboutir à des considérations et recommandations concrètes et gérables.

Ce mémoire, qui est présenté à titre individuel et qui n'engage que son auteur, comprend six parties, qui correspondent aux six objets soumis à l'attention des parlementaires. Une première partie rappelle le contexte général de l'émergence des perspectives relatives à la gouvernance; les quatre parties suivantes concernent spécifiquement le Projet de loi 38 et les universités; la sixième et dernière partie porte sur le Projet de loi 44 et les collèges.

On traitera ainsi successivement :

- 1) de la gouvernance et de son contexte d'émergence;
- 2) des enjeux académiques comme responsabilité centrale des universités;
- 3) de l'indépendance des administrateurs des universités;
- 4) des dépendances résiduelles vis-à-vis des autorités ecclésiastiques;
- 5) des effets sur l'Université du Québec;
- 6) de certaines mesures relatives à l'enseignement collégial.

---

<sup>4</sup> PL 44, art. 16.34.

## **1. La gouvernance et son contexte d'émergence**

L'usage généralisé du mot «gouvernance» est relativement récent, même si la chose est fort ancienne. Ce n'est pas d'hier, en effet, que les institutions d'enseignement sont «gouvernées» selon des règles, dont la plupart ont même valeur légale : lois, chartes, lettres patentes, règlements, etc. Tant et si bien que les projets de loi 38 et 44 n'«introduisent» pas la gouvernance dans les établissements! Ils visent plutôt à modifier et, espère-t-on, à améliorer des règles de gouvernance que le Législateur avait lui-même définies en d'autres temps. Avant les discours sur la gouvernance, il n'y avait donc pas absence de gouvernance, voire de «saine» gouvernance. En enseignement supérieur, le Législateur s'était même souvent réservé le droit de nommer les administrateurs –tous même, dans certains établissements. C'est donc, pour une large part, dans ses propres affaires que le Législateur intervient ici, les institutions ayant fonctionné selon leurs lois, leurs chartes et leurs statuts. Les universités et les collèges n'ont jamais rien fait d'autre, ainsi que le montre l'étude des régimes institutionnels qui se sont succédé au cours de leur longue histoire.

Cela n'est pas anodin à rappeler, car on pourrait être enclin à oublier les «rationnels» qui ont présidé à la définition des règles de gouvernance ayant généralement prévalu au Québec depuis une quarantaine d'années et dont certaines —ironie de l'histoire— sont au centre même de ce que l'on veut maintenant changer! On se souviendra que, en matière de gouvernance, la Commission Parent avait explicitement recommandé que les instances de direction des universités assurent une place plus importante aux membres de la communauté universitaire et à la société civile<sup>5</sup>. Il s'agissait alors de briser les oligarchies installées au pouvoir et, particulièrement dans les institutions francophones, les pratiques jugées autocratiques des autorités ecclésiastiques. Ce n'est pas pour rien que, dans un attendu justificatif du préambule de la nouvelle Charte accordée à l'Université de Montréal en 1967, on peut lire que «l'université (...) désire faire participer à son

---

<sup>5</sup> Voir à ce sujet : LUCIER, Pierre, *L'université québécoise : figures, mission, environnements*, Québec, PUL, 2006, chap. Ier («L'université du rapport Parent»), p. 3-15.

administration ses professeurs, ses étudiants et ses diplômés»<sup>6</sup>. Cette nouvelle Charte prévoit aussi que huit membres du Conseil seront nommés par le Gouvernement<sup>7</sup>. Adoptée l'année suivante, la *Loi sur l'Université du Québec* ira très nettement dans le même sens<sup>8</sup>, avec le souci explicite de répondre positivement aux recommandations de la Commission Parent. Il en sera de même, en 1967, avec la loi<sup>9</sup> qui allait instaurer notre nouvel enseignement collégial public.

On ne conclura pas de cela que le Législateur veut maintenant défaire ce que lui-même et les établissements ont été fiers de bâtir naguère pour assurer une meilleure gouvernance des collèges et des universités. Cela invite tout de même à penser qu'il faut vraiment être au clair sur les motifs et les visées présidant à la définition de nouvelles règles de gouvernance qui ont l'air d'aller en direction contraire. Après avoir misé sur les membres internes pour «tasser» les oligarchies d'antan, voudrait-on maintenant «tasser» les internes? Mais, cette fois, au profit de qui?

Les discours actuels sur la gouvernance ne sont pas neutres, pas plus qu'ils ne seraient que l'expression d'un bel élan de renouveau éthique, voire de rigueur morale. Ils sont plutôt nés dans la dynamique de la mondialisation, selon laquelle tous les pouvoirs «internes», y compris ceux des décideurs politiques et «nationaux», apparaissent comme des freins au libre exercice des pouvoirs, essentiellement économiques et financiers, de forces transformatrices et ...transfrontalières<sup>10</sup>. Les approches des grands organismes

---

<sup>6</sup> *Charte de l'Université de Montréal*, Préambule, 4<sup>e</sup> attendu.

<sup>7</sup> *Ibid.*, art. 8f.

<sup>8</sup> *Loi sur l'Université du Québec*, art. 7, 18 et 32. Les chartes et les statuts des universités prévoient la participation de la communauté universitaire aux instances de décision.

<sup>9</sup> *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*, art. 8.

<sup>10</sup> Ce contexte est examiné dans LUCIER, Pierre, «Gouvernance et direction de l'université», conférence prononcée au colloque de la FQPPU, mai 2007. Voir aussi : À qui appartient l'université?, conférence

internationaux ne s'en cachent pas et il ne faut pas y avoir beaucoup circulé pour avoir entendu, par exemple, que l'Afrique se porterait beaucoup mieux si elle n'était pas gouvernée par des autorités nationales multiples et qu'elle serait plus prospère si elle n'était pas dirigée par des Africains! Transposition facile : les universités du Québec se porteraient-elles mieux si elles n'étaient pas dirigées par des universitaires? Et les collèges du Québec iraient-ils mieux si moins d'«internes» avaient leur mot à dire dans leur direction?

Ne brandissons pas d'épouvantails. Il importe tout de même d'attirer l'attention sur un discours qui est à forte teneur idéologique et, comme toute idéologie, est socioculturellement situé et connoté. Idéologie, car il y a bel et bien un «catéchisme» de la gouvernance. *Le Rapport du groupe de travail sur la gouvernance des universités du Québec*<sup>11</sup> en témoigne lui-même, qui soutient d'emblée que «tout se tient» en matière de gouvernance et qu'on doit en appliquer l'intégralité des principes et des mesures. Ce «toutourianisme» est pour le moins étrange en cette ère de la fin des orthodoxies et il faut savoir gré au gouvernement de n'y avoir pas trop cédé.

Qui dit idéologie dit aussi stratégie, l'idéologie étant toujours un outil pour l'action. Et la stratégie dominante est ici bien connue, de la Banque mondiale à l'OCDE et à bien d'autres organismes : les institutions sont prisonnières de leurs forces internes et leur direction serait plus efficace et plus éthique si «d'autres» s'en occupaient. Il serait donc «sain» de mettre fin à tout ce qui peut évoquer l'autogestion, ce pernicieux travers soixante-huitard! Sachant d'expérience que les forces internes ont des curiosités et un

---

prononcée à l'ACFAS, 8 mai 2008. Ces deux textes sont disponibles sur le site de la Chaire Fernand-Dumont sur la culture ([http://chaire\\_fernand\\_dumont.ucs.inrs.ca](http://chaire_fernand_dumont.ucs.inrs.ca)) .

<sup>11</sup> Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques, parrainé par l'Université Concordia et par HEC-Montréal, septembre 2007. On y lit en conclusion : «Les principes proposés par le groupe de travail constituent un système de gouvernance dont l'efficacité vient de son application intégrale. Le groupe de travail met en garde contre la tentation d'adopter certains principes plus faciles d'application et de laisser tomber ceux qui sont plus exigeants.» (p. 21).

sens critique particulièrement insistants, des dirigeants d'établissements d'enseignement supérieur pourraient être eux-mêmes tentés d'y donner à plein et de miser sur des alliances somme toute plus accommodantes. Cela s'est vu. Mais c'est là un choix à court terme en regard de la collégialité et de la liberté que celle-ci est ultimement la seule à pouvoir garantir.

On ne jettera pourtant pas le bébé avec l'eau du bain. Il y a, dans les sensibilités émergentes relatives à la gouvernance, des valeurs et des exigences dont le développement et l'institutionnalisation méritent d'être promus. On ne doit cependant pas occulter les origines des philosophies dominantes de la gouvernance et, encore moins, les traces évidentes dont elles marquent toujours le mouvement. En tout cas, ce serait trop sacrifier à ces nouveaux dieux que de laisser croire que, avant ces discours, il n'y avait pas de gouvernance, voire de «saine» gouvernance. Ou encore que la rectitude éthique commence avec eux.

Il convient dès lors, et d'entrée de jeu, d'attirer l'attention de la Commission sur les liens bien établis entre les discours émergents sur la gouvernance et les perspectives idéologiques et stratégiques qui en ont nourri le développement et qui ne sont pas toutes sous le seul signe de la vertu et de la rectitude éthique. Cette distance critique ne peut que favoriser l'adhésion à certaines valeurs qui, par-delà ces idéologies étroites, méritent d'être promues.

Et il est recommandé :

1. que soient précisées et enrichies les *Notes explicatives* relatives aux objectifs des projets de loi 38 et 44, dont il est insuffisant de déclarer qu'ils ont «pour objet d'établir des principes de saine gouvernance au regard de la gestion des établissements»<sup>12</sup>, comme

---

<sup>12</sup> PL 38 et PL 44, Notes explicatives, 1<sup>er</sup> paragraphe.

si les règles déjà établies par le Législateur n'avaient pas été aussi préoccupées de saine gouvernance.

## **2. Les enjeux académiques comme responsabilité centrale des universités**

Toutes les lois, publiques et privées, en vertu desquelles sont instituées les universités québécoises définissent l'objet et le champ d'opération spécifique de ces corporations et, par-delà les pouvoirs corporatifs généraux octroyés aux corporations, définissent leurs pouvoirs proprement universitaires. L'objet est généralement sobrement énoncé : «l'enseignement supérieur et la recherche»<sup>13</sup>, dont on tient souvent à préciser qu'il est indissociable du «respect de la liberté de conscience et des libertés académiques inhérentes à une institution universitaire»<sup>14</sup>. Cet objet est généralement ensuite décliné en

---

<sup>13</sup> *Loi sur l'Université du Québec*, art. 3. La même expression est utilisée dans la *Charte de l'Université de Montréal* (art. 3), la *Charte de l'Université Laval* (art. 3) et la *Charte de l'Université de Sherbrooke* (art. 2). La *Charte de l'Université Concordia* est plus détaillée : «...to impart education and higher education in all branches of classical, technical, general, scientific, commercial and artistic learning» (art. 1a). La *Charte royale de l'Université McGill* le dit en d'autres mots : «...instruction in the different branches of science and literature» (4<sup>e</sup> paragraphe), ou encore «...concerning (...) the studies, lectures, exercises, and degrees in arts and faculties and all matters regarding the same...» (8<sup>e</sup> paragraphe), ou encore «...for the education of youth and students in the Arts and Faculties...» (5<sup>e</sup> paragraphe). La *Charte de l'Université Bishop's* dit semblablement : «...instruction in the various branches of Science and Literature which are taught in the universities of this Kingdom...» (3<sup>e</sup> paragraphe).

<sup>14</sup> *Loi sur l'Université du Québec*, art. 3. La *Charte de l'Université de Montréal* précise : «...l'université reconnaît à ses membres les libertés de conscience, d'enseignement et de recherche inhérentes à une institution universitaire de caractère public» (4<sup>e</sup> attendu). Avec profondeur de vue, la *Charte de l'Université Laval* déclare : «que l'Université constitue l'un des groupes qui exercent le droit de l'humanité à poursuivre librement la recherche de la vérité au bénéfice de la société et dans le respect des libertés individuelles et collectives» (Préambule). Pour sa part, la *Charte de l'Université Bishop's* mentionne spécifiquement la liberté des étudiants : «...that the students of the said College shall have liberty and faculty of taking the Degrees of Bachelor, Master and Doctor, in the several arts and the faculties of...» (3<sup>e</sup> paragraphe).

précisant qu'une université est «une personne morale» pouvant notamment «adopter des programmes d'études et une nomenclature des grades, diplômes et autres certificats universitaires, (et de) décerner tous grades, diplômes et certificats universitaires»<sup>15</sup>.

Comme entité corporative, une université est donc une «entreprise» —une «business», dit-on familièrement— dont les objets sont essentiellement des programmes d'enseignement et de recherche à établir et à mettre en œuvre, des grades et des diplômes à signer et à décerner, des libertés académiques à garantir —«jus discendi, jus docendi», comme on le disait déjà au Moyen Âge. Ce n'est donc ni une société commerciale, ni l'Hydro-Québec, ni la SAQ, ni la RAMQ, ni même le ministère de l'Éducation. Ce qu'ont à gérer les conseils d'administration, ce à propos de quoi ils ont à prendre des décisions, ce sont fondamentalement ces responsabilités *sui generis*. Ils ont à décider si des programmes d'étude et de recherche doivent être ouverts, maintenus ou fermés, et si des diplômes doivent être décernés à tel ou tel étudiant. Toutes les autres responsabilités corporatives en matière d'administration, de financement ou de gestion des ressources y trouvent leur sens et leur couleur propres<sup>16</sup>. Les chartes ou les statuts réservent généralement certains de ces pouvoirs à d'autres instances à vocation spécifiquement académique, leur reconnaissant ainsi une réelle autonomie. Mais, au bout du compte, notamment en cas de divergence, il est clairement stipulé qu'il revient au conseil d'administration de trancher en dernière instance<sup>17</sup>. Même lorsqu'il n'y a pas litige, le conseil d'administration doit le plus souvent à tout le moins entériner : comme responsable ultime<sup>18</sup>, il a donc toujours le droit d'en décider autrement. L'examen et la

---

<sup>15</sup> *Loi sur l'Université du Québec*, art. 4. Voir aussi la *Charte de l'Université de Montréal*, art. 4 a,b,c; la *Charte de l'Université Laval*, art. 6 a, b; la *Charte de l'Université de Sherbrooke*, art. 4 a, b, c; la *Charte de l'Université Concordia*, art. 1 b. Pour les chartes des universités McGill et Bishop's, voir la note 12.

<sup>16</sup> La *Charte de l'Université Concordia* est très explicite sur cette hiérarchie des pouvoirs : «the corporation, as ancillary and incidental to its object, shall have the following powers...» (art. 2). Sont ensuite énumérés tous les pouvoirs administratifs et financiers que l'on connaît.

<sup>17</sup> Voir, par exemple : *Charte de l'Université Laval*, art. 7.9 et *Statutes of McGill University*, art. 6.3.9.

pratique des ordres du jour des conseils d'administration illustrent abondamment cette importance centrale des questions académiques.

Cette spécificité de l'entreprise universitaire n'est nulle part explicitée dans le projet de loi 38. On y mentionne bien plus d'une fois que les administrateurs doivent agir «dans le respect de la mission universitaire»<sup>19</sup>. Mais c'est vraiment trop peu dire. Le «respect» est assurément un minimum –quand même!-, mais il s'agit ici d'autre chose : comme porteur des pouvoirs et responsabilités proprement universitaires, le conseil d'administration d'une université doit promouvoir la mission de l'université, la mettre en œuvre, la développer, la protéger, la défendre, au besoin contre vents et marées. Il doit aussi en faire la référence de toutes ses autres décisions administratives. Le projet de loi n'est guère plus explicite à cet égard quand il mentionne le pouvoir du conseil d'administration d'«établir les orientations stratégiques de l'établissement»<sup>20</sup>. Car quelles sont-elles, concrètement, les orientations stratégiques d'une université sinon qu'elles définissent les objets et les champs disciplinaires dans lesquels elle élaborera, maintiendra ou

---

<sup>18</sup> Dans toutes les universités, l'instance suprême et dernière de décision est, sous des noms divers, ce que le projet de loi appelle le conseil d'administration. Voir les *Statutes of McGill University* («The board of Governors of the University, under the terms of the Charter, possesses general jurisdiction and final authority over the conduct of the affairs of the University», art. 1.3.1); la *Charte de l'Université Laval* («Les droits et pouvoirs de l'Université sont exercés par un Conseil d'administration, sauf ceux qui sont exercés par le Conseil universitaire en vertu des dispositions de l'article 7.8», art. 7, mais, en cas de divergence, c'est le Conseil d'administration qui a le dernier mot, art. 7.9); les *Statuts de l'Université de Sherbrooke* («Le conseil d'administration exerce tous les droits et pouvoirs de l'Université, à l'exception de ceux que la Charte et les Statuts réservent à l'assemblée de l'Université», art 19, essentiellement des pouvoirs de désignation et de veille statutaire); les *By-Laws of Concordia University* («The Board of Governors shall have a superintending and reforming power over all decisions affectinf activities held at the university» et «...may in its discretion, revoke or modify any decision made by Senate, Faculty Councils, Committees or other internal structures of the University...», art. 32); la *Charte de l'Université de Montréal* («Le conseil exerce tous les droits de l'université et tous les pouvoirs nécessaires à son administration et à son développement», art. 13); les *Rules, Orders and Regulations* de l'Université Bishop's («The Corporation possesses jurisdiction and final authority un all the affairs of the University, be they academic, economic, social or otherwise» art. 1); la *Loi sur l'Université du Québec* («Les droits et les pouvoirs de l'Université sont exercés par l'assemblée des gouverneurs...», art. 7).

<sup>19</sup> PL 38, art. 4.0.13; 4.0.18; 4.0.22.

<sup>20</sup> PL 38, art. 4.0.19; 4.0.22; 4.0.28.

supprimera des programmes d'enseignement et de recherche, dans lesquels elle établira des chaires et fera ses embauches, dans lesquels elle se dotera de ressources documentaires et d'équipements scientifiques. «Administrer» une université, c'est fondamentalement cela.

C'est l'administration de ces objets spécifiquement universitaires qui exige liberté et autonomie, lesquelles n'ont rien à voir avec le loisir de faire n'importe quoi, de ne vouloir rendre de comptes à personne ou de décrocher par rapport aux besoins et aux capacités de la société et du Trésor public. On peut s'étonner que, dans un débat public sur la gouvernance universitaire, on parle si peu de cette incessible autonomie universitaire. On observe même que les universités se font plutôt discrètes là-dessus. Il n'y a pourtant pas là quelque maladie honteuse. Si l'université doit être autonome dans l'exercice de ses responsabilités universitaires —ce que les chartes royales et impériales ont voulu leur garantir au cours de leur histoire en les constituant en «zones franches» où le chancelier exerçait jusqu'au pouvoir de rendre justice—, c'est justement parce qu'elle gère les objets que nous avons mentionnés. C'est que, plus profondément encore, la régulation du savoir ne peut pas être décrétée : les lois de la physique ne sont pas votées en assemblée et selon le *Code Morin*. Et pas davantage les théories explicatives de la vie sociale, économique ou politique. La libre confrontation des pairs demeure encore la régulation la plus efficace. Ce n'est pas une autorité externe qui a consacré Einstein : c'est la force de ses travaux qui a tenu le coup devant la critique scientifique. À moins de consentir à glisser éventuellement dans les dirigismes de type soviétique, il ne faut pas cesser de parler de l'autonomie universitaire comme d'une responsabilité vis-à-vis du savoir lui-même —et de la vérité, aurait-on dit en d'autres temps<sup>21</sup>. Pour tout dire, c'est de l'université elle-même, bien plus que de ses administrateurs, qu'il faut assurer l'indépendance.

---

<sup>21</sup> Le Préambule de la *Charte de l'Université Laval* évoque explicitement et fort bellement cette «recherche de la vérité».

Ce n'est pas par simple incidence qu'on doit évoquer ici cette question de l'autonomie universitaire. C'est parce que sa responsabilité et sa gestion sont au cœur des tâches confiées aux conseils d'administration des universités et à leurs administrateurs.

«Administrer» une université, c'est être chaque jour confronté à de tels impératifs et à de telles prises de décision : il ne s'agit pas de gérer des produits et services selon les lois de l'offre et de la demande. On n'y est pas davantage dans une entreprise dont les étudiants seraient les «clients» et les contributeurs financiers, les «actionnaires»! Le projet de loi sur la gouvernance universitaire doit en tenir compte plus nettement en n'englobant pas les responsabilités et pouvoirs universitaires sous des formulations aussi générales et «passe-partout» que le «respect de la mission universitaire», les «orientations stratégiques» ou les «valeurs» de l'établissement, qui ne disent pas vraiment ce que définissent clairement les chartes et lois constitutives de nos universités.

Ces spécificités universitaires entraînent d'elles-mêmes des exigences institutionnelles que le projet de loi ne prend pas suffisamment en compte. On peut penser ici aux rapports qui doivent s'établir entre le conseil d'administration et les instances spécifiquement académiques. Les ingénieries ne sont pas simples en cette matière, on le sait, et les structures bi-céphales sont généralement vouées à d'énormes difficultés. Il doit y avoir une unique autorité ultime. Mais les objets proprement universitaires ne peuvent pas être décidés sans liens avec les rouages de la régulation proprement scientifique et pédagogique, C'est d'ailleurs pour cela que la plupart des chartes et des statuts encadrent les pouvoirs décisionnels des conseils d'administration par des liens obligés avec les instances proprement académiques. La tradition scolaire occidentale ne faisait pas autrement en distinguant l'autorité de la direction des études –celle du «préfet des études», a-t-on longtemps dit- et l'autorité de la direction générale et en insistant pour que le recteur ou le directeur général soit aussi le «premier personnage académique» de l'université, normalement chargé de présider le «conseil des études» ou son équivalent.

Il ne revient pas au projet de loi 38 de s'engager dans ces ingénieries complexes, mais, en stipulant que le premier dirigeant sera dorénavant le seul membre de la direction à siéger au conseil d'administration<sup>22</sup>, le projet de loi exclut le vice-recteur académique ou son équivalent –il n'y sera plus, même sans droit de vote. C'est là une première, à laquelle on ne saurait applaudir sans réticence. Cette exclusion pourrait même marquer une rupture avec la vision traditionnelle et toujours solide de ce qu'est une maison d'enseignement et d'éducation. Il faut d'autant plus le souligner que le projet de loi 38 —une autre première aux multiples dérives possibles— accorde au président du conseil un pouvoir de représentation institutionnelle<sup>23</sup> qui, en plus d'aller directement à l'encontre de la plupart des statuts et règlements<sup>24</sup>, va concourir à une «relativisation» de l'autorité du premier dirigeant. Est-ce à dire que le président pourra présider à des décisions et qu'il pourra ensuite les défendre publiquement en «contournant» le recteur? On peut penser que des voix demanderont la révision de ce nouveau tandem, car on ne voit pas bien comment les universités pourraient avoir dorénavant deux porte-parole?

Il est recommandé:

2. que les objets et les pouvoirs spécifiquement universitaires –adoption de programmes d'étude et de recherche, octroi de grades et de diplômes- soient explicitement mentionnés comme constituant la responsabilité centrale de l'institution universitaire —son «Core Business», en quelque sorte;

---

<sup>22</sup> PL 38, art. 4.0.1.

<sup>23</sup> PL 38, art. 4.0.20; 4.0.45.

<sup>24</sup> Voir, par exemple, les *Statuts de l'Université Laval* (« le Recteur ... représente l'Université et parle officiellement en son nom» (art. 138.3); les *Statuts de l'Université de Sherbrooke* («le recteur ... représente l'Université et prononce ou autorise les déclarations faites officiellement au nom de l'Université», art. art. 73.3); la *Charte de l'Université de Montréal* («le recteur est le président de l'université et la représente», art. 25).

3. que l'expression «dans le respect de la mission universitaire» soit remplacée par des désignations plus incisives et plus proactives relativement à la promotion et à la défense de la mission universitaire;
4. que l'autonomie institutionnelle et les libertés académiques soient explicitement mentionnées comme paramètres incontournables des responsabilités de gestion propres au conseil d'administration de l'université et à ses administrateurs;
5. que soit réexaminée la décision d'exclure totalement du conseil d'administration le vice-recteur académique ou son équivalent, qui est la personne la mieux habilitée à répondre des positions des instances proprement académiques;
6. que soit clarifiée la répartition des pouvoirs et devoirs de représentation externe du président du conseil d'administration et du premier dirigeant, celui-ci étant partout le seul porte-parole officiel de l'établissement universitaire.

### **3. L'«indépendance» des administrateurs**

L'obligation qui est faite d'avoir dorénavant des conseils d'administration dont la majorité des membres soient des membres «indépendants» constitue sans doute la mesure la plus visible et la plus spectaculaire du projet de loi 38. Des voix, vraisemblablement nombreuses, ne manqueront sans doute pas de commenter cette nouvelle majorité imposée. On s'en abstiendra ici, parce que le nombre n'est peut-être pas l'enjeu le plus important. Après tout, les conseils d'administration ne fonctionnent généralement pas à coups de décomptes des votes, et on sait que le poids du nombre ne remplace jamais une once de talent ou de leadership. C'est plutôt le concept même de «membre indépendant» qui mérite un examen serré, en lui-même et dans certaines explicitations qui en sont faites dans différents articles du projet de loi.

C'est essentiellement par rapport à l'établissement lui-même que le projet de loi établit l'indépendance des administrateurs: un membre sera réputé indépendant s'il «n'a pas, de manière directe ou indirecte, de relations ou d'intérêts, par exemple de nature financière, commerciale ou professionnelle, susceptibles de nuire à la qualité de ses décisions eu égard aux intérêts de l'établissement»<sup>25</sup>. La seule dépendance nuisible serait donc ici celle qui concerne les liens avec l'établissement. Et c'est par rapport à elle qu'on entend opérer un mouvement assez exactement contraire à celui qui, dans les années 60, avait inspiré les nouvelles règles de gouvernance axées sur la participation de la communauté universitaire.

Tout compte fait, il faut se demander si ne sont pas ainsi occultées de multiples autres dépendances possibles —par rapport aux pouvoirs financiers, aux partis politiques, aux groupes d'intérêt ou de conviction, etc.— qui ne comportent pourtant pas moins de risques pour la «saine gouvernance» de l'établissement. Cela vaut aussi pour les membres issus de la communauté universitaire, qui n'ont pas davantage à se considérer et à se comporter comme des porte-parole de leurs instances associatives.

On sait bien que l'indépendance absolue n'existe pas; personne n'est de nulle part. En revanche, certaines spécifications pourraient constituer des moyens indirects de favoriser l'indépendance des administrateurs, à commencer par l'affirmation nette que ceux-ci doivent être «représentatifs» bien davantage que des «représentants» de leur groupe ou milieu d'appartenance. Le projet de loi n'est pas très pédagogue à cet égard quand il précise que «les membres nommés par le gouvernement ne doivent pas faire partie du personnel du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport»<sup>26</sup>. On pouvait penser que

---

<sup>25</sup> PL 38, art. 4.0.7.

<sup>26</sup> PL 38, art. 4.0.5.

cela allait de soi, essentiellement parce que de tels administrateurs ne pourraient pas faire abstraction de leur devoir d'allégeance aux positions ministérielles et gouvernementales. Ce qui étonne, c'est que l'on mentionne spécifiquement un ministère. Ceux qui ont demandé cette spécification estimerait-ils que le gouvernement pourrait alors nommer des fonctionnaires du Conseil du Trésor, des Finances, de la Santé, des Ressources naturelles, de l'Agriculture, voire du Conseil exécutif? La précision de l'article 4.0.5 est dès lors inquiétante, dans la mesure où elle donne à penser que le gouvernement pourrait nommer «son monde» et en faire «son œil au-dessus de l'épaule» des conseils d'administration. Nous libérant fermement des désignations «politiques», le projet de loi accréditerait-il le recours au «bras administratif» ?

Le projet de loi ne fait pas davantage œuvre de clarté sur la nature de l'indépendance des administrateurs quand il stipule d'emblée que «des relations ou intérêts de nature philanthropique d'une personne ne sont pas pris en compte dans sa qualification de membre indépendant»<sup>27</sup>. La belle affaire! Outre qu'on semble accréditer ainsi l'idée —ou la pratique— selon laquelle une nomination au conseil d'administration pourrait constituer un geste de reconnaissance en regard d'un don significatif, on comprend mal que, faisant un don à titre gracieux, on puisse jouir de la capacité de «voir comment on l'utilise», voire d'orienter cette utilisation! Il y a là une précision gênante, qui illustre le caractère trop étroit du concept d'indépendance promu par la loi.

La principale spécification susceptible de baliser cette indépendance et d'assurer la gestion des responsabilités académiques propres à l'université, c'est probablement du côté du concept de «compétence» qu'on pourrait la trouver. Des administrateurs indépendants, oui, le plus et le mieux possible. Mais, pour asseoir cette indépendance même, des administrateurs compétents. Soyons clairs : les administrateurs n'ont pas à être eux-mêmes des universitaires ou des spécialistes. Et pas davantage à détenir un

---

<sup>27</sup> PL 38, art. 4.0.7.

diplôme de tel ou tel niveau, encore qu'il devrait y avoir au moins «une petite gêne» pour un président de conseil faiblement diplômé à signer des diplômes de doctorat. L'enjeu est ici que, sous un angle ou sous un autre, les administrateurs doivent savoir ce qu'est une université et en comprendre concrètement la mission et les modes d'opération. De ceux qui proviennent de milieux «autres», on s'attend normalement à ce qu'ils puissent comprendre les dynamiques de besoins, d'attentes, de complémentarités ou de questionnements qui prévalent entre leur lieu d'expertise et l'institution universitaire, voire avec l'établissement universitaire qu'ils «administrent». Plusieurs statuts recherchent manifestement cette «connaturalité» quand ils spécifient que certains des membres externes doivent être des diplômés de ladite université<sup>28</sup>.

Le projet de loi engage les conseils d'administration à privilégier «la diversité des profils d'expérience et de compétence des membres du conseil d'administration dans le but de permettre à celui-ci d'exercer adéquatement ses fonctions»<sup>29</sup>. Diversité, soit. Mais cela ne saurait suffire, car on peut être divers et pourtant inadéquat. Ici aussi, c'est le lien aux objets propres de l'université qui devrait être le critère. C'est sans doute ce qu'a voulu l'Université de Sherbrooke quand, dans ses nouveaux statuts tout juste entrés en vigueur, elle précise certains éléments des profils recherchés<sup>30</sup>. C'est moins l'à-propos des critères retenus qui importe ici que le fait même de la préoccupation ainsi exprimée.

---

<sup>28</sup> On en trouve des exemples dans les *Statutes of McGill University* («at least five of the twelve members-at-large of the Board of Governors shall be graduates of McGill University», art. 1.1.5.2); les *Statuts de l'Université de Sherbrooke* («cinq personnes diplômées de l'Université» à l'assemblée de l'Université, art. 10.2); les *Rules, Orders and Regulations* de l'Université Bishop's («at least ten community representatives, at least three of whom shall be graduates of the University» comme membres de la Corporation, art. 1.3.5).

<sup>29</sup> PL 38, art. 4.0.17.

<sup>30</sup> «Les membres de l'assemblée de l'Université s'assurent que font partie du conseil d'administration notamment une personne diplômée de l'Université de Sherbrooke, une personne ayant une expérience administrative ou d'administrateur comme membre d'un conseil d'un autre établissement d'enseignement supérieur ou d'une société publique, une personne possédant une expertise en éthique, une personne possédant une expertise en finance ou en comptabilité, une personne possédant une expertise en gestion de la recherche ou en matière de propriété intellectuelle, une personne possédant une expertise en médias ou

Il n'appartient sans doute pas à une loi d'aller aussi loin dans de telles précisions, mais on ferait bien de mentionner la nécessité de cette compétence de base qui consiste à savoir et à comprendre ce qu'est et ce que fait une université. Des personnes qui ont à décider des programmes d'enseignement et de recherche, à décerner des diplômes et à broser le profil de compétence du premier dirigeant lui-même ne peuvent tout de même pas être «étrangères» à la mission universitaire, voire être ignorantes de ses tâches centrales. Au conseil d'administration de l'Hydro-Québec, par exemple, on s'attend normalement à ce qu'il y ait des administrateurs qui connaissent l'électricité sous un angle ou sous un autre. On est aussi rassuré de savoir que, au conseil d'administration d'un grand musée, il y a des administrateurs qui, bien qu'indépendants, connaissent quelque chose à l'art et sont déjà entrés dans un musée!

Il est recommandé :

7. que soit enrichie la définition de l'«indépendance» des administrateurs, pour y tenir compte de tout lien évident de servitude ou d'allégeance susceptible d'imprimer des orientations pouvant infléchir indûment l'exercice de la mission universitaire;
8. que soit supprimée l'exclusion des liens de philanthropie, à charge au conseil d'administration ou au gouvernement d'évaluer, cas par cas, la dépendance pouvant en découler;
9. que soit supprimée l'exclusion spécifique du personnel du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport ou que cette exclusion soit étendue à l'ensemble des fonctionnaires de l'État;
10. que soit mentionnée une obligation de «compétence» relative à la chose universitaire comme complément de l'indépendance recherchée.

---

en communications, une personne possédant une expertise en ressources humaines». *Statuts de l'Université de Sherbrooke*, art. 23.3. Ces nouveaux statuts sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2009.

#### **4. Les dépendances résiduelles vis-à-vis des autorités ecclésiastiques**

Parmi les dépendances dont ne traite pas le projet de loi, il en est une qui pourra difficilement être ignorée, dans la mesure où elle intervient directement dans les rouages institutionnels que le projet de loi entend justement modifier: c'est celui des dispositions juridiques qui lient certaines universités à des autorités ecclésiastiques.

Cette question mériterait un examen attentif, surtout dans le contexte où, le système scolaire étant maintenant déconfessionnalisé, c'est dans les universités que, bien paradoxalement, subsistent des dépendances juridiques en matière religieuse. Il en découle toute une série d'incongruités, dont la moindre n'est pas que plusieurs des universitaires qui interviennent sur les questions religieuses, voire sur les programmes scolaires en culture religieuse, appartiennent à des facultés ecclésiastiques et sont munis d'une mission canonique soumise aux normes romaines<sup>31</sup>. Cette incongruité s'accompagne d'ailleurs de plusieurs autres, dont le refus des principaux évêques concernés d'envoyer leurs propres candidats à la prêtrise dans des centres universitaires

---

<sup>31</sup> Il faut rappeler que, au Québec, la pratique des sciences de la religion a été largement concentrée dans les centres confessionnels ou quasi-confessionnels, voire canoniques, d'études théologiques. Ainsi, et pour s'en tenir aux universités francophones, Laval, Montréal et Sherbrooke sont étroitement soumis, pour l'essentiel de ce qui touche l'enseignement et la recherche dans le champ de la religion, aux exigences canoniques des autorités ecclésiastiques romaines définies dans la constitution apostolique *Sapientia christiana* (1979) et dans ses normes d'application, selon des perspectives et des paramètres repris dans de nombreux documents normatifs, tels le *Code de Droit canonique* (1983, nn.807ss), la constitution apostolique *Ex corde Ecclesiae* (1990), l'instruction *Donum veritatis* (1990), la lettre apostolique *Ad tuendam fidem* (1998) et d'autres. Les appellations de « sciences des religions » (Montréal), de « sciences religieuses » (Laval) ou d'« éthique et philosophie » (Sherbrooke), récemment ajoutées à celle de « théologie », n'y changent rien. Ce sont bel et bien trois centres à statut canonique. Ce statut ne discrédite pas pour autant les enseignements et les travaux de recherche de ces établissements dans le champ des sciences de la religion. Mais on serait mal avisé de banaliser ou d'occulter le fait que ces enseignements et ces travaux de recherche sont réalisés dans la mouvance de l'orthodoxie d'une communauté confessante et sous le contrôle, attentivement exercé au demeurant, des autorités ecclésiastiques locales et romaines.

qu'ils tiennent toujours à contrôler par ailleurs<sup>32</sup> et qui, eux-mêmes, semblent de plus en plus enclins à s'engager dans d'autres champs disciplinaires que la théologie.

Le projet de loi 38 n'en est sans doute pas le lieu, mais il faudra bien que ces questions soient élucidées avant trop longtemps. En revanche, il faut attirer ici l'attention de la Commission sur des clauses du projet de loi qui pourraient fort bien tomber à plat, à moins que l'on considère que l'article 4.8 en dispose totalement et *ipso facto*, «malgré toute disposition prévue par la loi constitutive, la charte, les statuts, règlements ou lettres patentes d'un établissement d'enseignement de niveau universitaire». Mais c'est mal connaître les pratiques juridiques des autorités ecclésiastiques, romaines en particulier, et leurs traditions de négociation que d'escompter que tout pourrait se passer aussi simplement.

L'histoire et la portée des restes de caractère canonique dans les universités québécoises sont d'analyse complexe, encore qu'elles soient bien documentées. C'est essentiellement l'origine ecclésiastique de la plupart des universités d'avant les années 60 qui permet d'en rendre compte. Les choses ont évidemment beaucoup évolué depuis quarante ans et, «en pratique», comme le disent les défenseurs du *statu quo*, «cela ne change pas grand-chose». Mais, alors, si ça ne veut rien dire, pourquoi y tenir? En fait, cela signifie bel et bien encore quelque chose.

À considérer formellement les choses, c'est probablement l'Université de Sherbrooke qui est la plus identifiée sur le plan religieux, même si elle est celle où les accrochages ont été

---

<sup>32</sup> Parallèlement au maintien de ce contrôle ecclésiastique, la renaissance des «grands séminaires» est un phénomène qui s'observe depuis de nombreuses années. Dans le cas de Montréal, une loi privée (Projet de loi 278), adoptée en juin 1998, a même reconnu que "les Prêtres de Saint-Sulpice de Montréal ont le pouvoir de dispenser des programmes d'enseignement universitaire et de décerner des grades, diplômes, certificats ou autres attestations d'études universitaires dans le domaine des sciences ecclésiastiques" (art. 1).

moins aigus qu'ailleurs. On notera tout de même que la fonction de chancelier a toujours pour titulaire «la personne qui exerce la fonction d'archevêque catholique romain de Sherbrooke»<sup>33</sup>. Ses pouvoirs ont été quelque peu réduits et encadrés par les amendements apportés à la Charte en 1978, alors qu'on a supprimé la mention selon laquelle le recteur «ainsi que les membres du conseil de direction seront élus, nonobstant toute autre disposition législative, selon les lois ecclésiastiques»<sup>34</sup>. Mais les statuts, mis en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2009, précisent toujours que «l'Université est (...) érigée par un décret canonique» et qu'«elle respecte l'autorité compétente de son chancelier, l'archevêque catholique romain de Sherbrooke»<sup>35</sup>. Celui-ci préside toujours de droit l'assemblée de l'Université et y «a droit de vote en cas d'égalité des voix»<sup>36</sup> —il peut donc trancher. C'est également l'archevêque chancelier qui «nomme les membres du conseil d'administration qui ont été choisis conformément aux Statuts»<sup>37</sup> et «confirme la nomination faite par le conseil d'administration de la rectrice ou du recteur»<sup>38</sup>. Il n'y a rien de honteux à être canoniquement reconnu, mais, en l'occurrence et si les mots ont du sens, on doit reconnaître qu'il y a là des pouvoirs difficilement compatibles avec l'esprit et la lettre des dispositions prévues dans le projet de loi 38.

La situation canonique de l'Université de Montréal est à la fois plus ciblée et plus marquée sur le plan juridique. Adoptée en 1967, la nouvelle charte de l'Université a pris le relais de celle de 1920 et de la «constitution apostolique» de 1927 qui lui accordait la reconnaissance canonique. La déconfessionnalisation y est claire, mais une enclave confessionnelle y a été confirmée: il subsisterait la possibilité de «facultés

---

<sup>33</sup> *Loi relative à l'Université de Sherbrooke*, art. 6, et *Statuts de l'Université de Sherbrooke*, art. 70.

<sup>34</sup> *Ibid.*, art. 7 (avant les amendements de 1978).

<sup>35</sup> *Statuts de l'Université de Sherbrooke*, art. 4.

<sup>36</sup> *Ibid.*, art. 10.1.

<sup>37</sup> *Ibid.*, art. 71.1.

<sup>38</sup> *Ibid.*, art. 71.3.

ecclésiastiques», essentiellement la Faculté de théologie<sup>39</sup>, dont la Charte stipule qu'elle est soumise «au Modérateur des facultés ecclésiastiques comme à sa première autorité quant à la nomination de ses officiers et à toutes exigences d'un caractère canonique concernant ses professeurs, ses étudiants, son programme, ses règlements pédagogiques et l'octroi de ses grades»<sup>40</sup>. Quant à la création d'une faculté ecclésiastique, elle relève «de l'autorité du Saint-Siège»<sup>41</sup>. C'est «l'Archevêque catholique romain de Montréal» qui est le «Modérateur des facultés ecclésiastiques»<sup>42</sup>.

Ces dispositions n'ont pas de liens directs avec l'objet propre du projet de loi 38, sauf en ce qu'elles donnent au Modérateur le pouvoir de nommer deux membres au Conseil de l'Université<sup>43</sup>. Il n'est pas saugrenu de se demander ce qu'il adviendra de ces deux membres dans les nouveaux dispositifs préconisés: sûrement pas des membres «indépendants», et pas davantage des membres identifiés à la communauté universitaire. Le Législateur serait bien avisé de clarifier les choses d'une manière ou d'une autre.

À l'Université Laval, et pour des raisons qui tiennent sans doute beaucoup à une évolution différente de l'Église de Québec, les liens canoniques sont plus globalement définis et ont ainsi permis une gestion notoirement plus souple. Selon les libellés de ses statuts, l'Université Laval s'affiche clairement comme «un établissement de tradition

---

<sup>39</sup> Les normes romaines prévoient que les facultés ecclésiastiques offrent des enseignements en philosophie. Les *Statuts de l'Université de Montréal* en tiennent compte explicitement (art. 32.01 et 32.02). Il en est découlé, à tout le moins à Montréal et à Québec, des ententes particulières de reconnaissance avec les départements et facultés responsables des études de philosophie.

<sup>40</sup> *Charte de l'Université de Montréal*, art. 32.

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> *Statuts de l'Université de Montréal*, art. 8 e.

chrétienne»<sup>44</sup>. Mais les implications juridiques de cette identification sont beaucoup moins marquées qu'à Montréal. Le préambule de la Charte de 1991 désigne toujours «le Cardinal archevêque de Québec» comme le «visiteur royal» de l'Université<sup>45</sup> —la charte royale de Laval est de 1852. «Dans le secteur de la théologie catholique», la Charte précise bien que «le contenu des études et le choix du personnel enseignant respectent, quant à toutes les exigences d'un caractère canonique, les directives de l'autorité compétente de l'Église catholique romaine représentée par la personne qui exerce la fonction d'archevêque catholique romain de Québec»<sup>46</sup>, mais sans qu'en découlent des pouvoirs structurels spécifiques. Ces exigences canoniques ne sont pas quantités négligeables pour autant, mais leur application ne peut pas tabler sur des rouages institutionnels protégés et contrôlables. Les Statuts disent laconiquement que «le secteur de la théologie catholique, en plus d'être régi par les présents statuts, est soumis aux dispositions de l'article 14 de la Charte»<sup>47</sup>.

L'Université Bishop's —son nom le suggère à l'évidence!— fut, à l'origine, étroitement associée à l'Église d'Angleterre et d'Irlande<sup>48</sup> et l'évêque anglican de Québec, ensuite joint par l'évêque anglican de Montréal, y figurait comme personnage central. On y visait d'ailleurs explicitement «la formation de la jeunesse aux doctrines et devoirs de la religion chrétienne, telle que proposée par cette église»<sup>49</sup>, c'est-à-dire l'Église d'Angleterre et d'Irlande.

---

<sup>44</sup> *Charte de l'Université Laval*, 1991, préambule.

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> *Ibid.*, art. 14. Il faut souligner ce mot «secteur». On ne parle pas de «faculté».

<sup>47</sup> *Statuts de l'Université Laval*, art. 224. L'article 14 de la Charte est celui qui est cité dans la note précédente.

<sup>48</sup> «In strict connexion with...», précise la Charte de 1852. *Royal Charter of the University of Bishop's College*, 3<sup>e</sup> paragraphe.

<sup>49</sup> «...for the education of youth in the doctrines et duties of the Christian religion, as inculcated by that Church...». *Ibid.*

Dans la foulée de ces vénérables mentions d'origine, les statuts de l'Université Bishop's désignent toujours les évêques anglicans de Québec et de Montréal comme membres de la «corporation»<sup>50</sup>, l'instance suprême de décision de l'Université. Ce sont ces deux évêques qui nomment l'ensemble des «trustees» et des autres membres de la Corporation<sup>51</sup>. Ce sont aussi eux qui sont les «visiteurs de l'Université»<sup>52</sup>, ce qui leur confère le pouvoir, assez minutieusement décrit<sup>53</sup>, d'arbitrer et de juger en dernier recours les litiges de nature académique pouvant surgir dans la vie de l'université. Comme membres de la Corporation, ils participent également à la nomination du Principal et des officiers de l'Université. Illustrés dans les rites religieux officiellement célébrés dans la chapelle patrimoniale St. Mark, ces liens ecclésiastiques semblent bien avoir des effets de nature essentiellement protocolaire. Mais l'obligation d'indépendance introduite par le projet de loi 38 pourrait bien exiger que le protocole lui-même soit mis sous examen et éventuellement modifié.

À l'Université McGill, les liens sont encore plus ténus et, en marge des arrangements convenus avec les trois collèges confessionnels affiliés —celui de l'Église anglicane, celui de l'Église presbytérienne, celui de l'Église unie—, regroupés sous le chapeau de la *Montreal School of Theology*, on ne trouve aucun signe de dépendance ecclésiastique. La Charte royale de 1852 faisait bien mention d'un objectif institutionnel d'«éducation de la jeunesse aux principes de la vraie religion»<sup>54</sup>. Elle faisait également à l'évêque anglican de Montréal la place qu'on accordait alors aussi aux grands notables —lieutenants-

---

<sup>50</sup> *Rules, Orders and Regulations*, art. 1.1.

<sup>51</sup> *Ibid.*, art. 1.2.

<sup>52</sup> *Ibid.*, art. 2.1.

<sup>53</sup> *Ibid.*, art. 2.2.

<sup>54</sup> «...established for the education of youth in the principles of true religion...». *The Royal Charter of McGill University*, 4<sup>e</sup> paragraphe).

gouverneurs, juges en chef, etc.— et comportait une mention relative au «service divin»<sup>55</sup>. Mais ce sont là des traces vraiment historiques.

L'Université Concordia et l'Université du Québec appartiennent à la nouvelle génération laïque des universités québécoises. Concordia est née de la fusion de Sir George William University, donc du YMCA, et du Collège Loyola des jésuites anglophones. La Charte de 1974 ne garde aucune trace religieuse de ces origines, sauf en ce que Concordia a maintenu, en plus de son Département de *Religious Studies*, un Département d'études théologiques (*Theological Studies*), manifestement confessionnel dans les faits, mais sans dépendance canonique connue.

Quant à l'Université du Québec, sa situation est tout à fait claire: c'est une université sans aucune affiliation religieuse ou ecclésiastique, ce qui ne l'a pas empêchée, à Montréal, de prendre le relais du Collège Sainte-Marie des jésuites francophones, lequel était déjà engagé dans son projet d'études «religiologiques» du fait religieux. Cela ne l'a pas davantage empêchée, à Trois-Rivières, à Chicoutimi et à Rimouski, de prendre aussi le relais des grands séminaires de ces lieux et de collaborer longtemps à la formation théologique des agents pastoraux de ces diocèses catholiques. Le département de Sciences des religions de l'UQAM, le seul qui subsiste au sein de l'Université du Québec, est maintenant le seul centre universitaire francophone sans attaches confessionnelles ou canoniques à œuvrer dans ce secteur disciplinaire.

On comprend que, avec des insistances variables selon les établissements, des examens plus approfondis devront être réalisés pour identifier de possibles problèmes de compatibilité avec la lettre et l'esprit du projet de loi 38.

---

<sup>55</sup> «„power and authority to frame and make statutes, rules, and ordinances touching et concerning (...) the performance of Divine Service...», *Ibid.*, 8<sup>e</sup> paragraphe..

Il est recommandé :

11. que les dépendances canoniques de certaines universités soient examinées en regard de la pleine applicabilité du nouveau cadre de gouvernance instauré par le projet de loi.

### **5. Les effets sur l'Université du Québec**

Le projet de loi 38 prévoit que, à quelques exceptions près, les nouvelles dispositions relatives à la gouvernance des universités s'appliqueront aux constituantes, instituts et écoles établis par lettres patentes émises en vertu de la Loi sur l'Université du Québec, mais pas à son Assemblée des Gouverneurs. Cette approche partielle introduit d'évidentes distorsions juridiques et institutionnelles.

Dans la logique de la Loi sur l'Université du Québec, seule l'Assemblée des Gouverneurs correspond formellement à ce qui, dans les autres universités, est considéré par le projet de loi comme étant le conseil d'administration à rénover. La loi de l'Université du Québec est limpide: c'est l'Assemblée des Gouverneurs qui est porteuse des pouvoirs universitaires<sup>56</sup> —pouvoir d'adopter des programmes d'études, pouvoir de nommer et de décerner les grades et les diplômes— et des pouvoirs habilitants généraux des corporations en matière administrative, financière, immobilière, etc. Même l'UQAM,

---

<sup>56</sup> *Loi sur l'Université du Québec*, art. 4a.

dont le statut d'«université associée»<sup>57</sup> lui a conféré, en 1989, le pouvoir de décerner elle-même ses diplômes, n'a toujours pas le pouvoir d'adopter ses programmes, pas plus qu'elle n'a le dernier mot sur ses budgets. C'est donc un établissement qui décerne des diplômes liés à des programmes qui ne sont pas formellement les siens et selon des rouages sur lesquels elle exerce des pouvoirs soumis à une instance supérieure.

En somme, à l'Université du Québec, il n'y a juridiquement qu'une université au sens plénier du terme : les neuf établissements actuels ne peuvent exercer que par l'Assemblée des Gouverneurs les pouvoirs conférés aux autres universités. Cela ne doit pas être occulté, car, selon le droit actuel, sans l'Université du Québec et son Assemblée des Gouverneurs, les constituantes, instituts et écoles de l'Université du Québec n'ont pas de statut universitaire complet. Pour en octroyer un à chacun, il faudrait «créer» neuf nouveaux établissements universitaires. C'est faisable, assurément, encore qu'un centre universitaire de type monodisciplinaire peut difficilement devenir une université —l'École polytechnique de Montréal et HEC-Montréal sont des écoles «affiliées» à l'Université de Montréal. Et pour constituer «un réseau d'universités» plutôt qu'une «université en réseau», ainsi qu'en court actuellement le slogan, il faut d'abord des universités elles-mêmes dûment érigées et viables.

Ce qu'il importe de souligner ici, c'est que, en remodelant la composition et le rôle des conseils d'administration des seuls établissements de l'Université du Québec sans toucher à l'Assemblée des Gouverneurs elle-même, on se trouve à donner à ces établissements un statut de légitimité supérieur à celui de l'instance qui est pourtant la seule vraie porteuse des pouvoirs universitaires dans l'Université du Québec, en tout cas un statut plus

---

<sup>57</sup> *Ibid.*, art. 40.2. Octroyé dans le cadre d'un arrangement de caractère politique, ce statut d'«université associée» est en porte-à-faux à sa face même. Comment peut-on «associer» un établissement qui ne détient ses pouvoirs universitaires, bien partiels au demeurant, que par son appartenance à l'université qui l'associe? On s'étonne encore que l'UQAM ait pu se satisfaire de cet arrangement hybride, dont l'actuel recteur a déclaré être résolu à réclamer la fin.

conforme aux valeurs et aux sensibilités du jour. L'Assemblée des Gouverneurs sera dès lors réputée être constituée selon des règles jugées dépassées par le Législateur lui-même, alors que neuf de ses membres, difficiles à considérer comme «indépendants» par ailleurs, jouiront, par rapport aux autres membres et à la présidence elle-même, d'un statut en quelque sorte revigoré et magnifié. Le résultat pourrait être plutôt dysfonctionnel au regard de l'exercice des pouvoirs et devoirs corporatifs et proprement universitaires toujours conférés à l'Assemblée des Gouverneurs.

On observe que des discussions ont actuellement cours au sein et autour de l'Université du Québec sur des évolutions possibles du statut des établissements par rapport à la corporation centrale de l'Université du Québec. On peut même penser que le mouvement ira vraisemblablement vers le renforcement de la capacité des établissements constituants. De telles évolutions ont d'ailleurs été promues au cours des années, avec des stratégies articulées allant, par exemple, jusqu'à l'application des règles budgétaires ministérielles à chacun des établissements et jusqu'à la capacité de siéger directement à la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CRÉPUQ). Ce mouvement d'autonomisation des établissements s'est aussi accompagné de gestes de fusion impliquant plusieurs établissements de l'Université du Québec —notamment l'IAF, l'INRS et l'UQAR. Cette «autonomisation» n'a donc rien de contre-nature. Mais, en dehors d'un plan de match convenu et poursuivi, on voit mal comment on ferait maintenant avancer les choses en introduisant, comme «par la bande», des dispositions juridiques qui auront inévitablement des effets centrifuges de distorsion. C'est un peu comme si, prévoyant rénover une résidence au printemps suivant, on décidait d'en enlever les portes et les fenêtres dès avant l'hiver! Si le démantèlement devient la solution souhaitable, il faut le réaliser avec rigueur et vision, et non dans une atmosphère de «vente de feu».

En plus de ces éléments de distorsion, le projet de loi 38 contient des dispositions spécifiques à l'Université du Québec qui, sans que l'on connaisse les intentions du

gouvernement concernant l'avenir de cette institution, envoient des messages ambigus sur le statut propre de l'Université du Québec par rapport à celui des autres universités. Ainsi, le gouvernement nommera trois membres des conseils d'administration concernés, alors qu'il n'en nommera qu'un partout ailleurs<sup>58</sup>. Et c'est lui qui fixera le traitement du premier dirigeant<sup>59</sup>, une responsabilité qui échoit ailleurs au conseil d'administration, assisté en cela par son Comité des ressources humaines<sup>60</sup>.

Par rapport à la situation qui prévaut actuellement à l'Université du Québec, il est vrai que la nomination gouvernementale de trois membres marque une évolution déjà importante, encore que la diminution ne soit pas anodine ailleurs, en particulier à l'Université de Montréal, où le gouvernement en nomme actuellement huit. On doit tout de même se demander pourquoi adopter une telle mesure spécifique, qui a l'air d'affirmer un pouvoir spécial du gouvernement sur l'Université du Québec. Il n'y a pourtant pas de fondement à cela, puisque, même établie par une loi publique, l'Université du Québec n'est pas plus «publique» que les autres et qu'elle est encore moins une université «d'État»<sup>61</sup>.

On peut et on doit sans doute affirmer le caractère public du service universitaire, et cela pour toutes les universités. Mais il n'en découle aucun statut spécifique. L'Université du Québec a été créée et établie avec les mêmes pouvoirs universitaires que les autres, elle est financée de la même manière que les autres et ses étudiants n'y assument pas des droits de scolarité moins élevés qu'ailleurs, tous des traits qui se distingueraient dans un statut public. Et elle a encore moins été créée comme université d'État : ses programmes

---

<sup>58</sup> PL 38, art. 4.0.5.

<sup>59</sup> PL 38, art. 4.0.22, al. 9.

<sup>60</sup> PL 38, art. 4.0.41, al. 4.

<sup>61</sup> Voir à ce sujet : LUCIER, Pierre, *L'université québécoise...*, chap. 2<sup>e</sup> («Un statut de service public»), p. 17-32.

sont les siens, ses diplômés aussi, et ses personnels n'ont pas le statut de fonctionnaire, tous des traits qui la distinguent d'une université d'État. Il peut être de bonne guerre d'inciter les pouvoirs publics à «ne pas négliger sa seule université publique», voire «son université d'État». Mais ce discours est plus attendrissant que juridiquement fondé; et il n'est guère opportun sur le plan proprement universitaire. La promotion de l'université comme service public ou celle de l'Université du Québec comme grand outil collectif de scolarisation supérieure n'en exigent pas tant.

Somme toute, faire de l'Université du Québec un cas spécial en matière de nominations gouvernementales ne sert personne. Et cela n'offre par ailleurs aucune garantie supplémentaire, ni pour l'efficacité du processus, ni pour la compétence et l'indépendance des membres nommés. Tant qu'à faire, pourquoi ne pas en nommer trois partout? On projette même ainsi une image de spéciale proximité gouvernementale qui n'est pas justifiée. Le gouvernement a généralement évité cela, par exemple en n'inscrivant pas l'Université du Québec sur la liste des «organismes publics» et en assujettissant ses dirigeants à une reddition de comptes faite en vertu de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire plutôt qu'en vertu des lois régissant l'Administration publique. À cet égard, l'entrée de la seule Université du Québec dans le périmètre comptable du gouvernement constitue un précédent à maints égards inopportun.

On peut aussi s'interroger sur le maintien du pouvoir gouvernemental de fixer le traitement des premiers dirigeants des établissements de l'Université du Québec. Pourquoi ce qui est saine gouvernance ailleurs ne le serait-il pas à l'Université du Québec? Ses conseils d'administration auraient-ils moins de jugement ou de réalisme que ceux des autres universités? Seraient-ils plus enclins que d'autres à dépasser leur capacité de payer? On comprend bien que, en vertu de ce qu'on a appelé l'«effet moquette», la fixation du traitement du premier dirigeant constitue un levier efficace pour le plafonnement des masses salariales. Mais si le signal devait être ainsi donné que, à

l'Université du Québec, les dirigeants sont et doivent être systématiquement moins bien rémunérés qu'ailleurs, et donc toutes les catégories de personnel avec eux, on n'aide guère la crédibilité et la compétitivité de l'institution. Et si le problème en est un d'abus dans d'autres établissements, pourquoi alors ne pas fixer la rémunération des premiers dirigeants de toutes les universités, au motif que le financement public est le même pour toutes les universités? Le «traitement de faveur» envisagé ne sert pas bien l'Université du Québec.

À ce moment-ci, le gouvernement n'a pas fait connaître ses intentions sur le statut et le fonctionnement de l'Université du Québec. On imagine d'ailleurs, on peut même le souhaiter, qu'il laissera la communauté «uquiste» conduire sereinement sa réflexion, de concert avec les communautés qu'elle dessert dans les grands centres et dans les régions. Cette conjoncture justifierait pleinement que l'on ne bouscule pas prématurément les choses, surtout pas en introduisant des dispositions qui, établies sans liens à un plan d'ensemble connu, risquent fort d'être dysfonctionnelles et de produire des effets pervers. Et pas davantage en envoyant des signaux ambigus, voire mauvais, sur la mission de l'Université du Québec qui doit présider à tout changement éventuel.

Il est recommandé :

12. que l'on sursoie à toute modification de la Loi sur l'Université du Québec qui ne s'articulerait pas organiquement à un plan d'ensemble sur l'avenir de cette institution et de ses diverses composantes, principalement de sa corporation centrale et de son Assemblée des Gouverneurs;

13. que, si l'on tenait absolument à procéder dès maintenant, on reconfigure aussi l'Assemblée des Gouverneurs selon les mêmes principes de «saine gouvernance»;

14. que l'on s'abstienne à tout le moins d'introduire des singularités comme celles qui concernent le nombre de membres nommés par le gouvernement et la détermination gouvernementale de la rémunération des premiers dirigeants.

## **6. Le projet de loi 44**

Pour l'essentiel, le projet de loi 44 applique aux cégeps les mêmes principes de gouvernance et le même type de dispositions que ce que prévoit le projet de loi 38 pour les universités. Il appelle dès lors, *mutatis mutandis*, le même type de commentaires et de recommandations.

Parties intégrantes de l'enseignement supérieur québécois, les collèges ne sont pas des universités et n'exercent donc pas les mêmes pouvoirs et responsabilités en matière de programmes, de diplômes, de conditions de travail des personnels ou de budget. Leur fonctionnement, qui en est ainsi un d'un enseignement supérieur particulier, n'exige pas le même type d'autonomie académique et institutionnelle que les universités, où il faut protéger les mécanismes de régulation scientifique. Leurs principaux programmes sont des programmes ministériels et c'est le ministre qui décerne et signe les diplômes d'État, entérine les conditions de travail des personnels et approuve les budgets, etc. C'est un régime auquel le milieu collégial semble d'ailleurs beaucoup tenir. Les cégeps sont donc des institutions vraiment publiques, pas très éloignées de ce que seraient des «collèges d'État»; et il y a, à côté d'eux, des collèges privés régis par une loi spécifique, la Loi sur l'enseignement privé. Il faut prendre acte de ce statut spécifique, qui oblige à parler de la mission académique des collèges sans amalgame conceptuel douteux avec la mission académique des universités.

Cela étant dit, on peut estimer que s'appliquent au projet de loi 44 la plupart des propos tenus plus haut au sujet du projet de loi 38. Ainsi en est-il, en particulier, de l'indépendance des administrateurs et de leur rapport privilégié à la mission des cégeps. Il ne leur suffit pas de «respecter» la mission du collège<sup>62</sup>. Il leur faut la promouvoir, la développer, la défendre au besoin. Ainsi en est-il aussi de la nature de l'indépendance

---

<sup>62</sup> PL 44, art. 16 et 16.5.

des administrateurs, dont il faut élargir le champ de référence, y compris en ce qui touche l'étonnante exception prévue pour les donateurs, et qu'il faut encadrer par des exigences de compétence découlant de la mission propre des collèges. On doit s'assurer que les administrateurs des cégeps aient une connaissance suffisante de l'enseignement collégial.

Sur la composition même du conseil d'administration, on laissera aux milieux collégiaux de commenter les nouveaux paramètres envisagés. On imagine bien, par exemple, que les anciens, les parents et les personnels non enseignants auront des choses à dire là-dessus. On notera tout de même ici que le nombre d'administrateurs indépendants nommés par le ministre demeure élevé, plus élevé même que sous le régime de la loi actuelle. La comparaison avec le projet de loi 38 invite aussi, en raison du silence observé à ce sujet, à penser que le ministre pourrait nommer des fonctionnaires de son ministère ou d'autres ministères, ce qui ne serait vraiment pas indiqué, le ministre et le gouvernement jouissant déjà de moyens de contrôle des cégeps qui n'exigent pas qu'on y ajoute la présence des fonctionnaires.

Il est une disposition concernant la composition du conseil d'administration qui doit tout de même être soulignée, c'est l'exclusion totale du directeur des études, pourtant premier responsable des questions proprement académiques et pédagogiques. C'est une disposition qu'il faut corriger, car il y va de la capacité même des conseils d'administration de prendre en toute connaissance de cause les décisions qui comptent pour les élèves. Cela est d'autant plus important que les profils professionnels des directeurs généraux pourraient bien de moins en moins garantir leur enracinement dans les réalités de l'enseignement collégial. Les objets de décision soumis au conseil d'administration, et ce sont assurément les plus importants dans une maison d'enseignement, doivent bénéficier de l'éclairage direct et circonstancié de la direction

des études. Imagine-t-on un «plan de réussite»<sup>63</sup> adopté sans cet apport irremplaçable? Dans le cas des collèges aussi, c'est une disposition à revoir.

Enfin, le projet de loi 44 comporte un silence dont il importe de réexaminer le bien-fondé: rien n'y est dit, en effet, des règles de gouvernance des collèges privés, en particulier des collèges privés subventionnés. Ce silence est d'autant plus étonnant que, dans le cas des universités, et même si c'est à tort, on ne s'empêche pas d'englober tous les établissements, même si on semble distinguer établissements privés et établissements publics. Si les dispositions envisagées sont jugées nécessaires pour assurer la saine gouvernance des collèges, pourquoi en exclure les collèges privés, qui sont pourtant soumis au même régime des études et qui reçoivent d'importantes subventions gouvernementales? L'indépendance des administrateurs n'est sûrement pas moins importante pour eux que pour les cégeps et les universités. D'autant plus, même, qu'il s'en trouve encore parmi eux qui n'ont pas vraiment opéré tous les changements qui avaient la cote en matière de gouvernance au cours des années 60 et 70, en particulier quant à la participation de la communauté interne et de la société civile.

Il est recommandé:

15. que soient revues et enrichies, de manière analogue à ce qui est recommandé plus haut au sujet des universités, les spécifications relatives à l'indépendance et à la compétence des administrateurs et à leur rapport essentiel à la mission des collèges et à sa promotion;

16. que soit réexaminée l'opportunité d'un aussi grand nombre d'administrateurs nommés par le ministre;

---

<sup>63</sup> PL 44, art. 16.7.

17. que soit réexaminée l'opportunité d'exclure totalement le directeur des études du conseil d'administration et que soit privilégié à cet égard le maintien du régime actuel;

18. que les nouvelles dispositions de gouvernance soient appliquées aux collèges privés subventionnés et que la Loi sur l'enseignement privé soit amendée en ce sens.

\* \* \* \* \*

Les préoccupations et les visées qui sous-tendent les projets de loi 38 et 44 s'inscrivent dans des attentes sociales dont la légitimité n'est pas à démontrer. Elles méritent donc un net appui. Mais il faut s'assurer qu'on puisse les libérer de la gangue idéologique qui pourrait les parasiter. Si, à la lumière de la mission propre des établissements d'enseignement supérieur, on ne prend pas la distance critique qui s'impose, on risque de glisser dans des dérives qui ne serviraient ni la mission éducative, ni l'évolution positive des établissements, ni les principes d'une saine gouvernance. Ce mémoire aura seulement voulu contribuer à un meilleur enlignement des objectifs et à une meilleure affirmation des pouvoirs et des responsabilités académiques.

C'est dans cette perspective que l'attention de la Commission a été ici d'emblée attirée sur les liens bien établis entre les discours émergents sur la gouvernance et les perspectives idéologiques et stratégiques qui en ont nourri le développement et qui ne sont pas toutes sous le seul signe de la vertu et de la rectitude éthique. Cette distance critique ne peut que favoriser l'adhésion à certaines valeurs qui, par-delà ces idéologies étroites, méritent d'être promues.

C'est dans la même perspective qu'il a été recommandé :

1. que soient précisées et enrichies les *Notes explicatives* relatives aux objectifs des projets de loi 38 et 44, dont il est insuffisant de déclarer qu'ils ont «pour objet d'établir des principes de saine gouvernance au regard de la gestion des établissements», comme si les règles déjà établies par le Législateur n'avaient pas été aussi préoccupées de saine gouvernance;
2. que les objets et les pouvoirs spécifiquement universitaires –adoption de programmes d'étude et de recherche, octroi de grades et de diplômes- soient explicitement mentionnés comme constituant la responsabilité centrale de l'institution universitaire —son «Core Business», en quelque sorte;
3. que l'expression «dans le respect de la mission universitaire» soit remplacée par des désignations plus incisives et plus proactives relativement à la promotion et à la défense de la mission universitaire;
4. que l'autonomie institutionnelle et les libertés académiques soient explicitement mentionnées comme paramètres incontournables des responsabilités de gestion propres au conseil d'administration de l'université et à ses administrateurs;
5. que soit réexaminée la décision d'exclure totalement du conseil d'administration le vice-recteur académique ou son équivalent, qui est la personne la mieux habilitée à répondre des positions des instances proprement académiques;
6. que soit clarifiée la répartition des pouvoirs et devoirs de représentation externe du président du conseil d'administration et du premier dirigeant, celui-ci étant partout le seul porte-parole officiel de l'établissement universitaire;
7. que soit enrichie la définition de l'«indépendance» des administrateurs, pour y tenir compte de tout lien évident de servitude ou d'allégeance susceptible d'imprimer des orientations pouvant infléchir indûment l'exercice de la mission universitaire;
8. que soit supprimée l'exclusion des liens de philanthropie, à charge au conseil d'administration ou au gouvernement d'évaluer, cas par cas, la dépendance pouvant en découler;

9. que soit supprimée l'exclusion spécifique du personnel du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport ou que cette exclusion soit étendue à l'ensemble des fonctionnaires de l'État;
10. que soit mentionnée une obligation de «compétence» relative à la chose universitaire comme complément de l'indépendance recherchée;
11. que les dépendances canoniques de certaines universités soient examinées en regard de la pleine applicabilité du nouveau cadre de gouvernance instauré par le projet de loi;
12. que l'on sursoie à toute modification de la Loi sur l'Université du Québec qui ne s'articulerait pas organiquement à un plan d'ensemble sur l'avenir de cette institution et de ses diverses composantes, principalement de sa corporation centrale et de son Assemblée des Gouverneurs;
13. que, si l'on tenait absolument à procéder dès maintenant, on reconfigure aussi l'Assemblée des Gouverneurs selon les mêmes principes de «saine gouvernance»;
14. que l'on s'abstienne à tout le moins d'introduire des singularités comme celles qui concernent le nombre de membres nommés par le gouvernement et la détermination gouvernementale de la rémunération des premiers dirigeants;
15. que soient revues et enrichies, de manière analogue à ce qui est recommandé plus haut au sujet des universités, les spécifications relatives à l'indépendance et à la compétence des administrateurs et à leur rapport essentiel à la mission des collègues et à sa promotion;
16. que soit réexaminée l'opportunité d'un aussi grand nombre d'administrateurs nommés par le ministre;
18. que soit réexaminée l'opportunité d'exclure totalement le directeur des études du conseil d'administration et que soit privilégié à cet égard le maintien du régime actuel;
19. que les nouvelles dispositions de gouvernance soient appliquées aux collèges privés subventionnés et que la Loi sur l'enseignement privé soit amendée en ce sens.