

**Un projet de loi qui pose plus de
problèmes qu'il n'en résout**

**Mémoire présenté à la Commission des
institutions dans le cadre des
consultations sur le 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**

Par la Centrale des syndicats du Québec (CSQ)

Septembre 2015



La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) représente plus de 200 000 membres, dont 130 000 environ font partie du personnel de l'éducation.

La CSQ compte 11 fédérations qui regroupent quelque 240 syndicats affiliés en fonction des secteurs d'activité de leurs membres ; s'ajoute également l'AREQ (CSQ), l'Association des retraitées et retraités de l'éducation et des autres services publics du Québec.

Les membres de la CSQ occupent plus de 350 titres d'emploi. Ils sont présents à tous les ordres d'enseignement (personnel enseignant, professionnel et de soutien), de même que dans les domaines de la garde éducative, de la santé et des services sociaux (personnel infirmier, professionnel et de soutien, éducatrices et éducateurs), du loisir, de la culture, du communautaire, des communications et du municipal.

De plus, la CSQ compte en ses rangs 75 % de femmes et 30 % de jeunes âgés de moins de 35 ans.

Introduction

Avant de discuter du projet de loi proprement dit, nous souhaitons rappeler que la Centrale des syndicats du Québec (CSQ) se préoccupe depuis longtemps de toutes les questions qui touchent la qualité du climat au sein des établissements d'enseignement. Les membres du personnel professionnel travaillant dans les domaines de l'animation, de la psychologie, de la psychoéducation, les membres du personnel de soutien, notamment les techniciennes et techniciens en éducation spécialisée, les éducatrices et éducateurs en service de garde et les surveillantes et surveillants d'élèves, ainsi que les membres du personnel enseignant des ordres d'enseignement primaire, secondaire et collégial interviennent quotidiennement dans des situations impliquant des conflits, de l'intimidation ou de la violence. Ces situations peuvent se vivre entre les élèves, entre les membres du personnel ou entre les élèves et les membres du personnel.

Le 10 juin dernier, le projet de loi n° 59 a été déposé avec, comme objectif, de proscrire les discours haineux et les discours incitant à la violence, et de renforcer la protection des personnes. Nous partageons cet objectif. Toutefois, nous croyons que, dans sa mouture actuelle, le projet de loi pose plus de problèmes qu'il n'en résout et nous doutons qu'il constitue un élément favorable à l'instauration d'un climat sain et sécuritaire dans les établissements d'enseignement.

Le projet de loi n° 59 propose des modifications à plusieurs lois. Parmi celles-ci, la Loi sur l'instruction publique (LIP), la Loi sur l'enseignement privé (LEP) et la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel. Dans les pages suivantes, nous nous attarderons aux aspects du projet de loi qui touchent ces trois lois.

De quoi parle-t-on au juste ?

Le projet de loi porte sur les discours haineux et les discours incitant à la violence. Or, à aucun moment dans le texte, on ne définit ce qu'on entend par de tels discours. Il s'avère pourtant essentiel que l'on trouve dans le projet de loi de telles définitions, car c'est sur la base de ces dernières que les intervenantes et intervenants dans les milieux éducatifs pourront juger du caractère haineux ou incitant à la violence d'un discours. En somme, à quoi réfère-t-on dans le texte de loi lorsque l'on parle de discours haineux ou incitant à la violence ? Qu'est-ce qui différencie ces deux types de discours ? En quoi peuvent-ils se distinguer de l'intimidation et de la cyberintimidation, par exemple ? Bref, en l'absence d'une définition claire de ce que nous cherchons à encadrer, comment sera-t-il possible d'appliquer la loi ?

Recommandation 1

Que le projet de loi définisse clairement les termes « discours haineux » et « discours incitant à la violence ».

Quel est l'apport du projet de loi pour le milieu scolaire ?

Les articles 24 à 32 du projet de loi modifient la LIP, la LEP ainsi que la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel. Les diverses modifications proposées donnent au ministre de nouveaux pouvoirs d'enquête à l'égard de tout comportement pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou morale des élèves ou des étudiantes et étudiants. Elles prévoient aussi une présomption indiquant qu'il existe un tel comportement lorsqu'est impliquée une personne dont le nom figure sur une liste publiée par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ). De plus, la tolérance d'un tel comportement permet au ministre de sanctionner les établissements, soit en retenant ou en annulant tout ou en partie une subvention, soit en modifiant ou en révoquant un permis ou alors, en assumant l'administration en lieu et place du conseil d'administration, dans le cas des cégeps.

D'entrée de jeu, nous soulignons que l'adoption de la Loi visant à prévenir et à combattre l'intimidation et la violence à l'école a permis d'offrir aux milieux les leviers nécessaires pour travailler à l'instauration d'un climat sain et sécuritaire dans les écoles. En 2012, nous avons accueilli favorablement le dépôt de ce projet de loi. D'ailleurs, nous réclamions depuis plusieurs années que les établissements d'enseignement publics et privés adoptent et mettent en œuvre des plans de lutte contre l'intimidation et la violence.

Par ailleurs, dans les cas où une situation grave survient, nécessitant une réponse urgente, les établissements peuvent se référer aux corps de police. L'article 214.1 de la LIP et l'article 63.9 de la LEP prévoient d'ailleurs que les commissions scolaires et les établissements d'enseignement privés doivent conclure des ententes avec les corps de police pour répondre à de telles situations. Nous voyons difficilement ce que pourrait apporter de plus le fait de se référer à la CDPDJ qui, de toute façon, ne serait manifestement pas en mesure de traiter la plainte en temps voulu, en cas de situation jugée urgente.

De plus, l'article 220.2 de la LIP prévoit que chaque commission scolaire doit mettre en place une procédure d'examen des plaintes formulées par les élèves ou leurs parents. Cette procédure permet à un plaignant insatisfait de faire appel à la personne désignée par la commission scolaire pour agir à titre de protecteur de l'élève. Nous sommes surpris de voir que le projet de loi fait complètement abstraction de ce recours possible. Pour leur part, les cégeps se sont dotés de politiques contre le harcèlement qui s'adressent aux étudiantes et étudiants comme

aux membres du personnel. Ils appliquent des codes de vie qui visent à assurer un climat sain et respectueux en leurs murs et ils ont mis en place des procédures de gestion des plaintes.

Plus particulièrement, en ce qui concerne les cégeps, des dispositions sont déjà inscrites à la loi pour donner au ministre un pouvoir de vérification et d'enquête, et des sanctions sont prévues dans les cas où un cégep s'adonnerait à « une situation incompatible avec la poursuite de ses fins » ou la tolérerait (articles 29 et 29.2 de la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel).

Des mécanismes sont aussi prévus dans la LIP et dans la LEP dans les cas où une personne membre du personnel enseignant commettrait une faute grave. L'article 28 de la LIP permet au ministre de transmettre à un comité d'enquête une plainte formulée à l'égard d'une personne membre du personnel enseignant et jugée recevable. L'article 50.1 de la LEP confirme aussi ce pouvoir du ministre.

Nous nous interrogeons donc fortement sur l'apport du projet de loi n° 59 pour les établissements d'enseignement, alors qu'une panoplie de mécanismes existe déjà ; certains permettant d'agir auprès des élèves et des étudiantes et étudiants, d'autres auprès du personnel.

En outre, depuis l'adoption de la Loi visant à prévenir et à combattre l'intimidation et la violence à l'école, la mise en place des plans de lutte varie d'un milieu à l'autre. Un sondage réalisé en 2013 par la Fédération des syndicats de l'enseignement (FSE), affiliée à la CSQ, a en effet révélé que les efforts faits pour lutter contre l'intimidation étaient très inégaux d'une école à l'autre et que cette situation s'expliquerait en grande partie par le manque de ressources additionnelles, notamment pour la formation du personnel de l'éducation. Les résultats d'une recherche de la Chaire de recherche sur la sécurité et la violence en milieu éducatif vont dans le même sens. Cette étude a révélé que 80,2 % des membres du personnel scolaire primaire et secondaire sondés affirmaient ne pas avoir reçu de formation initiale pour prévenir et gérer la violence à l'école et que 53,8 % d'entre eux n'avaient pas reçu de formation continue¹.

Consolider le travail amorcé en milieu scolaire en fournissant les services et les ressources nécessaires à une lutte efficace contre l'intimidation et la violence nous apparaît clairement être la voie à suivre. Malheureusement, les compressions budgétaires majeures auxquelles fait face le réseau de l'éducation rendent difficile le travail de prévention et d'intervention dans les établissements d'enseignement. Il serait inadmissible que, dans un contexte pareil, le ministre puisse imposer des sanctions pour un manquement qui pourrait être dû à un sous-financement de certains services.

¹ SEVEQ (2014). *Portrait de la violence dans les établissements d'enseignement. Rapport du groupe de recherche de la Chaire de recherche sur la sécurité et la violence en milieu éducatif*, Québec, Université Laval, 161 p.

En somme, le projet de loi vient se superposer aux dispositions existantes sans en tenir compte. Considérant que le milieu de l'éducation dispose déjà de mécanismes lui permettant d'assurer un environnement sain et sécuritaire au sein de ses établissements, nous jugeons que son application n'est pas nécessaire.

Recommandation 2

Que soient biffés les articles 24 à 32 du projet de loi n° 59 qui modifient la Loi sur l'instruction publique, la Loi sur l'enseignement privé et la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel.

Punir ou prévenir ?

Si l'on se fie uniquement à son titre, le projet de loi n° 59 semble vouloir faire une place à la prévention. Malheureusement, au fil de notre lecture, nous avons dû nous rendre à l'évidence que, pour ce qui touche le milieu de l'éducation, la dimension préventive est absente. Ce qui est plutôt mis de l'avant, c'est une approche punitive. En font foi les modifications proposées à la LIP et à la LEP qui se bornent à donner au ministre les pouvoirs de sanctionner les commissions scolaires et les établissements d'enseignement privés qui toléreraient des comportements pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique et morale des élèves. Nous le rappelons, le projet de loi prévoit que le ministre pourrait retenir ou annuler une subvention destinée à une commission scolaire ou, dans le cas d'un établissement d'enseignement privé, modifier ou révoquer son permis. Même chose concernant le changement proposé à l'article 25 du projet de loi n° 59, où le ministre, en de telles circonstances, s'octroie le droit d'assurer la gestion du collège.

Le pouvoir octroyé au ministre est selon nous démesuré, tout comme la sévérité des sanctions prévues. D'autant plus que nous voyons mal comment, dans la pratique, celles-ci pourraient être appliquées, notamment à cause du flou entourant ce qui est entendu comme étant un discours haineux et un discours incitant à la violence, comme nous l'avons souligné précédemment.

De plus, nous craignons que la menace d'imposition de telles sanctions crée un climat malsain dans les écoles, ce qui irait à l'encontre de l'objectif de départ. Nous appréhendons que cela puisse avoir pour effet de pousser les commissions scolaires ou les établissements d'enseignement à poser des actions en catastrophe, par crainte d'être sanctionnés, voire de recourir à des sanctions disciplinaires ou administratives envers le personnel.

Le projet de loi prévoit également que la liste des personnes trouvées coupables, par le tribunal, d'avoir tenu un discours haineux ou un discours incitant à la violence soit publiée sur le site Internet de la Commission des droits de la personne et des

droits de la jeunesse (article 17 du projet de loi). Dans le milieu de l'éducation, si des comportements pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou morale des élèves ou des étudiantes et étudiants sont signalés, le seul fait de se trouver sur cette liste permet au ministre de présumer qu'une personne dont le nom y figure est fautive, sans même qu'il y ait eu enquête. Nous trouvons cette situation inadmissible.

L'école est fondamentalement un lieu d'éducation. Il est donc clair, pour nous, que l'instauration d'un milieu exempt d'intimidation et de violence ne passe pas par la punition, mais plutôt par l'éducation et la sensibilisation. C'est en travaillant sur le climat de l'école, sur le développement de comportements prosociaux que nous arriverons à établir une véritable culture de paix et de respect. L'un des aspects que nous avons d'ailleurs salués lors de l'adoption de la Loi visant à prévenir et à combattre l'intimidation et la violence à l'école était l'accent mis sur la prévention. D'ailleurs, la recherche est sans équivoque : l'approche « tolérance zéro » n'est pas efficace. Il est donc préférable de miser sur la prévention :

Les actions qui se limitent à réagir aux situations de violence sont peu efficaces pour permettre aux enfants de développer une meilleure compétence relationnelle ; elles offrent peu d'effets durables et ne sont pas suffisantes pour instaurer un changement de culture dans les écoles. Pour des effets durables, nos interventions doivent être préventives, basées sur des stratégies éducatives, ancrées dans des routines quotidiennes².

L'action préventive est complexe et nécessite la collaboration de l'ensemble du personnel du réseau scolaire. Par exemple, les interventions du personnel en psychoéducation, en conseillances pédagogiques ou en animation de vie spirituelle et d'engagement communautaire permettent de sensibiliser et d'accompagner l'ensemble du milieu, de développer une vision globale, de prendre part à l'intervention directe auprès des élèves et d'assurer la cohérence des actions. De leur côté, les membres du personnel de soutien ont aussi un rôle de prévention essentiel à jouer. On peut penser aux surveillantes et surveillants d'écoles, dont le rôle consiste en grande partie à intervenir de manière préventive auprès des élèves, par exemple dans la cour d'école. On peut aussi penser aux éducatrices et éducateurs en service de garde qui réalisent des activités avec les jeunes, qui ont pour objectif, entre autres, de les sensibiliser à l'importance de rapports harmonieux. Une telle expertise se retrouve déjà dans les milieux, mais les ressources qui y sont dédiées sont loin de suffire pour répondre à l'ensemble des besoins.

Pour illustrer l'importance de l'action préventive, nous avons choisi de mettre en lumière le travail réalisé par le service d'animation spirituelle et d'engagement

² BEAUMONT, Claire (2014). *Chaire de recherche sur la sécurité et la violence en milieu éducatif* (Équipe de recherche sur la sécurité et la violence dans les écoles québécoises [SEVEQ]), tirée des actes de la Journée d'étude sur la violence à l'école, Québec, Université Laval.

communautaire (SASEC)³ en matière de prévention de la radicalisation en milieu scolaire. Développé au tournant des années 2000, ce service est une avenue de choix pour accompagner les élèves dans leur cheminement et les aider à développer leur « ouverture sur la différence et la pluralité, leur désir de se comprendre mutuellement, d’agir dans leur milieu et d’aider les autres⁴ ». En effet, les activités mises en place par les animatrices et animateurs de vie spirituelle et d’engagement communautaire (AVSEC) sont axées sur l’appartenance à la communauté, la quête de sens, l’humanisation du milieu et le développement d’une identité citoyenne positive. Les espaces d’échange et de réflexion ainsi mis en place permettent de briser l’isolement, de contrer la vulnérabilité et d’accepter les différences.

Or, au cours des dernières années, les compressions budgétaires répétées ont eu pour conséquence de diminuer considérablement la présence de ces animatrices et animateurs dans les écoles. Le SASEC s’effrite, dans un contexte où on déplore que des jeunes, faute d’avoir trouvé un sens à leur vie et une place bien à eux dans la société, en viennent à se radicaliser. Plutôt que de miser uniquement sur les services policiers, ne serait-il pas important d’agir de façon préventive en réinvestissant significativement dans le SASEC, qui a été créé justement dans ce but ?

Pour nous, il est beaucoup plus indiqué de miser sur l’éducation et la prévention. Il est également impératif d’offrir aux établissements les ressources nécessaires pour mener une lutte efficace contre l’intimidation et la violence, ainsi que la tenue d’un discours haineux ou incitant à la violence, comme la présence de personnel professionnel et de soutien qui a développé une expertise sur ce plan, du temps de concertation entre collègues, de la formation continue et des budgets suffisants pour réaliser des mesures et des activités pertinentes.

Recommandation 3

Que, dans le projet de loi, soit renforcé le volet préventif de la lutte contre l’intimidation et la violence dans le milieu de l’éducation en misant sur des mesures de formation, de sensibilisation et d’éducation.

³ LAURIN-DESJARDINS, Camille (2015). « Le gouvernement coupe chez ceux qui pourraient aider à prévenir la radicalisation dans les écoles », *Journal de Montréal* (29 mai).

⁴ QUÉBEC. MINISTÈRE DE L’ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT (2005). *Pour approfondir sa vie intérieure et changer le monde. L’animation spirituelle et l’engagement communautaire, un service éducatif complémentaire*, Cadre ministériel, le Ministère, 44 p.

Quelques mots pour conclure

On ne doit pas prendre à la légère les conséquences que pourrait avoir l'application d'un projet de loi comme celui qui a été déposé et qui pourrait aller à l'encontre de l'objectif visé. En bout de piste, cela n'aiderait en rien les élèves, les parents et le personnel de l'éducation.

Nous souhaitons rappeler que le milieu de l'éducation dispose d'un lieu important et pertinent de concertation sur les questions d'intimidation et de violence. En effet, la Table provinciale de concertation sur la violence, les jeunes et le milieu scolaire, qui réunit un grand nombre de partenaires du réseau, a comme mandat de sensibiliser les intervenantes et intervenants à la promotion de comportements pacifiques, à la prévention et à la diminution de la violence chez les jeunes en milieu scolaire. Elle a aussi pour objectif de participer à l'élaboration d'outils d'information, de prévention et d'intervention et, à ce titre, a développé le cadre de référence sur la présence policière dans les établissements d'enseignement et elle procède actuellement à sa révision.

Recommandations

Compte tenu du flou entourant les termes « discours haineux » et « discours incitant à la violence » contenus dans le projet de loi n° 59 ;

Étant donné que des mécanismes existent déjà pour permettre aux établissements d'enseignement d'agir pour offrir un environnement sain et sécuritaire aux élèves et aux étudiantes et étudiants ;

Compte tenu des impacts négatifs possibles de la menace des sanctions envers les établissements d'enseignement prévue au projet de loi ;

Nous recommandons :

Recommandation 1

Que le projet de loi définisse clairement les termes « discours haineux » et « discours incitant à la violence ».

Recommandation 2

Que soient biffés les articles 24 à 32 du projet de loi n° 59 qui modifient la Loi sur l'instruction publique, la Loi sur l'enseignement privé et la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel.

Recommandation 3

Que, dans le projet de loi, soit renforcé le volet préventif de la lutte contre l'intimidation et la violence dans le milieu de l'éducation en misant sur des mesures de formation, de sensibilisation et d'éducation.



D12728

Septembre 2015