

CCE-010M

C.P. PL 47

Loi visant à renforcer
la protection des élèves

Mémoire

présenté à la Commission de la culture et de l'éducation dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 47, *Loi visant à renforcer la protection des élèves*

Québec, le 29 janvier 2024

**Protecteur national
de l'élève**

Québec 

TABLE DES MATIÈRES

1. PRÉSENTATION DU PROTECTEUR NATIONAL DE L'ÉLÈVE	1
Le PNÉ en quelques chiffres.....	1
Quelques initiatives phares	1
2. INTRODUCTION	2
3. DES MESURES IMPORTANTES À SOLIDIFIER	3
3.1 Obligation pour les organismes scolaires de se doter d'un code d'éthique	3
3.2 Obligation de s'assurer de l'absence de comportement pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou psychologique des élèves	6
3.3 Signalement au ministre de toute situation concernant un enseignant et mettant en cause un comportement pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité des élèves	7
4. CONCLUSION.....	9
ANNEXE.....	10

1. PRÉSENTATION DU PROTECTEUR NATIONAL DE L'ÉLÈVE

Institué par la *Loi sur le protecteur national de l'élève*¹ (LPNÉ), le Protecteur national de l'élève (PNÉ) est le nouvel ombudsman de l'éducation au Québec.

Il a pour mission de veiller au respect des droits des élèves fréquentant les établissements d'enseignement publics et privés et des enfants recevant un enseignement à la maison – et de leurs parents – au regard des services qui leur sont rendus.

Il est également chargé de recevoir et de traiter les plaintes et les signalements d'actes de violence à caractère sexuel (AVCS) survenant dans le réseau scolaire.

Le PNÉ a compétence sur les établissements scolaires du primaire et du secondaire, tant au public qu'au privé, ainsi que sur la formation professionnelle, l'éducation aux adultes et l'enseignement à la maison. Il a également compétence sur les établissements d'enseignement des communautés crie, naskapies et inuit².

Le PNÉ en quelques chiffres

- **17 protecteurs régionaux de l'élève** (13 à temps plein et 4 à temps partiel);
- **3 étapes** avec délais de rigueur constituent le nouveau mécanisme de traitement des plaintes et des signalements prévu par la LPNÉ;
- **Plus de 1 800 requêtes** traitées ou en traitement depuis le 28 août 2023.

Quelques initiatives phares

- **Guichet unique** pour rejoindre le PNÉ, accessible par téléphone ou message texte, par courriel, par la poste et par le biais d'un formulaire web;
- Développement du système informatique de traitement des plaintes et des signalements **Aristote** pour assurer l'efficacité du traitement des requêtes et une reddition de comptes optimale aux deuxième (responsables du traitement des plaintes) et troisième étapes (protecteurs régionaux de l'élève) de la procédure;
- Des milliers d'**affiches** présentant le recours, livrées **dans toutes les écoles du Québec**;
- **Campagne de promotion de la procédure de traitement des plaintes et des signalements** prévue du 29 janvier au 26 février 2024.

¹ RLRQ, chapitre P-32.01.

² Le PNÉ n'a pas compétence sur les communautés autochtones relevant du gouvernement fédéral.

2. INTRODUCTION

Le présent mémoire s'inscrit dans le cadre des consultations particulières de la Commission de la culture et de l'éducation sur le projet de loi n° 47 – *Loi visant à renforcer la protection des élèves* (« PL n° 47 »), auxquelles le PNÉ a été convié.

C'est en gardant à l'esprit la mission et le rôle qu'il joue dans le milieu scolaire québécois depuis le 28 août 2023 que le PNÉ a analysé les dispositions du PL n° 47.

En effet, la LPNÉ, en plus d'instaurer un nouveau mécanisme de traitement des plaintes et des signalements, a modifié la *Loi sur l'instruction publique*³ (LIP) et la *Loi sur l'enseignement privé*⁴ (LEP) afin de renforcer la protection des élèves, notamment par l'ajout d'une section consacrée aux violences à caractère sexuel aux plans de lutte contre la violence et l'intimidation de chaque établissement d'enseignement public et privé⁵. La LPNÉ a également introduit une nouvelle obligation pour chaque organisme scolaire de transmettre aux protecteurs régionaux de l'élève, au regard de chaque signalement et de chaque plainte relative à un acte de violence à caractère sexuel dont il est saisi, un rapport sommaire qui fait état de la nature des événements qui se sont produits et du suivi qui leur a été donné⁶.

Au-delà de ces avancées, le *Rapport d'enquête de portée générale sur la gestion administrative des inconduites sexuelles et des comportements inadéquats en milieu scolaire*, rendu public par le ministre de l'Éducation le 1^{er} septembre 2023, a exposé plusieurs problématiques au sein du réseau scolaire en lien avec la sécurité des élèves. C'est aussi dans cette perspective que le PNÉ a analysé le PL n° 47.

Le PNÉ estime que les modifications proposées par ce projet de loi à la LIP et à la LEP auront pour effet global d'accroître les mécanismes de protection des élèves du Québec et c'est pourquoi il l'accueille très favorablement. Dans leur ensemble, les mesures proposées ciblent plusieurs enjeux exposés dans le Rapport susmentionné.

Toutefois, le Protecteur national de l'élève est d'avis que certaines améliorations pourraient être apportées au PL n° 47 afin de renforcer de manière concrète et pérenne la protection des élèves. Ces propositions sont précisées ci-après.

³ RLRQ, chapitre I-13.3.

⁴ RLRQ, chapitre E-9.1.

⁵ Modifications apportées aux a. 75.1 LIP et 63.1 LEP par les a. 71 et 79 de la LPNÉ, lesquels sont entrés en vigueur le 15 septembre 2023, en vertu du Décret 1307-2022.

⁶ Modifications apportées aux articles 96.12 LIP et 63.5 LEP par les articles 72 et 81 de la LPNE, lesquels sont entrés en vigueur le 28 août 2023, en vertu du Décret 621-2023.

3. DES MESURES IMPORTANTES À SOLIDIFIER

3.1 Obligation pour les organismes scolaires de se doter d'un code d'éthique

Le Protecteur national de l'élève souscrit entièrement à l'obligation faite aux centres de services scolaires et aux établissements d'enseignement privés de se doter d'un code d'éthique applicable à leur personnel et à toute personne appelée à interagir avec des élèves mineurs.

Le PNÉ est cependant d'avis que certains principes éthiques fondamentaux devant être respectés par ces personnes mériteraient d'être prévus directement dans la législation, et être systématiquement réitérés dans les codes d'éthique adoptés par les organismes scolaires concernés. En les insérant à même la LIP et la LEP, le législateur viendrait ainsi établir des balises attendues de tous, en plus d'assurer une réelle uniformité dans l'ensemble du réseau.

De manière non exhaustive, on peut ici penser au devoir d'adopter, en tout temps, un comportement empreint de civisme et de respect, exempt de toute forme d'intimidation ou de violence, envers ses pairs, les autres membres du personnel de l'organisme et envers les élèves, de même que du devoir de respecter les droits de la personne, ou encore de l'obligation de contribuer à l'établissement d'un milieu d'apprentissage sain et sécuritaire.

Ces comportements sont d'ailleurs déjà exigés des élèves (voir les articles 18.1, 22 et 96.6 LIP; 63.3 LEP) et devraient également être attendus de la part des enseignants et autres membres du personnel scolaire qui œuvrent auprès des élèves ou qui sont régulièrement en contact avec eux.

En sus de ces bonifications, le PL n° 47 pourrait d'emblée prévoir, à l'instar du guide prévu aux articles 258.4 de la LIP et 54.4 de la LEP, un outil similaire élaboré et diffusé par le ministre de l'Éducation relatif aux codes d'éthique et leurs contenus. Un tel guide pourrait, entre autres, permettre de préciser « les pratiques et les conduites attendues des personnes appelées à œuvrer auprès d'élèves mineurs ou à être régulièrement en contact » avec eux devant figurer aux codes d'éthique, conformément aux nouveaux articles 258.0.1 LIP et 54.0.1 LEP (articles 3 et 8 du projet de loi).

On peut ici penser aux gestes et aux échanges proscrits en tout temps, aux normes encadrant les communications et les contacts individuels avec les élèves mineurs (dans le cadre des fonctions et hors fonctions), aux balises encadrant l'usage des médias sociaux ou des technologies, ainsi qu'au devoir d'informer ou d'impliquer les parents dans certaines situations en lien avec la santé psychologique ou physique des élèves.

Considérant ce qui précède, le Protecteur national de l'élève recommande :

R-1 Que le PL n° 47 soit bonifié afin de prévoir, dans la LIP et dans la LEP, les normes de conduite générales jugées pertinentes pour les enseignants et les personnes appelées à œuvrer auprès d'élèves mineurs ou à être régulièrement en contact avec eux qui devraient figurer dans les codes d'éthique des organismes scolaires.

Le PNÉ recommande également :

R-2 Que le PL n° 47 prévoie, dans la LIP et dans la LEP, l'élaboration et la diffusion par le ministre de l'Éducation d'un guide relatif aux codes d'éthique devant être élaborés par les organismes scolaires.

Les nouveaux articles 258.0.1 de la LIP et 54.0.1 de la LEP, proposés par le PL n° 47 (articles 3 et 8), énoncent que l'organisme scolaire doit rendre accessible le code d'éthique à toute personne qui en fait la demande. Or, considérant l'importance de ces documents, le PNÉ croit utile qu'une plus grande proactivité soit prévue à ces lois. Ainsi, les codes d'éthique mériteraient d'être diffusés publiquement sur le site Internet des organismes scolaires pour en faciliter l'accès⁷.

De plus, et considérant que certains organismes scolaires n'ont pas de site Internet, le PNÉ juge opportun que ce document soit directement porté à la connaissance des élèves et de leurs parents – par l'entremise des agendas scolaires ou par tout autre moyen approprié – pour que ceux-ci puissent être en mesure d'identifier plus aisément ce que constitue un écart de conduite de la part du personnel des organismes scolaires et des autres personnes qui interagissent avec les élèves, à l'instar de ce qui est prévu pour les plans de lutte contre l'intimidation et la violence (articles 75.1 al. 4; 110.4 LIP; article 63.1 al. 4 LEP).

Une telle approche est préconisée au sein du réseau de la santé et des services sociaux, chaque établissement devant remettre un exemplaire de son code d'éthique à tout usager qu'il héberge ou qui lui en fait la demande⁸.

⁷ Voir, pour des exemples de telles exigences, les articles 143.9, 143.12 et 143.15 LIP; article 21 LPNE pour tous les organismes scolaires à l'égard d'informations reliées à la procédure prévue par la LPNE.

⁸ RLRQ, c. S-4.2, art. 233 al. 3.

Considérant ce qui précède, le Protecteur national de l'élève recommande :

R-3 Que les nouveaux articles 258.0.1 de la LIP et 54.0.1 de la LEP prévoient la publication obligatoire du code d'éthique sur le site Internet de l'organisme scolaire, ainsi que leur transmission aux parents et élèves par tout autre moyen approprié.

Le PL n° 47 prévoit, de plus, l'obligation que le contrat de transport d'élèves conclu entre un organisme scolaire et un transporteur soit accompagné du code d'éthique (258.0.1 LIP; 54.11.1 LEP) et qu'il précise que le conducteur s'engage à le respecter (article 6 du PL n° 47; a. 297 LIP et 65.2 LEP). Le projet de loi propose une disposition similaire pour toute entente conclue entre un centre de services scolaire ou un établissement d'enseignement privé et un organisme, ou avec une personne dans le cadre de la prestation de services extrascolaires ou de la réalisation d'un projet pédagogique particulier pour la prestation de services autres que des services éducatifs (article 2 PL n° 47, modifiant l'article 215 LIP et article 11 du PL n° 47 modifiant l'article 65.2 LEP).

Or, les organismes scolaires peuvent conclure d'autres types d'ententes ou de contrats susceptibles d'amener une personne à œuvrer auprès d'élèves mineurs ou à être régulièrement en contact avec eux (voir les articles 91, 110.3, 213, 214, 215.1, 266.1 LIP; 65.1 LEP)⁹. Le PNÉ est d'avis que tous ces actes juridiques devraient comprendre des clauses pour assujettir ces personnes au code d'éthique de l'organisme scolaire, et que ce document soit joint aux contrats ou ententes.

Considérant ce qui précède, le Protecteur national de l'élève recommande :

R-4 Que l'obligation de joindre une copie du code d'éthique et de prévoir une clause d'assujettissement à ce dernier soit étendue à tous les autres types d'ententes ou de contrats pouvant être conclus par un organisme scolaire et qui sont susceptibles d'amener une personne à œuvrer auprès d'élèves mineurs ou à être régulièrement en contact avec eux.

⁹ Fourniture de biens ou de services d'enseignement en dehors des jours de classe, de services à des fins sociales, culturelles ou sportives; entente de services avec un autre centre de services scolaire ou un établissement d'enseignement privé; entente avec un autre gouvernement ou une organisation internationale; entente avec un CÉGEP; entente d'utilisation d'un immeuble.

3.2 Obligation de s'assurer de l'absence de comportement pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou psychologique des élèves

Cette mesure, introduite par les articles 5 et 10 du PL n° 47, cible une importante problématique du réseau et améliorera concrètement la sécurité des élèves, par l'ajout des articles 261.1.1 à 261.1.3 LIP et 54.11.1 à 54.11.3 LEP.

Par contre, le PNÉ juge requis que le projet de loi prévoie que les organismes scolaires s'assurent de l'absence de comportements pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou psychologique des élèves non seulement dans le cadre de fonctions au sein d'un organisme scolaire, mais également dans le cadre de toute autre fonction pour lesquelles les personnes concernées sont ou ont été appelées à œuvrer auprès de personnes mineures ou à être régulièrement en contact avec elles, notamment dans le milieu des loisirs et du sport.

Les personnes visées devraient ainsi devoir déclarer toutes fonctions qu'elles exercent ou ont exercées auprès de personnes mineures, et les organismes scolaires devraient pouvoir procéder aux vérifications requises et recueillir les informations disponibles, le cas échéant, auprès de tiers.

Considérant ce qui précède, le Protecteur national de l'élève recommande :

R-5 Que l'obligation de l'organisme scolaire prévue aux articles 261.1.1 de la LIP et 54.11.1 de la LEP (articles 5 et 10 du PL n° 47) soit étendue pour inclure la vérification de comportements pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou psychologique des élèves à l'occasion de l'exercice de toutes fonctions pour lesquelles les personnes concernées étaient appelées à œuvrer auprès de personnes mineures ou à être régulièrement en contact avec elles.

Le PNÉ recommande également :

R-6 Que l'obligation de déclaration des personnes s'apprêtant à être embauchées par un organisme scolaire, prévue aux articles 261.1.1 de la LIP et 54.11.1 de la LEP (articles 5 et 10 du PL n° 47), soit étendue pour couvrir également toutes fonctions pour lesquelles elles sont ou ont été appelées à œuvrer auprès de personnes mineures ou à être régulièrement en contact avec elles.

Quant à la notion d'antécédents judiciaires actuellement prévue aux articles 25.1, 25.3 et 258.1 de la LIP et à l'article 12.1 de la LEP, elle s'avère restrictive puisqu'elle ne permet pas la cueillette ni la considération, par l'organisme scolaire, de tous les renseignements en possession des corps de police. Le Protecteur national de l'élève note, à cet effet, que les vérifications prévues par la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* (RLRQ, c. S-4.1.1) sont plus étendues que celles actuellement prévues dans le domaine scolaire. Par exemple, n'entrent pas dans la définition actuelle les ordonnances judiciaires « qui subsistent », ce qui exclut la prise en compte d'ordonnances échues¹⁰.

Le PNÉ a constaté dans certains de ses dossiers que les organismes scolaires ne reçoivent pas ou ne peuvent pas considérer tous les renseignements en possession des corps policiers, sous peine de contrevenir à la loi.

Dans une optique de protection du public, particulièrement celle des élèves mineurs, il pourrait être envisagé que le ministre et les organismes scolaires puissent – avant l'octroi d'une autorisation d'enseigner ou à l'embauche – vérifier et considérer tous les renseignements « fiables » qui sont en possession des corps de police afin d'établir l'existence ou l'absence de comportements pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou psychologique des élèves, à condition de permettre à la personne visée de présenter ses observations en regard de ceux-ci.

Les vérifications effectuées dans un tel contexte - dans le respect notamment de l'article 18.2 de la *Charte des droits et libertés de la personne*¹¹ - ne devraient pas exiger le respect du fardeau de preuve en matière criminelle et pénale, puisqu'il ne s'agit pas ici d'établir la culpabilité de la personne, mais plutôt d'appliquer un critère distinct, soit celui de l'existence d'une « crainte raisonnable » pour la sécurité des élèves.

3.3 Signalement au ministre de toute situation concernant un enseignant et mettant en cause un comportement pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité des élèves

L'obligation de signalement de *tout employé* au ministre de l'Éducation, concernant une faute ou un acte commis par *un enseignant* dans l'exercice de ses fonctions et mettant en cause un comportement pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou psychologique des élèves, proposée aux articles 262 de la LIP et 54.11.4 de la LEP (articles 5 et 10 du PL n° 47), ne peut qu'être soulignée positivement.

¹⁰ Par exemple, il pourrait s'agir d'un engagement de ne pas troubler la paix - article 810 C.cr. – qui peut consister à un engagement de ne pas entrer en contact ou d'avoir des communications avec une personne qui craint pour sa sécurité.

¹¹ RLRQ, c. C -12.

Or, ces dispositions viendraient englober des situations de signalements déjà couvertes par la LPNÉ. En effet, en vertu de l'article 46 de cette loi, toute personne peut signaler à un protecteur régional de l'élève un acte allégué de violence à caractère sexuel commis en contexte scolaire à l'endroit d'un élève. Un tel acte est manifestement inclus dans les mots « sécurité physique ou psychologique des élèves » que l'on retrouve au projet de loi.

Une multiplication des recours et des acteurs est à éviter, de l'avis du PNE, au risque évident de créer une confusion pour les personnes appelées à effectuer des signalements. Il conviendrait ainsi de clairement circonscrire les situations spécifiques pour lesquelles le ministre de l'Éducation pourrait être le recours adéquat, et les autres réservées aux protecteurs régionaux de l'élève.

Rappelons par ailleurs que ces derniers ont l'obligation, dans le cadre du traitement des plaintes ou signalements, d'aviser par écrit le ministre lorsque les faits portés à leur connaissance concernent une faute grave ou un acte dérogatoire d'un enseignant, conformément à l'article 26 de la LIP (par l'application des articles 39 et 26 al. 2 LPNE).

Une avenue possible pourrait être de permettre aux employés d'un centre de services scolaire ou d'un établissement d'enseignement privé, dans les situations de signalements concernant des enseignants proposées aux articles 5 et 10 du PL n° 47, de pouvoir s'adresser à leur choix au ministre ou aux protecteurs régionaux de l'élève de leur région. Ces derniers, en application des articles 39 et 26 de la LPNÉ, aviseraient sans délai le ministre – comme ils le font déjà – en présence d'une faute grave d'un enseignant commise à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou en présence d'un acte dérogatoire à l'honneur ou à la dignité de la fonction enseignante.

Cela permettrait aux protecteurs régionaux de l'élève de traiter ce signalement, en leur qualité d'ombudsman, en conformité avec la procédure prévue à la LPNE et d'émettre des recommandations aux organismes scolaires pour préserver les droits des élèves visés, et ce, dans une visée préventive et prospective.

Les interventions des protecteurs régionaux de l'élève s'inscriraient donc, ici aussi, dans une perspective d'amélioration des services éducatifs et de la gouvernance scolaire, et de la préservation d'un environnement scolaire sain et sécuritaire. Pour sa part, le ministre de l'Éducation pourrait mener ses enquêtes en vue d'intervenir auprès des enseignants directement concernés (autorisation d'enseigner et sanctions). Cela impliquerait par ailleurs que le ministre, lorsque jugé requis, ait la possibilité de communiquer au PNE tout renseignement menant au traitement d'un signalement par les protecteurs régionaux de l'élève au regard des finalités de leur mandat.

Un tel mécanisme aurait par ailleurs l'avantage de renforcer la capacité des acteurs concernés à protéger les élèves et de développer pour eux un environnement scolaire sain et sécuritaire.

Considérant ce qui précède, le PNÉ recommande :

R-7 Que la nouvelle obligation qui incomberait aux employés des organismes scolaires de signaler au ministre toute situation concernant un enseignant et mettant en cause un comportement pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou psychologique des élèves soit élargie pour prévoir que, dans un tel cas, le signalement puisse également être effectué aux protecteurs régionaux de l'élève.

4. CONCLUSION

En terminant, le Protecteur national de l'élève tient à remercier la Commission de la culture et de l'éducation pour l'invitation à participer aux consultations particulières concernant le PL n° 47.

Bonifié tel que suggéré dans le présent mémoire, ce projet de loi serait susceptible de renforcer de manière encore plus concrète et pérenne la protection des élèves du Québec. Le Protecteur national de l'élève suivra avec intérêt la suite des travaux et réitère son engagement envers la sécurité des élèves, la protection des droits des élèves et de leurs parents et l'amélioration continue des services scolaires québécois.



ANNEXE

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Le Protecteur national de l'élève recommande :

- R-1** Que le PL n° 47 soit bonifié afin de prévoir, dans la LIP et dans la LEP, les normes de conduite générales jugées pertinentes pour les enseignants et les personnes appelées à œuvrer auprès d'élèves mineurs ou à être régulièrement en contact avec eux qui devraient figurer dans les codes d'éthique des organismes scolaires.
- R-2** Que le PL n° 47 prévoie, dans la LIP et dans la LEP, l'élaboration et la diffusion par le ministre de l'Éducation d'un guide relatif aux codes d'éthique devant être élaborés par les organismes scolaires.
- R-3** Que les nouveaux articles 258.0.1 de la LIP et 54.0.1 de la LEP prévoient la publication obligatoire du code d'éthique sur le site Internet de l'organisme scolaire, ainsi que leur transmission aux parents et élèves par tout autre moyen approprié.
- R-4** Que l'obligation de joindre une copie du code d'éthique et de prévoir une clause d'assujettissement à ce dernier soit étendue à tous les autres types d'ententes ou de contrats pouvant être conclus par un organisme scolaire et qui sont susceptibles d'amener une personne à œuvrer auprès d'élèves mineurs ou à être régulièrement en contact avec eux.
- R-5** Que l'obligation de l'organisme scolaire prévue aux art. 261.1.1 de la LIP et 54.11.1 de la LEP (art. 5 et 10 du PL no 47) soit étendue pour inclure la vérification de comportements pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou psychologique des élèves à l'occasion de l'exercice de toutes fonctions pour lesquelles les personnes concernées étaient appelées à œuvrer auprès de personnes mineures ou à être régulièrement en contact avec elles.
- R-6** Que l'obligation de déclaration des personnes s'apprêtant à être embauchées par un organisme scolaire, prévue aux art. 261.1.1 de la LIP et 54.11.1 de la LEP (art. 5 et 10 du PL n° 47), soit étendue pour couvrir également toutes fonctions pour lesquelles elles sont ou ont été appelées à œuvrer auprès de personnes mineures ou à être régulièrement en contact avec elles.
- R-7** Que la nouvelle obligation qui incomberait aux employés des organismes scolaires de signaler au ministre toute situation concernant un enseignant et mettant en cause un comportement pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou psychologique des élèves soit élargie pour prévoir que, dans un tel cas, le signalement puisse également être effectué aux protecteurs régionaux de l'élève.

