

Mémoire sur le projet de loi n° 56
Loi visant à lutter contre l'intimidation et la violence à l'école

Présenté par
Danielle Boucher, présidente
Association québécoise du personnel de direction des écoles (AQPDE)

et

Gaétan Neault, président
Association montréalaise des directions d'établissement scolaire (AMDES)

aux membres de la
Commission de la culture et de l'éducation

Présenté le
28 mars 2012

À propos de l'AQPDE

L'Association québécoise du personnel de direction des écoles (AQPDE) a pour but de représenter, de faire reconnaître et de défendre les intérêts professionnels, sociaux, politiques et économiques de ses membres. Elle regroupe 430 directions d'établissement scolaire et de centre de formation professionnelle et d'éducation des adultes sur le territoire des commissions scolaires des Appalaches, Beauce-Etchemin, Capitale, Charlevoix, Côte-du-Sud, Découvreurs, Kamouraska-Rivière-du-Loup, Navigateurs, Portneuf et Premières-Seigneuries.

À propos de l'AMDES

L'Association montréalaise des directions d'établissement scolaire (AMDES) est une association qui représente la majorité des cadres d'établissement scolaire public et francophone de l'île de Montréal. Elle a pour triple mission de promouvoir les droits et les intérêts de ses membres, de leur assurer un développement professionnel de qualité et d'apporter une contribution significative à l'éducation. Forte d'une expertise unique en milieu montréalais, elle jouit aussi d'une reconnaissance nationale et elle participe aux principales tables ministérielles et commissions parlementaires qui traitent d'éducation.

Note au lecteur

Afin de synthétiser nos propos, nous avons priorisé certaines recommandations dans ce mémoire. Il ne faudrait pas déduire qu'il s'agit des seules questionnements que nous pourrions avoir dans ce projet de loi. L'AQPDE et l'AMDES ont cru bon insister sur les éléments qui nous apparaissaient cruciaux pour la mise en oeuvre du projet de loi.

Principe

L'AQPDE et L'AMDES appuient le ministre dans son intention de lutter contre l'intimidation et la violence à l'école. Nous savons que même si plusieurs mesures sont déjà mises de l'avant pour endiguer le phénomène, il reste encore du travail à faire et toute initiative visant la sensibilisation et la mobilisation de la population autour de la question ne peut être que bienvenue. Toutefois, nous accueillons avec réserve le projet de loi tel que formulé et souhaitons proposer des aménagements qui, nous le croyons, favoriseront l'atteinte de l'objectif du législateur, soit la lutte efficace à l'intimidation.

L'intimidation n'est pas un phénomène nouveau et son expression, à l'image de notre société, a grandement évolué dans les dernières années, modifiant, par le fait même la perception que nous en avons. Les directions d'établissement sont pleinement conscientes que l'intimidation détériore le climat et n'est en rien propice à la réussite et à la persévérance des élèves.

Nous croyons que nos recommandations peuvent contribuer à bonifier le présent projet de loi dans un souci d'efficacité et ce, pour le bénéfice de l'élève.

Définition

2. L'article 2 du projet de loi modifiant l'article 13 de la *LIP* :

« 1.1° « intimidation » : tout comportement, parole, acte ou geste, y compris la cyberintimidation, exprimés directement ou indirectement, notamment par l'intermédiaire de médias sociaux, ayant pour but de léser, blesser, opprimer ou ostraciser; ».

Le squelette du projet de loi repose sur cette définition de l'intimidation telle que libellée dans l'article 2. Il s'agit du point d'ancrage de l'ensemble des interventions qui suivront les modalités stipulées par la ministre. À l'heure actuelle, cette définition ne permet pas de bien saisir la distinction entre une action conflictuelle et un acte d'intimidation. Si nous suivons cette définition, l'ensemble des gestes conflictuels posés dans l'environnement scolaire suivrait le cheminement prescrit par la ministre dans ce projet de loi, ce qui, à notre avis, est irréaliste et non conforme à l'intention du législateur.

Nous reconnaissons tous que l'intimidation est une forme de violence. Toutefois, beaucoup de gestes conflictuels, dans la cour d'école ou dans la classe, représentent les actes ou paroles d'êtres en devenir qui requièrent une intervention éducative de base. Bien sûr, selon leur gravité, certains comportements peuvent être qualifiés de violents, mais beaucoup de ces gestes conflictuels ne constituent pas nécessairement de l'intimidation. Or, ils se retrouvent englobés dans cette définition trop large mise de l'avant dans le projet de loi.

Selon Olweus (1999), chercheur qui a mené la première recherche importante sur le sujet dans les écoles norvégiennes, il y a des conditions pour parler d'intimidation :

- Un déséquilibre dans le rapport de force (réel ou perçu) qui se manifeste par des actes agressifs d'ordre physique ou psychologique (verbal ou social)
- Une intention de nuire par l'action posée, de façon directe ou indirecte
- La nature négative de l'action posée par son caractère répétitif, son intensité ou sa durée qui confirment la domination exercée sur la victime.

Dans un contexte éducatif, il est impératif de faire une distinction entre un conflit pouvant être réglé entre les jeunes avec un soutien minimal, et de l'intimidation qui, elle, ne peut être réglée sans une intervention structurée et systémique. Dans un processus d'apprentissage normal, les jeunes doivent apprendre à vivre ensemble, en traitant et réglant les conflits entre eux. Cependant, lorsque tous les critères sont réunis pour parler d'intimidation, une intervention plus musclée est nécessaire. Sans ces balises, un trop grand nombre de conflits pourraient être qualifiés d'actes d'intimidation selon la présente définition.

En voulant embrasser trop large avec l'actuelle définition d'intimidation, traitant sur le même pied l'ensemble des conflits pouvant survenir dans un environnement scolaire, il est fort à parier que des interventions pourraient rater la cible. L'école doit d'abord préconiser une approche éducative et se tourner vers une approche interventionniste et légaliste uniquement quand la situation le requiert. De plus, la mobilisation inefficace des ressources autour de situations non justifiées pourrait entraîner des délais inacceptables dans le traitement de problèmes qui nécessitent une attention immédiate. Les ressources étant limitées, il est primordial de concentrer notre énergie sur les réelles problématiques d'intimidation.

Dans un deuxième ordre d'idée, nous sommes plus que favorables à ce que la notion d'intimidation ne se limite pas exclusivement aux élèves. En effet, bien que plus rares, ces gestes peuvent aussi être posés envers ou par des adultes. Si un élève intimide un enseignant, nous croyons opportun d'appliquer le plan de lutte contre l'intimidation. Par contre, dans une situation où un membre du personnel se dit intimidé par un autre membre du personnel, c'est la politique pour contrer le harcèlement en milieu de travail qui s'applique.

Nous nous questionnons sur la démarche à suivre lorsqu'un élève se plaint d'un adulte, lorsqu'un parent intimide un membre du personnel ou lorsque la direction est victime d'intimidation? Devrions-nous appliquer ce plan de lutte? Si tel était le cas, nous devons donner des moyens accrus aux directions d'école et des modalités d'intervention légales.

Enfin, le titre du projet de loi fait référence à l'intimidation, mais aussi à la violence. Nous croyons qu'une définition de la violence devrait être incluse dans le projet de loi. Nous proposons d'ajouter celle déjà définie par le MELS :

Toute manifestation de force – de forme verbale, écrite, physique, psychologique ou sexuelle – exercée intentionnellement, directement ou indirectement, par un individu ou un groupe, et ayant comme effet de léser, de blesser ou d'opprimer toute personne en s'attaquant à son intégrité, à son bien-être psychologique ou physique, à ses droits ou à ses biens.

En ajoutant une définition plus adéquate de l'intimidation ainsi que celle de la violence, les directions d'établissement seront plus aptes à faire une bonne analyse de chaque situation pour proposer une solution adaptée à chacun des conflits.

Proposition :

1. Ajuster la définition d'intimidation afin qu'elle comprenne les critères qui la caractérisent
2. Ajouter une définition distincte pour la violence

La lourdeur bureaucratique

La fonction du directeur d'école consiste à s'assurer de la qualité des services éducatifs dispensés dans son établissement et, entre autres, de veiller à ce que le milieu soit sécuritaire.

Or, le libellé du projet de loi actuel nous force à constater que les tâches administratives additionnelles demandées au directeur de l'école risquent de l'éloigner du terrain et de l'action. L'ajout de tâches bureaucratiques à celles déjà très nombreuses, risque de nous empêcher de maintenir le regard d'ensemble lui permettant d'évaluer le climat qui prévaut dans son école et d'agir en conséquence. Nous croyons que notre rôle d'intervention est plus utile sur le terrain qu'uniquement dans un bureau.

Le projet de loi semble ajouter des opérations administratives qui auraient pu s'intégrer avantageusement aux modalités déjà prévues dans la *LIP* ou au plan d'action pour contre la violence déjà développé dans nos milieux. Pourquoi ne pas inclure le plan de lutte à l'intimidation dans la convention de gestion ou le projet éducatif ? Pourquoi ne pas préciser les sanctions dans les règles de vie ? Ces éléments sont déjà objet d'approbation par le Conseil d'établissement. Plusieurs obligations de reddition de comptes qui sont proposées sont déjà prévues dans la *Loi sur l'instruction publique*. Traiter l'intimidation de façon distincte contribuera à alourdir les processus administratifs et ne permettra pas, à notre avis, d'atteindre l'objectif principal soit celui d'être efficace dans l'éradication de l'intimidation et de la violence en milieu scolaire.

En conservant le projet de loi tel quel, il faut comprendre que tout acte de violence déclenchera une multitude d'actions et fera l'objet de divers rapports. Or, nous ne croyons pas que l'intention du législateur soit de complexifier les processus. De plus, nous ne connaissons pas l'utilité qu'aura l'ensemble de ces rapports. Quelles interventions prépare le Ministère? Est-ce seulement à des fins statistiques? Une chose est certaine, l'utilisation de ces données pour dresser un « palmarès des écoles violentes » constituerait une grave erreur aux conséquences dévastatrices sur le climat des milieux et l'application même de la loi.

Nous sommes d'avis que le premier geste à poser par la direction consiste à faire une enquête afin de lui permettre de juger de l'acte commis et de la sanction à imposer ou des mesures à prendre. C'est toute la question de la marge de manœuvre et du jugement de la direction qui est ici en cause. Ces nouveaux changements apportés à la loi devraient maintenir un équilibre optimal entre son obligation et son pouvoir d'agir d'une part, et la reconnaissance de son droit d'agir avec jugement et discernement.

Par exemple, lorsqu'il y a un conflit entre un élève et un adulte, les deux personnes qui vivent la situation de conflit sont dans l'émotion et non dans le rationnel. La direction d'école joue souvent un rôle de médiateur et intervient pour recadrer la situation avec les faits. Ce n'est pas toujours tout blanc et tout noir. Cela fait en sorte qu'une décision de sanction que prend la direction d'école peut paraître insuffisante pour l'un ou trop sévère pour l'autre. De là, il n'y a qu'un pas pour affirmer que la direction d'école banalise la situation. Pourtant, une mesure éducative vaut mieux qu'une mesure coercitive ou punitive, même si souvent la personne qui se juge lésée privilégie la seconde. Celle-ci ne doit toutefois pas oublier qu'elle peut se retrouver demain dans le siège de l'accusé.

Ce qu'il faut surtout retenir, c'est que le jugement de la direction est aussi essentiel que son pouvoir de sanction. Cette dernière doit être graduée selon la gravité de l'acte commis et prendre en compte le contexte.

Dans la LIP, article 76, le conseil d'établissement approuve déjà les règles de conduite et de mesures de sécurité. Selon nous, il devrait aussi approuver le plan de lutte à l'intimidation et à la violence, qui serait développé par le comité. Nous pourrions retrouver dans le plan des mesures de prévention visant à contrer toute forme d'intimidation et de violence, les modalités ainsi que les mesures de confidentialité. La quasi-totalité de nos membres a déjà déployé un plan de lutte à l'intimidation adapté aux réalités de chacune des écoles pour offrir une solution adaptée à ses besoins.

De plus, l'alinéa 4 qui vient modifier l'article 75.1 de la *LIP* stipule qu'il doit y avoir une *analyse de la situation de l'école au regard des actes d'intimidation et de violence*. Nos milieux s'affairent déjà à dresser divers portraits des écoles à partir de données empiriques et descriptives. Il est inutile de dupliquer les opérations ou de multiplier les doublons. Un tel exercice doit s'inscrire dans le contexte d'une démarche de résolution de problème et non être perçu comme un autre rapport à produire. De toute façon nous faisons ici face à un problème de mesure. Quels indicateurs retenir? Comment les interpréter? Si nous constatons une baisse ou une augmentation des actes

d'intimidation, à quoi l'attribuer? Mesurons-nous vraiment l'intimidation? Une fois de plus se pose le problème de la définition.

Proposition

1. Que le plan de lutte soit enchâssé dans la convention de gestion et le projet éducatif et qu'il soit ainsi objet d'approbation par le conseil d'établissement
2. Que la reddition de comptes relative au plan de lutte à l'intimidation soit effectuée à travers l'opération du rapport annuel de l'école
3. Que les directions d'école ne soient pas tenues de transmettre les rapports concernant les actes d'intimidation et de violence aux commissions scolaires afin d'éviter de créer un palmarès des écoles

Responsabilité parentale

Une des notions absentes du projet de loi est le concept de responsabilité parentale à l'égard de l'éducation des enfants. Nous croyons que le projet de loi devrait aussi se pencher sur l'importance du rôle parental de premier responsable dans la prévention des gestes d'intimidation.

Dans le projet de loi actuel, le rôle du parent dans l'éducation et la prévention de l'intimidation auprès des élèves est complètement effacé. Nous croyons qu'il est impensable de faire une loi sans développer aucune mesure considérant cet acteur majeur du développement d'un enfant.

Il ne faut pas oublier que la définition d'intimidation dans le projet de loi n° 56 n'impose pas de lieu physique. Par conséquent, devons-nous conclure que les actes d'intimidation et de violence se produisant tant à l'extérieur que dans les limites territoriales l'école nécessiteraient l'intervention de la direction? Nous pouvons donc croire que l'intimidation peut se produire à l'école, dans la rue, mais aussi à la maison où les parents doivent intervenir, participer à la solution.

Nous souhaitons préciser que, pour nous, l'école ne peut être responsable d'intervenir en tout temps et en tout lieu lors d'actes d'intimidation et de violence. Nous pensons ici à la cyberintimidation. Il serait important de clarifier davantage cet élément. Nous pensons ici aux soirées, aux fins de semaine, aux vacances scolaires, dans le transport, dans les rues avoisinantes, etc. Le parent doit jouer un rôle majeur comme premier responsable de son enfant et nous souhaitons que ce rôle soit mis en évidence. À cet égard, le projet de loi ne va pas, selon nous, assez loin. Il précise uniquement que le parent doit prendre connaissance du plan de lutte, ce qui nous apparaît bien réducteur. Un parent a l'obligation de s'assurer que son enfant fréquente l'école, ne devrait-il pas aussi être obligé de participer à la démarche scolaire visant à corriger le comportement vexatoire de son enfant envers les autres?

Proposition :

1. Que les parents s'engagent à prendre connaissance du plan d'action pour contrer l'intimidation et la violence et à soutenir l'établissement dans son application.

Frontières de l'école

Le projet de loi vient créer un flou entre les frontières physiques de l'école et les frontières virtuelles. Auparavant, les directions s'assuraient de la surveillance dans les limites physiques de l'école. Avec ce projet de loi, on vient ajouter un nouvel espace sous la surveillance des directions : les réseaux sociaux.

Nous ne pourrions empêcher ces jeunes d'utiliser ces réseaux, car cela représente des canaux d'informations majeurs pour l'ensemble de la population, au même titre que la télévision ou les journaux. Cependant, à moins d'avoir un témoin, les directions d'école ne peuvent être informées de l'ensemble des activités se déroulant sur les réseaux sociaux, et une partie de la responsabilité doit donc incomber aux parents.

Proposition

1. Préciser le champ d'intervention applicable des écoles

Volet préventif

Un des grands absents de ce projet de loi est la présence d'un volet préventif pour éviter des situations d'intimidation. Le projet de loi met en place des mécanismes pour lutter contre l'intimidation, mais aucune mesure pour éviter que celle-ci se reproduise.

L'AQPDE et l'AMDES ont souvent demandé qu'un ajout de ressources soit fait pour soutenir le travail des directions d'école. Sans ces ressources, nous ne pouvons travailler en amont du problème pour éviter que de nouvelles victimes subissent de l'intimidation. C'est avec l'ajout de travailleurs sociaux, de directions d'écoles, de toxicologues, de travailleurs sociaux que nous arriverons à travailler avec les élèves pour éviter que des situations d'intimidation se produisent.

Actuellement, il y a une enveloppe budgétaire de 6 M\$ dédié pour lutter contre la violence et l'intimidation. Considérant qu'il y a environ 1 000 000 d'élèves au Québec, cela représente 6 \$ par élève. Selon un sondage effectué auprès de nos membres environ 50 % de ces sommes se rendent dans les écoles. C'est donc moins de 1000\$ par établissement, une somme insuffisante pour payer la formation annuelle sur le civisme prévue à l'article 5.

Nous sommes en accord avec le fait qu'il y ait un cadre de référence entre les corps policiers et la commission scolaire, mais le modèle d'entente de collaboration doit appartenir aux directions d'établissements afin de permettre un partenariat efficace. Il faut tenir compte du caractère distinct de chaque milieu et de ses besoins spécifiques. Il y a toute une recherche portant sur la question de partenariat efficace entre policiers et directions d'établissement et nous croyons qu'il faut en tenir compte. Nous souhaitons

également faire ressortir que nous avons des problèmes présentement à faire vivre ces ententes par manque de ressources policières, tout comme les CSSS.

Il serait intéressant et souhaitable que l'entente mette l'accent sur les approches proactives, ce qui n'écarte en rien les mesures réactives ou punitives à prendre, lorsque nécessaire. Dans l'entente, on doit prévoir l'intervention en contexte de prévention et de relations communautaires, l'intervention en contexte d'urgence et l'intervention en contexte d'enquête. L'efficacité de toute intervention visant à diminuer la violence à l'école est d'abord tributaire de la qualité des partenariats qui se développent dans la communauté.

Proposition :

1. Que la subvention prévue pour contrer l'intimidation soit bonifiée et versée en totalité dans les établissements scolaires considérant les exigences du projet de loi n° 56.
2. Que le cadre de référence entre les corps policiers et la commission scolaire se réalise, mais que le modèle d'entente de collaboration appartienne aux directions d'établissement

Une augmentation des devoirs sans les pouvoirs

À l'intérieur des modalités prévues au projet de loi n° 56, plusieurs actions sont demandées aux directions d'établissement. Premièrement, à l'article 11, modifiant l'article 96.12, on demande au directeur de *désigner, parmi les membres du personnel de l'école, une personne chargée de coordonner les travaux d'une équipe qu'il doit constituer en vue de lutter contre l'intimidation et la violence*. Nous croyons qu'il y a deux obstacles majeurs à ce concept : la rigidité des conventions collectives et la mobilisation.

Premièrement, il sera extrêmement difficile, voire impossible, de nommer un enseignant comme personne responsable. La tâche des enseignants est minutée et lorsque l'on compte les exigences minimales de ce que l'école a besoin pour fonctionner, il ne reste plus rien, à moins d'avoir le budget pour libérer le personnel. De plus, si nous voulons nommer un technicien en éducation spécialisée par exemple, cela ne cadre pas avec le plan de classification dédié à ses fonctions. Dans un cas comme dans l'autre, nous ne pourrions nommer une personne apte à coordonner ces travaux. Et si nous pensons à un professionnel, bon nombre d'écoles n'en ont pas.

La seule solution pour les directions serait de piloter elles-mêmes les travaux. Malheureusement, un bon nombre d'écoles n'ont pas de direction à temps complet (1 journée ou 2 par semaine) ce qui viendrait réduire considérablement le temps qu'une direction peut passer sur le terrain à soutenir la persévérance et la réussite des élèves.

De plus, nous croyons que c'est l'ensemble des enseignants, des intervenants, des acteurs touchant de près ou de loin à l'établissement scolaire qui doit être concerté afin d'enrayer l'intimidation et la violence. Si nous créons ce type de comité, nous craignons que l'ensemble des problèmes de violence et d'intimidation se retrouve sous la

responsabilité de quelques personnes seulement, ce qui aurait pour effet de provoquer des retards importants quant au traitement des plaintes et des solutions proposées pour traiter ce phénomène.

Sanctions pécuniaires aux commissions scolaires

L'article 21 modifiant l'article 477 de la Loi sur l'instruction publique stipule qu'un manquement par une commission scolaire [...] à une disposition de la présente loi ou de ses règlements d'application peut donner lieu à l'imposition d'une sanction administrative pécuniaire par la personne désignée par le ministre.

Nous ne pouvons qu'être en désaccord avec une telle sanction. D'une part, si nous nous référons au titre du projet de loi, il est bien indiqué qu'il s'agit d'une loi visant à lutter contre l'intimidation et la violence. Or, rien n'indique qu'en imposant des sanctions pécuniaires aux commissions scolaires, nous serons plus en mesure d'enrayer cette violence. Nous croyons que ces dispositions n'ont aucun lien avec le principe du projet de loi et qu'elles devraient être retirées tout simplement.

D'autre part, ces sanctions pécuniaires, comme la retenue de certaines subventions, n'auront qu'un seul effet : priver les élèves de ressources visant à les soutenir dans la persévérance et la réussite scolaire. Nous ne croyons pas que l'intention du législateur était de réduire les fonds aux écoles, mais la portée de cet article aura inévitablement cet impact.

Proposition

- Pour répondre à la mission éducative, nous proposons de lever les sanctions pécuniaires

Le protecteur de l'élève

Dans le projet de loi 56, nous constatons un élargissement du mandat du protecteur de l'élève. Alors qu'il avait comme rôle de traiter les plaintes individuelles en provenance des élèves ou des parents dans une commission scolaire, il aura maintenant un mandat élargi.

Avec les nouvelles dispositions, il sera maintenant du ressort du protecteur de l'élève de juger de l'efficacité des plans de lutte dans chacune des écoles. Nous ne croyons pas que le protecteur soit apte à juger de l'efficacité de ces plans. Quels critères devra-t-il utiliser ? Le projet de loi ne nous permet pas d'éclairer nos questions sur cet aspect. Nous croyons que les directions d'établissement sont en mesure d'évaluer l'efficacité de ces plans lors du rapport annuel.

Résumé des propositions concernant le projet de loi n° 56
Loi visant à lutter contre l'intimidation et la violence à l'école

Objet	Article du PL	Proposition
Définition	2	1. Ajuster la définition d'intimidation afin qu'elle comprenne les critères qui la caractérisent 2. Ajouter une définition distincte pour la violence
Responsabilité parentale		3. Que les parents s'engagent à prendre connaissance du plan d'action pour contrer l'intimidation et la violence et à soutenir l'établissement dans son application
Plan de lutte	4	4. Que le plan de lutte soit enchâssé dans la convention de gestion et le projet éducatif et qu'il soit ainsi objet d'approbation par le conseil d'établissement
Lourdeur bureaucratique	11	5. Que la reddition de comptes relative au plan de lutte à l'intimidation soit effectuée à travers l'opération du rapport annuel de l'école 6. Que les directions d'école ne soient pas tenues de transmettre les rapports concernant les actes d'intimidation et de violence aux commissions scolaires afin d'éviter de créer un palmarès des écoles
Implication des écoles dans la cyberintimidation	2	7. Préciser le champ d'intervention applicable des écoles
Subvention prévue contre l'intimidation	17	8. Que la subvention prévue pour contrer l'intimidation soit versée en totalité dans les établissements scolaires considérant les exigences du projet de loi n° 56
Entente entre les corps policiers et les CSSS	16	9. Que le cadre de référence entre les corps policiers et la commission scolaire se réalise, mais que le modèle d'entente de collaboration appartienne aux directions d'établissement
Sanctions pécuniaires aux commissions scolaire	21	10. Pour répondre à la mission éducative, nous proposons de lever les sanctions pécuniaires imposées aux commissions scolaires
Protecteur à l'élève		11. Que chaque établissement scolaire soit responsable de l'évaluation de son plan de lutte contre l'intimidation