

DE : Monsieur Bernard Drainville
Ministre de l'Éducation

Le

TITRE : Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique et édictant la Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Le projet de loi n° 23, Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique et édictant la Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation, a été présenté à l'Assemblée nationale le 4 mai 2023.

Ayant l'objectif de rendre le réseau scolaire plus efficace et ainsi favoriser la réussite des élèves, ce projet de loi poursuit la réforme de la gouvernance scolaire et propose des leviers additionnels pour y parvenir, notamment par :

- l'amélioration de la prise de décision, pour une plus grande cohérence d'action;
- des données plus accessibles et fiables, pour prendre des décisions justes et éclairées;
- la création de l'Institut national d'excellence en éducation, pour les meilleures pratiques pédagogiques possibles.

Ce projet de loi a fait l'objet de consultations particulières et auditions publiques les 1^{er}, 2, 6 et 7 juin derniers et est présentement à l'étude devant la Commission de la culture et de l'éducation.

Mesures inconduites sexuelles et comportements inadéquats

Faisant suite aux différentes allégations concernant des situations de violence à caractère sexuel ou de comportements inadéquats qui ont été portées à l'attention du ministère de l'Éducation au cours des derniers mois, le ministre de l'Éducation mandatait en mars dernier la Direction des enquêtes de la Direction générale des affaires internes du Ministère pour enquêter sur toute situation impliquant des comportements pouvant raisonnablement faire craindre pour la santé physique ou psychologique des élèves.

Les travaux d'enquête, qui se sont déroulés du 21 mars au 31 juillet 2023, ont été réalisés auprès de neuf centres de services scolaires (CSS), une commission scolaire et un établissement d'enseignement privé. Ces travaux ont porté plus spécifiquement sur les processus de traitement des plaintes, la gestion administrative des comportements problématiques et les processus d'embauche de ces organisations. Plus de 25 rencontres préparatoires avec des dénonciateurs ou témoins ont été

effectuées et près de 80 entrevues ont été réalisées en cours d'enquête. Une preuve documentaire substantielle a également dû être analysée.

Le 1^{er} septembre 2023, le ministre rendait public le *Rapport d'enquête de portée générale sur la gestion administrative des inconduites sexuelles et des comportements inadéquats*.

Cette enquête a notamment permis de faire ressortir les constats suivants :

- L'information ne chemine pas entre les différents employeurs;
- Le processus de plainte en vertu de l'article 26 de la Loi sur l'instruction publique (RLRQ, chapitre I-13.3; « LIP ») est sous-utilisé;
- La gradation des sanctions n'est pas toujours possible;
- L'adoption, la diffusion et l'utilisation des codes d'éthique ne sont pas systématiques.

De ces constats découlent notamment les recommandations générales suivantes :

- Se doter d'un mécanisme permettant aux employeurs d'obtenir l'information pertinente en temps utile;
- Renforcer l'article 26 de la LIP et en rendre le processus plus agile et robuste;
- Étudier la possibilité d'éliminer les clauses d'amnistie relativement aux inconduites de nature sexuelle et aux comportements violents et imposer une durée minimale de présence au dossier pour les autres types de sanction;
- Renforcer les processus d'habilitation sécuritaire afin de s'assurer que les vérifications sont réalisées pour l'ensemble des intervenants, des différents établissements à l'embauche et en cours d'emploi. Les processus devraient tenir compte de tous comportements, passés ou présents, pouvant raisonnablement faire craindre pour l'intégrité psychologique ou physique des élèves et des étudiants;
- Renforcer l'utilisation, la diffusion et la mise à jour des codes d'éthique dans le réseau de l'éducation.

Le ministre a fait part publiquement de son intention de répondre rapidement à ces recommandations et évoqué la potentialité de procéder par le projet de loi n° 23.

Formation initiale des enseignants

Nouvelles voies d'accès à l'enseignement

La formation initiale à l'enseignement est encadrée par la LIP. Le Comité d'agrément des programmes de formation à l'enseignement (CAPFE), institué par la LIP et sous la responsabilité principale du ministre, a pour mission de conseiller ce dernier sur toute question relative à l'agrément des programmes de formation à l'enseignement touchant l'éducation préscolaire, l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire.

Plus spécifiquement, le CAPFE :

- examine et agréé les programmes de formation à l'enseignement touchant l'éducation préscolaire, l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire;
- recommande au ministre les programmes de formation à l'enseignement aux fins de l'obtention d'une autorisation d'enseigner;

- donne son avis au ministre sur la définition des compétences attendues des enseignants à l'éducation préscolaire ou à l'enseignement primaire ou secondaire.

Ce comité conseil n'est pas opérationnel actuellement. Dans le contexte de pénurie de main-d'œuvre qui affecte le milieu de l'éducation, le gouvernement souhaite par ailleurs reconnaître de nouvelles voies accélérées d'enseignement afin de favoriser la qualification du personnel enseignant non légalement qualifié.

2- Raison d'être de l'intervention

Mesures inconduites sexuelles et comportements inadéquats

L'enquête administrative réalisée a permis de mettre en lumière certains constats préoccupants portant plus précisément sur les processus de traitement des plaintes, la gestion administrative des comportements problématiques et les processus d'embauche des organisations. Ces constats illustrent la pertinence de se doter de leviers additionnels contribuant à assurer la sécurité des élèves, chaque enfant étant en droit d'évoluer et d'apprendre dans un environnement sécuritaire et sain, exempt de toute violence physique et psychologique.

Formation initiale des enseignants

Nouvelles voies d'accès à l'enseignement

Dans la mesure où le gouvernement souhaite, en contexte de pénurie de main-d'œuvre, procéder à la reconnaissance de nouvelles voies accélérées d'enseignement pour favoriser la qualification, dans les meilleurs délais, du personnel enseignant non légalement qualifié, et en l'absence d'un comité fonctionnel ayant pour mandat d'agréer ces programmes et d'en recommander l'ajout au Règlement sur les autorisations d'enseigner (RLRQ, chapitre I-13.3, r. 2.01), il convient de prévoir, exceptionnellement, certaines mesures afin que ces programmes puissent mener à l'obtention d'un brevet d'enseignement.

3- Objectifs poursuivis

Mesures inconduites sexuelles et comportements inadéquats

Les mesures proposées visent à bonifier les leviers législatifs destinés à favoriser la divulgation des comportements inadéquats au sein du système éducatif ainsi que la circulation de ces informations dans les instances qui le composent de façon à ce que ces dernières disposent de l'éclairage utile aux fins d'une prise de décision à l'égard des autorisations d'enseigner ainsi qu'au plan disciplinaire, et ce, avec l'objectif ultime de préserver des milieux d'apprentissage sains et sécuritaires pour tous les élèves.

Formation initiale des enseignants

Les dispositions législatives proposées se destinent à introduire une mesure alternative et exceptionnelle de qualification des enseignements en proposant un processus de reconnaissance de voies accélérées d'enseignement de façon à stimuler les inscriptions dans ces programmes et ultimement, d'agir efficacement et en temps utile sur la pénurie de main-d'œuvre en éducation.

4- Proposition

Mesures inconduites sexuelles et comportements inadéquats

Transfert du dossier de l'employé

Préalablement à l'embauche d'une personne appelée à œuvrer auprès de ses élèves mineurs ou à être régulièrement en contact avec eux, lorsque cette personne est ou a déjà été à l'emploi d'un CSS ou d'un établissement d'enseignement privé, il est proposé de prescrire l'obligation aux CSS et aux établissements d'enseignement privés de s'assurer auprès de ce ou ces CSS ou de ce ou ces établissements d'enseignement privés que cette personne n'ait pas eu, à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, de comportement pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou psychologique des élèves.

Pour ce faire, cette personne aurait l'obligation de transmettre au CSS ou à l'établissement d'enseignement privé une déclaration qui, en plus de porter sur ses antécédents judiciaires, porterait également sur les emplois qu'elle a occupés dans un CSS ou un établissement d'enseignement privé. Cette personne devrait également consentir par écrit à la vérification des renseignements ou documents pouvant révéler un comportement pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou psychologique des élèves et, selon le cas, à la communication de l'absence de ceux-ci ou, après en avoir pris connaissance et si elle maintient sa candidature, à la remise de ceux-ci au CSS ou à l'établissement d'enseignement privé qui en fait la demande afin qu'il en apprécie le contenu. Le CSS ou l'établissement d'enseignement privé serait alors tenu de fournir les renseignements et documents qu'il détient et qui sont nécessaires pour établir l'existence d'un tel comportement. De tels renseignements et documents devraient être conservés par le CSS ou l'établissement d'enseignement privé.

La portée du guide relatif à la vérification des antécédents judiciaires élaboré par le ministre à l'intention des CSS serait étendue de façon à ce qu'il contienne l'information équivalente relativement à la vérification des comportements pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique et psychologique des élèves auprès des employeurs.

Limitation de la portée des clauses d'amnistie

Il est proposé de limiter la portée des clauses d'amnistie prévues aux conditions de travail des employés appelés à œuvrer auprès d'élèves mineurs ou à être régulièrement

en contact avec eux. Ainsi, une disposition d'une convention ou d'un décret ne pourrait avoir pour effet d'empêcher un CSS ou un établissement d'enseignement privé, lorsqu'il impose une mesure disciplinaire à un employé en raison d'un comportement qui peut raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou psychologique des élèves, de tenir compte d'une mesure disciplinaire qui lui a précédemment été imposée en raison d'un tel comportement.

Dénonciation obligatoire (art. 26 LIP)

Il est proposé d'imposer l'obligation à tous les membres du personnel d'un CSS ou d'un établissement d'enseignement privé ayant connaissance de faits concernant une faute grave commise par un titulaire d'une autorisation d'enseigner à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou un acte dérogatoire à l'honneur ou à la dignité de la fonction enseignante de le signaler au ministre lorsqu'ils mettent en cause des comportements pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou psychologique des élèves.

Code d'éthique obligatoire

Les CSS et les établissements d'enseignement privés auraient l'obligation de se doter d'un code d'éthique applicable à l'ensemble de leur personnel et auraient pour mandat d'en assurer l'application. Un devoir de dénoncer tout manquement à ce code mettant en cause des comportements pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou psychologique des élèves serait prévu.

Formation initiale des enseignants

Nouvelles voies d'accès à l'enseignement

Il est proposé que soit modifié, par la loi, le Règlement sur les autorisations d'enseigner par l'inscription temporaire, en annexe du règlement, de nouveaux programmes de formation liés aux voies rapides. Cette mesure ferait l'objet d'une recommandation du CAPFE lorsque cette instance conseil serait reconstituée.

5- Autres options

Mesures inconduites sexuelles et comportements inadéquats

Des initiatives destinées à mieux faire connaître les recours actuellement disponibles en cette matière, qu'ils soient logés auprès des instances scolaires, du ministre ou du protecteur national de l'élève, auraient pu permettre, dans une certaine mesure, de favoriser la divulgation des comportements déviants ainsi que leur sanction, que ce soit en matière disciplinaire ou à l'égard de l'autorisation d'enseigner. De telles mesures, bien que pertinentes, n'offrent pas le même potentiel que celles prescrivant des obligations en matière de partage d'informations et de dénonciation.

Formation initiale des enseignants

Nouvelles voies d'accès à l'enseignement

Il aurait pu être envisagé d'inclure au Règlement sur les autorisations d'enseigner les nouveaux programmes de formation liés aux voies rapides en procédant par le processus prescrit par la Loi sur les règlements (RLRQ, chapitre R-18.1), lequel prévoit la publication des projets de règlement à la *Gazette officielle du Québec*. Les délais associés à une telle démarche risqueraient de compromettre le rendement de la mesure dans le contexte de la pénurie de main-d'œuvre qui affecte actuellement le milieu de l'éducation.

6- Évaluation intégrée des incidences

Mesures inconduites sexuelles et comportements inadéquats

Pour assurer la sécurité des élèves, il est essentiel que les employeurs du personnel du réseau scolaire puissent se communiquer des informations portant sur des comportements inadéquats. Il est également opportun que ces comportements puissent également être opposables en matière disciplinaire lorsqu'ils sont appelés à se reproduire.

Il est par ailleurs important de mieux baliser les normes éthiques attendues du personnel scolaire et de renforcer le processus de dénonciation de ces comportements inadéquats. Les mesures proposées s'inscrivent dans cette perspective.

Formation initiale des enseignants

Nouvelles voies d'accès à l'enseignement

La mesure proposée permettrait de qualifier plus rapidement de nouveaux enseignants en contexte de pénurie de main-d'œuvre en plus de représenter un signal convainquant du gouvernement de nature à stimuler le maintien et l'ajout d'inscriptions aux nouvelles voies rapides d'accès à l'enseignement.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Le Ministère a procédé à des consultations auprès du ministère du Travail. En outre, certains partenaires en éducation ont été consultés relativement à l'opportunité des amendements proposés.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Mesures inconduites sexuelles et comportements inadéquats

En ce qui a trait à la mesure prescrivant le partage d'informations entre employeurs du réseau scolaire en contexte d'embauche, l'élargissement de la portée de l'actuel guide ministériel sur les antécédents judiciaires permettra de soutenir les réseaux dans l'application de cette mesure (définition des concepts, appréciation des éléments communiqués, etc.).

En outre, des mesures de formation et de sensibilisation seront déployées à l'intention du personnel scolaire en ce qui a trait à l'obligation de dénoncer au ministre toute faute grave commise par un enseignant à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou un acte dérogatoire à l'honneur ou à la dignité de la fonction enseignante, lorsqu'ils mettent en cause des comportements pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou psychologique des élèves. Ces initiatives permettront au personnel scolaire assujetti à cette obligation de comprendre les concepts qui s'y rapportent et d'en saisir la portée.

De la même façon, le Ministère entend élaborer un code d'éthique modèle destiné à guider les organismes scolaires dans l'élaboration de cet outil et à favoriser une certaine uniformité au sein du réseau en cette matière.

Formation initiale des enseignants

Nouvelles voies d'accès à l'enseignement

Le Ministère entend continuer à soutenir le développement des nouvelles voies d'accès à l'enseignement avec une perspective de qualification des enseignants non légalement qualifiés par la délivrance d'autorisations d'enseigner. Il veillera par ailleurs à déployer les leviers requis aux fins de la mise en place d'un comité aviseur fonctionnel en cette matière et à lui soumettre, pour avis, les programmes qui auront été ajoutés à l'annexe du règlement pertinent par l'effet des mesures législatives proposées à cette fin.

9- Implications financières

Les amendements proposés n'ont pas d'impact financier.

10- Analyse comparative

Les régimes de signalement obligatoire prévus respectivement en matière de maltraitance des aînés et de protection de la jeunesse ont fait l'objet d'un examen.

Les cadres juridiques de juridictions étrangères proposant des voies alternatives et innovantes de qualification des enseignants afin de combler leurs besoins éducatifs respectifs ont également été analysés.

Le ministre de l'Éducation,

BERNARD DRAINVILLE