



Québec Provincial Association of Teachers
l'Association provinciale des enseignantes et enseignants du Québec

Mesures pondérées et efficaces de lutte contre la violence et l'intimidation



Mémoire présenté à la Commission parlementaire sur le *Projet de loi n° 56, Loi visant à lutter contre l'intimidation et la violence à l'école*



Mars 2012

L'Association provinciale des enseignantes et enseignants du Québec (APEQ) est heureuse d'avoir l'occasion de faire part de ses commentaires sur le *Projet de loi n° 56, Loi visant à lutter contre l'intimidation et la violence à l'école*. L'APEQ représente 8000 enseignantes et enseignants du secteur de l'éducation publique anglophone. Depuis 1864, l'APEQ se penche sur des questions d'éducation dans les écoles publiques anglophones du Bas-Canada et du Québec et elle a aidé et soutenu ses membres pendant toute cette période.

L'APEQ a examiné attentivement ces questions. Le présent mémoire vise à identifier, expliquer et qualifier sa position.

L'APEQ convient du principe selon lequel les établissements d'enseignement doivent aborder les problèmes de violence et d'intimidation.

En principe, il est essentiel que les écoles soient des endroits sains et sécuritaires. L'exigence voulant que les écoles abordent ces problèmes et y réfléchissent éveillera la prise de conscience et améliorera l'environnement d'apprentissage pour les élèves. Il est donc approprié d'obliger les établissements d'enseignement à passer à l'action, et à élaborer un plan de lutte contre la violence et l'intimidation, puis d'assurer le suivi de ce plan.

Cependant, malgré la pertinence d'interpeller officiellement cette problématique dans le cadre de la Loi sur l'instruction publique, la version initiale du Projet de loi n° 56 soulève de graves préoccupations quant à son étendue, à sa faisabilité et à la quasi-élimination de la possibilité de recourir au bon jugement. La suite du présent mémoire aborde ces préoccupations et propose des recommandations fondamentales.

Il faut également prendre note que l'APEQ est consciente des nombreuses initiatives au sein du secteur anglophone qui visent à aborder, soit directement, soit indirectement, les problèmes de violence et d'intimidation. Par exemple, la vaste majorité de nos commissions scolaires a mis en œuvre la politique de la sécurité scolaire qui a pour but de promouvoir des milieux d'apprentissage libres de violence. De plus, chaque année nos élèves répondent à un sondage sur toute une série d'indicateurs concernant leur perception de leur école, dont sa sécurité. Également, de nombreux programmes ou mesures sont mis en œuvre dans nos écoles en vue de l'amélioration de l'environnement et du climat d'ensemble de l'école, lesquels exercent une influence sur la violence et l'intimidation. Bref, l'imposition d'une législation volumineuse et spécifique n'est pas nécessaire à assurer que nos écoles prennent ces questions au sérieux.

Selon l'APEQ, une grande partie du travail qui s'impose devrait faire partie des politiques des commissions scolaires. Répéter les mêmes procédures dans chaque école n'est pas productif.

La définition proposée pour le terme intimidation est trop vaste et n'en reflète pas la vraie nature.

La définition actuelle proposée pourrait facilement être interprétée pour inclure tous les types de conflit pouvant se produire dans un milieu scolaire. Une simple altercation ou des élèves qui s'insultent pourraient maintenant être considérés comme de l'intimidation, puisqu'il s'agit d'actes clairement posés en vue de blesser. Pourtant, il y a une différence entre conflit et intimidation. Le conflit existe dans tous les aspects de la vie et, dans le cadre de leur développement normal, les élèves doivent apprendre à gérer ces conflits adéquatement. Une définition aussi large laisse croire à de l'abus par certaines personnes, spécialement dans le contexte des processus officiels de lutte contre l'intimidation que renferme le projet de loi; l'application de cette définition entraînera de nombreux cas qui, clairement, ne constituent pas de l'intimidation, mais qui devront être traités comme tels. Cela occasionnera du travail pour le personnel des écoles qui les empêchera de s'occuper de cas réels d'intimidation, puisque tous les incidents signalés devront être traités de la même façon. Par conséquent, cette définition aurait l'effet non recherché de banaliser les cas réels d'intimidation.

Cette définition doit être modifiée afin de la rendre plus claire et plus complète et afin de rendre son usage plus ponctuel. Comme indiqué plus avant, presque toute circonstance de conflit pourrait facilement cadrer dans la définition d'intimidation proposée. De plus, il est généralement reconnu que l'intimidation ne se résume pas à un seul événement, mais consiste typiquement en une certaine succession d'actes ou de gestes répétitifs. L'intimidation doit également comporter un déséquilibre manifeste de pouvoir entre deux parties. Ces sujets doivent être abordés. Nous proposons la définition suivante :

L'intimidation est un acte d'agression qui est caractérisé par les éléments suivants :

- Elle a pour but de blesser une personne
- Elle fait qu'une personne est blessée ou se sent blessée
- Elle est typiquement répétitive
- Elle se produit lorsqu'il y a déséquilibre de pouvoir entre l'auteur et la victime

Cette définition est claire pour toutes les parties intéressées et assurerait que les actes réels d'intimidation ne sont pas banalisés ni perdus parmi d'autres plaintes.

Les établissements d'enseignement doivent mettre en œuvre un plan de lutte contre la violence et l'intimidation, mais la mesure législative proposée est trop normative et ne permet pas d'utiliser le bon jugement ni l'examen des faits.

Les articles 75.1, 75.2 et 75.3 proposés déterminent les responsabilités du conseil d'établissement et de la direction pour la mise en œuvre d'un plan de lutte contre l'intimidation et la violence, ainsi que les différentes mesures devant être prises. L'APEQ convient qu'un conseil d'établissement doit être responsable de l'approbation d'un tel plan et que la direction doit être responsable de sa mise en œuvre. Cependant, le nombre de détails proposés est inapplicable et met l'accent sur l'utilisation de mesures réactionnaires automatiques aux dépens du bon jugement. Les mécanismes automatiques empêchent la direction de l'école de trouver des solutions aux problèmes, car ils exigent qu'elle prenne des dispositions ou appliquent des conséquences qui pourraient ne pas répondre idéalement à de nombreuses situations. Voici quelques exemples de la façon dont la spécificité de ces articles pourrait compromettre la résolution de problèmes d'intimidation spécifiques :

- La législation requiert les mêmes mesures visant à assurer la confidentialité pour toute plainte et pour tout signalement. Cependant, cette mesure pourrait éliminer ou réduire l'information requise pour une communication claire et complète de toutes les parties. Cela, en contrepartie, compromettrait considérablement la capacité de l'école de trouver une bonne solution à certains problèmes. Elle pourrait également aboutir à des situations où une personne ferait l'objet d'une plainte sans avoir une chance équitable de s'expliquer, car elle pourrait ne pas avoir assez de renseignements pour produire une réponse adéquate.
- L'avant-projet de loi requiert les mêmes mesures de soutien ou d'encadrement pour toute victime d'un acte de violence ou d'intimidation. Ces dispositions sont indubitablement importantes dans de nombreux cas, mais elles ne seront peut-être pas nécessaires dans toutes les situations, ou les mêmes mesures ne seront peut-être pas requises dans toutes les

situations. Cette condition pourrait entraîner une utilisation inefficace et inefficace des ressources.

- Les sanctions disciplinaires spécifiques requièrent de la part du conseil d'établissement une omniscience impossible dans la pratique. Il faudrait que tous les actes éventuels soient prévisibles, ainsi que les sanctions éventuelles associées à de telles mesures, sans oublier une possible escalade. Elles dissiperait également toute possibilité de recourir au jugement approprié : deux incidents d'actes apparemment semblables, mais de contextes complètement différents seraient traités exactement de la même manière. Cette situation rappelle les difficultés d'application des peines minimales obligatoires, auxquelles a fait face un juge de l'Ontario et qui l'ont amené à refuser d'appliquer une peine minimale parce qu'elle était manifestement disproportionnée au regard de l'infraction¹. L'élimination de la capacité d'user du jugement équilibré en faveur de processus automatiques requis mènera à des situations injustes et à un accent excessif sur la peine plutôt que sur la prévention et la correction.

La difficulté que présentent les exigences absolues est que certaines personnes insisteront pour leur interprétation absolue. Cette situation mènera à des mesures réactives plutôt que pondérées. À la lumière de cette information, les articles proposés doivent être modifiés pour indiquer simplement ce qui suit, sans le degré d'élaboration qu'ils renferment maintenant :

- Le personnel scolaire et la direction d'école ont la responsabilité de développer un plan sur la violence et l'intimidation et de le soumettre au conseil d'établissement pour son approbation.
- Les conseils d'établissement doivent assurer le suivi de tout incident sur une base annuelle et en communiquer le rapport à la collectivité de l'école.
- Une plainte ou un signalement doit faire l'objet d'une enquête par la direction de l'école avant qu'une mesure soit prise.
- La ou les mesures prises par la direction de l'école doivent correspondre au plan de l'école.

¹ The Globe and Mail. « In challenge to Ottawa, judge refuses to impose mandatory sentence », le 13 février 2012. Version en ligne mise à jour le 28 février 2012. Se reporter à <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/ontario-court-rules-mandatory-minimum-sentence-unconstitutional/article2336816/>.

La mesure législative proposée pourrait imposer des tâches qui ne sont pas du ressort du personnel enseignant.

L'un des ajouts à l'article 96.12 requiert de la direction de l'école qu'elle mette sur pied une équipe de lutte contre l'intimidation et la violence et désigne une ou un membre du personnel de l'école à la coordination de ses travaux. Cependant, il est difficile de savoir quelles nouvelles responsabilités cette tâche entraînera et si elles sont du ressort de l'enseignante ou de l'enseignant.

Les travaux de cette équipe doivent être limités aux domaines relevant des compétences du personnel; explicitement, les enseignantes et enseignants pourraient participer à des projets comprenant le développement pédagogique, telle la planification d'activités éducatives, mais cette équipe et particulièrement les enseignantes et enseignants ne doivent pas être responsables des aspects administratifs ou de gestion des travaux de lutte contre la violence et l'intimidation, ni en recevoir la délégation par l'administration. Pour que ce travail soit efficace, des dispositions doivent être prises pour que la coordonnatrice ou le coordonnateur jouisse du temps nécessaire à s'acquitter de cette tâche sans que ses collègues aient à assumer ses responsabilités. Il faut également que soit clairement indiqué le fait que les travaux au sein de ce comité doivent être entrepris par les personnes qui ont été élues à cette équipe par leurs pairs, dont la coordonnatrice ou le coordonnateur.

La mesure législative proposée manque de clarté en ce qui concerne les suspensions.

L'article 96.27 indique la façon dont la direction peut invoquer la suspension pour mettre fin à des actes d'intimidation ou de violence. Il est difficile de comprendre si la suspension peut être utilisée pour d'autres raisons; bien que le premier alinéa se reporte à l'utilisation de la suspension en vue de contraindre l'élève à respecter les règles de conduite de l'école, le reste de l'article est axé sur la violence et sur l'intimidation. Compte tenu de l'exigence prévue par la loi pour les élèves de fréquenter l'école et comme il n'est fait mention de la suspension nulle part ailleurs dans la Loi sur l'instruction publique, celle-ci risquerait d'être interprétée comme pouvant être utilisée uniquement pour des actes d'intimidation ou de violence. La clarté s'impose, spécialement parce que les écoles ont recours à la suspension en tant que mesure disciplinaire depuis quelque temps déjà.

La collaboration avec les corps de police et avec les établissements du MSSS crée des obligations sans l'appui des ressources nécessaires, particulièrement pour le secteur anglophone.

L'exigence pour les commissions scolaires de conclure des ententes avec les corps de police et avec le réseau de la santé et des services sociaux entraînera des difficultés pour les écoles du secteur anglophone. Il est déjà difficile pour un grand nombre de nos écoles d'obtenir des services en anglais, particulièrement hors de la région montréalaise. Comme la mesure législative imposerait de nouvelles obligations, mais en l'absence des ressources nécessaires dans de nombreuses régions, il sera impossible pour les commissions scolaires de satisfaire adéquatement à leurs obligations. Les ressources nécessaires doivent être fournies.

Le problème du manque de ressources au sein du secteur anglophone soulève également la question à savoir s'il y aura, dans l'ensemble, des ressources suffisantes pour satisfaire aux nouvelles obligations. Par exemple, la mesure législative proposée stipule qu'il y aura des modalités avec les corps de police pour leur intervention dans certains cas. Vu le potentiel d'ajout de nombreux cas, il est difficile de prévoir s'il y aura des ressources suffisantes pour leur traitement adéquat. Il serait fortement indésirable de reproduire une situation semblable à celle de la Direction de la protection de la jeunesse, où il est reconnu que de nombreux cas signalés demeurent sans traitement.

Les modifications apportées au rôle du protecteur de l'élève vont à l'encontre de son statut actuel et lui occasionneront un surcroît de tâches.

Plusieurs paragraphes de l'avant-projet de loi mentionnent le protecteur de l'élève. Les parents d'élèves qui sont victimes ou auteurs doivent être informés de leur droit de retenir les services du protecteur de l'élève; le protecteur de l'élève doit recevoir une copie des documents de l'entente avec les corps de police et avec les organisations de la santé et des services sociaux, des rapports de la commission scolaire et des écoles, ainsi que l'information sur la suspension et l'expulsion pour chaque plainte reçue. Le protecteur de l'élève doit également communiquer des rapports annuels sur la violence et sur l'intimidation. Ces rapports constituent de nouvelles responsabilités pour le protecteur. Il est à prévoir que les tâches du protecteur de l'élève augmenteront considérablement. Cette situation pourrait avoir des retombées importantes surtout pour les commissions scolaires qui partagent actuellement un protecteur de l'élève, car elles pourraient devoir trouver un autre protecteur de l'élève qui pourra assumer la tâche.

À l'heure actuelle, le protecteur de l'élève constitue le dernier recours dans le processus d'examen des plaintes. Les modifications qui sont proposées à la Loi sur l'instruction publique obligerait le protecteur à s'impliquer à une étape plus hâtive du processus si les parents exerçaient leur droit de recourir à ses services d'aide dans les cas d'intimidation. La modification implique que le protecteur se voit conférer une nouvelle autorité sans, cependant, stipuler en quoi celle-ci consiste. Cette disposition sèmera la confusion tant chez le parent que chez le protecteur quant au rôle de celui-ci. L'APEQ recommande que le protecteur de l'élève demeure le dernier recours pour toute plainte, dont l'intimidation, de manière à maintenir la clarté de son rôle.

Il est difficile de connaître l'étendue du domaine de responsabilité de l'école et de savoir si elle est raisonnable.

L'avant-projet de loi requiert de toutes et tous les membres de la collectivité de l'école d'agir lorsque l'intimidation ou la violence a lieu, mais il n'indique aucune limite quant au temps ou à l'endroit d'application de cette disposition. En l'absence de limites raisonnables au regard de l'envergure des attentes prévues par la loi, il y a l'implication que l'école est responsable de s'occuper de tout, en tout temps. Cette disposition place un fardeau excessif sur l'école qui doit aborder des problèmes qui débordent de son espace.

La cyberintimidation est l'exemple le plus probant. Une portion considérable de cyberintimidation se produit hors de la propriété de l'école, bien au-delà de ce sur quoi l'école peut exercer un contrôle. Si cette responsabilité excède la capacité de l'école d'exercer un contrôle, l'école ne devrait pas y être soumise. Le personnel de l'école devra-t-il surveiller les sites Web ou les médias sociaux en tout temps, comme en soirée et la fin de semaine, afin de s'assurer qu'aucune cyberintimidation n'a lieu? La responsabilité de l'école et de son personnel doit se limiter aux sujets qui sont directement liés aux activités de l'école.

La mesure législative proposée ne fait aucune mention des centres de l'éducation aux adultes ni des centres de la formation professionnelle.

Toute modification apportée à la loi doit refléter tous les établissements d'enseignement concernés. Par conséquent, la version définitive adoptée devrait également s'appliquer aux centres de l'éducation aux adultes, aux centres de la

formation professionnelle et à tout autre établissement d'enseignement administré par une commission scolaire.

La prescription d'activités et de matériel, de même que l'enchâssement des domaines généraux de formation dans le cadre de la loi ne sont pas appropriés.

Les domaines généraux de formation sont un élément du Programme de formation de l'école québécoise (PFEQ), mais ils ne renferment pas de contenu de la manière suggérée dans l'avant-projet de loi. En outre, en les incluant dans le cadre de la Loi sur l'instruction publique, la ou le Ministre sera contraint de modifier la Loi sur l'instruction publique si le PFEQ est modifié à l'avenir. Cette exigence semble excessivement spécifique et ne correspond pas à la façon dont le programme de formation est traité ailleurs dans la Loi. Elle implique également que cet élément du PFEQ reçoit une plus grande importance que tous les autres.

L'article 19 de la Loi sur l'instruction publique donne aux enseignantes et enseignants la responsabilité de choisir leur propre façon d'enseigner à leurs élèves. En qualité de professionnels, les enseignantes et enseignants font leurs propres choix pédagogiques sans être appelés à utiliser de matériel ou de contenu spécifique. Il est important que les enseignantes et enseignants continuent d'avoir cette possibilité de choisir.

La proposition d'imposer des sanctions pécuniaires aux commissions scolaires punirait les élèves.

Le Projet de loi n° 56 propose d'imposer des sanctions administratives pécuniaires aux commissions scolaires qui ne respectent pas la Loi sur l'instruction publique ou l'un de ses règlements. Cette série de propositions est complètement inacceptable pour l'APEQ parce que, directement ou indirectement, les élèves finissent par ressentir les conséquences de ces compressions. La réduction dans le financement se traduirait par la réduction quelconque des services éducatifs aux élèves. Cette résolution est fondamentalement injuste, car elle punirait les élèves pour des décisions prises par l'administration de la commission scolaire. L'APEQ ne peut appuyer la perte de services éducatifs aux élèves. À ce titre, cette section de la mesure législative devrait être entièrement retiré.

La loi doit se montrer plus restreinte.

Plus avant dans ce mémoire, l'APEQ a soulevé le sujet voulant que la version proposée du Projet de loi n° 56 soit excessivement normative. La culture dans nos établissements d'enseignement favorise l'approche de résolution des problèmes plutôt que l'assujettissement à des ensembles de règles indiscutables devant être appliquées dans leur entièreté. Les écoles doivent traiter efficacement les questions de violence et d'intimidation; cependant, une mesure législative excessivement spécifique ne réalisera pas cet objectif. De fait, elle pourrait avoir l'effet contraire puisqu'elle met l'accent sur des actions et des peines systématiques plutôt que sur le travail proactif ou sur des réactions soigneusement prises en compte; les écoles seront moins incitées à examiner une situation de près et plus portées à réagir de façon excessive. En termes concrets, l'APEQ envisage que la quantité de suspensions et autres sanctions imposées aux élèves par l'école augmentera et que bon nombre de ces sanctions seront motivées par la crainte de critique pour ne pas être passé à l'action plutôt que par le caractère adéquat et mesuré de la réaction. Cela entraînera une punition excessive ou inéquitable pour bon nombre d'élèves, et détournera l'école du traitement des causes sous-jacentes. En fait, l'exigence d'imposer des sanctions spécifiques empêcherait l'utilisation de certaines mesures de lutte contre l'intimidation potentiellement efficaces qui requièrent une approche non punitive².

Les politiques et pratiques concernant la violence et l'intimidation doivent être guidées par la recherche.

En conclusion, il faut mettre en relief que l'utilisation de la recherche en tant que fondement de la pratique à l'école est essentielle. C'est dans le domaine de la recherche que le gouvernement peut apporter les contributions les plus efficaces pour aborder la violence et l'intimidation; les écoles pourront prendre des décisions éclairées afin d'être plus efficaces dans le traitement des problèmes à leur école.

D'abord, le MELS et d'autres organisations gouvernementales doivent soutenir des recherches approfondies sur la situation au Québec. Par exemple, il n'y a eu aucune étude longitudinale sur la prévalence de la violence dans les écoles du

² Par exemple, la méthode d'Intérêts communs, créée par Anatol Pikas, requiert que personne ne soit accusé ni sanctionné dans le traitement des cas d'intimidation. Selon Rigby, dans les deux tiers des cas cette méthode réussit à éliminer l'intimidation, certains résultats démontrant du succès dans environ 85 pour cent des cas. Se reporter à Ken Rigby, « The Method of Shared Concern as an Intervention Technique to Address Bullying in Schools : An Overview and Appraisal », *Australian Journal of Guidance and Counseling*, 2005, v. 15, n° 1.

Version en ligne : <http://www.kenrigby.net/SharedConcern.pdf>

Québec³. Également, il doit y avoir des recherches et des données propres à différents secteurs du système d'éducation. Une partie de cette recherche doit se concentrer sur la situation dans les écoles anglophones afin d'éclaircir la nature de leur situation particulière.

Ensuite, le MELS doit efficacement évaluer, sur une base continue, la recherche qui a été effectuée afin de mettre en évidence les approches et les pratiques qui pourraient s'avérer utiles dans les écoles. Par exemple, les écoles qui tentent de déterminer quels programmes de lutte contre l'intimidation mettre en œuvre devraient être informées des recherches récentes qui démontrent que les programmes de lutte contre l'intimidation à l'échelle de l'école entière ont peu, voire pas, d'effet sur la réduction de l'intimidation⁴. Ce type d'information pourrait aider les écoles à exécuter le meilleur travail possible et à utiliser plus efficacement leurs ressources limitées.

³ Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. « La violence à l'école : ça vaut le coup d'agir ensemble », automne 2011, v. 1, n° 5, p. 2

⁴ Swearer, S., Espelage D., Vaillancourt, T., et Hymel, S ». « What Can Be Done About School Bullying? : Linking Research to Educational Practice », *Educational Researcher* 2010, 39:38.

Version en ligne : <http://edr.sagepub.com/content/39/1/38>



Quebec Provincial Association of Teachers
l'Association provinciale des enseignantes et enseignants du Québec

Dealing with Violence and Bullying Thoughtfully and Effectively



**Brief presented to the Parliamentary Commission on Bill 56, An Act
to prevent and deal with bullying and violence in schools**



March 2012

The Quebec Provincial Association of Teachers (QPAT) is pleased to have the opportunity to make comments on Bill 56, An Act to prevent and deal with bullying and violence in schools. QPAT represents 8,000 teachers in the Anglophone public education sector. Since 1864, QPAT has reflected upon the educational issues in English public schools in Lower Canada and Quebec and has assisted and supported its members over that period of time.

QPAT has carefully considered the issues. The current brief serves to identify our positions as well as to explain and qualify them.

QPAT agrees with the principle of requiring educational institutions to address the issues of violence and bullying.

As a matter of principle, it is essential for schools to be safe and secure places. Requiring schools to address and reflect upon these issues will promote awareness and improve the learning environment for students. It is therefore appropriate to require educational institutions to take action, to develop anti-violence and anti-bullying plans and to monitor these plans.

However, notwithstanding the relevance of formally addressing this issue in the Education Act, the initial version of Bill 56 raises serious concerns as to its scope, feasibility and the near elimination of the possibility of using good judgement. The remainder of this brief will address those concerns and provide essential recommendations.

It also should be noted that QPAT is aware of many initiatives across the English sector that are designed to address the issues of violence and bullying, either directly or indirectly. For example, the vast majority of our school boards have implemented safe schools policies which are designed to promote learning environments that are free of violence. In addition, our students are surveyed on an annual basis on a range of indicators regarding their perception of their school, including its safety. There are also many programs or actions taken in our schools that are aimed at improving the overall school environment and climate, which have an impact on violence and bullying. In short, the use of extensive and specific legislation is unnecessary to ensure that our schools take the issues seriously.

It is QPAT's view that a large portion of the work that needs to be done should be part of school board policy. Repeating the same procedures in each school is unproductive.

The proposed definition of bullying is too broad and does not reflect actual bullying.

As written, the proposed definition could very easily be interpreted to include every single type of conflict that emerges in a school setting. A simple tussle or students swearing at each other would now be considered bullying, since they are direct acts intended to hurt. Yet there is a difference between conflict and bullying. Conflict exists everywhere in life and, as part of their normal development, students must learn how to manage conflict appropriately. Such a wide definition lends itself to abuse by certain individuals, especially in the context of the formal processes for dealing with bullying contained in the bill; applying this definition will lead to many cases that are clearly not bullying having to be treated as such. This will create work for the staff in schools that will detract from their ability to deal with actual cases of bullying as all reported incidents would have to be treated the same way. Consequently, this definition would have the unintended effect of trivializing actual cases of bullying.

The definition needs to be changed for clarity, completion and appropriate use. As indicated above, almost any instance of conflict could easily meet the proposed definition of bullying. In addition, it is widely recognized that bullying is not a single event, but something that typically has some form of repetition of the acts or gestures. Bullying also requires a clear discrepancy of power between the two parties. These matters need to be addressed. We propose the following definition:

Bullying is an act of aggression that is characterized by the following:

- It is intended to hurt a person
- It results in the person being or feeling hurt
- It is typically repetitive
- It occurs when there is a power imbalance between perpetrator and victim

This would provide clarity for all concerned and ensure that true acts of bullying are not trivialized or lost amid all the other complaints.

Educational institutions must have plans to deal with violence and bullying, but the proposed legislation is too prescriptive and does not allow for good judgement to be used or for facts to be examined.

The proposed articles 75.1, 75.2 and 75.3 set out the responsibilities of the governing board and principal in establishing a plan that deals with bullying and violence and the different actions that must be taken. QPAT agrees that the governing board should be responsible for approving such a plan and that the principal should be responsible for its implementation. However, the degree of detail proposed is impractical and emphasizes the use of reactionary automatic measures at the expense of good judgement. Automatic mechanisms impede the ability of the principal to find solutions to problems by requiring him or her to take actions or apply consequences that may not be the best response to a number of situations. Here are a few examples of how the specificity of these articles could have a detrimental effect on solving specific bullying problems:

- The legislation requires that the same confidentiality measures be used for every complaint or report. However, this could eliminate or reduce the information needed to have clear and complete communication by all the parties. This in turn would significantly inhibit the ability of the school to find a good solution to certain problems. It could also lead to situations where an individual may be the subject of a complaint but not have the fair opportunity to explain himself or herself since they may not have enough information to respond adequately.
- The draft legislation requires the same supervisory or support measures for any victim of violence or bullying. These are undoubtedly important in many cases, but they may not be necessary in all cases or they may not be the same measures that are needed in all cases. This could lead to inefficient and ineffective use and distribution of resources.
- The specific disciplinary actions require omniscience on the part of the governing board that is simply not possible. It would require that all possible acts be envisioned ahead of time with all possible sanctions associated to such acts and any possible escalation. It also removes any possibility for using appropriate judgement: two events with apparently similar actions but completely different contexts end up being treated in exactly the same way. It evokes the difficulties seen with mandatory minimum sentences, where an Ontario judge recently refused to apply a

minimum sentence because it was clearly disproportionate to the real offense.¹ The elimination of the ability to use sound judgement in favour of required automatic processes will lead to unfair situations and excessive emphasis on punishment rather than prevention and correction.

The difficulty with the absolute requirements is that some individuals will insist on interpreting them absolutely. This will lead to reactive rather than thoughtful actions. In light of this, the proposed articles must be modified to state simply the following, without the degree of elaboration currently contained:

- School staff and principals have the responsibility to develop a plan on violence and bullying to submit to the governing board for approval
- Governing boards have a responsibility to follow up on the issue on an annual basis and to report to the school community
- A complaint or report has to be investigated by the principal before action is taken
- The action(s) taken by the principal must be consistent with the school's plan

The proposed legislation could impose inappropriate work on teachers.

One of the additions to article 96.12 requires the principal to set up an anti-bullying/anti-violence team and designate a school staff member to coordinate its work. However, it is unclear what new responsibilities this would entail and whether they are appropriate for a teacher to undertake.

The work of this team must be limited to areas that are within the competence of the staff; specifically, teachers could be involved in projects that involve pedagogical development, such as planning educational activities, but this team, and teachers in particular, must not be responsible for the administrative or managerial aspects of anti-violence and anti-bullying work or have any of it delegated to them by the administration. In order for the work to be effective, provision needs to be made for the coordinator to have the necessary time to do this work without his or her colleagues being required to assume his or her responsibilities. It also must be made clear that the work on this committee is undertaken by those who have been elected to the team by their peers, including the coordinator.

¹ The Globe and Mail "In challenge to Ottawa, judge refuses to impose mandatory sentence", February 13, 2012. Online version updated to February 28, 2012. See <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/ontario-court-rules-mandatory-minimum-sentence-unconstitutional/article2336816/>.

The proposed legislation lacks clarity regarding the use of suspensions.

Article 96.27 outlines how a principal may use a suspension in cases of bullying or violence. It is not clear whether suspension may be used for other reasons; while the first paragraph makes reference to using suspensions to ensure that the student follows the school's rules of conduct, the rest of the article focuses on violence and bullying. Given the legal requirement for students to attend school and given that suspensions are not referred to elsewhere in the Education Act, it could be interpreted that they can be used only for acts of bullying or violence. Clarity is needed, particularly since schools have in fact used suspension as a disciplinary measure for some time.

Working with police forces and MSSS institutions creates obligations without resources, particularly for the English sector

The requirement for school boards to enter into agreements with police forces and the health and social services network will create difficulties for schools in the English sector. It is already difficult for many of our schools to obtain services in English, particularly outside the Montreal area. As the legislation would impose new obligations without the needed resources, it will be impossible in many areas for school boards to adequately meet their obligations. The necessary resources must be made available.

The issue of the lack of resources in the English sector also raises the question about whether there will be sufficient resources in general to meet new obligations. For example, the proposed legislation states that there will be a protocol with police forces for them to intervene in certain cases. Given the potential for many cases to be added, it is not evident that there are enough resources to properly deal with them. It would be highly undesirable to have a situation similar to that in the Department of Youth Protection, where it is known that many cases that are signaled are not dealt with.

Changes to the role of Student Ombudsman are contradictory to its current status and will lead to a greater workload for the ombudsman

In several sections of the draft bill, reference is made to the Student Ombudsman. Parents of students who are either victims or perpetrators must be informed of their right to use the ombudsman's services; the ombudsman must receive documentation for agreements with police and health and social services organizations, reports from the school board and schools as well as information

regarding suspensions, expulsions and for each complaint received. The ombudsman must also report annually about violence and bullying. These are new responsibilities for the ombudsman. It has to be expected that the workload for student ombudsman will increase significantly. This could have an even greater impact for those school boards that currently share an ombudsman as they may be required to find another one to assume the workload.

Currently, an ombudsman is the last recourse in the complaints process. The changes proposed to the Education Act would involve him or her at an earlier stage of the process if parents avail themselves of their right to appeal to him or her for assistance in cases of bullying. This implies that the ombudsman has new authority without, however, stating what it is. This will confuse both the parent and the ombudsman as to the latter's role. QPAT recommends that the ombudsman remain the last resort for all complaints, including bullying, in order to maintain the clarity of his or her role.

It is unclear where the school's area of responsibility ends and if it is reasonable.

The draft law requires all members of the school community to take action when they see bullying or violence, yet it does not indicate any limitations as to when or where this applies. Without reasonable limits as to the scope of the expectation in the law, there is the implication that the school is responsible for dealing with everything at all times. This places an excessive burden on the school to address problems that go well beyond it.

The clearest example of this is cyberbullying. A considerable portion of cyberbullying occurs well outside school property, well beyond what the school has any ability to control. If it is beyond the school's ability to control, it is not appropriate for the school to have the responsibility for it. Will school staff have to monitor websites or social media at all times, including evenings and weekends, to ensure that no cyberbullying takes place? The responsibility for the school and its staff must be limited to matters directly related to the school's activities.

The proposed legislation makes no reference to adult education centres or vocational education centres.

Any legislative change should be reflected in all educational institutions as appropriate. Consequently, the final version adopted should also apply to adult education centres, vocational education centres, and any other educational institution administered by a school board.

Prescribing activities, materials and enshrining the broad areas of learning in the Act is inappropriate.

The broad areas of learning are an element of the Quebec Education Program (QEP), but they do not have content in the manner that is suggested in the draft bill. Further, by including them in the Education Act, the Minister will be constrained to change the Education Act should the QEP be modified at some future point. It seems an overly specific requirement that is discordant with how the education program is treated elsewhere in the Act. It also implies greater importance to this element of the QEP above all others.

Article 19 of the Education Act gives teachers the responsibility for choosing the appropriate way to teach their students. As professionals, teachers will make the appropriate pedagogical choices without being told that they must use specific materials or specific content. It is important that teachers continue to have this ability to choose.

The proposal to levy fines against school boards would punish students.

Bill 56 proposes financial penalties for school boards that fail to respect the Education Act or any of its regulations. This set of proposals is completely unacceptable to QPAT because, directly or indirectly, students will end up feeling the impact of these cuts. The reduction in funding would translate into reduced educational services to students in some way. This is fundamentally unfair as it would punish students for decisions made by school board management. QPAT cannot endorse the loss of educational services to students. As such, this section of the legislation must be withdrawn altogether.

The law needs to be more restrained.

QPAT has already made the point previously in this brief that the proposed version of Bill 56 is excessively prescriptive. The culture in our educational institutions is

to favour the problem-solving approach rather than relying on extensive absolute sets of rules that must be applied to the fullest degree. Schools must deal effectively with issues of violence and bullying; however, overly specific legislation will not accomplish this. In fact, it may have the opposite effect because it places the emphasis on systematic actions and punishments, rather than proactive work or carefully considered responses; there is less incentive for schools to examine a situation and more room to overreact. In concrete terms, QPAT anticipates that the number of suspensions and other sanctions applied to students will increase and that many of these sanctions will be motivated by the fear of criticism of not taking action rather than being an appropriate, measured response. This will result in excessive or unfair punishment for many students, and will distract the school from dealing with the underlying issues. In fact, the requirement to apply specific sanctions would preclude the use of certain potentially effective anti-bullying measures that require a non-punitive approach.²

Policy and practice regarding violence and bullying must be informed by research

In closing, it must be emphasized that using research as the basis of practice in school is essential. It is in the area of research that the government can make the most effective contributions to address violence and bullying; schools will be able to make informed decisions to be more effective in dealing with the issues in their schools.

First, the MELS and other governmental organizations must support further research on the situation in Quebec. For example, there has been no longitudinal study of the prevalence of violence in Quebec schools.³ There also needs to be research and data that are specific to different sectors of the education system. Part of this research would need to focus on the situation in English schools to make clear what their particular situation is.

² For example, the Method of Shared Concern, developed by Anatol Pikas, requires that no one be accused or sanctioned in dealing with cases of bullying. According to Rigby, the method succeeds in about two thirds of cases in eliminating bullying, with some results showing success in about 85% of cases. See Rigby, K. (2005) The Method of Shared Concern as an Intervention Technique to Address Bullying in Schools: An Overview and Appraisal. *Australian Journal of Guidance and Counseling* v. 15 no. 1
Online version: <http://www.kenrigby.net/SharedConcern.pdf>

³ Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (2011), *La violence à l'école : ça vaut le coup d'agir ensemble*. Automne v. 1 no. 5, p.2

Second, the MELS must effectively evaluate on an ongoing basis the research that has been done in order to bring to light approaches and practices that will prove useful to schools. For example, schools that are trying to determine which anti-bullying programs to implement should be made aware of recent research that shows that whole-school anti-bullying programs have little if any effect on reducing bullying.⁴ This kind of information would help schools do the best work possible and use their limited resources most effectively.

⁴ Swearer, S., Espelage, D., Vaillancourt, T. and Hymel, S. (2010) What Can Be Done About School Bullying?: Linking Research to Educational Practice. *Educational Researcher* 39:38.
Online version: <http://edr.sagepub.com/content/39/1/38>