



Mémoire présenté par
la Confédération des syndicats nationaux (CSN)
à la Commission de la culture et de l'éducation
sur le projet de loi n° 47
Loi visant à renforcer la protection des élèves

30 janvier 2024

Confédération des syndicats nationaux
1601, av. De Lorimier
Montréal (Québec) H2K 4M5
Tél. : 514 598-2271
Télec. : 514 598-2052
www.csn.qc.ca

Table des matières

Introduction	4
Le code d'éthique et le processus d'enquête par le ministre	5
L'impact du projet de loi sur le processus disciplinaire	5
La progression des sanctions	6
Miser sur la réhabilitation	6
Recommandations :	8
Droit à un processus équitable	8
Recommandations	9
L'obligation de dénonciation	9
Recommandations :	10
Conclusion	10

Introduction

La Confédération des syndicats nationaux (**CSN**) est composée de près de 1 600 syndicats, qui regroupent 330 000 travailleuses et travailleurs œuvrant dans 4 500 lieux de travail qui sont réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans huit fédérations, ainsi que sur une base régionale dans treize conseils centraux, principalement sur le territoire du Québec.

La CSN a à cœur le droit à une éducation préscolaire, primaire et secondaire de qualité permettant tant la formation intellectuelle que le développement intégral des élèves dans le plus grand respect de leurs droits fondamentaux. Tout en se préoccupant du personnel des différentes catégories d'emploi qui y œuvre. Deux fédérations représentent plus directement les intervenantes et les intervenants du réseau de l'éducation primaire et secondaire :

- La Fédération des employées et employés de services publics (**FEESP– CSN**) représente la majorité du personnel de soutien dans les centres de services scolaires (**CSS**), les commissions scolaires anglophones;
- La Fédération nationale des enseignantes et des enseignants du Québec (**FNEEQ– CSN**) représente la majorité du personnel syndiqué dans les établissements privés ;

La CSN tient à remercier la Commission de nous donner l'occasion de livrer nos commentaires sur le projet de loi no 47 visant à renforcer la protection des élèves, ce à quoi nous adhérons entièrement. La CSN soutient les mesures permettant d'assurer la protection et la sécurité psychologique des élèves qui fréquentent les institutions d'enseignement au Québec. Elle souhaite toutefois que l'application de ces mesures puisse atteindre leur objectif. Les recommandations au présent mémoire sont formulées dans cet esprit.

Le code d'éthique et le processus d'enquête par le ministre

Nous saluons l'engagement de ministre envers la sécurité des élèves, notamment par l'obligation dorénavant faite aux centres de service scolaire de se doter d'un code d'éthique¹. Fidèles à notre volonté de protéger la sécurité des élèves, nous souhaitons être une partie prenante à l'élaboration de ces codes d'éthique et nous en profitons pour réitérer aux employeurs de l'éducation que nous sommes déterminés à faire tout ce qui est en notre pouvoir pour mettre en place un milieu d'apprentissage sain et sécuritaire pour les élèves.

Nous sommes également favorables au fait que le processus d'enquête du ministre puisse dorénavant être déclenché par des renseignements qui sont portés à sa connaissance². Cela permettra d'éviter que des délais injustifiés perpétuent une situation où la sécurité des élèves est à risque.

L'impact du projet de loi sur le processus disciplinaire

La CSN croit fermement qu'il y a lieu d'intervenir disciplinairement auprès du personnel de toute catégorie ayant des comportements pouvant faire raisonnablement craindre pour la sécurité physique ou psychologique des élèves. Néanmoins, elle dénonce l'introduction par le projet de loi d'une interdiction de négocier des clauses communément appelée « clauses d'amnistie »³ en ce qui concerne ces comportements.

La décision d'introduire de telles clauses dans les conventions collectives, ainsi que les différentes modulations qu'on peut y apporter, ne devrait pas être unilatéralement interdite par une loi. Au contraire, les syndicats et les employeurs sont les experts de leur milieu de travail et ils sont les mieux placés pour savoir comment encadrer la gestion disciplinaire de tels comportements. Nous appelons le gouvernement à avoir confiance dans le fait que les parties négociantes sauront prendre le pouls de la société et adapter leurs conventions collectives en conséquence.

¹ Article 2, projet de loi no 47, modifiant l'article 215 de la *Loi sur l'instruction publique* (RLRQ c I-13.3, ci-après « LIP »); Nous ferons référence aux centres de service scolaire uniquement pour alléger le texte, mais les mêmes commentaires s'appliquent pour les articles similaires du projet de loi visant les établissements d'enseignement privés au sens de la *Loi sur l'enseignement privé* (RLRQ c E-9.1, ci-après « LEP »).

² Article 1, projet de loi no 47, modifiant l'art. 28.1 de la LIP

³ Articles 5 et 10, projet de loi no 47, modifiant l'art. 263 de la LIP et l'art. 54.11.5 de la LEP.

La progression des sanctions

En matière disciplinaire, le principe de la progression des sanctions s'applique. Il s'agit d'une mesure d'équité permettant à un employé de prendre conscience de ses comportements inacceptables et de les amender en évitant le congédiement à la première occasion. Ce principe ne s'applique pas devant un comportement grave qui engendre immédiatement la rupture du lien de confiance ou lorsqu'il est permis de croire que l'employé ne modifiera pas ses comportements, malgré qu'on lui ait accordé la chance de se reprendre⁴.

Les clauses d'amnistie empêchent l'employeur, après un certain temps convenu, de considérer une inconduite similaire passée dans l'imposition d'une sanction. Elles n'empêchent pas l'imposition d'une sanction sévère à la première occasion, comme le congédiement, lorsque justifiée, mais de considérer une sanction passée dans un contexte de gradation. Leur portée est donc déjà limitée.

Qui plus est, les clauses d'amnistie sont interprétées restrictivement puisqu'elles font exception à l'admissibilité en preuve de tous les faits pertinents⁵. De plus, elles ne s'appliquent pas à l'encontre d'une décision publique d'un tribunal. Les faits rapportés dans les décisions antérieures pourront toujours être opposés aux personnes salariées à sanctionner⁶.

Dans bien des cas, un comportement pouvant raisonnablement faire craindre pour la santé physique ou psychologique des élèves méritera un congédiement. Toutefois, malgré le caractère grave inhérent à ces comportements, il n'est pas exclu que, dans certains cas, l'analyse des faits, du contexte et des facteurs atténuants justifie une sanction moindre qu'un congédiement.

Miser sur la réhabilitation

Nous estimons que l'équité commande de miser sur l'éducation et la réhabilitation des personnes fautives. L'imposition d'une mesure disciplinaire est une opportunité pour les CSS et les établissements de rappeler leurs attentes envers l'employé sanctionné. Pour ce dernier, c'est une occasion de prendre conscience que ses comportements peuvent avoir des effets négatifs sur la sécurité physique ou psychologique des élèves. L'employé sanctionné doit donc être encouragé à modifier son comportement par l'entremise d'une formation portant sur la sécurité physique et psychologique des élèves ainsi que les effets dommageables des différents comportements.

⁴ *Syndicat du personnel enseignant du cégep de Chicoutimi (FNEEQ-CSN) c. Cégep de Chicoutimi*, 2022 CanLII 106587 par. 87 (QC SAT); *CRDI Saguenay-Lac-Saint-Jean c. Girard*, 2013 QCCS 21 par. 134-135 (CanLII).

⁵ Lalande S, Mancini M, Poirier, F, *La preuve et la procédure d'arbitrage de grief – les aspects juridiques*, 2^e éd. Wilson & Lafleur (2021) par. 2.144

⁶ *Syndicat du personnel enseignant du cégep de Chicoutimi (FNEEQ-CSN) c. Cégep de Chicoutimi*, 2022 CanLII 106587 (QC SAT); *Fédération des professionnels (CSN) c. Le Centre jeunesse de l'Outaouais*, 2015 CanLii 59889.

La mesure disciplinaire permanente au dossier ne peut pas agir sur les comportements des personnes visées. Certes, la gestion de la discipline des personnes œuvrant au sein d'un CSS ou d'un établissement public ou privé est complexe et exige des efforts constants⁷, mais il s'agit certainement d'une voie incontournable pour réaliser l'objectif poursuivi par le projet de loi. L'important sera donc de bien analyser les faits et de déterminer la sanction juste au départ en lien avec le comportement pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou psychologique des élèves. Pour paraphraser l'honorable Dominique Goulet, « si la mesure disciplinaire antérieure portait sur des gestes d'abus, d'exploitation ou de violence grave, ce n'est pas tant la clause d'amnistie qui causerait problème mais la sanction antérieure elle-même⁸ ».

Avant de conclure sur ce sujet, nous soulignons que la notion de « *comportement pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou psychologique des élèves* » est subjective et sujette à interprétation. Il est à prévoir que les débats juridiques liés à une sanction disciplinaire s'étireront afin de trancher des questions préliminaires portant sur l'applicabilité ou non de la clause d'amnistie en lien avec les reproches indiqués dans la mesure disciplinaire.

En résumé, la CSN estime que les sanctions disciplinaires liées à des comportements pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou psychologique des élèves, lorsqu'elles ne conduisent pas directement à un congédiement, doivent néanmoins être prises au sérieux et faire l'objet d'un encadrement rigoureux. Nous estimons que la négociation des clauses d'amnistie devrait être laissée entre les mains des parties négociantes. Toutefois, si le gouvernement souhaite encadrer ces clauses en ce qui a trait aux comportements pouvant faire craindre pour la sécurité des élèves, nous proposons que les mesures disciplinaires imposées soient assorties d'une obligation pour la personne salariée de suivre une formation sur les comportements pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou psychologique des élèves.

⁷ Rapport d'enquête de portée générale sur la gestion administrative des inconduites sexuelles et des comportements inadéquats, direction générale des affaires interne, Direction des Enquête, Éducation Québec, Juillet 2023, par. 122.

⁸ Centre de santé et de services sociaux de Gatineau c. Dubois, 2010 QCCS 1058 par. 30 (CanLII).

Recommandations :

Modifier le projet de loi afin que les parties puissent négocier des clauses d'amnistie dans les cas de comportement pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou psychologique des élèves par convention collective, entente ou décret.

Prévoir que, dans ces cas, la mesure disciplinaire, autre que le congédiement, imposée à une personne salariée en raison d'un tel comportement soit assortie d'une obligation de suivre une formation portant sur le code d'éthique du CSS ou de l'établissement, de même que sur les comportements pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou psychologique de l'élève.

Droit à un processus équitable

Les CSS pourront dorénavant vérifier que les personnes appelées à œuvrer auprès d'élèves mineurs n'ont pas eu de comportement pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou psychologique des élèves à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions dans un autre CSS⁹. Lorsqu'elles postuleront un emploi, ces personnes devront consentir à cette vérification qui se fera vraisemblablement par la communication, d'un CSS à l'autre, des informations et documents relatifs à un événement concernant un tel comportement.

Le projet de loi ne prévoit aucune obligation pour le CSS de requérir les observations du postulant advenant que la vérification révèle qu'il aurait eu un tel comportement par le passé, ni de possibilité de demander un réexamen de la décision si le refus d'embauche est fondé uniquement sur l'existence d'un tel comportement. Or, cette notion pourrait viser un spectre plutôt large de comportements qui ne justifieraient pas tous un refus d'embauche. De plus, il est important de souligner que les comportements visés par la vérification n'auront pas nécessairement fait l'objet d'un processus d'enquête contradictoire suivi d'un jugement ou encore d'une reconnaissance formelle de culpabilité, comme c'est le cas pour un antécédent judiciaire. Un tel comportement pourrait être une allégation qui n'aurait fait l'objet d'aucune enquête de la part des employeurs antérieurs.

Nous comprenons du projet de loi que le processus, de même que la période de vérification de ces comportements seront détaillés dans un guide semblable à celui qui existe actuellement pour la vérification des antécédents judiciaires¹⁰. Nous insistons sur l'importance que ce guide contienne des règles assurant l'équité procédurale du processus de vérification afin que de simples allégations non prouvées ne puissent empêcher un individu de travailler. Il aurait également été préférable que la procédure détaillée de vérification soit prévue dans le projet de loi plutôt que seulement dans un guide, afin que

⁹ Article 5, projet de loi no 47, modifiant l'art. 261.1.1 de la LIP

¹⁰ Article 4, projet de loi no 47, modifiant l'art. 258.4 de la LIP; Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, *La vérification des antécédents judiciaires : guide à l'intention des commissions scolaires et des établissements privés du Québec*, 2011.

celle-ci puisse faire l'objet de consultations, à l'instar du processus qui se déroule actuellement concernant les modifications apportées à la vérification des empêchements que l'on retrouve au projet de loi no 46¹¹. À défaut, nous soulignons notre volonté d'être consulté et de participer à la rédaction de ce guide.

Recommandations :

Mettre en place des mesures assurant l'équité procédurale des postulants lors de la vérification des comportements pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou psychologique des élèves à l'embauche.

Prévoir la participation des syndicats dans l'élaboration du guide sur la vérification de ces comportements.

L'obligation de dénonciation

Le projet de loi introduit, dans deux situations, une obligation de dénoncer. D'abord, le code d'éthique devra prévoir l'obligation pour les membres du personnel et toutes personnes appelées à œuvrer auprès d'élèves mineurs ou à être régulièrement en contact avec eux de signaler au CSS « tout manquement aux dispositions qu'il contient et qui peut raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou psychologique des élèves »¹². Ensuite, tout employé d'un CSS qui, « dans l'exercice de ses fonctions, a un motif raisonnable de croire qu'un enseignant a commis une faute grave à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou un acte dérogatoire à l'honneur ou à la dignité de la fonction enseignante mettant en cause un comportement pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou psychologique des élèves » doit dénoncer la situation au ministre¹³.

Nous nous questionnons sur la possibilité qu'une sanction soit imposée si cette obligation de dénonciation n'est pas respectée, sans compter l'impact sur le climat de travail que cela pourrait entraîner. Nous comprenons le but recherché, qui est de mettre en place un milieu où il n'y a aucune tolérance pour des comportements pouvant mettre à risque la sécurité des élèves, mais nous estimons que ce moyen risque d'entraîner plus d'effets néfastes que positifs.

Il serait plus opportun de miser sur des formations afin de sensibiliser à l'importance de dénoncer lorsque le personnel est témoin de comportements problématiques, sans en faire une obligation qui, par définition, serait sanctionnable. Comme expliqué précédemment, les comportements visés par ces obligations de dénonciation laissent place à un large spectre qui pourrait être interprété différemment d'une personne à l'autre.

¹¹ Projet de loi no 46, *Loi sur l'amélioration de la protection des enfants dans les services de garde éducatifs*, 1^{ère} session, 43^e législature, 2023.

¹² Article 3, projet de loi no 47, modifiant l'article 258.0.1 de la LIP.

¹³ Article 5, projet de loi no 47, modifiant l'article 262 de la LIP.

Les objectifs du projet de loi seront plus à même d'être rencontrés si des mesures visant à protéger contre les représailles les personnes qui dénoncent des comportements mettant à risque la sécurité des élèves dont ils ont été témoins sont incluses au projet de loi. De cette manière, on s'assure que les personnes qui sont témoins de comportements problématiques ne craignent plus de dénoncer, sans qu'il soit nécessaire d'en faire une obligation sanctionnable.

Recommandations :

Retirer l'obligation de dénonciation du projet de loi.

Ajouter des mesures de protection contre les représailles pour les personnes dénonciatrices.

Obliger les CSS à mettre en place des formations et des mesures de sensibilisation relativement à l'importance d'un milieu d'apprentissage sécuritaire pour les élèves.

Conclusion

Nous comprenons les inquiétudes soulevées par les situations rapportées dans le *Rapport d'enquête de portée générale sur la gestion administrative des inconduites sexuelles et des comportements inadéquats*¹⁴ qui a été à la source du dépôt du présent projet de loi. Nous estimons cependant que les moyens pris, notamment l'élimination complète des clauses d'amnistie pour les comportements pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou psychologique des élèves, n'atteindront pas les objectifs visés. La discipline progressive, qui vise la réhabilitation des salariés, fonctionne lorsqu'elle est appliquée rigoureusement par les gestionnaires¹⁵. La meilleure avenue demeure donc de miser sur la formation et la sensibilisation des personnes appelées à œuvrer auprès des élèves.

Par ailleurs, si nous saluons plusieurs mesures du projet de loi, telle que l'obligation pour les CSS de se doter de code d'éthique, nous questionnons l'obligation faite au personnel de dénoncer des comportements pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité des élèves. Nous craignons que cette notion subjective soit interprétée différemment d'une personne à l'autre. La mise en place de mesures de protection pour les dénonciateurs nous apparaît plus efficace. Nous réitérons également l'importance de prévoir des mesures d'équité procédurale aux personnes qui postuleront un emploi afin d'éviter que celles-ci ne puissent plus travailler dans leur domaine sur la base d'allégations non prouvées.

Enfin, des investissements majeurs en éducation, en formation et sensibilisation du personnel ou encore dans l'ajout de personnes-ressources contribueraient d'autant plus à assurer un milieu de travail et d'apprentissage sain et sécuritaire pour tous.

¹⁴ *Rapport d'enquête de portée générale sur la gestion administrative des inconduites sexuelles et des comportements inadéquats*, préc. note 7.

¹⁵ *Ibid.*, par. 176.