
**Mémoire de la FAE sur le projet de loi no°47
Loi visant à renforcer la protection des élèves**

Déposé à la Commission de la culture et de l'éducation

Le 30 janvier 2024



Présentation de la FAE

La Fédération autonome de l'enseignement (FAE) regroupe neuf syndicats qui représentent plus de 66 500 enseignantes et enseignants du préscolaire, du primaire, du secondaire, de l'enseignement en milieu carcéral, de la formation professionnelle, de l'éducation des adultes et le personnel scolaire des écoles Peter Hall et du Centre académique Fournier, ainsi que plus de 3 000 membres de l'Association de personnes retraitées de la FAE (APRFAE). Elle est présente dans sept régions : Montréal, Laval, Québec et Outaouais, dans lesquelles se trouvent les quatre plus grands pôles urbains du Québec, ainsi que dans les Laurentides, l'Estrie et la Montérégie. La FAE représente des enseignantes et enseignants de centres de services scolaires du Québec parmi lesquels on compte les écoles les plus nombreuses et les plus diversifiées sur le plan socioéconomique et socioculturel.

Introduction

La mission de l'école publique québécoise, qui consiste à instruire, socialiser et qualifier les élèves, doit s'incarner dans un milieu d'apprentissage sûr et sécurisant pour les populations d'élèves. Il s'agit d'une responsabilité partagée par l'ensemble des personnes œuvrant dans le réseau de l'éducation, dont le personnel enseignant, qui est en première ligne des services éducatifs. Dans le cadre de cette responsabilité partagée, il apparaît nécessaire de poursuivre dans la foulée de la *Loi sur le protecteur national de l'élève* (LPNE) dont l'adoption en 2022 a inauguré une nouvelle ère pour la protection des élèves et représente une grande avancée¹. C'est donc sur cette lancée de modernisation des encadrements visant la protection des élèves que s'inscrit la présente pièce législative visant à modifier la *Loi sur l'instruction publique*² (LIP).

La FAE constate les perspectives d'amélioration offertes par le projet de loi no⁹⁴⁷ et souhaite que les législateurs profitent de cette occasion pour améliorer les encadrements en cause. En l'espèce, quoique le projet de loi dans sa forme actuelle propose certaines améliorations, il ne permet pas de réaliser pleinement et efficacement l'objectif de renforcer la protection des élèves. Toutefois, nous tenons à souligner les améliorations qui nous apparaissent en continuité avec la modernisation des encadrements, soit :

- Renforcer l'utilisation, la diffusion et la mise à jour des codes d'éthiques dans le réseau de l'éducation. L'ajout à la LIP que constituerait le nouvel article 258.0.1 assurerait ainsi la mise en œuvre d'un code d'éthique destiné au personnel scolaire ainsi que le personnel œuvrant auprès des élèves;
- Renforcer les dispositions de l'article 478 de la LIP, de manière complémentaire à celles de l'article 26 de la LIP.

Comme mentionné précédemment, la LPNE a transformé le processus de plainte pour la protection de l'élève. Nous croyons que les dispositions contenues dans cette loi ainsi que le processus de plainte de l'article 26 de la LIP possèdent les outils nécessaires pour assurer la protection des élèves et nous en ferons la démonstration. Finalement, nous proposerons d'autres améliorations.

Nous sommes convaincus que les amendements proposés par la FAE, et le travail législatif sérieux et approfondi caractérisant la Commission de la culture et de l'éducation, permettront de parachever l'œuvre entamée par la LPNE depuis 2022.

¹ RADIO-CANADA. *Le protecteur national de l'élève entre en poste*, [En ligne], 28 août 2023.

<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2006434/protecteur-national-eleve-quebec-bernier>.

LEDUC, Louise. *Le nouveau protecteur de l'élève s'étonne du nombre de plaintes*, La Presse, [En ligne] 22 janvier 2024. <https://www.lapresse.ca/actualites/education/2024-01-22/violence-sexuelle-a-l-ecole/le-nouveau-protecteur-de-l-eleve-s-etonne-du-nombre-de-plaintes.php>.

² Ainsi que la *Loi sur l'enseignement privé*.

L'état de la situation

Depuis août 2023, le réseau de l'éducation a bénéficié d'un changement de régime complet en ce qui concerne la protection des élèves. Ainsi, la LPNE prévoit notamment ceci :

« Aussi, lorsqu'il s'agit d'une plainte concernant un acte de violence à caractère sexuel, la loi permet qu'elle soit formulée directement au protecteur régional de l'élève. Dans ces cas, en plus de traiter la plainte, la loi prévoit que le protecteur régional de l'élève assure le suivi des actions prises par l'établissement dans la mise en œuvre du plan de lutte contre l'intimidation et la violence. »

À l'égard des actes de violence à caractère sexuel, la loi confie également au protecteur régional de l'élève le pouvoir d'intervenir à la suite d'un signalement ou de sa propre initiative et, à cette fin, lui confère des pouvoirs d'inspection.³

De nombreuses dispositions visant une meilleure protection des élèves sont désormais en vigueur dans les écoles et les centres de services scolaires⁴, entre autres concernant le processus de traitement des plaintes et des signalements, les délais de traitement et les recours possibles, le tout étant complété par un encadrement réglementaire approprié. Il importe de résumer brièvement ces dispositions :

- Un processus de traitement d'une plainte ou d'un signalement clair, efficace et uniforme partout au Québec;
- Possibilité pour quiconque, employé ou non d'un organisme scolaire, d'effectuer un signalement;
- L'assistance d'un protecteur régional de l'élève à une personne désirant porter plainte ou effectuer un signalement;
- Des délais courts et des suivis obligatoires auprès d'une personne ayant porté plainte ou ayant effectué un signalement;
- Dans le cas d'une plainte ou d'un signalement visant un membre du personnel enseignant, le ministre est obligatoirement avisé (article 26 de la LIP);
- Des garanties contre les représailles pour une personne ayant porté plainte ou ayant effectué un signalement;
- Des possibilités de recours en cas d'insatisfaction à la suite d'une plainte ou d'un signalement;
- Un traitement d'urgence d'une plainte ou d'un signalement concernant un acte de violence à caractère sexuel.

On mesure mieux tous les progrès accomplis depuis la mise en œuvre des dispositions de cette loi à la lecture du Rapport d'enquête de portée générale sur la gestion administrative des inconduites sexuelles et des comportements inadéquats⁵ (rapport), qui fait état de nombreux dysfonctionnements administratifs de la part des organismes scolaires⁶ concernant le traitement des inconduites sexuelles.

C'est dans ce nouveau contexte, seulement quelques jours après l'entrée en vigueur des dernières dispositions de la LPNE, que le rapport susmentionné a été rendu public, le 1^{er} septembre 2023.

³ LPNE, notes explicatives, page 3, sanctionnée le 2 juin 2022.

⁴ La LPNE s'applique également les établissements d'enseignement privés.

⁵ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC, *Rapport d'enquête de portée générale sur la gestion administrative des inconduites sexuelles et des comportements inadéquats*, 2023, 122 pages.

⁶ Organismes scolaires, c'est-à-dire les centres de services scolaires, les commissions scolaires et les établissements d'enseignement privés.

Rappelons que le 21 mars 2023, lors de la période de questions à l'Assemblée nationale, le ministre de l'Éducation a annoncé la tenue d'une « enquête générale », portant sur diverses allégations d'agressions ou d'inconduites sexuelles.

Cette démarche initiée par le ministre concernait ainsi des événements antérieurs à la mise en place des dispositions prévues à la LPNE. Selon les dires du ministre à l'Assemblée nationale, toujours le 21 mars dernier⁷ (extrait) :

« [...] Je dis et je redis que nous nous sommes donné collectivement un nouvel outil pour lutter contre les violences sous toutes leurs formes, mais particulièrement les violences à caractère sexuel. Les protecteurs régionaux de l'élève vont occuper leurs fonctions à partir de septembre prochain. Ils vont pouvoir, elles vont pouvoir se saisir prioritairement des cas de violence sexuelle dans les écoles. Et donc il faut permettre à ce protecteur national de l'élève et à ses représentants dans les régions du Québec de pouvoir se saisir de ces cas-là et d'enquêter correctement. [...] »

Les paramètres de gestion administrative des inconduites sexuelles et des comportements inadéquats au cœur du rapport sont désormais radicalement différents. En effet, les responsables des plaintes des organismes scolaires, les protecteurs régionaux de l'élève et le protecteur national de l'élève disposent d'un arsenal de moyens beaucoup plus musclés pour traiter les plaintes et les signalements relatifs aux agressions ou aux inconduites sexuelles, comme nous venons de le voir avec le nouveau régime. À notre avis, il n'est pas exagéré de parler d'un ancien régime disparu avec l'année scolaire 2022-2023 et décrit dans ce rapport.

Cependant, le protecteur de l'élève n'offre pas d'accompagnement psychosocial et n'a pas le pouvoir de sanctionner les agresseurs. De plus, il ne permet pas d'agir en prévention, directement dans les écoles, ni d'offrir, dans les milieux, l'accès à une personne de confiance qui est souvent ce qui est recherché par les victimes. Une loi-cadre pourrait venir compléter la LPNE.

En outre, en page 5 de 122, au paragraphe 12, les auteurs font une importante mise en garde sur la portée du rapport et de ses constats :

« Il importe de souligner que la présente démarche n'a pas pour objet de substituer le Ministère aux autorités compétentes en matière criminelle. En conséquence, la portée du rapport est limitée à la gestion des différents événements par les diverses parties et à l'étude des processus administratifs connexes. Il ne commentera pas les allégations criminelles mentionnées dans les médias ou toute autre infraction criminelle qui aurait été mentionnée par un témoin, dans les situations où de tels éléments sont présents. »

Cette précision délimite le contexte dans lequel il convient d'interpréter le rapport, outre le fait qu'il brosse le portrait, d'un régime maintenant révolu. Or, il appert que le rapport a influencé la rédaction du projet de loi. Nous étudierons donc, dans la première partie de ce mémoire, le contenu du projet de loi à proprement parlé, alors que la seconde partie sera consacrée à de nouvelles propositions allant dans le sens d'une meilleure protection des élèves. Nos recommandations s'inscrivent dans la continuité et l'amélioration du contexte législatif et réglementaire en vigueur.

Le projet de loi

Le projet de loi modifie la LIP et la *Loi sur l'enseignement privé*. Pour les fins de notre mémoire, dans l'intérêt de l'école publique et en fonction du devoir de représentation de nos membres, nos constats et nos recommandations se limiteront aux modifications à la LIP et à celles concernant le personnel enseignant.

⁷ ASSEMBLÉE NATIONALE, Journal des débats, 43^e législature, 1^{re} session, mardi 21 mars, vol. 47, no. 24.

L'article 1 du projet de loi propose d'ajouter à la LIP l'article 28.1, permettant au ministre de soumettre au comité d'enquête prévu à l'article 26, « *toute situation concernant un enseignant qui est portée à sa connaissance s'il est d'avis que les renseignements qui sont en sa possession sont susceptibles de démontrer une faute grave commise à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou un acte dérogatoire à l'honneur ou à la dignité de la fonction enseignante* ».

Le ministre de l'Éducation semble bel et bien être la seule personne à ne pouvoir utiliser le pouvoir de dénonciation prévu à l'article 26 de la LIP, article dont le libellé en fait plutôt le gardien du processus, et non un usager, comme nous pouvons le constater :

« Toute personne physique peut porter plainte au ministre contre un enseignant pour une faute grave commise à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou pour un acte dérogatoire à l'honneur ou à la dignité de la fonction enseignante.

La dénonciation d'une déclaration de culpabilité à l'égard d'un enseignant ne peut être considérée comme une plainte aux fins de la présente sous-section.

La plainte doit être écrite, motivée et faite sous serment. Elle doit indiquer sommairement la nature et les circonstances de temps et de lieu de la faute reprochée à l'enseignant. Elle est reçue par la personne que désigne le ministre, laquelle doit prêter assistance, pour la formulation de la plainte, à la personne qui le requiert.

Le ministre transmet une copie de la plainte à l'enseignant en l'invitant à lui communiquer, par écrit et dans les 10 jours, ses observations⁸. »

De plus, l'article 1 semble répondre en partie au constat 5.3 (*Le processus de plainte en vertu de l'article 26 est sous-utilisé*) et à la recommandation générale no. 3 du rapport, laquelle se lit comme suit : *renforcer l'article 26 de la LIP, et en rendre le processus plus agile et robuste*. Toutefois, le contenu du rapport ne soutient pas l'idée d'un renforcement, mais plutôt d'une meilleure utilisation du processus, car on y lit encore, au paragraphe 170 :

« Par exemple, instaurer une dénonciation obligatoire par les établissements d'enseignement pourrait permettre un recours plus fréquent au processus, mais l'absence de moyen pour le Ministère de s'assurer du respect de cette exigence pourrait représenter un défi. »

Les dispositions de la LPNE⁹ obligent le recours à l'article 26 de la LIP en cas de plainte ou de signalement, ce qui équivaut à une dénonciation obligatoire et qui dispose efficacement de la crainte exprimée dans le rapport au sujet de la vérification par le ministère du bon usage de l'article 26. Permettre au ministre de recourir lui-même à l'article 26 ne semble pas une solution efficace à sa sous-utilisation par les organismes scolaires. Soulignons enfin que le rapport fait état de situations antérieures à l'entrée en vigueur des dispositions de la LPNE et que les dispositions de celle-ci assurent un recours obligatoire à l'article 26.

Recommandation 1

Retirer l'article 1 du projet de loi.

L'article 2 du projet de loi constituerait un ajout utile à la LIP. Le phénomène de l'école à trois vitesses se manifeste principalement par la concurrence subventionnée de l'école privée contre l'école publique ainsi que par la multiplication des projets pédagogiques particuliers à l'école publique elle-même.

⁸ *Loi sur l'instruction publique*, article 26

⁹ *Loi sur le protecteur national de l'élève*, articles 26 et 39. Incidemment, une certaine lecture de ces articles ne semble pas interdire au ministre d'effectuer un signalement auprès d'un responsable des plaintes ou d'un protecteur régional de l'élève.

Or, nombre de ces projets pédagogiques particuliers exigent un apport de personnels externes à l'école, dont les critères d'embauches, de sélection et de supervision ne sont pas équivalents à ceux du réseau de l'éducation. Dans ce contexte, l'utilisation du code d'éthique prévu à l'article 3 du projet de loi (nous y reviendrons plus loin) est nécessaire.

Recommandation 2

La FAE recommande de conserver l'article 2 du projet de loi.

L'article 3 du projet de loi répond directement à la recommandation 9 du rapport qui demandait de renforcer l'utilisation, la diffusion et la mise à jour des codes d'éthiques dans le réseau de l'éducation. L'ajout à la LIP que constituerait le nouvel article 258.0.1 assurerait ainsi la mise en œuvre d'un code d'éthique destiné au personnel scolaire. Toutefois, le passage suivant de l'éventuel article 258.0.1 nécessite selon nous des éclaircissements :

« En outre, ce code doit prévoir l'obligation de signaler au centre de services scolaire tout manquement aux dispositions qu'il contient et qui peut raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou psychologique des élèves. »

D'une part, le présent libellé ne permet pas de déterminer qui est visé par l'obligation de signalement ni à qui une personne effectuant un signalement devrait s'adresser. D'autre part, cet élément ferait à l'évidence double emploi par rapport aux dispositions des articles 26 et 39, soit le processus mis en place par la LPNE concernant le signalement. La FAE est d'avis que le processus de plaintes et de signalements de la LPNE présentement en vigueur ne doit pas être dédoublé. Puisque celui-ci prévoit déjà la possibilité de faire un signalement et indique clairement à qui s'adresser pour ce faire (responsable des plaintes ou protecteur régional de l'élève), ce passage de l'article 3 du projet de loi devrait être modifié et remplacé par le renvoi aux dispositions de la LPNE.

Recommandation 3

La FAE recommande de modifier la dernière phrase du premier paragraphe de l'article 258.1 par « En outre, ce code doit faire référence aux dispositions pertinentes de la LPNE quant aux plaintes et aux signalements. »

L'article 4 du projet de loi fait lui aussi écho au rapport. Ainsi, le constat 5.8 de celui-ci déplorait qu'il n'y ait pas de suivi systématique sur la vérification des antécédents judiciaires en cours d'emploi, lequel constat déboucha sur la recommandation générale 8 :

« Renforcer les processus d'habilitation sécuritaire afin de s'assurer que les vérifications sont réalisées pour l'ensemble des intervenants, des différents établissements à l'embauche et en cours d'emploi. Les processus devraient tenir compte de tous comportements, passés ou présents, pouvant raisonnablement faire craindre pour l'intégrité psychologique ou physique des élèves et des étudiants. »

Dans ce volet de la recommandation générale 8, on retrouve un élément de l'article 4 du projet de loi. Ainsi, les ajouts (soulignés) à l'article 258.4 se liraient comme suit :

« Le ministre élabore un guide relatif à la vérification des antécédents judiciaires et des comportements pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou psychologique des élèves à l'intention des centres de services scolaires et en assure la diffusion. Ce guide doit notamment porter sur la période couverte par la vérification des comportements. »

L'article 258.4 s'inscrit dans une série d'articles de la LIP concernant la vérification des antécédents judiciaires. En ce qui concerne l'enjeu, l'article 258.1 vient définir précisément ce qui peut constituer des « antécédents judiciaires »¹⁰. Aucune précision similaire n'existe dans la LIP concernant le concept de « comportements pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou psychologique des élèves »¹¹, concept par ailleurs présent dans l'article 5 du projet de loi, que nous aborderons plus loin.

Ce concept apparaît mal défini, et par conséquent difficile à mettre en œuvre, puisqu'étant essentiellement de nature déclaratoire, c'est-à-dire laissé à l'appréciation arbitraire d'un tiers, contrairement aux antécédents judiciaires (balisés par la LIP), lesquels sont l'aboutissement d'un processus judiciaire dûment codifié et encadré, comprenant des garanties d'équité procédurale et d'impartialité. Au contraire, le concept de « comportement pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou psychologique des élèves » constituerait plutôt une oubliette procédurale, de laquelle il pourrait être impossible de s'extraire en cas d'une erreur ou d'une appréciation arbitraire.

Les dispositions de la LPNE (postérieures au rapport) et celle de l'article 26 de la LIP (historiquement en usage et bien balisées), incidemment complémentaires, offrent à la fois plus d'efficacité, d'équité et de clarté au regard de l'objectif, soit la protection des élèves. Que ce soit dans l'article 4 ou dans l'article 5 du projet de loi, nous sommes d'avis que le concept de comportement pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou psychologique des élèves est trop vague, et impossible à définir de manière satisfaisante.

Recommandation 4

La FAE recommande de biffer du projet de loi le concept de « comportement pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou psychologique des élèves ».

Pour les fins de ce mémoire, nous allons décomposer l'article 5 du projet de loi, en fonction de 5 nouveaux articles dont l'ajout dans la LIP y est proposé. Tout d'abord, les articles 261.1.1, 261.1.2 et 261.1.3 semblent répondre au constat 5.1 du rapport, à savoir que « l'information ne chemine pas entre les différents employeurs », et à la recommandation générale 1, soit de doter le réseau de l'éducation d'un mécanisme permettant aux employeurs d'obtenir l'information pertinente en temps utile. Le paragraphe 155 du rapport résume bien la position du MEQ à cet égard (extrait) :

« De manière générale, un employeur ne dispose pas de toutes les informations qui pourraient lui être utiles lors de l'analyse d'une candidature. Cette pratique est légitime dans la mesure où les renseignements personnels et confidentiels doivent être protégés et où les risques sur les personnes vulnérables sont faibles. Dans le réseau de l'éducation, en raison de la vulnérabilité de la clientèle desservie, l'accès à de l'information pertinente en lien avec des comportements inadéquats connus en matière de violence physique, psychologique ou sexuelle est essentiel afin de repérer les candidatures devant faire l'objet de mesures préventives particulières. »

¹⁰ 258.1. Pour l'application des dispositions de la présente sous-section, on entend par l'expression « antécédents judiciaires » :

1° une déclaration de culpabilité pour une infraction criminelle ou pénale commise au Canada ou à l'étranger, sauf si un pardon a été obtenu pour cette infraction;

2° une accusation encore pendante pour une infraction criminelle ou pénale commise au Canada ou à l'étranger;

3° une ordonnance judiciaire qui subsiste contre une personne au Canada ou à l'étranger.

¹¹ Présent dans l'article 478.3 de la LIP, ce concept y est mieux adapté puisqu'il est alors utilisé de manière à guider la conduite d'une enquête, ce qui requiert une certaine latitude. De fait, le rapport est issu des dispositions de cet article.

Même dans l'ancien régime décrit par le rapport, régime désormais disparu, la FAE affirme sans ambages qu'un comportement inadéquat en matière de violence physique ou sexuelle aurait dû faire l'objet d'un signalement à un corps policier, et subséquemment d'un recours aux dispositions de l'article 26 de la LIP dans un cas mettant en cause un membre du personnel enseignant.

Dans le cadre des dispositions de la LPNE présentement en vigueur¹², toutes les garanties sont en place pour un traitement rapide d'une plainte ou d'un signalement, menant à des actions promptes et décisives, notamment un signalement à un corps policier. Selon le cheminement d'une telle plainte ou d'un tel signalement, les dispositions de la LPNE assurent que la personne visée ne soit plus en contact avec des élèves. De même, dans le cas d'un membre du personnel enseignant, le libellé de l'article 26 de la LIP, une fois mis en œuvre, assure la protection des élèves même en cas d'employeurs multiples ou successifs¹³.

Au vu de ce qui précède, la mécanique complexe des articles 261.1.1, 261.1.2 et 261.1.3 du projet de loi correspond à un précédent processus de plainte, défectueux, mais surtout disparu, puisque remplacé depuis août 2023 par celui prévu à la LPNE.

Recommandation 5

La FAE recommande de biffer les articles 261.1.1, 261.1.2 et 261.1.3 de l'article 5 du projet de loi.

Toujours sous l'égide de l'article 5 du projet de loi, un nouvel article 262 serait ajouté à la LIP. Celui-ci obligerait tout employé d'un centre de services scolaire à signaler au ministre une faute grave, un acte dérogatoire ou comportement pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou psychologique des élèves. Nous avons démontré dans les pages précédentes pourquoi ce dernier concept doit être retiré du projet de loi. Pour le reste, cet éventuel article 262 intrigue surtout par le fait qu'il semble viser spécifiquement le personnel enseignant. Ce dernier est pourtant soumis à un régime particulièrement sévère de surveillance.

Notez que la LIP prévoit des exigences très larges de ce qu'on entend par « antécédents judiciaires », notamment pénaux, pour le personnel enseignant¹⁴. Ainsi, en plus de la vérification des antécédents judiciaires¹⁵, le personnel enseignant est visé par l'article 26 de la LIP. Ainsi, l'éventuel article 262 nous apparaît superflu étant donné que la LIP prévoit déjà que « toute personne physique peut porter plainte [...] »¹⁶. Par conséquent, l'objectif de l'éventuel article 262 est déjà atteint dans le cadre législatif en vigueur. Cet ajout à la LIP ferait donc double emploi avec le libellé de l'article 26 de la LIP, qui est pourtant de portée plus générale, et donc plus facile d'utilisation. Rappelons en outre que le législateur a déjà prévu dans la LPNE l'obligation d'aviser le ministre, obligeant un responsable du traitement des plaintes ou à un protecteur régional de l'élève de recourir lorsque nécessaire à l'article 26 de la LIP.

À ce sujet, une plainte pour « une faute grave commise à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou pour un acte dérogatoire à l'honneur ou à la dignité de la fonction enseignante » couvre beaucoup de situations. Outre des gestes relevant du Code criminel et d'une plainte policière (violences à caractère sexuel, voies de fait), la faute grave ou l'acte dérogatoire peut avoir une portée plus large, en ce sens qu'elle peut viser un acte susceptible d'entacher l'image de la fonction enseignante. En effet, quoiqu'il n'existe pas de définition dans la LIP, la jurisprudence a établi certains guides pour déterminer la nature de ces actes.

¹² Qui comprend obligatoirement le recours aux dispositions de l'article 26 de la LIP dans le cas d'un membre du personnel enseignant.

¹³ Par les dispositions de l'article 56 du Règlement sur les autorisations d'enseigner.

¹⁴ Quelques exemples d'infractions pénales : excès de vitesse, afficher une vente de garage sur la voie publique, laisser aller un objet à la dérive sans autorisation écrite, rénover sans permis.

¹⁵ Notez que la LIP prévoit des exigences très larges de ce qu'on entend par « antécédents judiciaires » pour le personnel enseignant.

¹⁶ *Loi sur l'instruction publique*, article 26

Les types de comportements visés peuvent potentiellement être tout manquement d'une enseignante ou d'un enseignant à ses devoirs ou tout abus de ses droits envers chaque élève ou groupe d'élèves qui lui est confié. Les attentes sont très élevées à l'égard du personnel enseignant et celui-ci doit maintenir une conduite exemplaire en raison de la position extrêmement importante qu'il occupe dans la société. On s'attend de lui qu'il n'agisse pas de manière déplacée et qu'il prêche par l'exemple en se conformant à des normes élevées. Le comportement de l'enseignant est évalué en fonction de son statut comme modèle de comportement.

Ainsi, certains comportements peuvent faire l'objet d'une plainte, en vertu de l'article 26, tels que : faire publiquement des déclarations racistes et discriminatoires contre une communauté, et ce, même en dehors de ses heures de travail¹⁷, dire des paroles blessantes, crier ou menacer les élèves ou encore avoir des attitudes envers les élèves visant à instaurer un climat de peur par la voie de l'intimidation, pour arriver à les contrôler¹⁸. Des conduites ne relevant pas du Code criminel, mais étant préjudiciable pour l'élève, pourront être visées par les dispositions déjà existantes. C'est pourquoi nous réitérons qu'il importe d'utiliser adéquatement l'article 26 et les dispositions de la LPNE pour les dénoncer.

Difficile donc de ne pas voir dans cet article 262 une possibilité de régime parallèle à celui existant en vertu des dispositions de la LIP et de la LPNE, alors que cette nouvelle disposition ne pallierait pas les manquements administratifs révélés par le rapport. En effet, ce dernier étale, au fil des pages et dans son titre même, la responsabilité des personnels-cadres dans les événements mis en cause. En voici quelques exemples :

- Annexe 1, fiche A, page 2 : démarches sommaires de vérifications de références;
- Annexe 1, fiche A, page 3 : appréciation de rendement incomplète du personnel;
- Annexe 1, fiche B, page 2 : documentation lacunaire de la part du CSS;
- Annexe 1, fiche C, page 1 : vérifications d'antécédents judiciaires bâclées;
- Annexe 1, fiche C, page 2 : information non transmise par une direction à sa hiérarchie;
- Annexe 1, fiche C, page 2 : formation déficiente des directions d'établissement;
- Annexe 1, fiche D, page 2 : processus laxistes d'embauche et d'évaluation des cadres;
- Annexe 1, fiche D, page 4 : inaction de la part de la haute direction;
- Annexe 1, fiche D, page 5 : absence de coordination de processus de plaintes parallèles;
- Annexe 1, fiche E, page 1 : cadre de gestion d'antécédents judiciaires non respecté;
- Annexe 1, fiche E, page 2 : information non transmise par une direction à sa hiérarchie;
- Annexe 1, fiche E, page 2 : mésusage du processus prévu au contrat de travail;
- Annexe 1, fiche E, page 3 : vérifications d'antécédents judiciaires bâclées.

Pour les fins de ce mémoire, nous nous limiterons à ces quelques exemples bien que le rapport continue d'énumérer des défaillances imputables aux personnels-cadres des organismes scolaires en cause. Les personnes responsables de la supervision du personnel, malgré le contenu accablant du rapport à l'égard de leur travail, échappent pourtant à l'attention d'un projet de loi destiné à mieux protéger les élèves.

¹⁷ Ross c. Conseil scolaire du district no 15 du Nouveau-Brunswick, 1996 Canlii 237 (CSC) [1996] 1 R.C.S. 825

¹⁸ J.P. c. ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et Commission scolaire A, 2010 Canlii 7544 et J.P. c. Tribunal administratif du Québec 2010 QCCS 4083

Recommandation 6

La FAE recommande de biffer l'article 262 de l'article 5 du projet de loi.

L'article 5 du projet de loi se conclut par l'ajout à la LIP d'un nouvel article 263. Celui-ci aurait pour effet de permettre à un centre de services scolaire de tenir compte d'une mesure disciplinaire précédemment imposée à une personne employée, et ce, malgré une disposition d'une convention collective ou d'un décret, en raison d'un comportement pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou psychologique des élèves.

Cet élément du projet de loi correspond à la recommandation générale 5 du rapport :

« Étudier la possibilité d'éliminer les clauses d'amnistie relativement aux inconduites de nature sexuelle et aux comportements violents et imposer une durée minimale de présence au dossier pour les autres types de sanctions. »

La FAE doit réaffirmer que des inconduites de natures sexuelles ou des comportements violents auraient dû, sous l'ancien régime qui n'est plus en vigueur, faire l'objet de signalement à un corps policier. Ni la LIP ni un contrat de travail ne sont les véhicules appropriés pour traiter de possibles actes criminels. Nous réitérons que dans le cadre des dispositions de la LPNE présentement en vigueur¹⁹, toutes les garanties sont en place pour un traitement rapide d'une plainte ou d'un signalement, menant à des actions promptes et décisives, notamment un signalement à un corps policier.

Selon le cheminement d'une telle plainte ou d'un tel signalement, les dispositions de la LPNE assurent que la personne visée ne soit plus en contact avec des élèves. De même, dans le cas d'un membre du personnel enseignant, le libellé de l'article 26, une fois mis en œuvre, assure la protection des élèves, même en cas d'employeurs multiples ou successifs. Soulignons enfin que ces dispositions reposent sur un libellé connu et éprouvé, contrairement à la formulation équivoque proposée par le projet de loi. En outre, le projet de loi no. 42²⁰ présentement à l'étude traite entre autres de la question de la caducité des sanctions disciplinaires dans le cadre des contrats de travail. La FAE est d'avis que cette pièce législative est un véhicule plus approprié pour cet enjeu²¹.

Recommandation 7

La FAE recommande de biffer l'article 263 de l'article 5 du projet de loi.

L'article 6 du projet de loi vise à soumettre les transporteurs scolaires aux mêmes obligations concernant le respect du code d'éthique prévu à l'article 3 du projet de loi. Dans le cadre de notre recommandation concernant cet article, la FAE appuie cet ajout à l'article 297 de la LIP. Enfin, l'article 7 du projet de loi renforce les dispositions de l'article 478 de la LIP, de manière complémentaire à celles de l'article 26. Il s'agit d'une mesure appropriée. D'ailleurs, nous aurons l'occasion de poursuivre dans la voie des améliorations requises dans la seconde partie de notre mémoire.

Recommandation 8

La FAE recommande de conserver les articles 6 et 7 du projet de loi.

¹⁹ Qui comprend obligatoirement le recours aux dispositions de l'article 26 de la LIP dans le cas d'un membre du personnel enseignant.

²⁰ *Loi visant à prévenir et à combattre le harcèlement psychologique et la violence à caractère sexuel en milieu de travail.*

²¹ Voir à ce sujet le mémoire de la FAE portant sur le projet de loi no° 42.

Autres propositions

Puisque la modification proposée par l'article 7 du projet de loi va dans la direction des améliorations à apporter au processus de l'article 26 de la LIP, nous invitons les législateurs à lire avec attention ce qui suit.

L'équité procédurale doit être au cœur de tout processus de plaintes et de signalement. Il nous semble possible d'améliorer le processus de l'article 26 et des dispositions connexes de la LIP à cet égard. Ainsi, l'article 30²² prévoit notamment que dans les 30 jours qui suivent la communication de la plainte et des documents qui s'y rapportent, le comité d'enquête formé en vertu de l'article 28 de la LIP rencontre l'enseignant et le plaignant pour arriver à établir si la plainte est fondée ou non. Étant donné les circonstances difficiles pour les personnes ayant porté plainte et les personnes visées, il serait souhaitable qu'à cette étape importante des procédures l'une et l'autre puissent être accompagnées par une personne de leur choix.

Recommandation 9

La FAE recommande que l'article 30 de la LIP soit modifié par l'ajout de cette phrase à la fin du premier paragraphe : « L'enseignant et le plaignant peuvent être accompagnés par une personne de leur choix pendant cette rencontre. »

Dans tout processus de plainte ou de signalement, les délais de traitement et de réponses constituent un élément crucial, tant pour une personne ayant porté plainte ou ayant effectué un signalement que pour une personne visée. Il s'agit donc d'une question d'équité procédurale pour l'une comme pour l'autre. Par ailleurs, la célérité dans le traitement et les actions prises en lien avec une plainte ou un signalement renforce la crédibilité et la confiance envers ledit processus. Conséquemment, les délais en lien avec le processus de l'article 26 peuvent être améliorés. En l'occurrence, les délais prévus par le LPNE, qui ont fait l'objet de l'attention du législateur il y a peu de temps, devraient servir d'exemple, soit un maximum de 60 jours pour un cheminement complet. Il va sans dire qu'une diminution des délais ne pourrait s'accomplir à coût nul; le ministère devrait nécessairement consentir des investissements conséquents et affecter la main-d'œuvre requise à un processus plus rapide.

Pour le moment, le comité d'enquête doit rencontrer le plaignant et l'enseignant dans les 30 jours suivant la communication de la plainte²³ et ensuite établir si la plainte est fondée ou non dans les 120 jours suivants²⁴. Par la suite, le ministre statue selon l'avis du comité²⁵. Comme nous le mentionnions précédemment, le ministre peut cependant agir très rapidement et sans attendre la fin du processus si les faits reprochés sont de nature à compromettre gravement la qualité des services éducatifs ou la protection des élèves²⁶.

Recommandation 10

La FAE recommande de réduire les délais prévus aux articles 30 et 33 de la LIP.

Les problèmes de vérification d'antécédents judiciaires mentionnés dans le rapport ne semblent pas tous être imputables à des manquements de la part du personnel-cadre des organismes scolaires. Pour citer le rapport (page 16, paragraphe 52) :

« L'analyse des différents dossiers a permis de constater que ce processus, bien qu'essentiel, semble procurer un faux sentiment de sécurité. En effet, comme mentionné précédemment, la vérification ne se fait qu'à l'embauche d'un employé. Or, dans certains

²² Nous reviendrons également à cet article de la LIP dans le cadre de la recommandation 14.

²³ *Loi sur l'instruction publique*, article 30.

²⁴ *Ibid*, article 33.

²⁵ *Ibid*, article 34.3.

²⁶ *Ibid*, article 29.

cas [...] un employé peut demeurer dans le système d'un CSS sans avoir de contrat actif. Sa présence dans le système du CSS lui a permis d'éviter de devoir subir une nouvelle vérification de ses antécédents judiciaires [...]. »

La notion d'antécédent judiciaire étant bien balisée, il convient de faciliter la tâche des organismes scolaires. La vérification pourrait être centralisée auprès de la Sûreté du Québec, qui dispose de moyens plus conséquents que les autres corps policiers, du fait de sa mission à portée nationale.

Recommandation 11

La FAE recommande que la vérification des antécédents judiciaires soit centralisée auprès de la Sûreté du Québec.

Enfin, la FAE recommande encore une fois, et à l'instar de nombreuses autres organisations et personnes, qu'une loi-cadre sur les violences sexuelles applicables aux organismes scolaires et complémentaire aux encadrements existants soit adoptée dans les meilleurs délais. Le rapport le mentionne d'ailleurs explicitement (page 12, paragraphe 31) :

« À titre comparatif, bien que les contextes légaux et organisationnels diffèrent largement de ceux des établissements d'enseignement et des CSS, les établissements d'enseignement supérieur disposent d'une politique pour prévenir et combattre les violences à caractère sexuel. Il est possible que certains éléments de cette politique puissent servir d'inspiration pour une éventuelle politique appliquée au milieu de l'enseignement primaire et secondaire. »

D'ailleurs, dans le mémoire de la FAE portant sur le protecteur national de l'élève, mémoire déposé à la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale du Québec le 13 janvier 2022, on y mentionne ce qui suit :

« Bien que certains arguments puissent être invoqués en faveur ou en défaveur de l'inclusion des « dénonciations » relevant de la lutte à l'intimidation et à la violence dans la procédure de plaintes proposée par le projet de loi, un important angle mort subsiste. En effet, les questions touchant les violences sexuelles mériteraient une approche spécifique et adaptée au contexte des écoles et des centres, à l'exemple des dispositions de la Loi visant à prévenir et à combattre les violences à caractère sexuel dans les établissements d'enseignement supérieur. »

La FAE recommandait donc, l'insertion dans le projet de loi d'un mécanisme pour les dénonciations en matière de violence à caractère sexuel, mécanisme comprenant un champ d'application défini.

Puisqu'au final la LPNE ne prévoit pas un tel mécanisme, une loi-cadre serait tout indiquée pour la compléter et assurer aux victimes d'acte à caractère sexuel un véritable accompagnement.

De fait, l'Assemblée nationale recèle justement dans ses classeurs, depuis l'automne dernier, une pièce législative correspondant au besoin : le projet no 397²⁷ proposant justement une loi-cadre. La FAE est prête à collaborer activement à ce prochain et nécessaire processus législatif.

Recommandation 12

La FAE recommande qu'une loi-cadre sur les violences à caractère sexuel, complémentaire aux encadrements existants, soit étudiée dans les meilleurs délais.

²⁷ *Loi visant à prévenir et à combattre les violences à caractère sexuel dans les établissements d'enseignement dispensant des services de l'éducation préscolaire, d'enseignement au primaire ou d'enseignement en formation générale ou professionnelle au secondaire, incluant les services éducatifs pour les adultes.*

Conclusion

Nous écrivons en introduction de ce mémoire que la mission de l'école publique québécoise doit s'incarner dans un milieu d'apprentissage sûr et sécurisant pour les populations d'élèves. Cette responsabilité exige un travail soutenu et quotidien. Les personnes œuvrant en première ligne des services éducatifs doivent disposer du meilleur encadrement législatif et réglementaire possible pour ce faire. De même, le personnel-cadre doit utiliser pleinement les outils à sa disposition et exercer les responsabilités que ce même cadre législatif et réglementaire lui confère.

Dans la foulée de l'entrée en vigueur complète de la LPNE à l'automne dernier, laquelle a instauré un processus de plainte assurant une meilleure protection des élèves, tout en référant au processus de plainte déjà existant pour le personnel enseignant, nous croyons que certains éléments de ce projet de loi, comme un code d'éthique et son application, permettraient de renforcer la protection des élèves. Les enseignantes et enseignants ont tous à cœur la sécurité et l'intégrité des élèves, de même que l'ensemble des intervenants de l'école publique. Les encadrements légaux et réglementaires présentement en vigueur vont déjà en ce sens, nonobstant les améliorations envisagées par nos recommandations concernant le projet de loi.

Rappel des recommandations

Recommandation 1

La FAE recommande de retirer l'article 1 du projet de loi.

Recommandation 2

La FAE recommande de conserver l'article 2 du projet de loi.

Recommandation 3

La FAE recommande de modifier la dernière phrase du premier paragraphe de l'article 258.1 par « En outre, ce code doit faire référence aux dispositions pertinentes de la LPNE quant aux plaintes et aux signalements. »

Recommandation 4

La FAE recommande de biffer du projet de loi le concept de « comportement pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou psychologique des élèves ».

Recommandation 5

La FAE recommande de biffer les articles 261.1.1, 261.1.2 et 261.1.3 de l'article 5 du projet de loi.

Recommandation 6

La FAE recommande de biffer l'article 262 de l'article 5 du projet de loi.

Recommandation 7

La FAE recommande de biffer l'article 263 de l'article 5 du projet de loi.

Recommandation 8

La FAE recommande de conserver les articles 6 et 7 du projet de loi.

Recommandation 9

La FAE recommande que l'article 30 de la LIP soit modifié par l'ajout de cette phrase à la fin du premier paragraphe : « L'enseignant et le plaignant peuvent être accompagnés par une personne de leur choix pendant cette rencontre. »

Recommandation 10

La FAE recommande de réduire les délais prévus aux articles 30 et 33 de la LIP.

Recommandation 11

La FAE recommande que la vérification des antécédents judiciaires soit centralisée auprès de la Sûreté du Québec.

Recommandation 12

La FAE recommande qu'une loi-cadre sur les violences à caractère sexuel, complémentaire aux encadrements existants, soit étudiée dans les meilleurs délais.