

Projet

Commentaires des universités québécoises sur la *Loi visant à prévenir et à combattre les violences à caractère sexuel dans les établissements d'enseignement supérieur*

Mémoire présenté par
le Bureau de coopération interuniversitaire
dans le cadre des consultations particulières et
auditions publiques sur le projet de loi n° 151
de la Commission de la culture et de l'éducation
de l'Assemblée nationale du Québec

20 novembre 2017

CCE – 015M
C.P. – P.L. 151
Violences à
caractère sexuel



TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	5
Commentaires généraux sur le projet de loi.....	6
Politique pour prévenir et combattre les violences à caractère sexuel (art. 3).....	6
Regroupement des services et ressources disponibles (art. 4).....	9
Reddition de comptes (chapitre III).....	10

INTRODUCTION

Les établissements universitaires québécois sont préoccupés par les violences à caractère sexuel sur leurs campus. De tels comportements nuisent à leur mission d'offrir aux membres de la communauté universitaire un environnement d'étude et de travail sécuritaire. Au cours des dernières années, un nombre croissant de viols, d'agressions sexuelles et d'humiliations à caractère sexuel ayant eu lieu dans des universités ou dans le cadre d'activités universitaires a été rapporté par les médias au Canada, au détriment de la réputation des établissements et en dépit de leurs efforts constants pour prévenir ces comportements. Soulignons que ces cas représentent les plus graves manifestations de violences sexuelles, mais que cette notion inclut une panoplie d'autres conduites à caractère sexuel. Celles-ci incluent notamment les propos sexistes, les images sexuelles dégradantes, le voyeurisme, l'exhibitionnisme et le cyberharcèlement.

En octobre 2016, par l'entremise du Bureau de coopération interuniversitaire (BCI), les établissements universitaires ont approuvé le rapport intitulé « Le harcèlement et les violences à caractère sexuel dans le milieu universitaire », qui fait le point sur les pratiques de prévention et d'intervention en matière de harcèlement et de violence à caractère sexuel en milieu universitaire. À l'occasion d'une visite de la ministre responsable de l'Enseignement supérieur, madame Hélène David, dans le cadre d'une rencontre du Conseil d'administration du BCI, des exemplaires de ce document lui ont été remis. Ce rapport a été fort bien accueilli par le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (ci-après, « le Ministère ») et l'ensemble de la communauté universitaire, notamment parce qu'il fournissait un grand nombre d'outils pour mettre en place des politiques en matière de prévention et de lutte contre les violences à caractère sexuel. Plusieurs établissements ont depuis adopté de telles politiques ou sont en voie de le faire, tandis que ceux qui en disposaient déjà ont appliqué diverses recommandations supplémentaires contenues dans le rapport.

Nous constatons avec beaucoup de satisfaction que le projet de loi n° 151 : *Loi visant à prévenir et à combattre les violences à caractère sexuel dans les établissements d'enseignement supérieur* (ci-après, « le projet de loi ») prévoit plusieurs mesures qui concordent avec les recommandations du rapport. De façon générale, les établissements conviennent que l'esprit du projet de loi est pleinement conforme à leurs attentes. Certains articles méritent toutefois quelques commentaires quant à la perspective de leur application, tant à l'endroit du législateur que des administrations des établissements, étant donné que ceux-ci devront appliquer cette loi dès qu'elle entrera en vigueur, le cas échéant. Nous devons tout particulièrement relever les situations où nous pouvons appréhender une opposition entre les mesures prévues par le projet de loi et d'autres dispositions légales ou conventions qui lient les établissements.

Conscientes des efforts importants consentis dans les démarches ayant mené au dépôt du projet de loi, les universités rassemblées au sein du BCI tiennent à remercier la ministre responsable de l'Enseignement supérieur, madame Hélène David, ainsi que les personnes qu'elle a mandatées pour les informer et les consulter tout au long de ce processus.

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX SUR LE PROJET DE LOI

Capacité d'intervention en matière de violences à caractère sexuel

À la lecture du projet de loi, nous remarquons que celui-ci accorde beaucoup d'importance aux obligations des établissements en ce qui concerne la prévention des violences à caractère sexuel et le soutien aux victimes. De façon générale, les établissements conviennent de l'importance de ces obligations. Cependant, nous devons souligner que le projet de loi comporte très peu de mesures pour réaliser le deuxième élément du projet de loi, soit de « combattre » les violences à caractère sexuel. En soi, cela ne constitue pas, de notre point de vue, un vice au projet de loi. Les comportements violents sont, après tout, encadrés par d'autres lois. Nous devons toutefois signaler qu'à mesure que les universités accentueront leurs responsabilités en termes de prévention et de soutien aux victimes, des attentes accrues de la part des usagers et du public en général se manifesteront.

Compatibilité avec d'autres dispositions légales ou conventions

Nous souhaitons rappeler que, conformément à ce que recommandait le Groupe de travail sur les politiques et procédures en matière de harcèlement sexuel et de violence sexuelle (ci-après, « le Groupe de travail ») dans son rapport en 2016, l'ensemble des parties prenantes au sein de la communauté universitaire, notamment les dirigeants, les membres du personnel, le corps professoral, les étudiants et les représentants des associations étudiantes, se voient attribuer des rôles et des responsabilités en matière de violences à caractère sexuel. Cela doit renforcer l'adhésion et la mobilisation de tous envers la prévention et la lutte contre les violences à caractère sexuel.

Les universités comptent mettre en œuvre la recommandation que le projet de loi prescrit à l'article 3, paragraphe 1°. Cependant, il importe de souligner que les droits et obligations des établissements envers leurs employés sont régis par des conventions collectives et des contrats individuels de travail. Toute disposition législative devrait tenir compte de ces ententes, de la Charte des droits et libertés de la personne et des droits et obligations qui en découlent. La Loi doit servir à bien outiller les établissements pour qu'ils soient en mesure de travailler avec leur communauté pour implanter leur politique pour combattre les violences à caractère sexuel.

POLITIQUE POUR PRÉVENIR ET COMBATTRE LES VIOLENCES À CARACTÈRE SEXUEL (ART. 3)

Nécessité d'avoir une politique distincte (art. 3, 1^{er} alinéa)

La mise en place dans chaque établissement d'une politique ayant pour objectif de prévenir et de combattre les violences à caractère sexuel est un aspect central du projet de loi. La première obligation à cet égard prévoit que « cette politique doit être distincte de toute autre politique de l'établissement ». Dans son rapport, le Groupe de travail soulignait que la plupart des établissements au Québec se servaient de leurs politiques ou règlements déjà en vigueur en matière de harcèlement psychologique pour traiter les situations de violence à caractère sexuel. Cette tendance à fusionner deux séries de règles au sein d'une seule politique ciblant principalement le harcèlement psychologique aurait deux

inconvenients. Elle entraînerait d'abord une confusion dans le libellé des politiques et accorderait une importance moindre au harcèlement sexuel et aux agressions sexuelles en les « diluant » dans la notion de harcèlement psychologique. Deuxièmement, les autres inconduites à caractère sexuel, en raison de leur gravité moindre et de l'absence de gestes répétés, ne correspondent pas aux critères de définition du harcèlement psychologique. Pour ces raisons, le rapport recommandait de bien distinguer les deux politiques. Le projet de loi réitère cette position avec l'obligation de créer une politique distincte en matière de violences à caractère sexuel. Cependant, rappelons que le rapport spécifiait qu'il était possible de maintenir une seule politique englobant le harcèlement psychologique et les violences à caractère sexuel, dans la mesure où deux conditions sont remplies :

1. Identifier clairement dans le libellé des règlements et politiques en matière de harcèlement, la prévention et le traitement du harcèlement sexuel et des agressions sexuelles. Non seulement le libellé doit clairement y faire référence, mais des efforts de prévention et d'intervention spécifique à ce type d'inconduites doivent être fournis.
2. Prévoir d'autres mécanismes pour encadrer les autres inconduites à connotation sexuelle qui ne correspondent pas au harcèlement ou aux agressions sexuelles prévues dans le traitement du harcèlement psychologique. Un code de vie ou un règlement disciplinaire traitant clairement de ces autres inconduites devrait être en application pour compléter les politiques de harcèlement.¹

En somme, s'ils respectent ces deux conditions, les établissements devraient être autorisés à continuer d'inclure leurs règles sur les violences à caractère sexuel dans leur politique sur le harcèlement.

De plus, tel que mentionné ci-dessous en ce qui concerne les sanctions, la politique doit reconnaître la nature distincte des relations entre les établissements et leurs étudiants, leurs employés et leurs cadres. Il existe déjà des codes de conduite, des politiques et des conventions collectives qui régissent ces relations ainsi que les mesures disciplinaires qui puissent être invoquées. Il est important que les politiques pour combattre les violences à caractère sexuel puissent renvoyer aux régimes disciplinaires distincts déjà en place sans devoir les intégrer les textes de ceux-ci.

Encadrement des activités sociales ou d'accueil (art. 3, par. 5°)

Cette question mérite qu'on s'y arrête. Nous soulignons qu'il serait impossible pour les établissements d'assurer l'application de règles encadrant toutes les activités sociales ou d'accueil mentionnées, tant en raison du nombre que de la diversité des activités. De plus, les associations étudiantes sont des entités juridiques distinctes des universités, et du fait de la *loi sur l'accréditation et le financement des associations d'élèves ou d'étudiants* (C. A-3.01). Le caractère obligatoire de règles édictées par les universités pour les associations étudiantes pourrait être compromis par l'indépendance des associations. Nous pourrions cependant envisager l'obligation pour l'établissement d'énoncer, dès la réservation des salles, les règles de conduite pour les événements sur le campus.

¹ BCI - Groupe de travail sur les politiques et procédures en matière de harcèlement sexuel et de violence sexuelle (GT-PHS). *Le harcèlement et les violences à caractère sexuel dans le milieu universitaire*, octobre 2016, p. 102-103.

Nous comprenons que ce paragraphe s'applique aux activités tenues sur les campus universitaires. Dans un tel contexte, il est certain que les établissements devraient proposer des mesures favorisant la communication des règles de conduite aux organisateurs et l'application sur place des règles encadrant les activités sociales ou d'accueil. Nous comprenons par ailleurs que les mesures visant l'application sur place des règles prescrites par les établissements ne pourraient viser les activités organisées par les associations étudiantes tenues à l'extérieur des campus universitaires, et que de telles règles ne pourraient engager la responsabilité des établissements à l'égard de ces activités.

Une telle approche donnerait aux établissements les outils nécessaires à la mise en œuvre de règlements encadrant les activités de tiers, en l'occurrence les associations étudiantes.

Suivi qui doit être donné aux plaintes, aux signalements et aux renseignements reçus (art. 3, par. 7°)

Il serait injustifié que les politiques des établissements prévoyant le suivi des plaintes, des signalements et des renseignements reçus soient très précises, puisque chaque cas de violence à caractère sexuel peut exiger des mesures de suivi qui dépendent des circonstances du délit, de la procédure applicable, de la loi et des besoins de la victime. Les règles concernant le suivi devront donc donner suffisamment de flexibilité aux établissements pour effectuer des suivis adaptés à ces divers facteurs.

Actions qui doivent être prises lorsque des violences à caractère sexuel sont rapportées (art. 3, par. 9°) et délais d'intervention applicables (art. 3, par. 10°)

En raison des circonstances propres à chaque cas évoqué pour le paragraphe 7°, les établissements ne peuvent pas prescrire les actions que chaque personne ou intervenant doit poser, ni les délais qui s'appliquent à toutes les mesures d'intervention. Les paragraphes 9° et 10° devraient donc spécifier que les actions et les délais prévus se limitent à une portée administrative, comme les plaintes, les signalements et le traitement des renseignements reçus. Les actions à poser auprès des victimes et des contrevenants devront être formulées au cas par cas, selon les circonstances. De la même manière, les délais devront être adaptés aux besoins des victimes, et ne devraient en aucun cas nuire à leurs intérêts. Nous proposons donc que les délais d'intervention applicables mentionnés au paragraphe 10° s'appliquent seulement aux actions des paragraphes 7° et 8°.

Mesures visant à assurer la confidentialité des plaintes, des signalements et des renseignements reçus (art. 3, par. 11°)

Nous comprenons que ce paragraphe vise à protéger l'identité des victimes. Cependant, nous soutenons que la confidentialité doit avoir des limites lorsque la sécurité des membres de la communauté est, ou pourrait être, compromise ainsi que pour assurer l'équité de procédures administratives menant à une sanction disciplinaire. Dans ces circonstances, les établissements voudront conserver leur liberté d'action nonobstant la confidentialité.

La politique pourrait prévoir que la confidentialité est la règle, mais que dans le cas où la sécurité des membres de la communauté pourrait être compromise, ou qu'une plainte entraîne un processus disciplinaire ou une sanction, la confidentialité n'est pas exigée.

Dans le cadre d'une politique pour combattre les violences sexuelles, les établissements pourraient encadrer les circonstances dans lesquels il serait permis d'informer les victimes de violence à caractère sexuel du résultat de procédures administratives, sous condition que les victimes respectent la confidentialité de ces renseignements.

En conséquence, les établissements universitaires suggèrent que le projet de loi prévoit que la politique doit traiter de la question de la confidentialité des divulgations, des plaintes et des renseignements recueillis, mais sans en déterminer les paramètres a priori.

Sanctions applicables en cas de manquements à la politique (art. 3, par. 12°)

Si l'intention du paragraphe 12° est de référer aux sanctions à prévoir en cas de violences à caractère sexuel, il faudrait préciser qu'elles doivent être arrimées aux autres politiques propres à chaque université, telles qu'un code des droits et des obligations, qui définit les comportements interdits dans l'établissement, le cas échéant.

Code de conduite encadrant les liens intimes, amoureux ou sexuels (art. 3 in fine)

Sans vouloir nous opposer à l'introduction d'un tel code de conduite, nous soulignons que les rapports intimes, amoureux ou sexuels entre un(e) étudiant(e) et une personne ayant une influence sur le cheminement de ses études constituent selon nous un conflit d'intérêts, et non pas nécessairement une manifestation de violence à caractère sexuel. Certains établissements les encadrent déjà par le biais de politiques sur les conflits d'intérêts.

La politique sur les conflits d'intérêts ne devrait pas être prescrite en vertu de ce projet de loi, et ne devrait pas nécessairement être incluse dans la politique de prévention et de lutte contre les violences à caractère sexuel de chaque université.

Par ailleurs, dans le contexte du développement de leur politique pour combattre les violences sexuelles, la Loi pourrait inciter les établissements à réfléchir à l'opportunité d'identifier les circonstances qui sont susceptibles de rendre impossible un consentement libre et éclairé aux rapports intimes, amoureux ou sexuels sans prescrire les dispositions précises de la politique.

De plus, il nous semble important de recommander dans ce contexte d'éviter toute ambiguïté en ce qui concerne l'assujettissement à cette mesure des professeurs associés et des professeurs invités, qui ne sont pas des membres du personnel mais qui devraient avoir les mêmes devoirs.

REGROUPEMENT DES SERVICES ET RESSOURCES DISPONIBLES (ART. 4)

Nous comprenons que l'intention de cet article est de regrouper physiquement les services et ressources disponibles en matière de violences à caractère sexuel. Considérant la taille et l'étalement des lieux de formation et de recherche de certaines universités, qui comprennent souvent plus d'un campus, il est fondamental que toute personne ayant besoin de ces services et de ces ressources puisse y avoir accès facilement et rapidement, dans son environnement immédiat, autant que possible. Il importe donc d'accorder aux universités une marge de manœuvre à cet effet, afin qu'elles puissent moduler et adapter

leur offre de services et de ressources selon leurs situations particulières. Ainsi, nous recommandons au gouvernement de reformuler l'article 4 de la manière suivante :

L'établissement d'enseignement doit faire connaître l'ensemble des services et des ressources disponibles en matière de violences à caractère sexuel sur son site Internet, et doit offrir ces services et ces ressources dans un ou des endroits connus et facilement accessibles.

Cet assouplissement serait au bénéfice d'une plus grande disponibilité des services et des ressources pour les usagers des plus grandes universités

REDDITION DE COMPTES (CHAPITRE III)

Nombre de plaintes et de signalement reçus (art. 11, par. 4°)

Il importera de bien faire la distinction entre les notions de signalement et de plainte. Selon le rapport *Le harcèlement et les violences à caractère sexuel dans le milieu universitaire*,

Un signalement est une démarche informelle, qui se traduit par une consultation au sujet d'une situation de harcèlement ou de violence à caractère sexuel afin de signaler la situation, d'obtenir de l'aide et de l'information. Cette démarche dite informelle peut conduire à une série d'interventions informelles pour régler la situation ou minimiser ses effets.

Une plainte, quant à elle, est une démarche formelle visant à dénoncer une situation. La plainte est faite par écrit et une enquête est habituellement réalisée pour déterminer si les faits allégués répondent aux critères du harcèlement au sens où les dispositions de la loi en matière de harcèlement psychologique l'indiquent. La plainte formelle vise habituellement à faire reconnaître l'existence d'une situation de harcèlement et à sanctionner la personne mise en cause.²

On pourrait proposer les définitions suivantes :

Un signalement est une démarche visant à obtenir de l'aide ou de l'information et qui se traduit par une consultation au sujet de violence à caractère sexuel.

Une plainte est une démarche visant à dénoncer une situation de violence à caractère sexuel, à en faire reconnaître l'existence et à faire sanctionner la personne mise en cause.

Interventions effectuées et nature des sanctions appliquées (art. 11, par. 5°)

Nous soulignons que l'incontournable confidentialité des dossiers de plaintes restreindra les catégories de renseignements qui pourront faire l'objet d'une reddition de comptes. Nous ne nous attendons donc pas à ce que celle-ci puisse fournir un portrait complet des interventions effectuées et des sanctions appliquées.

² BCI - Groupe de travail sur les politiques et procédures en matière de harcèlement sexuel et de violence sexuelle (GT-PHS). *Le harcèlement et les violences à caractère sexuel dans le milieu universitaire*, octobre 2016, p. 50.

Γ Γ
BCI J