

CI - 029M  
C.P. – P.L. 59  
Prévention et lutte  
contre les  
discours haineux

**MÉMOIRE DE LA FEEP SUR LE PROJET DE LOI N° 59 CONCERNANT LA  
PRÉVENTION ET LA LUTTE CONTRE LES DISCOURS HAINEUX ET LES  
DISCOURS INCITANT A LA VIOLENCE**

**Mémoire présenté à la Commission des institutions**

SEPTEMBRE  
2015

 **Fédération des établissements  
d'enseignement privés**

*Savoir réussir*

Tous droits réservés.

Il est interdit de reproduire, d'enregistrer ou de diffuser, en tout ou en partie, le présent ouvrage par quelque procédé que ce soit, électronique, mécanique, photographique, sonore, magnétique, sans avoir obtenu au préalable l'autorisation écrite de l'éditeur (Cadre).

Dépôt légal  
ISBN à venir



## TABLE DE MATIERES

---

<b>AVANT-PROPOS</b>	5
<b>ÉLÉMENT 1 : DÉFINITION DES TERMES UTILISÉS</b>	6
Recommandation 1	6
<b>ÉLÉMENT 2 : EXCLUSION DE LA NOTION EDUCATIVE</b>	7
Recommandation 2	8
Recommandation 3	8
<b>ÉLÉMENT 3 : PROCESSUS ADMINISTRATIF LOURD ET IRRÉVERSIBLE</b>	9
Recommandation 4	10
<b>ÉLÉMENT 4 : PARUTION D'UNE LISTE DES PERSONNES AYANT FAIT L'OBJET D'UNE DÉCISION DU TRIBUNAL</b>	11
Recommandation 5	11
Recommandation 6	11
<b>ÉLÉMENT 5 : DISPONIBILITÉ DES RESSOURCES HUMAINES A LA CDPDJ</b>	12
Recommandation 7	41
<b>ÉLÉMENT 6 : MODIFICATIONS PROPOSÉES A LA LOI SUR L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ</b>	13
Recommandation 8	14
<b>CONCLUSION</b>	15



## AVANT-PROPOS

Avant d'entamer son analyse du projet de loi 59, *Loi édictant la Loi concernant la prévention et la lutte contre les discours haineux et les discours incitant à la violence et apportant diverses modifications législatives pour renforcer la protection des personnes*, la Fédération des établissements d'enseignement privés tient à exposer sa position à l'égard de la proposition du gouvernement québécois. La Fédération a des réserves importantes quant au projet de loi tel que présenté en juin dernier.

La Fédération est bien consciente que le phénomène de la radicalisation est en croissance dans notre société. D'ordre mondial, ce mouvement vient percuter nos valeurs profondes et nos enjeux de société. Il dérange la stabilité que le monde moderne a mise en place au cours des dernières décennies.

Pour tout être humain, le respect des droits et de la liberté d'expression constitue un élément primordial de son épanouissement, de son bien-être et du respect de ses choix individuels. L'équilibre entre ces choix individuels et le respect de l'environnement sociétal demeure extrêmement fragile. En cas d'instabilité, l'intervention qui doit être posée doit être appropriée et bien dosée.

C'est dans ce contexte et à la lumière de son expertise en éducation que la Fédération se prononce. **Tel qu'énoncé, ce projet de loi pourrait nuire à l'éducation des jeunes en érigeant des barrières qui entraveraient le travail des éducateurs et des administrateurs scolaires.**

Ce projet de loi risque d'avoir un impact négatif sur l'environnement scolaire en créant une atmosphère défavorable à la collaboration et à l'engagement des professionnels. Conséquemment, non seulement il ne permettra pas d'atteindre les objectifs, soit l'éradication de la radicalisation, mais en plus il nuirait à ceux-là mêmes qui ont un rôle clé à jouer pour prévenir la radicalisation auprès des jeunes.

L'analyse qui suit présente les points qui, selon notre connaissance du milieu scolaire, nuiraient aux démarches éducatives auprès des jeunes qui fréquentent un établissement scolaire. Ces points se retrouvent principalement dans la partie I du projet de loi, qui interpelle directement le secteur de l'éducation dans son rôle et ses pratiques. En ce qui a trait à la partie II du projet de loi, la Fédération laisse le soin aux différents experts de ce domaine d'analyser et de commenter les mesures proposées.

La Fédération a d'importantes réserves quant au projet de loi tel que présenté en juin dernier.

Le milieu de l'éducation a un rôle clé à jouer pour prévenir la radicalisation. Malheureusement, le projet de loi, tel que formulé, vient limiter sa capacité à agir.

## ÉLÉMENT #1 : DÉFINITION DES TERMES UTILISÉS

La Fédération déplore le fait que le projet de loi ne définisse pas, d'entrée de jeu, les termes « discours haineux » et « discours incitant à la violence ». Il est primordial avant toute chose de bien définir ces termes et leur portée afin d'identifier les situations problématiques. Toute ambiguïté sur l'interprétation et la compréhension de ces termes aura des incidences majeures sur les interventions éducatives et administratives que les gens du milieu scolaire devront faire. Ce manque laisse place à la subjectivité et à une application chaotique des différentes dispositions de la loi.

Il est du devoir des responsables juridiques d'étudier les extraits jurisprudentiels pour en définir le contenu. Également, il faut corroborer les définitions des extraits soulevés avec les autres lois existantes, d'autant plus que le droit pénal a été forgé de telle sorte que les articles 318 et 319 du Code criminel<sup>1</sup> encadrent déjà cette notion. Un tel exercice permettrait ainsi aux tribunaux et aux différents intervenants dans un contexte précis d'appliquer de manière objective les dispositions d'une telle loi. Compte tenu de la complexité de distinguer entre l'intention et la conclusion de la tenue de tels propos, il est impératif d'avoir une définition claire et objective de ce qu'on entend par « discours haineux » et « discours incitant à la violence ».

À ce sujet entre également dans l'équation la complexité à distinguer la liberté d'expression de la tenue d'un discours haineux ou d'un discours incitant à la violence. Sans définitions précises, la différence entre ces deux concepts demeure floue. Ceci laisse place à une gamme d'interprétations et d'applications qui pourraient avoir de lourdes conséquences pour les gens impliqués.

### Recommandation 1

Fournir une définition claire des termes « discours haineux » et « discours incitant à la violence » qui soit cohérente avec les autres lois pertinentes.

---

<sup>1</sup> Code criminel – Loi du Canada, articles 318 et 319

## ÉLÉMENT #2 : EXCLUSION DE LA NOTION ÉDUCATIVE

À la lecture des articles 2 et 22 du projet de loi, on constate que seuls les médias sont aptes à rapporter des propos haineux afin d'informer le public. Le milieu éducatif devrait avoir ce même pouvoir afin d'être en mesure d'enseigner des notions fondamentales, par exemple en histoire, en monde contemporain, en éthique et culture religieuse ou en philosophie.

L'objectif de cet ajout serait de protéger les enseignants et les éducateurs du milieu scolaire qui utiliseraient de tels propos afin d'illustrer, de discuter ou bien de démontrer des exemples précis. Imaginons seulement l'enseignant en histoire qui désire illustrer les propos tenus par Adolf Hitler dans les années 1930 au sujet des juifs. Afin de soulever des questionnements et animer une discussion en classe pour faire réfléchir ses élèves, pourrait-il mettre en évidence l'une de ses déclarations? Un enseignant qui discute de la guerre civile au Rwanda pourrait-il citer certains propos tenus par l'un ou l'autre des chefs?

Le projet de loi, tel que formulé, semble empêcher les professionnels de l'éducation d'utiliser certains outils pédagogiques. Il aurait pour effet de bloquer différentes portes à la discussion de groupe. Ainsi, le champ d'action des enseignants serait limité à la transmission d'informations purement factuelles et la possibilité d'échange d'idées dans un groupe serait pratiquement éliminée.

Par ailleurs, l'enseignant doit être en mesure d'intervenir auprès d'un élève qui, voulant s'exprimer, projette une vision déplacée sur un sujet précis. Et si cette lancée de l'élève venait qu'à franchir la notion du discours haineux ou du discours incitant à la violence? Le rôle premier de l'enseignant est d'intervenir et de faire comprendre à l'élève la portée de ses propos, plutôt que d'aller automatiquement rapporter le tout à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ), déclenchant ainsi une multitude de procédures administratives pouvant avoir des incidences majeures. On ne parle pas ici de menaces à la sécurité de personnes, mais de jeunes qui tiennent des propos irréfléchis ou qui répètent des choses qu'ils ont pu entendre ailleurs.

La première chose à faire pour un enseignant n'est-elle pas alors de faire prendre conscience au jeune de la portée de ce qu'il dit, de l'amener à poser un regard critique sur ses propos et de discuter des valeurs de la société dans laquelle il évolue? Dans un contexte scolaire, est-ce que la judiciarisation doit être la première étape à suivre?

Il faut garder en tête que les parents acceptent de remettre la responsabilité de l'autorité parentale aux intervenants en milieu scolaire. Cette autorité parentale comprend la surveillance, la garde et l'éducation. Le personnel des écoles doit assumer cette responsabilité et toutes les charges s'y rapportant. Il est donc important d'accorder aux gens du milieu de l'éducation les moyens nécessaires pour parvenir à ces fins. Le parent qui juge que l'établissement ne répond

pas à ses responsabilités peut recourir à des procédures judiciaires déjà existantes. L'école est déjà contrainte à une obligation et à un engagement bien définis.

## Recommandation 2

À l'instar des médias, les enseignants devraient avoir la possibilité de rapporter des propos haineux dans la mesure où cela est au service de l'enseignement.

## Recommandation 3

Dans l'éventualité où un élève tient des propos haineux en classe, l'enseignant devrait avoir la marge de manœuvre pour intervenir auprès de l'élève et poser les gestes pédagogiques appropriés. Lorsqu'il s'agit de jeunes qui évoluent dans un contexte scolaire, la judiciarisation ne devrait pas être la première intervention.

## **ÉLÉMENT #3 : PROCESSUS ADMINISTRATIF LOURD ET IRRÉVERSIBLE**

Le projet de loi n'offre pas de possibilité de retrait une fois le processus entamé. À titre d'exemple, l'article 11 du projet de loi indique que la CDPDJ doit saisir le Tribunal si les éléments recueillis démontrent qu'une personne a tenu des propos haineux ou des propos incitant à la violence.

La lourdeur et l'importance des conséquences risquent de causer un effet « boomerang ». En effet, il a été prouvé par le passé que tout système montrant une grande complexité à conséquence lourde amène les gens à éviter la dénonciation et, ultimement, à se faire justice eux-mêmes. Il est à souhaiter que tel ne soit pas le cas, mais force est d'admettre que le processus proposé ferait certainement hésiter les gens avant d'avoir recours au service de la CDPDJ.

Afin de contrer cette réaction, un processus de gestion interne à beaucoup plus petite échelle, semble une solution plus appropriée. Le domaine de l'éducation dispose à la fois de l'expertise et des outils appropriés pour gérer ce type de situations, à moins bien sûr qu'il s'agisse de cas extrêmes, auquel cas il existe déjà des mécanismes judiciaires auxquels les écoles peuvent faire appel, en vertu du Code pénal.

### **Le cas de l'élève**

L'école dispose de ressources et d'outils pour intervenir auprès d'élèves qui profèrent des « discours haineux » et des « discours incitant à la violence ». L'éducateur a développé les compétences professionnelles afin de gérer l'élève qui franchit la limite du respectable. De plus, les écoles ont un code de vie qui énonce clairement les comportements et les propos qui ne sont pas acceptables et les conséquences rattachées au non-respect du code de vie. Par ailleurs, les écoles travaillent de concert avec différents intervenants, dont les policiers, afin d'assurer un milieu sécuritaire.

### **Le cas de l'enseignant**

Tout comme les médias, l'enseignant peut avoir dans certains cas, à des fins pédagogiques, à citer ou à rapporter des propos haineux dans le cadre de son enseignement. Cela doit évidemment être fait de façon responsable. Dans la mesure où un enseignant tiendrait de tels propos de manière déplacée, la direction de l'établissement doit intervenir auprès de cet enseignant et, si nécessaire, appliquer des mesures disciplinaires. Il s'agit là d'une pratique standard d'administration scolaire.

Dans l'éventualité où le mécanisme intégré dans le projet de loi viendrait se superposer aux pratiques administratives de l'établissement, l'enseignant ferait alors face à une double sanction (mesures disciplinaires et application du projet de loi 59) pour des propos qui ont pu tout simplement être cités hors contexte. La question doit être soulevée ainsi que les conséquences qui en découlent. Cette lourdeur administrative empêche le règlement à l'amiable ou la saine gestion interne d'une situation problématique qui pourrait, par exemple, être liée tout

simplement à l'inexpérience d'un enseignant n'ayant pas pris toutes les précautions d'usage lorsqu'il cite des propos haineux dans un contexte pédagogique.

#### Recommandation 4

Ne pas substituer aux mécanismes internes des établissements un processus administratif externe lourd et irréversible.

## ÉLÉMENT #4 : PARUTION D'UNE LISTE DES PERSONNES AYANT FAIT L'OBJET D'UNE DÉCISION DU TRIBUNAL

La mise en place d'une liste publique de gens qui auraient fait l'objet d'une décision du tribunal en lien avec le projet de loi présenté est lourde de conséquences. Ce genre de pratique n'est pas coutume au Québec, voire même au Canada. À titre d'exemple, le registre national des délinquants sexuels n'est disponible que pour les services de police canadiens accrédités. Le public général n'a donc pas accès à cette information. La Fédération questionne la pertinence de publier une telle liste pour que l'ensemble de la population puisse y avoir accès.

Du côté des écoles, une recherche des antécédents judiciaires de tout nouvel employé est obligatoire. Cette liste n'apporte donc aucun acquis.

Par ailleurs, la possible présence de mineurs sur cette liste soulève de grandes réserves. Parce que ce projet de loi risque d'atteindre des personnes étant âgées de moins de 18 ans, il y a ici une question morale qui doit être considérée attentivement.

Par exemple, un jeune, dans un moment d'égarement ou sous l'influence de mauvaises fréquentations, peut s'identifier pendant une période de son adolescence à un groupe néonazi. Après discussion avec des éducateurs et une prise de conscience, il réalisera rapidement que cela ne correspond aucunement à ses valeurs. Cette période d'égarement doit-elle faire l'objet d'une dénonciation publique?

Par ailleurs, laisser le Tribunal décider de la durée de la parution du nom d'une personne sur une telle liste pourrait laisser place à un manque de cohérence. Dans le cas où le législateur décide d'aller de l'avant avec la mise en place de cette liste, ne serait-il pas préférable de déterminer des balises bien précises afin d'aider le Tribunal dans la prise de décision?

### Recommandation 5

Dans l'éventualité où l'on maintiendrait l'idée de mettre en place une liste publique de gens qui aurait fait l'objet d'une décision du tribunal, exclure les mineurs.

### Recommandation 6

Dans l'éventualité où l'on maintiendrait l'idée de mettre en place une liste publique de gens qui auraient fait l'objet d'une décision du tribunal, le législateur devrait fournir des balises claires quant à la durée de la parution du nom sur cette liste.

## ÉLÉMENT #5 : DISPONIBILITÉ DES RESSOURCES HUMAINES À LA CDPDJ

S'il est adopté comme tel, le projet de loi 59 amènerait un lot supplémentaire de travail et de responsabilités aux gens œuvrant au sein de la CDPDJ. Dans son rapport d'activités et de gestion pour l'année 2013-2014, la CDPDJ souligne que malgré le nombre de postes accordés par le Conseil du Trésor (168 postes équivalents à temps complet) la CDPDJ ne peut qu'employer 148 personnes en raison des restrictions budgétaires<sup>2</sup>.

De plus, les explications fournies dans le rapport mentionné illustrent bien les mesures de réduction des dépenses<sup>3</sup>. Ces contraintes financières viennent de toute évidence nourrir notre questionnement sur les capacités de la CDPDJ à faire face à une charge de travail supplémentaire. Également, l'ensemble des chiffres entourant les dossiers traités dans l'année 2013-2014 démontre que la capacité de la CDPDJ a atteint son plein potentiel. En plus d'accueillir de plus en plus de dossiers, la CDPDJ peine à conserver un rythme de traitement de telle sorte que le nombre de dossiers réglés diminue à chacune des années.<sup>4</sup>

La Fédération ne met pas en doute le travail et la rigueur des analyses faites par le personnel de la CDPDJ. Cependant, il faut savoir que le délai de traitement d'un dossier sans judiciarisation est passé de 324 jours pour 2012-2013 à 376 jours en 2013-2014<sup>5</sup>.

À l'analyse de ces données, la Fédération s'interroge sur les capacités de la CDPDJ à faire face à une augmentation drastique de sa charge de travail, advenant par exemple que tous les propos haineux énoncés par des jeunes du Québec fassent l'objet d'une dénonciation. Les conséquences d'un traitement lent et inefficace peuvent avoir des impacts importants dans le milieu scolaire.

Qu'advient-il du personnel des écoles et des élèves en attente du traitement de leur dossier? L'école devra-t-elle suspendre le membre de son personnel ou l'élève? Dans le cas d'un jeune, l'incertitude et le stress liés à l'attente du traitement de son dossier ne risquent-ils pas de compromettre sa réussite scolaire?

### Recommandation 7

Dans la mesure où l'organisme responsable de traiter les dossiers ne dispose pas des ressources nécessaires pour le faire dans des délais raisonnables, il faudrait éviter la multiplication des dénonciations et, en ce qui a trait au milieu scolaire, favoriser le recours aux mécanismes internes des écoles.

---

<sup>2</sup> Rapport des activités et de gestion 2013-2014, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, page 23

<sup>3</sup> Idem, page 28

<sup>4</sup> Idem, page 48

<sup>5</sup> Idem, page 58

## ÉLÉMENT #6 : MODIFICATIONS PROPOSÉES À LA LOI SUR L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ

Selon la Fédération, les modifications de la *Loi sur l'enseignement privé* proposées par le projet de loi 59 présentent certaines problématiques. Tout d'abord, le fait d'accorder au ministre un pouvoir d'enquête sur un sujet dont la connaissance et l'expertise ne relèvent pas de son domaine soulève des questionnements. La notion de « propos haineux » et de « violence » est traitée au niveau de la cour pénale et par les juristes de ce domaine. Nous ne croyons pas que le ministère de l'Éducation possède les ressources nécessaires pour prendre en charge ce type de dossier ou l'expertise pour déléguer une personne à ce niveau.

Également, et selon les différents articles de la *Loi sur l'enseignement privé*, le ministre possède déjà un grand pouvoir sur le contrôle, la modification et la révocation d'un permis accordé à un établissement d'enseignement privé, ainsi que les agréments qui sont accordés aux institutions accréditées. L'ajout de spécifications aux mesures de surveillance n'apportera pas une plus grande portée à sa capacité à intervenir auprès des établissements fautifs.

Selon la Fédération, les différentes conditions énumérées à l'article 119 de la *Loi sur l'enseignement privé* couvrent les différentes problématiques potentielles à cet égard. À cet effet, et comme spécifié au paragraphe précédent, il est légitime de se questionner sur les ressources humaines disponibles au ministère afin d'intervenir adéquatement selon les pouvoirs qui lui sont déjà attribués.

Devant les modifications proposées par le projet de loi, la Fédération constate une grande ambiguïté avec la notion de « tolérance » de la part d'un établissement et des conséquences possibles face à une telle situation. Bien que la jurisprudence soit relativement précise sur la définition du terme « tolérer », il serait important de spécifier la portée d'une telle action. Il faut garder à l'esprit que les établissements sont déjà assujettis à la vérification des antécédents judiciaires de ces employés. Serait-ce un ajout à cette responsabilité et cette démarche administrative ?

Finalement, la Fédération estime que les conséquences d'une pratique dite de « tolérance » seraient notables, voire excessives. Malgré le processus administratif mis en place permettant l'avertissement et la contestation, cette possible décision du ministre a pour résultat de mettre en péril les finances de l'établissement visé, voire même son existence. Dans des circonstances où les limites de l'acceptable ne sont pas respectées, l'exécution d'une telle décision est raisonnable. Toutefois, la Fédération juge inadéquate cette application pour une question de tolérance, spécialement dans un cas de repentance ou d'acceptation de l'individu des conséquences le visant personnellement.

## Recommandation 8

Veiller à l'application de ce qui est déjà prévu dans la *Loi sur l'enseignement privé* et qui permet déjà d'intervenir, lorsque nécessaire, plutôt que de complexifier les interventions en donnant au ministère de l'Éducation un pouvoir d'enquête dans un domaine qui ne relève pas de ses compétences.

## CONCLUSION

En conclusion, nous saluons l'intention d'encadrer une dimension collective aux propos jugés haineux ou incitant à la violence.

Toutefois, le projet de loi 59 doit être modifié car l'intention première est diluée. Le gouvernement doit miser sur les principales forces des intervenants en éducation : la médiation et le rôle de l'autorité parentale déléguée. Ce projet de loi doit tenir compte du travail en amont des professionnels en éducation pour tout ce qui est lié à la prévention et à l'intervention préventive et éducative des jeunes et adultes sous leur responsabilité. Il doit également tenir compte de la capacité des administrateurs scolaires à intervenir auprès du personnel de l'école et des mesures auxquelles ils ont accès afin d'optimiser la gestion interne.

La mécanique administrative proposée entraîne un processus irréversible qui risque de causer des préjudices graves à des individus ou à des établissements scolaires.

La Fédération est disponible afin d'aider le ministère de la Justice à réviser et adapter ce projet de loi aux réalités du monde de l'éducation.