



Doc. 15167

16 octobre 2020

Menaces à l'encontre de la liberté académique et de l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur en Europe

Rapport¹

Commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias

Rapporteur: M. Koloman BRENNER, Hongrie, Membres n'appartenant à aucun groupe politique

Résumé

La liberté académique et l'autonomie institutionnelle sont des composantes essentielles d'une société démocratique. Ces valeurs sont aujourd'hui soumises à de multiples menaces, allant de la criminalisation des chercheurs, des universitaires et des étudiants à la marchandisation de l'enseignement supérieur et au financement parfois discutable des établissements d'enseignement supérieur.

Certains États membres se classent parmi les plus bas au monde en termes de garantie de la liberté académique et de l'autonomie institutionnelle. Les gouvernements doivent donc veiller à renforcer leur protection lorsqu'ils élaborent des politiques et des cadres réglementaires nationaux de l'enseignement supérieur post-covid-19.

Malheureusement, la liberté académique et l'autonomie institutionnelle restent des concepts largement flous; cela se traduit par un faible niveau de sensibilisation parmi le personnel universitaire de leurs droits et entrave la possibilité de sanctionner les violations. Par conséquent, les ministres de l'Espace européen de l'enseignement supérieur sont appelés à adopter une référence conceptuelle sur ces valeurs fondamentales et à inscrire leur plaidoyer et le suivi de leur mise en œuvre comme une priorité de leur ordre du jour 2021-2024. En outre, le Comité des Ministres devrait évaluer la faisabilité de la rédaction d'un instrument contraignant qui pourrait mettre en place un cadre international approprié d'assistance, de suivi et d'évaluation de la protection de la liberté académique et de l'autonomie institutionnelle dans les États membres.

1. Renvoi en commission: [Doc. 14365](#), Renvoi 4324 du 13 octobre 2017.



Sommaire	Page
A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	6
C. Exposé des motifs par M. Koloman Brenner, rapporteur	7
1. Introduction	7
2. Pourquoi la liberté académique et l'autonomie institutionnelle sont importantes aujourd'hui	7
3. Le concept de liberté académique et la difficulté de le définir	8
4. Sensibiliser le personnel universitaire et les étudiants aux droits relatifs à la liberté académique	10
5. Financements externes et publics de la recherche dans l'enseignement supérieur	10
6. La censure et l'autocensure dans le monde universitaire	11
7. La liberté académique sur fond de tendances néolibérales et de marchandisation de l'éducation ...	12
8. La protection de la liberté académique et de l'autonomie institutionnelle au niveau national et international	14
9. Traiter les violations de la liberté académique dans les États membres du Conseil de l'Europe	16
10. L'impact de la pandémie de covid-19 sur la liberté académique	18
11. Remarques finales et voies à suivre	19
Annexe – Violations de la liberté académique et de l'autonomie institutionnelle dans les États membres du Conseil de l'Europe	21

A. Projet de résolution²

1. La liberté académique et l'autonomie institutionnelle des établissements d'enseignement supérieur ne sont pas seulement essentielles pour la qualité de l'enseignement et de la recherche. Ce sont des composantes essentielles des sociétés démocratiques. Pourtant, ces valeurs sont aujourd'hui menacées de multiples façons, depuis la mise en cause pénale de chercheurs, d'universitaires et d'étudiants jusqu'à la marchandisation de l'enseignement supérieur et la commercialisation des connaissances, ce qui nuit de plus en plus à la qualité de l'enseignement et de la recherche et éloigne l'enseignement supérieur des objectifs civiques, démocratiques et sociétaux plus larges.
2. L'Assemblée parlementaire regrette que certains États membres du Conseil de l'Europe figurent en queue de la liste de l'Indice de liberté académique (Academic Freedom Index – AFI) récemment publiée, ce qui confirme l'urgence de mettre en place un cadre international approprié d'assistance, de suivi, d'évaluation et de mécanismes de sanction pour protéger la liberté et l'intégrité académiques dans toute l'Europe. Les valeurs fondamentales de l'enseignement supérieur s'appliquent à tous les États membres sans exception.
3. La pandémie de covid-19 a montré à quel point la liberté académique contribue à la recherche et à la diffusion d'informations fiables en cas de crise sanitaire mondiale. Elle ne devrait en aucun cas servir de prétexte à de nouvelles atteintes à la liberté académique et à l'autonomie institutionnelle des établissements d'enseignement supérieur. Le monde de l'après-covid-19 exigera plus que jamais des universités civiques démocratiques, qui se consacrent de manière responsable et réactive à la production de connaissances et au développement des compétences au service de la société.
4. L'Assemblée regrette qu'à ce jour, malgré vingt ans de débats sérieux sur la liberté et l'intégrité académiques, les déclarations d'intention n'aient pas encore été traduites en une définition ou une référence conceptuelle de la liberté académique convenue au niveau international. Cela explique en partie la faible sensibilisation du personnel universitaire à ses droits et cela contribue à fermer les yeux sur les établissements et les pays qui ne garantissent pas les valeurs fondamentales et qui ne protègent pas les étudiants et les universitaires. L'Assemblée se félicite donc de l'intention de la prochaine Conférence des ministres de l'Espace européen de l'enseignement supérieur (EEES) qui se tiendra en novembre 2020, d'adopter une définition commune et encourage les ministres à concevoir des critères de référence appropriés qui permettraient un suivi et une évaluation systémiques.
5. L'Assemblée rappelle la [Recommandation CM/Rec\(2012\)7 du Comité des Ministres relative à la responsabilité des pouvoirs publics concernant la liberté universitaire et l'autonomie des établissements](#), qui prévoit clairement que les pouvoirs publics ont l'obligation de protéger la liberté universitaire et l'autonomie des établissements, et qu'ils doivent s'abstenir de toute action qui pourrait les mettre en danger ou leur porter atteinte. Ce n'est pas parce que des lois existent qu'elles sont automatiquement appliquées. L'Assemblée est préoccupée par le fait qu'en l'absence de données régulièrement contrôlées et d'un accord international juridiquement contraignant, les différentes formes d'abus se poursuivent sans entrave et sans la moindre sanction. Elle considère qu'il est véritablement nécessaire d'élaborer une Convention européenne sur la protection de la liberté universitaire et de l'autonomie des établissements, déterminant des instruments de collecte d'informations, de suivi et d'assistance.
6. L'Assemblée est préoccupée par le développement des financements extérieurs et par la marchandisation de l'enseignement supérieur, qui sapent l'idée que l'enseignement supérieur est un bien public et une responsabilité sociale commune. Les intérêts commerciaux et politiques des financeurs externes risquent de détourner l'attention de la recherche vers l'accroissement des flux de profits et de recettes des entreprises qui parrainent cette recherche, et de fixer des limites à la liberté de publier les résultats de la recherche. Les universités étant des symboles des acquis intellectuels des États, elles ont un rôle majeur dans la préservation du patrimoine culturel et linguistique. Les autorités nationales doivent donc assumer leurs responsabilités en allouant un financement public approprié à l'enseignement supérieur afin de réduire les risques liés au financement de l'extérieur.
7. La liberté et l'autonomie académiques ne sont pas pleinement prises en considération dans les classements des universités aujourd'hui, ce qui fait que certains établissements d'enseignement supérieur des pays ayant les scores AFI les plus faibles semblent exceller. Les futurs classements devraient tenir dûment compte des données sur les libertés académiques et les indices disponibles. L'excellence ne peut être fondée sur la censure de questions, le conformisme politique et la fermeture des esprits.

2. Projet de résolution adopté par la commission le 25 septembre 2020.

8. Enfin, l'Assemblée salue les diverses initiatives lancées par différents organismes internationaux tels que le Conseil de l'Europe, l'EEES/Processus de Bologne ou l'UNESCO afin de mettre au point de nouveaux mécanismes de suivi de la défense des valeurs académiques dans les établissements d'enseignement supérieur. Elle les encourage à rassembler l'ensemble des différents cadres existants et à tirer parti de leurs forces et de leurs ressources respectives afin d'éviter les doubles emplois, de maximiser la valeur ajoutée de la recherche et d'accroître les chances d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques générales. A cet égard, l'Assemblée se félicite de la Déclaration de 2019 du Forum mondial sur la liberté académique, l'autonomie institutionnelle et l'avenir de la démocratie et invite instamment les communautés universitaires, les responsables de l'enseignement supérieur, les pouvoirs publics, les ministères de l'EEES et les autres groupes de parties prenantes à adhérer à ses recommandations.

9. A la lumière de ce qui précède, l'Assemblée appelle les gouvernements des États membres et observateurs:

9.1. à veiller à ce que la protection des libertés académiques et de l'autonomie des établissements soit inscrite dans la législation nationale et que les dispositions juridiques pertinentes soient mises en pratique; à s'abstenir de toute action indue qui pourrait mettre en danger ou empiéter sur les libertés académiques et l'autonomie des établissements, et à mettre en place les cadres qui rendent possible leur pratique;

9.2. à concevoir de nouvelles politiques et de nouveaux cadres réglementaires nationaux post-covid-19 en matière d'enseignement supérieur qui tiennent dûment compte des principes de liberté académique et d'autonomie des établissements, conformément à la Recommandation [CM/Rec\(2012\)7](#) du Comité des Ministres relative à la responsabilité des pouvoirs publics concernant la liberté universitaire et l'autonomie des établissements;

9.3. à assurer un financement public suffisant de l'enseignement supérieur et de la recherche, conformément aux priorités nationales établies, pour permettre ainsi aux établissements de préserver dans la mesure du possible leur indépendance; à renforcer la transparence des mécanismes de régulation du financement de l'enseignement supérieur; et à prévoir des dispositions claires pour faire obstacle à toute menace éventuelle à la liberté et à l'autonomie académiques par le biais de régimes de financement, que les sources soient publiques ou privées;

10. En particulier, l'Assemblée appelle les Gouvernements azerbaïdjanais, hongrois, russe et turc, qui sont les moins bien classés dans l'index AFI, à revoir sans délai les législations récemment adoptées et/ou les pratiques qui limitent le respect des principes de liberté académique et d'autonomie institutionnelle.

11. L'Assemblée invite les parties prenantes concernées, y compris les organisations internationales, les autorités nationales, les associations professionnelles académiques, les universités et les bailleurs de fonds, à intégrer l'évaluation de la liberté académique dans leurs processus de contrôle, leurs partenariats institutionnels ainsi que dans leurs mécanismes de classement et de soutien financier.

12. L'Assemblée se félicite de l'intention des ministres de l'enseignement supérieur de l'EEES de réaffirmer leur engagement à promouvoir et à protéger les valeurs fondamentales dans l'ensemble de l'EEES par un dialogue et une coopération politiques intensifiés et, à cette fin, elle les exhorte instamment:

12.1. à adopter, lors de leur prochaine réunion, la définition de la liberté académique qui leur a été soumise par le Groupe de suivi du processus de Bologne (BFUG);

12.2. à placer en tête de leur programme pour 2021-2024 l'élaboration d'un cadre approprié pour le renforcement des valeurs fondamentales de l'EEES, y compris des critères de référence clairs permettant d'évaluer le degré de liberté académique (et son évolution) et une stratégie de plaidoyer et de suivi de la mise en œuvre des politiques en faveur de la liberté académique et l'autonomie institutionnelle;

12.3. à s'attaquer sérieusement aux menaces qui pèsent sur la liberté académique et l'autonomie des établissements et à envisager des mesures à l'égard des gouvernements qui font preuve d'un manque de respect persistant ou d'une réticence à prendre des mesures raisonnables pour améliorer la situation.

13. Enfin, les parlements nationaux et les instances parlementaires internationales ont également un rôle à jouer pour repérer les améliorations et les aggravations relatives en matière de respect de la liberté académique chez les partenaires étatiques et constituer un cadre pour un processus régulier d'évaluation, de dialogue et de réforme. L'Assemblée invite les parlementaires nationaux et les commissions parlementaires

compétentes des Etats membres à rester vigilants quant aux insuffisances ou aux régressions significatives en matière de valeurs universitaires, à en rechercher les causes et à élaborer des mesures politiques correctrices appropriées si nécessaire.

B. Projet de recommandation³

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à sa Résolution... (2020) «Menaces à l'encontre de la liberté académique et de l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur en Europe», et rappelle que l'éducation démocratique, en particulier l'enseignement supérieur démocratique, est une condition préalable à des sociétés démocratiques équitables, inclusives et durables. L'enseignement supérieur doit jouer un rôle clé pour aider à façonner le monde de l'après-covid-19, en vue d'un engagement plus ferme en faveur des droits de l'homme, de la démocratie, de l'État de droit, de la justice sociale, de l'inclusion et de l'équité, et à se réformer pour respecter les valeurs fondamentales que sont la liberté et l'intégrité académiques, l'autonomie et la responsabilité des établissements et la responsabilité sociétale, en redynamisant le rôle des établissements d'enseignement supérieur en tant qu'acteurs sociétaux au service du bien public. Dans ce contexte, le Cadre de référence des compétences du Conseil de l'Europe en matière de culture démocratique est plus que jamais d'actualité.

2. L'Assemblée se félicite de l'engagement continu du Conseil de l'Europe en faveur des questions de liberté universitaire et d'autonomie des établissements, tel qu'il est exprimé dans la Déclaration du Forum mondial sur la liberté académique, l'autonomie institutionnelle et l'avenir de la démocratie, qui s'est tenu en juin 2019 à Strasbourg.

3. Elle reste toutefois préoccupée par la multiplication des actions négatives qui violent ou sapent la liberté académique et l'autonomie institutionnelle dans certains États membres. Il ne faut pas que le Conseil de l'Europe ferme les yeux sur la moindre violation des droits de l'homme et des valeurs académiques dans les États membres. Les États concernés doivent être tenus responsables et doivent être invités à abroger leur législation controversée ou discriminatoire et à revenir sur les actions qui ne respectent pas les valeurs de l'organisation à laquelle ils appartiennent.

4. L'Assemblée est convaincue que le Conseil de l'Europe et les États membres doivent prendre des mesures plus fermes pour traiter la question de la liberté académique et de l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur. L'Organisation est bien placée pour donner les orientations appropriées et offrir le soutien nécessaire, en étroite coopération et coordination avec les autres institutions et organisations européennes et internationales intéressées.

5. Etant donné ce qui précède, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres:

5.1. de décider d'utiliser la définition de la liberté académique qui doit être adoptée en novembre 2020 par les Ministres de l'Espace européen de l'enseignement supérieur (EEES);

5.2. de soutenir, en étroite collaboration avec le Groupe de suivi du processus de Bologne (BFUG) et d'autres parties prenantes concernées, le développement du cadre de l'EEES afin de renforcer les valeurs fondamentales de l'enseignement supérieur, et dans ce contexte, de charger le Comité directeur pour les politiques et pratiques éducatives (CDPPE):

5.2.1. de réaliser une étude empirique sur la situation et la sensibilisation des universitaires, des chercheurs, du personnel universitaire et des étudiants dans l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe et de l'EEES en matière de liberté académique;

5.2.2. d'élaborer un plan d'action pour donner des conseils en matière de politiques et de sensibilisation afin d'harmoniser les politiques parfois contrastées menées par les pays et les différents établissements au nom de la liberté académique;

5.2.3. de réaliser une étude de l'efficacité des dispositions constitutionnelles et de la mise en œuvre du cadre législatif destiné à protéger la liberté académique et l'autonomie des établissements dans les États membres, et de formuler des recommandations de politiques sur la base de cette étude;

5.2.4. d'évaluer la nécessité et la faisabilité d'un instrument contraignant sur la liberté académique et l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur.

3. Projet de recommandation adopté par la commission le 25 septembre 2020.

C. Exposé des motifs par M. Koloman Brenner, rapporteur

1. Introduction

1. Depuis quelques années, la liberté académique et l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur sont soumises à des pressions croissantes dans de nombreux pays. Pour nombre d'universitaires et de décideurs, ces valeurs traversent une crise en Europe.
2. La proposition initiale⁴ de juin 2017 a été déclenchée, d'une part, par la commercialisation croissante de l'enseignement supérieur qui a donné lieu à une concurrence permanente entre les universités pour les enseignants, les étudiants et le financement, ainsi que par le risque d'abus du pouvoir de décision sur le financement pour faire taire l'opposition. D'autre part, elle a été motivée par les évolutions inquiétantes dans certains États membres du Conseil de l'Europe.
3. Aujourd'hui, dans presque tous les pays européens, la liberté académique et l'autonomie institutionnelle sont confrontées à différentes menaces, d'intensité néanmoins variable. Ce rapport portera essentiellement sur les aspects courants de la liberté et de l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur, mais il examinera aussi plusieurs situations dans lesquelles celles-ci sont particulièrement en danger et menacées pour des raisons politiques.
4. Par ailleurs, depuis quelques mois, la liberté académique se trouve confrontée à de nouveaux obstacles générés par la pandémie de covid-19, l'éducation en ligne devenant de plus en plus une nouvelle norme. L'impact de la crise de la covid-19 sur la liberté académique sera également examiné dans le présent rapport.
5. J'exprime ma gratitude au professeur Terence Karran, Directeur de recherche à l'Institut des sciences de l'éducation (School of Education) de l'université de Lincoln, Royaume-Uni, dont l'expertise sur ces questions et l'étude sur la liberté académique dans les États membres de l'Union européenne (ci-après «l'étude de l'UE») m'ont fourni de nombreux arguments et les données contextuelles empiriques utilisées dans le présent rapport⁵. Je suis également reconnaissant à M. Máté László Botos, Président de la commission des sciences humaines de la Conférence des recteurs de Hongrie, à M. Liviu Matei, Doyen de l'Université d'Europe centrale, Budapest, et à M. Tony Gallagher, Doyen de la recherche par intérim, Faculté des arts, des sciences humaines et sociales, Queen's University, Belfast, Royaume-Uni, pour toutes les informations qu'ils m'ont communiquées.
6. Aujourd'hui, au vu de l'évolution inquiétante de la situation dans certains États membres ainsi que de tendances à l'échelle mondiale et de la crise sanitaire qui touche la sphère éducative dans le monde entier, il me paraît particulièrement important de réaffirmer notre attachement aux principes qui sont les nôtres au Conseil de l'Europe ainsi qu'aux principes défendus par d'autres accords universels et régionaux relatifs à l'éducation, comme la Recommandation de l'UNESCO,⁶ la Déclaration de l'Association internationale des universités⁷ et la Magna Charta Universitatum⁸.

2. Pourquoi la liberté académique et l'autonomie institutionnelle sont importantes aujourd'hui

7. La liberté académique et l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur sont importantes pour plusieurs raisons. D'une part, elles sont déterminantes pour faire avancer la recherche, pour la recherche de la vérité, pour la collaboration des chercheurs et pour la qualité de l'enseignement supérieur; d'autre part, elles sont essentielles pour les sociétés démocratiques. Comme le souligne le préambule de la déclaration adoptée lors du Forum mondial sur la liberté académique, l'autonomie institutionnelle et l'avenir de

4. «Menaces à l'encontre de la liberté académique et de l'autonomie des universités en Europe», proposition de résolution déposée par M^{me} Katrín Jakobsdóttir (Islande, GUE) et d'autres membres de l'Assemblée parlementaire.

5. Le professeur Karran a collecté les données relatives à l'état de la liberté académique dans la majorité des États membres de l'Union européenne au moyen d'une enquête en ligne, mise en œuvre à la suite d'une recherche financée par une bourse intra-européenne Marie Curie de l'Union européenne. Le nombre total de réponses à cette enquête a dépassé les 4 500. Pour plus d'informations sur l'ensemble des données, voir le document AS/Cult/Inf (2019) 06 de la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias de l'Assemblée parlementaire, ainsi que Karran T., Mallinson L., (2017) «Academic Freedom in the UK: Legal and Normative Protection in a Comparative Context», Report for the University and College Union, London, p.29f.

6. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000113234.page=20>.

7. www.iau-aiu.net/IMG/pdf/academic_freedom_policy_statement_fr.pdf.

8. www.magna-charta.org/resources/files/the-magna-charta/french.

la démocratie, qui s'est tenu l'an dernier à Strasbourg (ci-après «Forum mondial»), sans liberté académique et sans autonomie des universités, l'avenir de la démocratie est en danger, tout comme il l'est lorsque la presse, les médias et les organisations de la société civile sont affaiblis et compromis⁹.

8. La liberté académique n'est pas un privilège mais une condition nécessaire pour que les établissements d'enseignement supérieur puissent remplir leur fonction publique de diffusion du savoir et d'enseignement. Elle découle du droit à l'éducation, mais elle est aussi intimement liée à la liberté de pensée, d'opinion et d'expression. Il n'est pas facile d'élaborer de nouveaux savoirs si les dogmes établis ne peuvent pas être remis en question. La qualité de l'enseignement et de la recherche dépend donc de la liberté académique et de l'autonomie institutionnelle. Celles-ci sont les deux faces d'une même pièce. Il est difficile d'imaginer la liberté académique dans une université non autonome. D'un autre côté, l'autonomie institutionnelle, en tant qu'ensemble de libertés de l'établissement, est une condition nécessaire mais pas suffisante pour la liberté académique.

9. Le principe d'autonomie institutionnelle englobe le droit de l'établissement d'enseignement supérieur de déterminer son organisation et ses structures administratives, de décider de ses priorités, de gérer son budget, de recruter du personnel et d'accueillir des étudiants, etc. Comme le souligne le préambule de la déclaration adoptée lors du Forum mondial, l'autonomie institutionnelle est souvent envisagée à travers le prisme des relations juridiques entre les établissements d'enseignement supérieur et les pouvoirs publics. Ces établissements ne peuvent pas être autonomes si les pouvoirs publics ne le leur permettent pas, mais le droit seul ne peut garantir ni la poursuite du savoir ni la démocratie puisque ces deux finalités dépendent de valeurs, de mentalités et de comportement sincèrement démocratiques. Toute limitation de l'autonomie institutionnelle doit obéir à des nécessités éducatives ou légales (telles que celles qui découlent des critères d'accréditation ou des lois de lutte contre la discrimination) et non à des motivations politiques¹⁰.

3. Le concept de liberté académique et la difficulté de le définir

10. Les concepts allemands du XIX^e siècle de «Lehrfreiheit» et «Lernfreiheit»¹¹ associés à la réforme de l'Université de Berlin par Wilhelm von Humboldt ont largement inspiré la doctrine moderne de la liberté académique. Ces concepts ont ensuite fourni les bases du développement de la liberté académique, qui deviendra une spécificité des universités de recherche, d'abord dans les États européens et aux États-Unis, puis partout dans le monde.

11. Bien que les États européens aient été les premiers à créer des établissements de l'enseignement supérieur et à forger et affiner le concept de liberté académique en leur sein, il n'existe pas à ce jour de définition commune de la liberté académique. La recherche empirique de l'étude sur l'Union européenne montre que ce problème est aggravé par l'ignorance générale du personnel universitaire.

12. Le droit à la liberté académique a été largement ignoré par les universitaires (qui en ont majoritairement une connaissance limitée) par les institutions (dont la plupart ont une déclaration institutionnelle de liberté académique, celle-ci étant par ailleurs très variable en longueur, exhaustivité et précision, faute de lignes directrices à l'échelle européenne) et par les ministres et services gouvernementaux, qui ont souvent considéré la liberté académique comme un obstacle à la marchandisation des fonctions universitaires.

13. Cette absence de référence conceptuelle commune peut avoir des conséquences indésirables. Ainsi, lorsque la Commission européenne a engagé une procédure contre le Gouvernement hongrois pour atteinte à la liberté académique après la modification de la loi hongroise sur l'enseignement supérieur, le Gouvernement hongrois a fait valoir qu'il ne pouvait pas être poursuivi pour atteinte à la liberté académique puisque celle-ci ne repose sur aucune base juridique¹². Il n'existe aucun fondement juridique à la liberté académique dans la législation européenne. L'affaire est toujours en instance devant la Cour de justice de l'Union européenne, mais elle ne peut être jugée sur le fond¹³.

9. <https://rm.coe.int/global-forum-declaration-global-forum-final-21-06-19-003-/16809523e5>.

10. <https://rm.coe.int/global-forum-declaration-global-forum-final-21-06-19-003-/16809523e5>, paragraphe 7.

11. Goldstein S., (1976) «The Asserted Constitutional Right of Public School Teachers to Determine What They Teach», *University of Pennsylvania Law Review*, 124(6): 1293.

12. L'affaire a dû être requalifiée en affaire relative au droit à la prestation de services commerciaux plutôt qu'au droit à la liberté académique. Lors de la première audience, en juin 2019, l'argument de la liberté académique a été avancé et l'intitulé de l'affaire porte toujours sur la liberté académique.

13. Le 6 octobre 2020, l'affaire a abouti à un arrêt décisif de la Cour de justice de l'Union européenne (C-66/18), qui a statué que la loi hongroise modifiant la loi de 2017 sur l'enseignement supérieur («lex CEU») viole les engagements de la Hongrie au titre de l'Organisation mondiale du commerce et enfreint les dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne relatives à la liberté académique.

14. En l'absence de consensus au niveau européen sur les caractéristiques et fonctions de la liberté académique, un large éventail d'organisations internationales, dont le Conseil de l'Europe¹⁴, le Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (CODESRIA)¹⁵, l'Observatoire Magna Charta¹⁶, l'UNESCO¹⁷ et le Service universitaire mondial¹⁸, ont rédigé des déclarations sur le sujet ces 30 dernières années. La plupart de ces nobles déclarations encouragent et exhortent les établissements d'enseignement supérieur, en termes généraux, à respecter la liberté académique.

15. Cependant, ces définitions élogieuses sont rarement suffisamment précises pour permettre la mise en place d'un point de référence par rapport auquel mesurer le niveau de liberté académique (et son évolution). Une telle mesure opérée par intervalle (à l'aide d'une liste de contrôle des différents éléments constitutifs de la liberté académique) permettrait de mettre en évidence l'évolution du niveau de protection dont elle bénéficie dans chaque pays, ou le score moyen pour un groupe de pays¹⁹.

16. Pour tenter de parvenir à une définition commune, notre expert, le professeur Karran, suggère que les éléments essentiels suivants doivent être assemblés dans l'objectif de créer un outil qui permette des évaluations comparatives.

17. Premièrement, la liberté académique est une liberté professionnelle accordée à titre individuel aux universitaires, qui ont été choisis en fonction de leurs connaissances dans une discipline et de leurs compétences professionnelles, afin de leur permettre: de relayer des vues éclairées sur des sujets sur lesquels ils possèdent une expertise reconnue, à un groupe d'étudiants choisis sur la base de critères académiques, afin de les former; et d'entreprendre des recherches dans l'objectif de générer de nouvelles connaissances, librement transmises à leurs étudiants et au monde universitaire en général.

18. Deuxièmement, malgré des variantes nationales, la liberté académique comporte deux éléments de fond et trois éléments d'appui.

19. Les éléments de fond sont: la liberté d'enseigner et la liberté d'effectuer des recherches. La liberté d'enseigner inclut habituellement le droit de déterminer librement ce qui doit être enseigné, comment enseigner, qui doit être autorisé à étudier, qui doit enseigner, comment évaluer et noter l'apprentissage des étudiants et qui est susceptible de bénéficier de bourses universitaires. La liberté d'effectuer des recherches comprend normalement le droit de déterminer (sans contrainte) ce qui doit (ou ne doit pas) faire l'objet de recherches, comment les recherches doivent être effectuées, qui doit effectuer les recherches, avec qui et dans quel but, ainsi que les méthodes et les voies par lesquelles les résultats de la recherche doivent être diffusés.

20. Les éléments d'appui sont: la titularisation, la gouvernance partagée et l'autonomie (tant individuelle qu'institutionnelle). La titularisation requiert que le personnel universitaire en possession du niveau élevé de compétence requis pour la recherche et l'enseignement (tel que jugé durant une période probatoire au moyen d'une évaluation stricte et rigoureuse de sa performance par ses pairs) soit protégé contre le congédiement pour les opinions professionnelles qu'il exprime. De plus, lorsque les membres du personnel ne satisfont pas aux niveaux minimums de compétence ou aux normes professionnelles de conduite dans l'enseignement et la recherche, la révocation de leur titularisation peut être prononcée. Pour être titularisé, le stagiaire doit faire la preuve de sa compétence, tandis que son congédiement exige de l'établissement qu'il fournisse un motif valable.

21. Pour que soit garantie la liberté académique en termes de gouvernance partagée, le personnel enseignant doit: avoir un droit égal d'exprimer son opinion sur les politiques et priorités éducatives de son établissement, sans imposition ou menace de mesures répressives, et remplir ses obligations collégiales de manière professionnelle; avoir une voix déterminante et un rôle important dans le processus décisionnel universitaire; pouvoir nommer, en son sein et en dehors, des personnes à des postes de direction, et exiger de celles-ci qu'elles rendent périodiquement des comptes selon des processus démocratiques convenus. Les processus de gouvernance présenteront des disparités en fonction des variantes nationales et

14. [Recommandation 1762 \(2006\)](#) de l'Assemblée parlementaire «Liberté académique et autonomie des universités».

15. CODESRIA (1990), [Déclaration de Dar Es Salaam sur la liberté académique et la responsabilité sociale des universitaires](#).

16. Observatoire Magna Charta, (1988), [Magna Charta Universitatum](#).

17. UNESCO (1997), [Recommandation concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur](#).

18. World University Service (1988), [Déclaration de Lima relative aux libertés académiques et à l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur](#).

19. Karran T., (2009), «Academic Freedom in Europe: Time for a *Magna Charta*?», *Higher Education Policy*, 22(2): 170-185 - définition qui se rapproche probablement le plus d'une définition sur mesure de la liberté académique, adaptée spécifiquement aux États européens.

institutionnelles au niveau des structures décisionnelles des universités, mais on s'attendra à ce que les décisions exécutives nécessitent l'appui de la majorité du personnel universitaire. Par conséquent, il faut des protocoles pour assurer la primauté des voix des membres du personnel universitaire, tout en évitant l'obstructionnisme, les blocages et l'oligarchie des professeurs.

22. En outre, l'autonomie individuelle requiert que les universitaires puissent agir librement dans l'exercice de leurs droits à la liberté académique en ce qui concerne leurs activités professionnelles d'enseignement, de recherche et de gouvernance partagée, sans l'ingérence d'individus ou d'organismes internes ou externes. L'autonomie institutionnelle requiert que les universités, agissant en tant que personnes morales et par le biais d'un processus de gouvernance partagée, soient en mesure de prendre des décisions concernant leurs priorités académiques stratégiques et leurs fonctions quotidiennes d'enseignement et de recherche, sans l'ingérence d'entités et d'individus extérieurs, dont les autorités locales, les gouvernements, les organisations nationales et internationales, les fondations religieuses, les ONG nationales et internationales et les entreprises privées.

23. Il est nécessaire pour la liberté académique que ces trois éléments de soutien interagissent ensemble. Chacun en soi est insuffisant à sa réalisation. Ils sont moins importants individuellement que ne l'est leur articulation. Ainsi, lorsque l'un de ces éléments est défaillant, il fragilise nécessairement les deux autres et affaiblit la liberté académique fondamentale de la recherche et de l'enseignement.

24. J'ai été content d'apprendre, lors de la finalisation de ce rapport, que le Groupe de suivi de Bologne (BFUG) prépare actuellement une définition sur la liberté académique qui sera soumise à la prochaine Conférence ministérielle de l'Espace européen de l'enseignement supérieur (EEES) en novembre 2020²⁰. Le projet de définition n'est pas encore disponible et j'espère que le groupe de rédaction pourra prendre en considération les éléments susmentionnés afin de produire une déclaration de sens concise, sans ambiguïté et unanime, à utiliser pour faire avancer les travaux futurs de l'EEES visant à protéger et à renforcer la liberté académique entre ses États membres. Une fois adoptée, le Conseil de l'Europe devrait adhérer à l'utilisation de cette définition.

4. Sensibiliser le personnel universitaire et les étudiants aux droits relatifs à la liberté académique

25. Faute d'une connaissance suffisante de leurs droits en matière de liberté académique, il est peu probable que les membres du personnel universitaire les défendent. La récente étude de l'UE met en évidence le niveau d'ignorance des universitaires des États membres de l'Union européenne quant à leurs droits en matière de liberté académique, et un désir conséquent de ces personnels d'obtenir des informations complémentaires. Les données suggèrent également que les établissements d'enseignement supérieur ont négligé leur obligation d'informer la communauté universitaire de leurs droits légaux et constitutionnels.

26. A cet égard, le Conseil de l'Europe devrait envisager un programme d'action pour travailler avec les États membres à l'élaboration et à la diffusion, à l'intention du personnel universitaire, de documents faisant autorité, détaillant les droits à la liberté académique dans chaque pays.

27. Les droits et libertés des étudiants sont également un sujet d'inquiétude. La liberté académique du personnel fait l'objet de débats dans les médias et dans les revues universitaires, alors que la liberté académique des étudiants en tant qu'universitaires (par opposition aux consommateurs) est rarement, voire jamais, discutée.

28. Dans la plupart des pays européens, les étudiants ont des représentants au sein des organes directeurs compétents de leurs institutions et l'Union européenne des étudiants (ESU) est très active dans les débats politiques européens, tant dans le contexte de l'EEES que dans le contexte de l'Union européenne. L'EEES et l'ESU pourraient ensemble établir un programme de recherche et ainsi clarifier et renforcer les droits du personnel et des étudiants en matière de liberté académique et travailler à l'élaboration et à la diffusion d'une charte des droits des étudiants en matière de liberté académique, à l'usage des États membres.

5. Financements externes et publics de la recherche dans l'enseignement supérieur

29. On s'inquiète de plus en plus de l'augmentation du financement externe de la recherche universitaire et de la possibilité que des intérêts commerciaux externes détournent l'attention de la recherche vers une augmentation des profits et des flux de revenus des entreprises qui parrainent ces recherches.

20. [Projet de communiqué de la Conférence ministérielle de l'EHEA.](#)

30. D'un côté, le financement externe contribue à accroître la capacité de recherche et offre aux universités la possibilité de mener des projets de recherche plus vastes et plus complexes. De l'autre côté, les recherches entreprises pour des raisons «politiques» ainsi que les intérêts commerciaux peuvent entrer en concurrence avec la recherche indépendante et aboutir à donner la priorité aux projets de recherche répondant aux besoins des financeurs. En conséquence, l'équilibre entre la liberté de la recherche, les besoins de la société et les intérêts commerciaux risque d'être biaisé. La recherche dont le but est de constituer un socle de connaissances pour les décisions politiques, le développement des entreprises et les mesures qui comportent des conséquences pour les individus ou des groupes de personnes suppose l'intégrité et l'indépendance des chercheurs, ainsi que la viabilité et la fiabilité des résultats de la recherche. Il est manifestement nécessaire d'accroître le financement de l'enseignement supérieur par l'État pour réduire les risques découlant de la participation de sponsors extérieurs.

31. La majorité des répondants dans l'étude de l'Union européenne estimaient que leurs systèmes nationaux de financement de la recherche les empêchaient d'exercer leur liberté académique s'agissant de déterminer les sujets à étudier et les incitaient à se concentrer sur des projets de recherche appliquée à court terme et à vocation sociale plutôt que sur des questions de recherche plus fondamentales. De plus, ils convenaient que le système actuel de financement de la recherche les privait du temps nécessaire pour approfondir leurs recherches.

32. Les chercheurs universitaires estiment que la transparence des sources de financement de la recherche commandée et les conditions d'un tel financement (par exemple, les limites à la liberté de publier les résultats de la recherche) sont nécessaires, et qu'il faudrait réduire la proportion de représentants des entreprises et de l'industrie au sein des conseils d'administration des universités. En revanche, il n'y a aucune preuve concernant des mesures de retrait du financement ou du matériel de recherche.

33. Le Conseil de l'Europe pourrait examiner la transparence des recherches commandées, l'efficacité des systèmes nationaux de financement de la recherche et l'impact des systèmes de gestion des universités sur la capacité du personnel universitaire de ses États membres à jouir de la liberté académique dans le domaine de la recherche fondamentale.

6. La censure et l'autocensure dans le monde universitaire

34. S'attaquer à la censure (que l'on s'impose ou qui est imposée par d'autres) dans le milieu universitaire est délicat. Premièrement, la censure est souvent subreptice et secrète, et donc difficile à évaluer. Deuxièmement, la plupart des universitaires, faute d'appréhender l'étendue de la liberté académique, peuvent sous-estimer ou surestimer leur liberté d'expression en vertu des lois nationales relatives à la liberté de parole et à la liberté académique.

35. La liberté académique est conçue pour protéger les chercheurs à titre individuel, même contre les établissements dans lesquels ils travaillent²¹, ainsi que contre les autres universitaires.

36. Par contraste, la liberté d'expression est une liberté générale que possède tout individu et qui lui permet d'exprimer ses opinions et croyances par tout moyen qu'il juge approprié, sur tout sujet de son choix, à toute autre personne, mais sans but particulier. Les universitaires ont donc le droit d'exprimer leurs opinions à l'extérieur de l'université, mais ils doivent s'assurer que, ce faisant dans le domaine public, ils s'expriment en tant qu'individus plutôt qu'en tant qu'employés d'université. Il n'existe aucune justification morale ou juridique pour accorder aux universitaires, lorsqu'ils expriment des opinions en dehors de leur sphère de compétence ou de l'université, une plus grande liberté d'expression que celle dont jouissent les autres personnes dans le domaine public.

37. Selon l'étude de l'UE, 21 % des répondants pratiquent l'autocensure. Ce chiffre relativement élevé peut s'expliquer par le manque d'information des universitaires concernant leurs droits relatifs à la liberté d'expression et à la liberté académique. Par exemple, 68 % étaient d'accord pour qu'il y ait une protection juridique de la liberté académique qui s'étende par-delà le droit à la liberté d'expression. De même, ils étaient tout aussi nombreux à penser que la liberté académique s'applique également aux opinions formulées par les universitaires en dehors de leur sphère d'expertise.

38. En fait, la plupart des définitions communément admises du concept de liberté académique considèrent qu'il s'agit d'une liberté professionnelle spécifique qui peut être exercée en dehors de l'université, mais qui ne s'étend pas à des sujets autres que ceux pour lesquels les universitaires ont une expertise professionnelle.

21. Daughtrey W., (1990), «The legal nature of academic freedom in United States colleges and universities», *University of Richmond Law Review*, 25: 270.

39. Il est avéré que le climat politique et idéologique qui règne dans un pays peut, même en l'absence de pressions directes, entraîner les universitaires à s'autocensurer, de manière consciente ou non. Ainsi, un spécialiste des sciences politiques choisira des termes plus «appropriés» et «sûrs» pour décrire une situation politique, plutôt que de rechercher la vérité, ce qui est le but même de la science²². Lorsqu'elle s'inscrit dans la pratique professionnelle au quotidien, l'autocensure entrave le développement de la science.

40. Au-delà, l'autocensure peut être le produit de la déontologie de l'enseignement supérieur, «caractérisée par la tolérance pour les positions et convictions d'autrui et par la liberté d'expression»²³. Le problème de l'autocensure peut être réglé en garantissant la non-ingérence de l'État dans les sujets, les méthodes et les hypothèses de recherche et de débat dans les universités, la liberté d'expression générale (et l'absence de persécutions en raison des opinions exprimées) ainsi que par l'instauration d'un climat politique dans le pays qui favorise le débat et la recherche de la vérité.

41. La recherche sur la liberté académique dans les États membres de l'Union européenne a révélé que l'intimidation, la pression psychologique et l'autocensure sont bien trop courantes dans les établissements d'enseignement supérieur, qui sont censés encourager leur personnel à enseigner et à faire apprendre dans un environnement caractérisé par la tolérance des opinions et convictions d'autrui et par la liberté d'expression. 15,5 % des répondants ont déclaré avoir été victimes d'intimidation de la part d'autres membres du personnel universitaire. Cela indique à quel point il est important que le personnel soit conscient de ses droits en matière de liberté académique et que des processus et des protocoles appropriés soient établis au sein des universités pour faire face à ce problème. Le Conseil de l'Europe devrait le traiter par la diffusion d'informations sur les droits liés à la liberté académique tels qu'ils sont consacrés par les constitutions et les cadres législatifs.

7. La liberté académique sur fond de tendances néolibérales et de marchandisation de l'éducation

42. L'essor de l'économie mondiale néolibérale de la connaissance, au sein de laquelle l'enseignement supérieur est considéré comme le catalyseur de la réussite nationale, et la forte massification universitaire sur tous les continents qui en est la conséquence ont été des caractéristiques déterminantes de la fin du XX^e et du début du XXI^e siècle²⁴.

43. Le rôle des établissements d'enseignement supérieur dans la nouvelle économie de la connaissance a induit un changement critique dans le modèle dominant de l'enseignement supérieur. Dans la vision «traditionnelle» de l'enseignement supérieur, les étudiants acquièrent des connaissances par le biais d'une relation active entre enseignement et apprentissage en collaboration avec le personnel universitaire. En revanche, la vision «marchandisée» de l'enseignement supérieur l'appréhende à la manière d'un bien privé monétisé, dans lequel les étudiants investissent leur propre capital humain en vue d'obtenir des récompenses financières élevées et dans lequel le personnel universitaire joue un rôle passif d'habilitation, tandis que l'université se préoccupe de maximiser ses recettes plutôt que de diffuser un savoir.

44. Dans ce système consumériste, les étudiants fondent le choix de leur formation supérieure sur la façon dont elle contribuera à leurs perspectives d'emploi et de carrière futures, et non sur le fait de savoir si elle leur paraît intrinsèquement intéressante²⁵. Ainsi, dans le contexte de l'économie mondiale de la connaissance associée à la massification et à la marchandisation de l'enseignement supérieur, les motivations des étudiants «clients» et les attentes du «marché» sont essentielles à la réalisation des aspirations des États de l'Union européenne (collectivement et individuellement) à créer un marché standardisé de l'enseignement supérieur (via le processus de Bologne²⁶), par-delà les besoins nationaux, dans l'objectif d'attirer des étudiants internationaux en nombre croissant.

22. <https://republic.ru/posts/91827>.

23. University and College Union, (2017), «Academic Freedom in the UK: Legal and Normative Protection in a Comparative Context», p. 80.

24. Voir, par exemple, Altbach P., Reisberg L., and Rumbley L., (2009), «Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution», UNESCO, Paris.

25. Naidoo R., and Jamieson I., (2005), «Empowering participants or corroding learning? Towards a research agenda on the impact of student consumerism in higher education», *Journal of Education Policy*, 20(3): 267-281.

26. Štech S., (2011) «The Bologna Process as a New Public Management Tool in Higher Education», *Journal of Pedagogy*, 2(2): 263-282.

45. Dès lors, les gouvernements ont été motivés à élargir l'offre d'enseignement supérieur, passant d'une offre adressée à une élite de classe minoritaire à une offre nationale pour une large majorité, jusqu'à des «marchés» internationaux dans d'autres pays. Par conséquent, «l'enseignement supérieur est dorénavant un marché mondial, compétitif, un environnement "orienté client" où les individus peuvent choisir ce qu'ils veulent acquérir plutôt que d'accepter les diktats des institutions»²⁷.

46. L'adoption de politiques néolibérales dans l'enseignement supérieur met à mal l'idée selon laquelle l'enseignement universitaire est un bien public, pour en faire une marchandise privée. L'hypothèse qui sous-tend ce changement est que le «choix éducatif» (par les futurs étudiants et leurs familles) est un mécanisme clé pour promouvoir la compétition entre les universités et élever les standards. Toutefois, le succès de cette politique, quels que soient les gains de qualité et de productivité obtenus grâce à cette compétition, pourrait être compromis si conférer une identité de consommateur aux étudiants avait créé une approche passive de l'apprentissage dans laquelle ces derniers mettent davantage l'accent sur leurs droits de consommateurs plutôt que sur leurs responsabilités universitaires, privilégiant l'obtention d'un diplôme au détriment du processus de transformation qu'induit le fait d'être un apprenant²⁸.

47. Les résultats de l'enquête de l'UE montrent que l'écrasante majorité du personnel universitaire est très préoccupée par la marchandisation de l'enseignement supérieur et pense qu'elle s'est accrue ces dernières années. Inversement, près de 60 % des répondants ne sont pas d'accord pour dire que la commercialisation de leurs produits et services devrait être une activité centrale des universités publiques.

48. Une grande partie du débat consacré à l'impact de la marchandisation de l'enseignement supérieur a porté sur son impact sur la liberté académique individuelle. Toutefois, il convient également de prendre en considération l'impact d'un marché ouvert de l'enseignement supérieur sur l'autonomie et le bien-être des universités individuelles et des systèmes universitaires nationaux.

49. Les dernières recherches de la Cross-Border Education Research Team²⁹ révèlent qu'en 2017, il y avait plus de 300 campus à l'international qui appartenaient pour partie à des prestataires étrangers d'enseignement supérieur, qui fonctionnaient en leur nom et proposaient des cursus universitaires complets, dispensés essentiellement sur place (hors du pays du prestataire) et menant à un diplôme délivré par leur prestataire. Parmi ces campus, 109 étaient exploités par des prestataires d'enseignement supérieur américains, dans 40 pays différents (dont 12 pays de l'Union européenne).

50. Par exemple, la Schiller International University est une université privée américaine à but lucratif dont le campus principal et le siège social se trouvent à Largo, en Floride, mais qui possède des campus à Paris, Madrid et Heidelberg grâce auxquels elle propose divers diplômes («associate degree», licence et master), tous enseignés en anglais. Si Microsoft et Harvard décidaient de mutualiser leurs considérables ressources et de créer des campus universitaires privés à but non lucratif offrant un enseignement en face à face et à distance en anglais, par exemple dans les villes d'Athènes, de Barcelone et de Copenhague, cela affecterait bien évidemment le statut et la viabilité des universités publiques dans ces villes.

51. Les universités sont les symboles des œuvres intellectuelles des États, les dépositaires et les gardiennes d'artefacts d'une grande valeur culturelle et historique. Il est clair que les universités privées cherchant à pénétrer les marchés des États membres de l'Union européenne n'auraient aucun intérêt à assumer des responsabilités d'une telle ampleur et pourraient passer outre les lois et normes nationales relatives à la liberté académique des institutions ou des individus. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS)³⁰ pourrait «mettre à mal les universités et facultés locales en instituant des dispositions pour une offre étrangère qui ne réponde pas aux besoins locaux», de sorte que «même si un pays peut maintenir son système d'enseignement public dans le cadre de l'AGCS, ledit système risque d'être submergé et compromis par la libéralisation progressive et l'afflux de prestataires étrangers»³¹.

52. Les étudiants qui s'acquittent de frais de scolarité élevés estiment dorénavant avoir droit à un «bon» diplôme parce qu'ils ont «acheté» leur éducation, et ce quel que soit l'effort qu'ils ont fourni. Cette tendance va de pair avec un déclin de la liberté académique et une précarisation de la main-d'œuvre universitaire. Compte

27. Abeles T., (1998) «The academy in a wired world», *Futures*, 30(7): 307.

28. Molesworth M., Nixon E., and Scullion R., (2009) «Having, being and higher education: the marketisation of the university and the transformation of the student into consumer», *Teaching in Higher Education*, 14(3): 277-287.

29. <http://cbert.org/resources-data/branch-campus/>.

30. AGCS, www.wto.org/french/docs_f/legal_f/26-gats_01_f.htm.

31. Collins C., (2007) «A General Agreement on Higher Education: GATS, globalization, and imperialism», *Research in Comparative and International Education*, 2(4): 294.

tenu du peu de travaux empiriques sur l'impact de la marchandisation, le Conseil de l'Europe devrait envisager de procéder à une méta-analyse des recherches qui ont été menées afin d'orienter sa politique future dans ce domaine.

53. En vertu de l'AGCS, la marchandisation de l'enseignement supérieur s'est accompagnée d'une augmentation du nombre de prestataires d'enseignement transnational et d'établissements d'enseignement supérieur établissant des campus en dehors de leur pays d'origine. Le Conseil de l'Europe devrait examiner la menace que cette évolution pourrait faire peser sur les universités et les systèmes d'enseignement supérieur, en particulier dans les petits États européens.

8. La protection de la liberté académique et de l'autonomie institutionnelle au niveau national et international

54. Si la liberté académique et l'autonomie institutionnelle présupposent l'absence d'ingérence de la part des pouvoirs publics, ni l'une ni l'autre ne peuvent exister si ces derniers ne les garantissent pas³². Ils ont donc l'obligation de garantir ces deux principes tout en s'abstenant d'entreprendre quoi que ce soit qui pourrait empiéter sur ceux-ci ou les mettre en danger.

8.1. La protection au niveau national

55. Dans la majorité des États membres du Conseil de l'Europe, une certaine forme de protection constitutionnelle ou légale de la liberté académique est prévue. Les 27 États membres de l'Union européenne, bénéficient tous d'une protection constitutionnelle pour la liberté d'expression. Sur les 20 autres États qui ne font pas partie de l'Union européenne, 13 garantissent la protection de la liberté d'expression sans conditions. Cinq de ces États (Arménie, Islande, Monténégro, République de Moldova, Turquie) accordent une protection constitutionnelle assortie de conditions. La situation n'est pas claire concernant Saint-Marin et le Royaume-Uni n'a pas de constitution.

56. Outre la protection de la liberté d'expression, la constitution de nombreux pays de l'Union européenne protège aussi directement la liberté académique: 9 n'offrent aucune protection constitutionnelle aux libertés académiques, 11 assurent la protection de l'enseignement, 15 la protection de la recherche et 8 la protection de l'autonomie institutionnelle. Quant aux 20 États non-membres de l'Union européenne, 8 n'accordent aucune protection constitutionnelle, 5 protègent l'enseignement et l'autonomie, et 4 protègent la liberté académique de manière générale.

57. La protection juridique nationale de la liberté académique dans les établissements d'enseignement supérieur européens est également assurée au moyen d'une législation spécifique à l'enseignement supérieur. Par exemple: en Espagne, la liberté académique est mentionnée dans la constitution, mais la législation accorde une protection supplémentaire aux fonctions individuelles de l'enseignement et de la recherche; la Bulgarie et la République slovaque offrent une protection spécifique de l'enseignement et de la recherche dans la loi, ainsi qu'une protection directe par le biais de leurs constitutions. La position de la Suède est inhabituelle en ce qu'elle offre une protection juridique à la recherche, mais ne fait aucune mention de la liberté académique de l'enseignement, que ce soit dans la constitution ou dans la loi.

58. Il est évident qu'une protection en droit ne suffit pas à garantir la liberté académique et l'autonomie institutionnelle dans les faits. Le fait qu'une constitution dispose que la liberté académique est protégée ne suffit pas à empêcher que des universitaires ou des étudiants fassent l'objet d'intimidations dans la pratique. Nous sommes donc enclins à approuver ceux qui pensent que l'important n'est pas vraiment que la liberté académique et l'autonomie institutionnelles soient inscrites dans la constitution des États, mais plutôt que ceux-ci soient attachés aux principes et valeurs universitaires du débat, de l'indépendance de la recherche et de la rigueur de l'analyse pour le bien de la société.

8.2. Protection internationale

59. Outre les garanties juridiques nationales, la protection s'exerce également au niveau supranational. Plusieurs traités internationaux et régionaux protègent les droits à l'éducation, à la recherche scientifique, à la liberté de pensée et à la liberté d'expression, mais aucun traité ne mentionne directement la liberté

32. «Academic Freedom and Institutional Autonomy – What Role in and for the EHEA?», document de travail pour la session thématique lors de la réunion du groupe de suivi de Bologne, Bratislava, 8-9 décembre 2016.

académique. Néanmoins, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne prévoit que «[l]es arts et la recherche scientifique sont libres. La liberté académique est respectée»³³. Cette Charte a été incorporée dans le traité de Lisbonne de 2008 qui modifie le traité instituant l'Union européenne³⁴.

60. La norme de base en ce qui concerne la liberté académique et l'autonomie institutionnelle est la Magna Charta Universitatum (1988), qui a été signée par plus de 800 universités du monde entier. L'Observatoire de la Magna Charta offre des conseils et un soutien aux universités qui souhaitent signer la Charte, mais son effet est limité car il ne peut demander que l'adhésion volontaire des institutions signataires et n'a probablement pas les capacités et les ressources nécessaires pour surveiller les activités des universités individuelles (par le biais, par exemple, d'enquêtes régulières) et leur demander des comptes, ou pour recommander des changements de la législation nationale. Un autre acteur européen, l'Association européenne de l'université (EUA), a une grande influence lorsqu'il s'agit de définir, de concrétiser, de mesurer et de promouvoir le principe de l'autonomie des universités, mais elle reste relativement silencieuse au sujet de la liberté académique.

8.2.1. UNESCO

61. La protection internationale la plus détaillée de la liberté académique est assurée par la Recommandation de l'UNESCO concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur³⁵. Selon cet instrument: «le droit à l'enseignement et à la recherche ne peut s'exercer pleinement que dans le respect des libertés académiques... la libre communication des résultats, des hypothèses et des opinions se trouve au cœur même de l'enseignement supérieur et constitue la garantie la plus solide de l'exactitude et de l'objectivité du développement du savoir et de la recherche»³⁶. Il note en outre que «l'autonomie ne doit pas être utilisée par les établissements d'enseignement supérieur comme prétexte pour limiter les droits du personnel enseignant de l'enseignement supérieur prévus par la présente recommandation ou dans d'autres normes internationales».³⁷

62. Bien que la Recommandation de 1997 soit suffisamment complète pour protéger la liberté académique, dans la pratique, les mécanismes d'établissement de rapports et d'évaluation utilisés par l'UNESCO pour examiner les violations de la liberté académique se sont avérés inadaptés à leur objectif, puisque l'information est fournie uniquement par les États membres, son organe de surveillance ne se réunit que tous les trois ans (par conséquent, les résolutions de plaintes peuvent prendre de nombreuses années) et il n'évalue que la véracité des plaintes individuelles, mais ne fournit pas de commentaires généraux pour interpréter de manière exhaustive les dispositions de fond de la Recommandation.

8.2.2. Le Conseil de l'Europe

63. Le Conseil de l'Europe reconnaît depuis longtemps la nécessité de faire face aux menaces qui pèsent sur la liberté académique et l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur en Europe. D'un point de vue juridique, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme est relativement limitée. Cependant, ses diverses institutions s'efforcent depuis de longues années de promouvoir et de défendre à la fois la liberté et l'autonomie académiques.

64. En 2012, le Comité des Ministres a adopté une Recommandation aux États membres sur la responsabilité des pouvoirs publics concernant la liberté universitaire et l'autonomie des établissements³⁸. La Recommandation indique que la liberté académique et l'autonomie des établissements constituent des valeurs intrinsèques de l'enseignement supérieur, qui sont inhérentes aux principes et objectifs fondamentaux du Conseil de l'Europe, à savoir la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit. Elle souligne aussi la responsabilité des pouvoirs publics dans la promotion de l'autonomie des établissements et de la liberté académique, en tant que caractéristiques essentielles de leurs systèmes éducatifs nationaux ainsi que de l'enseignement supérieur en Europe, et en tant que valeurs qui sous-tendent l'EEES³⁹.

33. Union européenne, (2000), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, 18 décembre 2000, p. 11.

34. Union européenne, (2008), Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, *Journal officiel de l'Union européenne*, Volume 51, 2008/C 115/01, Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, p. 337.

35. Cette recommandation a été adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO en novembre 1997 à l'issue de larges consultations avec des experts universitaires et juridiques, des ONG, l'Organisation internationale du travail et les États membres. Elle est solidement ancrée dans d'autres réglementations internationales.

36. UNESCO, (1997), Actes de la Conférence générale, 29^e session, Paris, du 21 octobre au 12 novembre 1997, *Volume 1 Résolutions*, Paris: UNESCO, p. 26.

37. *Idem*, paragraphe 28, p.20.

38. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805ca6f6.

65. En juin 2019, le Conseil de l'Europe, en collaboration avec le Consortium international pour l'enseignement supérieur, la responsabilité civique et la démocratie, l'Organisation des États américains, l'Observatoire de la Magna Charta et l'Association internationale des universités, a organisé à Strasbourg un forum mondial sur le thème «Liberté académique, autonomie institutionnelle et avenir de la démocratie»⁴⁰. La déclaration finale de ce forum appelle le Conseil de l'Europe et d'autres institutions et organisations internationales à faire de la liberté académique et de l'autonomie institutionnelle des éléments centraux de leur action au moyen de prescriptions normatives et d'actions politiques, et à traiter à un niveau politique, notamment au sein de l'EEES, ainsi que par leurs programmes et projets relatifs à l'éducation, les violations de la liberté académique et de l'autonomie institutionnelle commises dans leurs États membres. Elle invite aussi instamment la prochaine réunion ministérielle de l'EEES à réitérer son engagement à faire respecter la liberté académique et l'autonomie institutionnelle, qui font partie des fondements de l'EEES, et à inclure la collecte d'informations sur leur respect dans les rapports sur la mise en œuvre du processus de Bologne⁴¹.

8.2.3. L'Espace européen de l'enseignement supérieur (EEES)

66. En 1999, par le biais de la Déclaration de Bologne, 29 pays ont exprimé leur volonté de s'engager à renforcer la compétitivité de l'EEES, soulignant la nécessité de promouvoir l'indépendance et l'autonomie de tous les établissements d'enseignement supérieur: «C'est de la plus haute importance, étant donné que l'indépendance et l'autonomie des universités garantissent que les systèmes d'enseignement supérieur et de recherche s'adaptent continuellement aux besoins changeants, aux exigences de la société et aux progrès de la connaissance scientifique».⁴²

67. Le communiqué de Erevan de 2015 fait par l'EEES s'est engagé, par l'intermédiaire des ministres, à «soutenir et protéger les étudiants et le personnel dans l'exercice de leur droit à la liberté académique et à assurer leur représentation en tant que partenaires à part entière dans la gouvernance des établissements d'enseignement supérieur autonomes⁴³». Cette situation a été renforcée dans le Communiqué de Paris de 2018, où les ministres se sont fermement engagés à promouvoir et à protéger les valeurs fondamentales dans l'ensemble de l'EEES: «La liberté et l'intégrité académiques, l'autonomie institutionnelle, la participation des étudiants et du personnel à la gouvernance de l'enseignement supérieur, et la responsabilité publique et de l'enseignement supérieur constituent l'épine dorsale de l'EEES»⁴⁴. Reconnaissant que ces valeurs fondamentales ont été remises en question ces dernières années dans certains pays de l'EEES, les ministres européens de l'Enseignement supérieur ont mandaté un groupe de travail du BFUG pour élaborer des propositions pour des rapports futurs plus efficaces. Première étape bienvenue, ce Groupe de travail est en train d'élaborer un projet de définition de la liberté académique, qui sera soumis à la Conférence ministérielle de l'EEES de 2020. Toutefois, le processus de Bologne a encore un défi majeur à relever dans le développement de ce travail.

9. Traiter les violations de la liberté académique dans les États membres du Conseil de l'Europe

68. Les contextes conduisant à des violations et des restrictions de la liberté académique sont très variables et vont des situations de conflit armé et de post-conflit à l'absence de protection par l'État, voire à des poursuites pénales de l'État contre les chercheurs et les universitaires, sans parler des pressions économiques, sociales ou idéologiques qui pèsent sur les universités. Lorsqu'un gouvernement dictatorial prend le contrôle d'un pays, l'une des premières choses qu'il fait est généralement de réduire les universitaires au silence. Cela dit, il peut y avoir d'autres situations plus inattendues. Ainsi, dans des situations de conflit armé, la liberté académique peut se développer dans des milieux où on ne l'attendait pas, alors qu'elle peut être soumise à des pressions diverses dans des contextes démocratiques, lorsque des contraintes économiques s'exercent ou lorsque des groupes hostiles à certains domaines de recherche, comme les études de genre, l'évolution ou les migrations, prennent le dessus.

69. Au niveau étatique, les ingérences peuvent passer par la législation, qui peut limiter l'autonomie des établissements de l'enseignement supérieur, par des restrictions budgétaires obéissant à une motivation politique et par des poursuites pénales d'organisations professionnelles. De plus, dans certains cas, l'État se rend complice des menaces lorsqu'il ne protège pas activement et explicitement les chercheurs menacés. Au

39. Ibid. annexe (paragraphe 1).

40. www.coe.int/en/web/education/globalforum.

41. <https://rm.coe.int/global-forum-declaration-global-forum-final-21-06-19-003-/16809523e5>.

42. La Déclaration de Bologne de 1999.

43. www.ehea.info/page-ministerial-conference-yerevan-2015.

44. www.ehea.info/media.ehea.info/file/2018_Paris/77/1/EHEAParis2018_Communique_final_952771.pdf.

niveau universitaire, les atteintes à l'autonomie peuvent prendre la forme d'une surveillance des cours au moyen d'enregistrements ou d'informateurs, d'un contrôle politique des crédits budgétaires, de comités de recherche et des associations étudiantes, ainsi que de restrictions d'accès à la documentation universitaire ou de la confiscation de dossiers de recherche. Enfin, au niveau individuel, elles comprennent la perte de poste, l'emprisonnement politique ou l'exil forcé⁴⁵. Là encore, l'absence de définition communément acceptée et d'instrument juridiquement contraignant empêche de sanctionner toute violation ou ingérence.

70. La recherche révèle que les établissements d'enseignement supérieur qui protègent le mieux la liberté académique occupent également les plus hautes positions dans les classements des universités mondiales⁴⁶. Paradoxalement, les classements universitaires ne mesurent que la qualité de la recherche en sciences naturelles, mais pas la qualité des institutions en tant que telles, y compris leur engagement en faveur de la liberté académique. Il est donc très fréquent que la réputation internationale des universités situées dans des pays qui violent largement la liberté académique n'en subisse pas la moindre conséquence négative. En un sens, ces classements rendent la suppression de la liberté pour les universitaires et les étudiants non seulement tolérable, mais parfois même payante. La communauté universitaire internationale devrait réellement s'inquiéter de l'incitation inversée produite par ces classements⁴⁷.

71. Il y a un manque flagrant de données internationales systématiques sur les violations de la liberté académique, ce qui empêche les chercheurs et les praticiens d'étudier ces phénomènes de manière plus approfondie. Jusqu'à très récemment, les classements des universités ne mesuraient pas la liberté académique. Les données existantes couvrent généralement la partie émergée de l'iceberg: les législations qui ne protègent pas suffisamment l'autonomie universitaire et les aspects les plus sombres du problème que sont l'emprisonnement des universitaires, les meurtres et les disparitions forcées⁴⁸.

72. Depuis de nombreuses années, le réseau Scholars at Risk anime un observatoire de la liberté académique (Academic Freedom Monitor), qui répertorie, évalue, suit et vérifie les incidents représentant une menace potentielle pour la liberté académique, classés en six grandes catégories. Les données relatives aux incidents ont cependant des limites critiques et ne permettent pas de brosser un tableau complet et représentatif des restrictions globales.

73. Enfin, les degrés et types d'atteinte à la liberté académique peuvent être très variables dans un même pays, par exemple selon les types d'établissements – privés ou publics, ruraux ou urbains, traditionnellement critiques à l'égard du gouvernement ou non – ou selon les disciplines – sciences naturelles ou sciences sociales, domaines d'étude établis ou plus nouveaux. Pour prendre l'exemple d'États autoritaires, les sciences sociales sont généralement soumises à un contrôle étroit de l'État, tandis que les sciences naturelles seront plus facilement exposées au pouvoir financier des grandes entreprises. Il est donc important d'évaluer l'intégrité de la communauté universitaire dans son ensemble. Il serait dangereux d'excuser ou de relativiser les ingérences dans certains domaines en arguant de la liberté dont jouissent les autres⁴⁹.

74. Le 26 mars 2020, le Global Public Policy Institute, l'Université Friedrich-Alexander d'Erlangen-Nuremberg, le réseau Scholars at Risk et le V-Dem Institute ont publié un nouvel Indice de la liberté académique (Academic Freedom Index – AFI), qui présente un ensemble tout nouveau de données chronologiques mondiales, basées sur des évaluations expertes provenant de 1 810 universitaires du monde entier. Ce nouvel indice est établi à partir de cinq indicateurs portant sur des éléments clés caractérisant l'état véritable de la liberté académique et codés par des experts, à savoir (1) la liberté de la recherche et de l'enseignement, (2) la liberté des échanges et de la diffusion universitaires, (3) l'autonomie institutionnelle, (4) l'intégrité des campus et (5) la liberté d'expression académique et culturelle. Dans la synthèse des données produite, cet indice est complété par d'autres indicateurs factuels, qui évaluent les engagements *de jure* des États pour la liberté académique au niveau (6) constitutionnel et (7) international, ainsi que (8) l'existence d'universités dans un pays donné. Au total, cette riche base de données comprend plus de 110 000 points d'observation.

75. Ce nouvel indice AFI évalue la liberté académique dans 144 pays et territoires sur une échelle de 0 à 1. Les cinq pays membres du Conseil de l'Europe les mieux classés sont le Portugal (0,971), la Lettonie (0,964), l'Allemagne (0,964), l'Estonie (0,957) et l'Autriche (0,948). Des États membres de l'Union européenne, la

45. Kinzelbach K., «Assessing Academic Freedom: Infringements and Their Severity», compte rendu du 12ème Forum sur l'internationalisation des sciences et sciences humaines, Berlin, 11-12 Novembre 2018, p. 12.

46. Karran T. et Mallinson L., «Academic Freedom and World-Class Universities: A Virtuous Circle?», Higher Education Policy, 2019.

47. Spannagel J. «Judging Universities by How Free They Are», Global Public Policy Institute, June 2019.

48. Kinzelbach K., «Assessing Academic Freedom: Infringements and Their Severity», p. 13.

49. Spannagel J., op. cit.

Hongrie est celui qui obtient la moins bonne note, avec 0,662. En fin de liste se trouvent la Fédération de Russie (à la 113^e place, avec une note de 0,364), la Turquie (135^e place avec 0,097) et l'Azerbaïdjan (137^e avec 0,086). Ces informations tombent à point nommé pour le présent rapport: elles placent les critiques exprimées durant nos auditions, et souvent réfutées par les membres représentant les pays les moins bien placés, dans une perspective équilibrée. Les cas individuels des États membres les moins bien classés sont traités dans l'annexe du présent rapport. La liste des violations dans ces pays est loin d'être complète; toutefois, elle sert à sonner l'alarme de la gravité du problème dans certains États membres, qui devrait être traitée d'abord et avant tout par les États concernés eux-mêmes et par les organismes internationaux tels que le Conseil de l'Europe, l'UNESCO, l'EEES/BFUG, l'AEU et d'autres.

10. L'impact de la pandémie de covid-19 sur la liberté académique

76. À l'heure où ce rapport est en cours de finalisation, la communauté mondiale est confrontée depuis des mois à une crise sanitaire provoquée par la covid-19. La pandémie a touché à la fois les étudiants et les établissements d'enseignement supérieur, posant des défis complexes et sans précédent, exigeant que l'enseignement supérieur devienne plus souple et adaptable tout en repensant à la façon dont il aborde la prestation et le recrutement en matière d'éducation.

77. Les universitaires, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des universités, jouent un rôle essentiel dans la prise en compte des dimensions épidémiologiques, économiques, politiques, sociales et culturelles de la réponse à la crise. À l'étape initiale, l'ingérence délibérée dans la diffusion des données et la déformation délibérée de l'information semblent avoir contribué à des réponses retardées et désordonnées. Dans les pays où la liberté académique et la liberté d'expression sont plus élevées, les chercheurs et les experts médicaux diffusent plus efficacement des informations fiables⁵⁰. La situation démontre l'importance de la coopération et de la transparence entre les scientifiques et les universitaires pour trouver des solutions efficaces à la pandémie. Comme l'a récemment noté le groupe de travail sur le suivi du BFUG, la protection des valeurs sociétales et académiques fondamentales est actuellement une condition pour trouver un chemin afin d'interagir et de vivre ensemble à l'avenir⁵¹.

78. La crise a mis en évidence diverses questions, que ce soit de nouvelles formes (en ligne) d'enseignement et d'apprentissage, qui doivent être de qualité, une mobilité transfrontalière pleinement reconnue ou la garantie de mesures de sécurité adéquates pour la réouverture des institutions, tout en assurant l'équité et l'égalité des chances pour tous, et en particulier pour les groupes d'étudiants les plus vulnérables⁵². Toutes ces questions affectent l'élaboration des politiques et le financement de l'enseignement supérieur, et passent de la planification d'urgence à court terme aux discussions sur le futur modèle de l'enseignement supérieur international.

79. Bien que le déclenchement de la pandémie ait été à bien des égards perturbateur pour l'ensemble du secteur de l'enseignement supérieur, aggravé par le fait qu'il ait dû mettre en œuvre les réglementations et recommandations gouvernementales en constante évolution, il a également été un catalyseur de changements durables et positifs, encourageant la créativité et l'innovation. Les établissements d'enseignement supérieur ont dû s'adapter du jour au lendemain aux nouvelles exigences; intégrer l'apprentissage en ligne dans les cours existants, créer de nouveaux cours en ligne et adopter de nouvelles plateformes et processus en ligne pour soutenir ces changements soudains. Plus particulièrement, l'épidémie a accéléré le développement des capacités d'apprentissage en ligne des établissements et modifié la façon dont les établissements communiquent leurs capacités et leur réputation aux étudiants⁵³.

80. Les universitaires s'entendent pour dire que la communication en ligne peut remplacer et compléter certaines parties des conférences régulières et améliorer le rendement des étudiants. En même temps, ils s'accordent à dire que l'interaction en personne est une composante inestimable et irremplaçable de l'enseignement et de l'apprentissage. Les universités se rendent compte que l'éducation en ligne n'est pas un

50. Kinzelbach K., Saliba I. et al, Free Universities: «Putting the Academic Freedom Index Into Action», Scholars at Risk Network and Global Public Policy Institute report, March 2020.

51. Groupe de travail 1 sur le suivi, [Rapport sur la mise en œuvre du processus de Bologne](#), réunion BFUG LXXI, juin 2020.

52. BFUG_HR_UA_71_8_Sessions parallèles COVID-19, [Document d'information sur les implications du COVID-19 pour le processus de Bologne](#).

53. «What Opportunities and Challenges does Online Learning Present to the Admissions Office During COVID-19 and Beyond», QS Publications, juillet 2020.

processus «prêt à porter». L'éducation en ligne va bien au-delà de la numérisation du matériel et des activités sur le campus. Au lieu de cela, elle nécessite une planification minutieuse et un investissement substantiel de ressources⁵⁴.

81. En outre, parmi tous les autres défis, il devrait être garanti à tout prix que les nouvelles formes de numérisation de l'enseignement supérieur ne conduisent pas à de nouvelles atteintes à la liberté académique et à l'autonomie institutionnelle. Avec des institutions entières en ligne, un dossier numérique de discussions en classe et une bureaucratie déjà en place pour punir les individus pour leurs points de vue, l'impact négatif potentiel sur le dialogue libre et ouvert, et par conséquent sur l'apprentissage des étudiants, le bien-être émotionnel, la maturation et le gain cognitif, est immense. Les opportunistes politiques peuvent facilement exploiter ces éléments permanents et décontextualisés contre leurs adversaires.

82. L'espace hautement interactif de la salle de classe ne devrait pas être le lieu où tout ce que disent les étudiants se trouve sur un serveur administré par l'établissement, quel que soit le degré de sécurité supposé de ce serveur. Les étudiants, tout comme les professeurs, ont besoin de garanties concrètes et crédibles que la salle de classe ne deviendra pas comme Twitter, où une déclaration peut devenir virale, ruiner une carrière et être conservée de manière permanente⁵⁵.

83. Dans ce contexte, à mesure que les campus universitaires rouvrent leurs portes, il est non seulement important que les universités apprennent les unes des autres et partagent leurs idées et leurs points de vue sur la façon d'offrir une éducation de manière sûre et efficace, mais aussi renforcent les compétences en matière de culture démocratique dans l'environnement numérique. Il est également nécessaire de mettre à jour les politiques de liberté d'expression pour tenir compte de la nature numérique à l'ère de la pandémie.

11. Remarques finales et voies à suivre

84. La protection constitutionnelle et juridique de droit de la liberté académique varie considérablement d'un État membre du Conseil de l'Europe à l'autre, de même que le niveau de protection normative de fait. En outre, il n'existe ni base conceptuelle convenue ni législation internationale protégeant la liberté académique. Des violations de la liberté académique de fait sont commises, malgré la protection juridique. De plus, il y a un manque considérable de connaissance par les universitaires de leurs droits en matière de liberté académique.

85. Ce rapport met en lumière deux faits importants:

- Premièrement, il existe de graves lacunes dans la protection de droit de la liberté académique, aggravées par un niveau de violation élevé de fait, qui ne se heurtent à aucune opposition dans la mesure où peu d'universitaires connaissent leurs droits en la matière.
- Deuxièmement, les procédures formelles des organisations chargées de traiter les violations de la liberté académique dans les États membres du Conseil de l'Europe et au-delà sont très lentes et souvent peu concluantes sur le plan des résultats.

86. Le Conseil de l'Europe n'a pas pour objectif de remédier aux défaillances de l'actuel système de suivi de l'UNESCO, qui semble inadapté. En outre, il n'est pas certain qu'une version rajeunie dudit système réponde aux besoins spécifiques du Conseil de l'Europe.

87. Les décideurs politiques envisagent donc de créer un nouveau mécanisme de suivi dans le cadre du Conseil de l'Europe et de l'EEES/processus de Bologne, pour mieux protéger la liberté académique dans la région. Ce projet pourrait réussir grâce à une coopération multidimensionnelle avec toutes les parties prenantes, notamment avec les universitaires et les étudiants, en s'appuyant sur les forces des différentes organisations participantes, et en complétant leurs travaux avec d'autres études empiriques, comme l'Indice de liberté académique, qui constitue un nouvel outil d'évaluation utile de portée mondiale.

88. Le Conseil de l'Europe pourrait contribuer à la réussite du processus en s'appuyant sur au moins trois de ses points forts en matière d'activité normative en Europe et au-delà.

89. Premièrement, il devrait intensifier son rôle en matière de collecte d'informations en s'appuyant sur ses réseaux et experts nationaux. De nombreux travaux ont déjà été entrepris pour examiner la protection constitutionnelle/législative de droit et développer des instruments de recherche pour mesurer la protection

54. Tsiligiris V., «Towards a Global Delivery Model for International Higher Education», *University World News*, 21 août 2020.

55. Poliakoff M., «What Will Covid-19 Mean For Academic Freedom», *Forbes*, 21 avril 2020.

normative de fait de la liberté académique dans les États membres de l'Union européenne, qui pourrait être étendue à tous les États membres du Conseil de l'Europe et de l'EEES. Il serait ainsi possible de développer un «baromètre» de la liberté académique en Europe, qui pourrait aisément être mis à jour, chaque année, à la lumière des modifications apportées à la législation.

90. Deuxièmement, le Conseil de l'Europe devrait se concerter avec les États membres pour développer un répertoire des droits académiques en Europe, afin de diffuser à l'intention de tous les universitaires des conseils juridiques et de meilleures informations leur permettant de protéger leurs droits en matière de liberté académique.

91. Troisièmement, le Conseil de l'Europe dispose depuis longtemps d'une expertise en matière de contrôle de l'application des traités. Ce rôle moteur devrait être mis à profit, dans le cadre des travaux du Comité directeur de la politique et de la pratique en matière d'éducation (CDPPE), pour déterminer quelles seraient les attributions, les responsabilités et la structure organisationnelle et opérationnelle les plus appropriées et les plus efficaces d'un organe chargé (entre autres) de surveiller les violations de la liberté académique de droit et de fait, et, lorsque des violations sont commises, de rétablir rapidement la liberté académique dans les universités des États membres du Conseil de l'Europe.

92. En ce qui concerne la protection de droit, le CDPPE devrait être encouragé à aider le Conseil de l'Europe à rédiger une Convention sur la liberté académique ou envisager l'élaboration d'un protocole additionnel sur la liberté académique à la Convention européenne des droits de l'homme (STE No. 5). En ce qui concerne la protection de la liberté académique de fait, l'intention serait de:

- surveiller les violations de la liberté académique dans les États membres du Conseil de l'Europe;
- faire des recommandations au Comité des Ministres sur des mesures de réparation;
- élaborer des matériels de soutien à l'usage des différents pays et organiser des ateliers et des séminaires.

93. Il me semble tout à fait approprié et pertinent que les États membres du Conseil de l'Europe s'engagent de façon proactive et déterminée dans la défense de la liberté académique. En outre, il est probable que toute initiative prise par le Conseil de l'Europe pour protéger la liberté académique aura une crédibilité et une résonance politiques mondiales, et sera appréciée (voire imitée) dans le monde entier.

94. Enfin, les instances parlementaires internationales ont également un rôle à jouer en aidant les parlements nationaux à améliorer la qualité et la compétitivité de l'enseignement supérieur dans leurs pays. En cas d'insuffisances graves, les parlements nationaux devraient assumer leur fonction de contrôle et ouvrir des enquêtes sur la ou les causes des violations et élaborer les mesures nécessaires pour y remédier. Ce processus ne devrait donc pas ignorer la dimension parlementaire. L'objectif du présent rapport est précisément de contribuer aux discussions de la conférence ministérielle de l'EEES qui aura lieu à Rome du 18 au 20 novembre 2020. Toutefois, l'Assemblée parlementaire elle-même devrait jouer un rôle de suivi plus permanent en incluant la liberté académique et l'autonomie dans le processus de suivi périodique systématique des obligations et des engagements des États membres, même avant que l'Organisation n'adopte un instrument juridique à cet égard, et, en particulier, inclure la situation de la liberté et de l'autonomie académiques dans la préparation en cours de rapports sur l'Azerbaïdjan, la Hongrie, la Fédération de Russie et la Turquie.

Annexe – Violations de la liberté académique et de l'autonomie institutionnelle dans les États membres du Conseil de l'Europe

1. Nous présentons ci-dessous des exemples de pays qui affichent un certain retard en matière de protection de la liberté académique et de l'autonomie institutionnelle.

Hongrie

2. En Hongrie, le recul de la liberté académique a commencé avec les modifications apportées à la loi sur l'enseignement supérieur, connue sous le nom de «Lex CEU», visant l'Université d'Europe centrale (CEU), université privée financée par George Soros et accréditée aux États-Unis⁵⁶. Le 6 octobre 2017, la Commission de Venise a publié son avis définitif sur la «Lex CEU», dans lequel elle indiquait que cette loi est foncièrement compatible avec les pratiques en vigueur en Europe mais que les conditions qu'elle fixe posent «un grave problème» pour les universités étrangères établies en Hongrie⁵⁷. Elle reconnaît qu'il appartient à l'État hongrois, faute de normes ou de modèles européens unifiés en la matière, de définir et de réexaminer périodiquement le cadre réglementaire le plus approprié applicable aux universités étrangères sur son territoire et de veiller à l'améliorer. En outre, il appartient aux autorités hongroises de déterminer quand ce cadre doit, le cas échéant, être mis à jour et adapté aux nouveaux défis. Elle relève toutefois que la CEU semblait être la seule des 24 universités étrangères présentes en Hongrie qui serait gravement affectée par cette loi, ce qui amène à penser que le Gouvernement hongrois n'en a pas après les universités étrangères présentes en Hongrie en tant que telles, mais qu'il a un contentieux avec la CEU, laquelle est intervenue dans la campagne du gouvernement pour les élections législatives de 2018.

3. Cela dit, les obstacles que le Gouvernement hongrois met à l'activité de la CEU dans le pays ne constituent pas le seul cas de ce genre. Récemment, l'Académie des sciences hongroises a pratiquement perdu ses instituts de recherche. De nombreux chercheurs hongrois ont quitté le pays en raison des restrictions à la liberté académique⁵⁸. Le gouvernement poursuit une approche néolibérale de la science et remet en question l'importance des sciences humaines; le nombre de places qui leur est réservé dans les universités a été réduit. Les études de genre ont été bannies de la liste des programmes de maîtrise approuvés par décret gouvernemental. Il n'est plus possible d'ouvrir de nouveaux cours et il est pratiquement impossible d'avoir des programmes communs avec d'autres universités hors de Hongrie. Les cours sont reconnus seulement s'ils figurent sur une liste publiée tous les deux ans par le ministère. Des universités ont été fusionnées ou fermées sur des coups de tête du ministre. La propriété de sept universités publiques a été transférée à des fondations privées, dont le conseil d'administration est nommé par le ministre et ne compte aucune personnalité universitaire^{59,60}. Les recteurs d'université sont désormais nommés par le gouvernement. L'Académie des sciences est elle aussi sous contrôle politique et son indépendance n'est plus garantie. Son budget pour 2019 a été réduit et le versement de 50 % des crédits budgétaires est assujéti à certaines conditions⁶¹.

Fédération de Russie

4. La Fédération de Russie fait partie des pays qui se distinguent par de nombreuses atteintes à la liberté académique, notamment par les attaques contre les études de genre⁶². L'Université européenne basée à Saint-Petersbourg (EUSP) s'est vu retirer son agrément en 2016⁶³ à la suite d'une série de plaintes déposées contre elle, et notamment contre les études de genre, par un politicien de premier plan⁶⁴. Il a été proposé aux deux cents étudiants qui étaient inscrits à l'EUSP de poursuivre leurs études dans d'autres universités⁶⁵.

56. La CEU forme des étudiants de toute l'Europe centrale et orientale depuis 1991. Ses programmes en sciences sociales et en droit sont très appréciés.

57. [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)022-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)022-f).

58. Exposé du professeur Liviu Matei, Recteur de l'Université d'Europe centrale, à la réunion de la commission du 3 octobre 2019.

59. J'ai présenté des amendements aux projets de loi concernés afin que les sénats universitaires disposent d'office de sièges aux conseils d'administration de ces fondations. Ces amendements ont tous été rejetés par le Parlement hongrois.

60. Ce transfert a déclenché des protestations au sein de la communauté universitaire, le cas le plus médiatisé ayant été celui de l'Université des Arts du théâtre et du film de Budapest (SZFE), dont le sénat et la direction ont démissionné, invoquant leur perte d'autonomie et de «tous les pouvoirs essentiels».

61. Exposé de M. Máté László Botos, Président de la commission des sciences humaines de la Conférence des recteurs de Hongrie, à la réunion de la commission du 12 décembre 2018.

62. Cette situation s'explique par le rôle croissant de l'Église orthodoxe russe du patriarcat de Moscou, qui s'efforce constamment de renforcer la place de la «spiritualité» dans l'éducation en s'appuyant sur la «culture orthodoxe».

63. https://eu.spb.ru/en/news?filter_57=whats_up_with_eusp.

Faute d'agrément, cette université a eu pendant plus d'un an le statut d'institut de recherche et n'était pas autorisée à accueillir de nouveaux étudiants, ni à exercer des activités d'enseignement. En août 2018, elle a obtenu un nouvel agrément et a pu reprendre ses activités d'enseignement.

5. Autre victime de cette politique du Service fédéral de contrôle de l'éducation et de la science, la Moscow School of Economic and Social Sciences (Chaninka), qui s'est vu retirer son habilitation pour des motifs purement imaginaires⁶⁶.

6. Globalement, les organisations professionnelles et scientifiques indépendantes ont commencé à souffrir surtout à partir de l'adoption de la loi dite «sur les agents de l'étranger», qui a marqué le déclenchement d'un contrôle idéologique sur la science. Le 13 juillet 2019, le ministère russe de l'Éducation et de la Science a émis de nouvelles règles, qui imposent aux universitaires russes travaillant dans des institutions relevant du ministère d'obtenir son approbation pour toute réunion avec des étrangers. En vertu de ces règles, les institutions russes sont tenues de notifier ces réunions au ministère cinq jours à l'avance; les réunions doivent se tenir en présence d'au moins deux universitaires russes, qui devront en présenter un rapport écrit, accompagné d'une copie scannée des passeports de leurs interlocuteurs étrangers⁶⁷.

7. Le réseau Scholars at Risk a aussi signalé d'autres ingérences, comme l'interdiction de certains sujets de recherche, et le concept flou de contrôle du milieu universitaire. Un autre exemple est la restructuration des instituts de l'Académie des sciences russe, à l'issue de laquelle certaines institutions ont été fusionnées de manière artificielle. Un cas de figure plus délicat est celui des scientifiques accusés d'espionnage et de trahison. L'un des derniers exemples en date est celui de Vladimir Goluber; ce chercheur de l'Institut panrusse de recherche scientifique en physique expérimentale est poursuivi pour avoir divulgué des informations secrètes lors d'une conférence à Prague, alors que toutes les données présentées dans son rapport étaient déjà dans le domaine public avant sa communication⁶⁸.

8. Bien que l'autonomie institutionnelle soit garantie par la loi en Fédération de Russie, elle se caractérise généralement par une indépendance décisionnaire très restreinte pour les questions relatives au développement et à l'avenir des institutions elles-mêmes. Si l'université ne remplit pas l'objectif politique, elle s'expose à toute une série de difficultés organisationnelles pouvant aller de problèmes d'ordre financier à la perte de l'autorisation d'enseignement ou de l'accréditation des diplômés⁶⁹.

9. Toutes les protestations, qu'elles soient politiques ou civiles, peuvent conduire au licenciement, voire à des poursuites pénales, lesquelles ont été rendues plus faciles par les modifications apportées à la loi sur les rassemblements, défilés et manifestations. Mais les manifestations contre les bas salaires et la surcharge de travail ne sont pas les seules à entraîner des licenciements. Ainsi, le doyen de l'Académie d'État Timiriazev de Moscou (université agricole d'État) a été renvoyé pour avoir protesté contre la construction de bâtiments sur les terres expérimentales de l'académie et les étudiants qui le soutenaient ont été emmenés au poste. La police a clairement intimidé les étudiants qui ont organisé des piquets pour protester contre le renvoi du doyen⁷⁰.

10. Enfin, la Fédération de Russie exploite l'enseignement international à des fins politiques. Ainsi, elle ne se contente pas de soutenir des programmes d'enseignement supérieur dans des États post-soviétiques, elle exerce aussi activement une influence dans des États non reconnus. Dans les faits, l'université de Tskhinvali, en Ossétie du Sud, région de Géorgie occupée par la Russie, fonctionne comme une institution russe. Actuellement, l'université de Donetsk, située dans la république populaire autoproclamée de Donetsk, dans l'est de l'Ukraine, est accréditée par la Fédération de Russie, qui est le seul pays à reconnaître les diplômes délivrés par les universités de Donetsk et de Louhansk, toutes deux situées dans les régions occupées de l'est de l'Ukraine⁷¹, sans parler des universités de Crimée.

64. Cette université délivre des maîtrises et des doctorats en sciences sociales et en lettres depuis 1994. Selon des responsables de l'EUSP et les médias, cette procédure a été engagée à la suite des plaintes déposées contre l'EUSP par Vitaly Milonov, responsable politique de premier plan, dont l'une visait le programme d'études de genre, qualifiées d'études «répugnantes», «factices», voire «illégales». Ces plaintes ont débouché sur une enquête pour diverses infractions de nature technique, comme l'absence de salle de sport ou le fait qu'il n'y ait pas de brochures de prévention contre l'alcoolisme.

65. www.kommersant.ru/doc/3712224.

66. Dubrovskiy D., «Academic Freedom in Russia: Between the Scylla of Conservatism and the Charybdis of Neoliberalism», 5 mars 2018.

67. «Russia: Rules for Academic Meetings Undermine Freedom and Scholarship», Freedom House communiqué de presse, 14 août 2019.

68. Potapova E., «Who is to Blame for the Lack of Academic Freedom in Russia?», 28 mai 2019.

69. Idem.

70. Dubrovskiy D., op. cit.

Turquie

11. En Turquie, de nombreuses atteintes à la liberté académique et à l'autonomie des universités ont été commises sur la base de décrets d'urgence publiés après la tentative avortée de coup d'État de l'été 2016. En août 2017, plus de 7 000 membres du personnel de l'enseignement supérieur ont été démis de leurs fonctions et se sont vu interdire tout déplacement à l'étranger⁷², 294 étudiants ont été renvoyés de leurs universités turques alors qu'ils étudiaient à l'étranger, tandis que plus de 60 000 étudiants ont été touchés par des fermetures d'universités ordonnées par l'État. Au moins 990 universitaires, personnels des universités et étudiants ont été placés en détention ou arrêtés, souvent au mépris des règles de procédure ou sans enquête préalable sérieuse⁷³. De plus, 15 universités privées ont été fermées et des centaines d'universitaires et d'étudiants ont été placés en détention par les autorités turques⁷⁴.

12. D'après Human Rights Watch, le licenciement d'un grand nombre d'universitaires en vertu des décrets spéciaux ne reposait sur aucun élément établissant une présomption de faute, aucune justification individualisée ni aucun motif clair⁷⁵. Du fait de ces licenciements, plusieurs cours sont restés sans enseignant, des projets de recherche ont été interrompus ou abandonnés et les étudiants ont perdu leurs directeurs de thèse et les personnes chargées d'encadrer leur formation. Les autorités poursuivent aussi les étudiants militants. Elles ont arbitrairement confisqué les passeports d'universitaires turcs et annulé le permis de travail d'universitaires non turcs à cause de leur soutien à la pétition «Universitaires pour la paix», qui appelait à la fin des violences dans le Sud-Est de la Turquie⁷⁶.

13. Dans un arrêt rendu en 2018 par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Kula c. Turquie* à la suite d'une requête déposée par un professeur de l'Université de Mersin qui avait fait l'objet d'une sanction disciplinaire pour avoir participé à une émission télévisée sans l'autorisation de ses supérieurs, la Cour a jugé que cette sanction constituait une atteinte à son droit à la liberté d'expression (violation de l'article 10) et que la sanction n'avait pas été motivée.

14. Bien que ce jugement ait influencé deux décisions marquantes rendues en 2019 par la Cour constitutionnelle turque au sujet de neuf universitaires signataires de l'appel «Universitaires pour la paix»⁷⁷, les licenciements sommaires massifs d'universitaires sans procès et l'ingérence de représentants de l'État dans la recherche universitaire sur des sujets controversés ont créé un climat général de peur et d'autocensure et contreviennent à l'obligation de la Turquie de respecter et protéger la liberté académique et la liberté d'expression en vertu du droit des droits de l'homme⁷⁸.

71. Dubrovskiy, D., «Academic Rights in Russia and the Internationalization of Higher Education», American Association of University Professors,

72. Scholars at Risk, Free to Think 2017, «Anti-democratic trends driving increased attacks on higher education worldwide», p. 15.

73. Scholars at Risk, *ibid.*, p.12.

74. www.universityworldnews.com/article.php?story=20170930043350133.

75. Human Rights Watch: www.hrw.org/news/2018/05/14/turkey-government-targeting-academics.

76. Le 29 juin 2020, Tuna Altinel, mathématicien à l'Université Lyon-1 en France depuis 1996 et signataire de la lettre «Universitaires pour la paix», a informé le public turc que les autorités turques ne lui avaient pas encore restitué son passeport, bien qu'il ait été acquitté de toutes les charges portées contre lui en janvier 2020. Son passeport lui avait été confisqué le 12 avril 2019 et des poursuites judiciaires avaient été engagées contre lui au titre de la loi antiterroriste. Après la décision historique rendue par la Cour constitutionnelle en juillet 2019, il a été acquitté de toutes les charges portées contre lui en janvier 2020 et aucune restriction de voyage ne lui a été imposée. Le réseau Endangered Scholars Worldwide condamne cette confiscation arbitraire du passeport de M. Altinel et de nombreux autres signataires de la pétition «Universitaires pour la paix» et la restriction de leurs libertés et droits fondamentaux. Il demande la restitution immédiate de leurs passeports et le rétablissement de leurs droits et libertés protégés en vertu de la constitution et du droit international.

77. Dans une lettre au rapporteur datée du 7 février 2020, Kamil Aydın, membre de la délégation turque auprès de l'Assemblée, a mentionné deux décisions de la Cour constitutionnelle améliorant la situation de la liberté académique dans le pays. Le 10 avril 2019, un jugement a annulé la disposition stipulant que les universitaires devaient être tenus responsables de tous les actes énumérés dans la loi n° 657 (sur les agents publics), la Cour estimant que les universités jouissent d'une autonomie scientifique et administrative et que leur statut diffère de celui des autres autorités publiques. La Cour constitutionnelle a également annulé la disposition autorisant le président du Conseil de l'enseignement supérieur à ouvrir des enquêtes directes contre des universitaires. Le 26 juillet 2019, la Cour, saisie par dix universitaires signataires de l'appel pour la paix, a conclu à la violation de la liberté d'expression garantie par la Constitution. Elle a estimé que cette pétition devait être considérée comme relevant de la liberté académique étant donné que près de 2 200 universitaires l'avaient signée.

78. www.hrw.org/news/2018/05/14/turkey-government-targeting-academics.

15. Le 17 avril 2020, la loi portant modification de la loi sur l'enseignement supérieur et de certaines autres lois, qui avait été invalidée par la Cour suprême turque en 2019, a été remise en vigueur, permettant au Conseil de l'enseignement supérieur de licencier des universitaires pour propagande en faveur d'une organisation terroriste. Le motif de «propagande en faveur d'une organisation terroriste» est le prétexte le plus fréquemment utilisé pour limiter la liberté d'expression en Turquie. Cette nouvelle loi va clairement à l'encontre des principes de liberté académique et renforce l'ambiance de travail répressive et prohibitive.

Azerbaïdjan

16. En Azerbaïdjan, les autorités ont longtemps restreint la liberté académique. Des incidents récents ont fait écho aux événements survenus en Turquie, avec le renvoi de 50 professeurs turcs de l'université pour leurs liens prétendus avec le mouvement de Fethullah Gülen.

17. Le réseau Endangered Scholars Worldwide a fait part de ses vives préoccupations au sujet de la détention arbitraire d'étudiants, d'universitaires et de journalistes qui avaient exercé pacifiquement leurs droits à la liberté académique, à la liberté d'expression et à la liberté d'association⁷⁹.

18. Le 1^{er} juin 2020, six étudiants protestant contre les frais de scolarité dans les universités publiques et souhaitant remettre leur pétition au ministre ont été arrêtés dans les locaux du ministère de l'Éducation et placés en garde à vue. Cinq ont été relâchés plus tard, mais un étudiant en journalisme de l'Université de Bakou, âgé de 18 ans, et chef de l'organisation étudiante Rüstəm İsmayilbeyli, a été emprisonné⁸⁰.

19. Les tensions continues et les pressions exercées par le gouvernement sur toute voix dissidente en Azerbaïdjan ont un effet profondément déstabilisant sur la liberté académique et représentent une grave menace pour l'enseignement supérieur à l'échelle internationale.

Roumanie⁸¹

20. En Roumanie, l'enseignement supérieur des minorités en hongrois pose problème; il est dispensé de manière restrictive et ne couvre pas les domaines techniques. La Hongrie n'a donc d'autre choix que de répondre à ce besoin en créant des universités privées.

21. La loi sur l'éducation nationale adoptée en 2011 dispose que les minorités nationales reçoivent un enseignement dispensé dans des établissements d'enseignement supérieur multiculturels et multilingues, où des sections/filières dédiées devront être créées et organisées en départements. Malgré les demandes répétées des enseignants et des étudiants, aucun département de hongrois n'a été créé à l'Université de médecine et de pharmacie de Târgu Mures⁸². La direction de l'université ne fait rien pour assurer les conditions de fonctionnement de l'enseignement en hongrois, ce qui a conduit en 2020 à la diminution du nombre d'inscriptions en médecine de 200 à 120 étudiants par an.

22. En 2019, les examens en hongrois, qui étaient organisés de manière autonome et fonctionnaient bien, ont été interdits. Les enseignants hongrois sont maintenant obligés de traduire toutes les épreuves à partir du roumain et d'utiliser la bibliographie roumaine. Ces dispositions sont totalement contraires à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148) ratifiée par la Roumanie en 2008.

79. www.endangeredscholarsworldwide.net/post/18-year-old-student-imprisoned-in-azerbaijan-for-demanding-free-education.

80. Selon certaines sources, il aurait été torturé en détention et aurait entamé une grève de la faim pour obtenir sa libération et être disculpé de toutes les accusations portées contre lui.

81. D'après l'indice de liberté académique, la Roumanie occupe le 22^e rang des 23 pays de l'Union européenne observés dans cette étude. Les informations ci-dessous ont été reçues lors de la visite du rapporteur en Roumanie, les 26 et 27 novembre 2019.

82. L'Université de Târgu Mures a été créée en 1945 par décret royal roumain en tant qu'établissement d'enseignement supérieur entièrement hongrois afin de répondre aux besoins de la minorité hongroise. Après des décennies de transformations, la proportion d'étudiants et de personnel hongrois est désormais inférieure à 20%. Seuls les cours théoriques sont autorisés en hongrois; toutes les activités pratiques, qui représentent plus des deux tiers du temps total d'enseignement, doivent obligatoirement être en roumain.