



PROJET DE LOI N° 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

**Mémoire de la Fédération des cégeps présenté à la
Commission des institutions**

4 septembre 2015

Dépôt légal
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
Troisième trimestre 2015
ISBN 978-2-89100-155-7

Fédération des cégeps
500, boulevard Crémazie Est
Montréal (Québec) H2P 1E7
Téléphone : (514) 381-8631
Télécopieur : (514) 381-2263
© Fédération des cégeps

L'usage du masculin n'a pour but que d'alléger le texte.

PRÉSENTATION DE LA FÉDÉRATION DES CÉGEPS

La Fédération des cégeps, porte-parole des 48 collèges publics québécois, a pris connaissance du projet de loi n° 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 (ci-après appelé le « projet de loi »). Elle remercie les membres de la Commission des institutions de lui donner l'occasion de leur faire part des réactions du réseau collégial public à ce sujet.

La Fédération des cégeps est le regroupement volontaire des 48 collèges publics du Québec. Elle a été créée en 1969 dans le but de promouvoir le développement de la formation collégiale et des cégeps. Elle agit comme porte-parole officiel et lieu de concertation des cégeps, à qui elle offre des services en matière de pédagogie, d'affaires étudiantes, d'affaires internationales, de formation continue, de financement, de ressources humaines, d'évaluation de la scolarité, d'affaires juridiques, de négociation et de relations du travail. La Fédération des cégeps représente les collèges pour la négociation des conventions collectives.

Les cégeps offrent 132 programmes techniques, 9 programmes préuniversitaires à plus de 173 000 étudiants. De plus, ils offrent de la formation continue à 27 000 adultes et de la formation en entreprise à 25 000 autres personnes en situation d'emploi.

INTRODUCTION

Le projet de loi s'applique aux discours haineux et aux discours incitant à la violence tenus ou diffusés publiquement et qui visent un groupe de personnes présentant une caractéristique commune identifiée comme un motif de discrimination interdit à l'article 10 de la Charte des droits et libertés de la personne (chapitre C-12)¹.

Il propose, entre autres, dans les secteurs de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire, secondaire et collégial, l'ajout de pouvoirs d'enquête du ministre à l'égard de tout comportement pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou morale des élèves et des étudiants et prévoit, notamment, une présomption à l'effet qu'il existe un tel comportement lorsqu'est impliquée une personne dont le nom figure sur la liste tenue par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse en vertu de la Loi concernant la prévention et la lutte contre les discours haineux et les discours incitant à la violence. La tolérance d'un tel comportement pourrait avoir pour conséquence que le ministre retienne ou annule, en tout ou en partie, la subvention destinée à un cégep, un établissement d'enseignement privé ou une commission scolaire.

D'entrée de jeu, soulignons que l'éclosion de la radicalisation au Québec est un phénomène nouveau, pour lequel aucune solution simple n'existe à l'heure actuelle et que celui-ci n'est pas propre au milieu collégial. Bien que nous souscrivions à l'objectif de prévention et de lutte contre les discours haineux et les discours incitant à la violence, nous croyons que l'application du projet de loi tel que présenté est problématique dans les cégeps, pour les raisons que vous trouverez dans ce mémoire.

LES MESURES INSTITUTIONNELLES IMPLANTÉES DANS LES CÉGEPS

Établis dans toutes les régions du Québec, les cégeps offrent à leurs étudiants un enseignement supérieur de qualité et une large gamme de services visant à soutenir leur réussite éducative. Chaque établissement constitue un milieu de vie unique dans lequel évoluent des individus aux profils et aux parcours variés. Cette diversité est avant tout une richesse, à travers laquelle les étudiants développent et exercent leur citoyenneté et leurs compétences sociales.

Évidemment, dans de tels environnements, comme dans tout autre milieu de vie, peuvent survenir des difficultés d'ordre social. Récemment, nous avons été témoins, dans certains établissements, d'enjeux émergents, liés au phénomène de la radicalisation. Bien que ces événements aient mis en lumière certaines limites quant à la capacité d'intervention des établissements sur ce plan, auxquelles nous reviendrons plus loin, il n'en demeure pas moins que de nombreuses mesures institutionnelles existent pour assurer un environnement favorable aux activités d'apprentissage et au développement intégral des personnes, en protégeant leur bien-être et leur sécurité.

Ces mesures peuvent être appliquées, en tout ou en partie, en cas de discours haineux ou de discours incitant à la violence, de même qu'en prévention de ceux-ci :

¹ Chapitre 1 du projet de loi n° 59

- les cégeps disposent d'un pouvoir réglementaire que plusieurs exercent en se dotant d'un code de vie, dans lequel peuvent être énoncés les comportements attendus de toute personne qui fréquente l'établissement, de même que les comportements inadmissibles et les sanctions prévues;
- les cégeps se sont dotés de politiques contre le harcèlement, qui couvrent dans plusieurs cas la discrimination, la violence ou les rapports interculturels, et qui s'appliquent à l'ensemble du personnel et des étudiants;
- des procédures de gestion des plaintes ont été élaborées et permettent d'assurer une réponse adaptée en cas de dénonciation;
- les énoncés de mission et les valeurs institutionnelles des cégeps comportent diverses notions de respect, d'humanisme, d'ouverture à la diversité, d'entraide, etc., qui font la promotion des comportements pacifiques.

En somme, de façon générale, toute personne qui fréquente un cégep ou qui participe à ses activités doit respecter les lois et les règlements en vigueur au Québec et les règlements, politiques et procédures en vigueur au cégep.

Ainsi, dans la mesure où les dirigeants de collège de concert avec leurs partenaires de la société civile jugeraient qu'un renforcement des mesures de contrôle dans un collège est nécessaire, nous sommes d'avis que les cégeps ont déjà la capacité d'agir à cet égard, afin de protéger adéquatement leurs étudiants et leurs employés. Cependant, le défi, actuellement, est de déterminer quelles sont les actions les plus porteuses en vue d'endiguer ce qui est perçu comme une menace aux valeurs de la société québécoise, ce qui dépasse le seul fait de tenir des discours haineux ou d'inciter à la violence, mais rejoint des enjeux tels que la radicalisation et l'endoctrinement.

LA RECHERCHE, LA SENSIBILISATION ET L'ÉDUCATION

La radicalisation, les discours haineux et l'incitation à la haine sont des enjeux sociétaux émergents, complexes et multifactoriels. Dans ce contexte, le réseau collégial préconise avant tout une approche basée sur la recherche, la sensibilisation et l'éducation concertée avec les autres partenaires concernés. C'est pourquoi la Fédération s'est montrée intéressée à collaborer au plan d'action gouvernemental en matière de radicalisation. Depuis mars dernier, elle a multiplié ses interventions auprès de divers ministères pour souligner la volonté du réseau collégial d'agir en cette matière. Elle salue donc les initiatives contenues dans le plan d'action qui relèvent de cette approche.

Ainsi, les propositions qui visent à identifier et à mieux comprendre les tenants et aboutissants de ces phénomènes et leur manifestation dans la société en général et en milieu collégial spécifiquement, de façon à bonifier les mesures de prévention et d'intervention, reçoivent notre adhésion.

Par exemple, la Fédération participe à une enquête qui sera réalisée en 2015-2016, en partenariat avec le Centre de recherche SHERPA du Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS) du Centre-Ouest-de-l'Île-de-Montréal, auprès de treize cégeps, pour mieux comprendre les relations entre le contexte intercommunautaire actuel, les sentiments d'aliénation ou les vécus d'exclusion et de discrimination et la détresse psychologique ou le soutien à la radicalisation violente chez les jeunes vivant au Québec.

Une recherche-action menée par l'Institut de recherche sur l'intégration professionnelle des immigrants (IRIPI) est également en cours au Collège de Maisonneuve et vise à définir les facteurs qui favorisent le processus de radicalisation et l'extrémisme violent en examinant comment les jeunes, particulièrement ceux issus de l'immigration, construisent leur identité de même que leurs liens avec la société afin de trouver des solutions pour prévenir ce processus.

Dans tous les cas, une meilleure compréhension des dynamiques sociales inhérentes aux enjeux étudiés a pour finalité d'accroître les capacités de prévention et d'intervention des acteurs concernés, à travers des actions de sensibilisation et d'éducation.

Rappelons ici notre conviction que le problème que le Québec tente d'enrayer, soit la radicalisation, est un phénomène social qui est présent dans les collèges, mais dans bien d'autres lieux, par ailleurs. Ainsi, de viser le milieu collégial spécifiquement nous semble une erreur puisque les acteurs de cette radicalisation ont la capacité de déplacer leurs actions facilement et interviennent déjà fort probablement dans bien d'autres milieux.

LES RÉSERVES DES CÉGÉPS QUANT AU PROJET DE LOI N° 59

C'est pourquoi nous tenons à souligner notre grand étonnement lorsque nous avons constaté que le projet de loi ciblait directement les cégeps. Les discours haineux et l'incitation à la violence, nous l'avons déjà mentionné, sont des enjeux sociétaux complexes pour lesquels il n'existe pas de solution simple, et qui concernent l'ensemble des citoyens et des institutions du Québec.

Or, les articles 24, 25 et 26 de la partie II du projet de loi visent directement le milieu collégial, en venant modifier l'article 29 de la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel. Pour les raisons qui suivent, la Fédération demande le retrait de ces articles du projet de loi.

En premier lieu, l'ajout de pouvoirs d'enquête au ministre à l'égard de comportements pouvant faire craindre pour la sécurité physique ou morale des étudiants nous apparaît superflu, considérant les pouvoirs actuels du ministre. Ainsi, nous vous rappelons les articles 29, 29.2 et 29.8 de la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel (L.R.Q., c. C-29) :

29. Le ministre peut charger une personne qu'il désigne de vérifier si les dispositions de la présente loi et de ses textes d'application sont observées par un collège ou d'enquêter sur quelque matière se rapportant à la pédagogie, à l'administration ou au fonctionnement d'un collège.

La personne ainsi désignée est investie, aux fins d'une vérification ou d'une enquête, de l'immunité et des pouvoirs d'un commissaire nommé en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37), sauf du pouvoir d'imposer l'emprisonnement.

Le ministre et le sous-ministre possèdent d'office les droits et pouvoirs de faire des vérifications ou des enquêtes.

29.2. Le ministre peut, après avoir donné au collège l'occasion de présenter ses observations et pour une période d'au plus 120 jours, assumer l'administration du collège en lieu et place du conseil:

a) lorsque le collège s'adonne à des pratiques ou tolère une situation qui sont incompatibles avec la poursuite de ses fins;

b) lorsqu'il estime qu'il y a eu faute grave, notamment malversation, abus de confiance ou autre inconduite d'un ou plusieurs membres du conseil;

c) si le collège a manqué gravement aux obligations qui lui sont imposées par la présente loi et ses textes d'application, notamment en affectant les subventions à des fins autres que celles pour lesquelles elles ont été allouées.

29.8. Le ministre peut retenir ou annuler tout ou partie du montant d'une subvention destinée à un collège en cas de refus ou de négligence d'observer une disposition de la présente loi ou de ses textes d'application.

Ensuite, le projet de loi prévoit que la tolérance d'un tel comportement permettrait au ministre de retenir ou d'annuler en tout ou en partie le montant d'une subvention destinée à un collège. Nous ne pouvons nous expliquer ce qui motive le choix d'une telle approche punitive et ne voyons pas en quoi celle-ci pourrait contribuer à améliorer les pratiques de prévention et d'intervention en ce domaine. Face aux besoins de concertation des acteurs et à la volonté de collaboration des collèges, ce message est très négatif et particulièrement insultant. Répétons-le, nous sommes confrontés à un phénomène que l'on s'explique encore difficilement et pour lequel les moyens d'action les plus efficaces ne semblent pas aller de soi et faire consensus. Il est donc pour le moins surprenant de lire qu'un organisme public verra ses subventions réduites si le ministre concerné juge les actions inappropriées. Or, qui dit sanction dit également définition du comportement adéquat à respecter. Qui peut aujourd'hui prétendre savoir comment intervenir efficacement face à la montée de ce mouvement de radicalisation?

LES RECOMMANDATIONS DU RÉSEAU COLLÉGIAL

Outre le retrait des articles 24, 25 et 26 de la partie II du projet de loi, la Fédération recommande une intervention législative pertinente, soit l'introduction d'un élément dans le présent projet de loi, afin de mieux instrumenter les cégeps face à certaines situations. Les événements largement médiatisés qui ont affecté des collèges qui louaient des locaux à des organismes dont les propos étaient incompatibles avec la mission des établissements, auront permis de constater qu'il peut être opportun de réaffirmer clairement les pouvoirs dévolus aux collèges dans la gestion de leurs installations.

On sait que, conformément à l'article 6.0.1 de la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel (L.R.Q., c. C-29), les collèges ont pour mandat de fournir des services à la communauté qu'ils servent et de permettre l'utilisation de leurs installations à des fins culturelles, sociales, sportives ou scientifiques. Ainsi, les salles de classe, les

piscines, les gymnases, les espaces multifonctionnels, les cafétérias, les centres de documentation, les bibliothèques et les autres installations qu'on trouve dans les cégeps sont aussi accessibles à la population et enrichissent la vie culturelle et sportive de toutes les régions du Québec. Cependant, il nous apparaît important que l'utilisation de ces installations serve l'intérêt commun et contribue positivement à la vie de la communauté.

Ainsi, bien que plusieurs cégeps aient des codes de vie qui encadrent le comportement des utilisateurs de leurs installations, il est souhaitable que cette nouvelle loi reconnaisse explicitement le pouvoir des établissements de rompre leurs liens contractuels ou de refuser de conclure des liens contractuels avec toute personne physique ou morale qui adopterait un comportement contraire aux finalités de la loi. Nous recommandons donc d'ajouter au présent projet de loi l'article qui suit :

Un collège d'enseignement général et professionnel peut résilier toute entente liée à l'utilisation de ses installations ou refuser de conclure une telle entente avec une personne, physique ou morale, dont le comportement cause préjudice à autrui ou fait craindre pour la sécurité physique ou morale des étudiants, notamment :

- a) par la tenue de propos, verbaux ou écrits, à caractère haineux, méprisant ou incitant à la violence;*
- b) par toute forme de harcèlement, d'intimidation ou de discrimination à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes, qu'elle se manifeste par des paroles, des écrits ou des gestes, notamment en raison du sexe, de la race, de la couleur, de l'origine, de la religion, de la langue ou de l'orientation sexuelle.*

CONCLUSION

La radicalisation est un phénomène social émergent au Québec et face à celui-ci, la Fédération préconise une approche constructive basée sur la concertation et la collaboration, tel que le prévoit le Plan d'action gouvernemental 2015-2018 en matière de radicalisation, qui comporte plusieurs mesures touchant les établissements d'enseignement. De fait, nous estimons que le milieu collégial pourrait être interpellé directement ou indirectement par la mise en œuvre d'une quinzaine mesures inscrites dans ce plan.

Comme nous avons tenté de le démontrer, les mesures proposées dans le projet de loi qui concernent les cégeps ne nous semblent aucunement fournir les outils appropriés aux établissements, si l'objectif est de leur permettre d'accroître leur capacité de prévention et d'intervention quant aux comportements ciblés. Bien au contraire, le projet de loi adopte une approche coercitive qui nous semble fondée sur la prémisse que la lutte contre les discours haineux et l'incitation à la violence appartient davantage au milieu de l'enseignement qu'à tout autre milieu, que ce soit dans les entreprises, dans les autres institutions publiques ou privées, dans la société civile, etc. Nous demandons donc que les articles 24, 25 et 26 de la partie II du projet de loi soient retirés.

En outre, nous sommes d'avis qu'il serait souhaitable que cette nouvelle loi reconnaisse explicitement le pouvoir des établissements de rompre leurs liens contractuels ou de refuser de conclure des liens contractuels avec toute personne physique ou morale qui adopterait un comportement contraire aux finalités de la loi et à la mission des établissements.

Dans tous les cas, le réseau collégial public continuera de collaborer pleinement aux initiatives mises en place par le gouvernement et ses différents partenaires afin d'élaborer et de mettre en œuvre des solutions pour contrer ce nouveau problème auquel est confrontée la société québécoise et de protéger les étudiants des cégeps face à celui-ci.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

La Fédération des cégeps recommande le retrait des articles 24, 25 et 26 de la partie II du projet de loi n° 59.

La Fédération des cégeps recommande d'ajouter au présent projet de loi l'article qui suit :

Un collège d'enseignement général et professionnel peut résilier toute entente liée à l'utilisation de ses installations ou refuser de conclure une telle entente avec une personne, physique ou morale, dont le comportement cause préjudice à autrui ou fait craindre pour la sécurité physique ou morale des étudiants, notamment :

par la tenue de propos, verbaux ou écrits, à caractère haineux, méprisant ou incitant à la violence;

par toute forme de harcèlement, d'intimidation ou de discrimination à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes, qu'elle se manifeste par des paroles, des écrits ou des gestes, notamment en raison du sexe, de la race, de la couleur, de l'origine, de la religion, de la langue ou de l'orientation sexuelle.