



Projet de loi n° 151

**Loi visant à prévenir et à combattre les violences à caractère sexuel
dans les établissements d'enseignement supérieur**

Mémoire présenté à la
Commission de la culture et de l'éducation

par la

Fédération nationale des enseignantes et des enseignants du Québec
(FNEEQ-CSN)

(23 novembre 2017)

Table des matières

Avant-propos	4
Introduction	5
Projet de loi no 151	7
Chapitre I – Dispositions générales	7
Article 1. Définition	7
Article 2. Application	7
Chapitre II – Politique	8
Article 3. Considérations générales	8
3.3 Formation	8
3.6 – 3.12 Procédure de plainte	9
Article 6. Élaboration et révision	10
Article 16. Échéance	11
Code de conduite	11
Conclusion	13

Avant-propos

Fondée en 1969, la Fédération nationale des enseignantes et des enseignants du Québec (FNEEQ) est l'une des huit fédérations affiliées à la CSN, elle compte plus de 35 000 membres en provenance de 100 syndicats. La FNEEQ rassemble des enseignantes et des enseignants œuvrant dans tous les ordres d'enseignement, du primaire à l'université, tant dans le secteur public que le secteur privé.

La FNEEQ se démarque par le fait qu'elle représente la majorité des enseignantes et des enseignants du collégial, ainsi que la majorité des chargé-es de cours à l'université : elle compte dans ses rangs 46 syndicats dans les cégeps, 7 au collégial privé et 13 dans les établissements universitaires. La FNEEQ est l'organisation syndicale la plus représentative de l'enseignement supérieur au Québec.

Les statuts et règlements d'une organisation syndicale établissent les fondements de son action. On peut lire dans les « buts et principes » de ceux de la FNEEQ, que la Fédération se donne l'objectif de « dénoncer la violence, l'oppression et la domination dans les rapports sociaux. Plus particulièrement, la FNEEQ condamne le harcèlement sexuel¹ ». Ainsi, la lutte contre les violences à caractère sexuel constitue, depuis longtemps, une revendication majeure de notre organisation.

¹ <http://fneeq.qc.ca/wp-content/uploads/fr/2015-10-01-Statuts-reglements-edition-2015.pdf> (2017, 18 novembre)

Introduction

Au début de cette année, la FNEEQ a répondu au premier appel de la ministre David en présentant un document de réflexion² dans le cadre des cinq journées de consultation pour contrer les violences à caractère sexuel dans les établissements collégiaux et universitaires. Dans la conclusion du texte que nous lui avons transmis, la Fédération demandait à la ministre de « lancer un message fort à la communauté des cégeps et des universités : les violences à caractère sexuel sont inacceptables et il faut déployer tous les efforts pour les contrer. »

La Fédération tient d'abord à saluer l'engagement et la détermination de la ministre David dans ce dossier : un an, presque jour pour jour, sépare l'annonce d'une démarche de consultation du milieu (enclenchée en octobre 2016), du dépôt du présent projet de loi. Dans l'intervalle, l'actualité n'a cessé de confirmer l'urgence de la situation : l'accumulation de révélations troublantes à l'égard de la vie universitaire et collégiale exigeait une réponse rapide et ferme de la part du ministère. En conséquence, la FNEEQ adhère fortement à la vision sur laquelle repose la Stratégie d'intervention dévoilée à la rentrée scolaire 2017 : « Que les établissements d'enseignement supérieur soient reconnus comme des milieux de vie sains, sécuritaires et proactifs dans la lutte contre les violences à caractère sexuel qui permettent à toutes les personnes les fréquentant de s'y épanouir³. »

Par le passé, la FNEEQ a adopté des positions claires contre la violence et contre le harcèlement, en collaboration avec la CSN et les autres fédérations du milieu de l'enseignement, soit la Fédération des professionnelles (FP) et la Fédération des employées et employés des services publics (FEESP). Il semble que chaque décennie ait successivement éclairé ces problématiques sous des angles différents mais complémentaires : dans les années 1980, le harcèlement sexuel était au cœur des préoccupations syndicales; dans les années 1990, il était plutôt question de la violence conjugale et de son impact au travail; au tournant des années 2000, les nouvelles dispositions de la *Loi sur les normes du travail* ont permis à la FNEEQ et ses syndicats de se doter de politiques de prévention de la violence et du harcèlement au travail.

Depuis le milieu des années 2010, la dénonciation médiatisée des inconduites et des violences à caractère sexuel a marqué à répétition l'actualité. Sur les réseaux sociaux, des milliers de

² http://fneeq.qc.ca/wp-content/uploads/FNEEQ-CSN_Consultation-violences_sexuelles_25-01-2017.pdf
(2017, 20 novembre)

³ http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/contenu/documents_soutien/Ens_Sup/Commun/Violences_caractere_sexuel/Brochure_Violences_Sexuelles.pdf (2017, 16 novembre)

Québécoises et de Québécois ont pris la parole par l'entremise des mots-clics #AgressionNonDénoncée (#BeenRapedNeverReported), #MoiAussi («#MeToo) et #BalanceTonPorc. Ceux qui croyaient le milieu de l'enseignement supérieur exempt de ces violences ont été complètement détrompés par le dévoilement en janvier 2017 du rapport d'enquête ESSIMU (Enquête sexualité, sécurité et interactions en milieu universitaire), sous la direction de Manon Bergeron de l'UQAM⁴, qui dresse un portrait révélateur et choquant de la vie universitaire. Le nombre et la gravité de ces cas de violence à caractère sexuel ont mis en évidence l'imprégnation de la culture du viol dans notre propre milieu de travail, ainsi que des lacunes importantes quant à la sécurité des individus et à la gestion des plaintes des victimes d'agression dans les collèges et les universités⁵.

Face à l'ampleur grandissante de ce phénomène, la FNEEQ n'est pas restée indifférente. Depuis plusieurs années, les dossiers à caractère sexuel font l'objet de nombreuses discussions au sein de nos instances. Trois comités⁶ de la fédération joignent leurs efforts pour réfléchir sur le sujet. On peut dire que la FNEEQ a joué un rôle de précurseur en prenant officiellement position avec ses syndicats, en décembre 2016, sur les relations intimes entre le personnel enseignant et les étudiantes et les étudiants. Il en sera question un peu plus loin dans ce mémoire.

Enfin, nous croyons que la Stratégie d'intervention pour prévenir et lutter contre les violences à caractère sexuel dévoilée en août dernier et le projet de loi 151 sont propres à fournir aux établissements des balises claires pour agir et changer les mentalités. Nous sommes, par conséquent, largement favorables au projet de loi qui obligera les établissements d'enseignement supérieur à se doter d'une politique locale et de mécanismes de reddition de comptes.

La CSN a déjà déposé un mémoire à la Commission de la culture et de l'éducation dans le cadre de la présente consultation. Nous tenons à affirmer que nous adhérons entièrement aux positions qui y sont formulées. En outre, nous souhaitons partager, dans les prochaines pages, des réflexions et des commentaires au sujet d'un certain nombre de propositions contenues dans le projet de loi.

⁴ http://essimu.quebec/wp/wp-content/uploads/2015/12/Rapport-ESSIMU_COMPLET.pdf (2017, 16 novembre).

⁵ On se souviendra que les agressions aux résidences de l'Université Laval, en octobre 2016, ont mis en évidence la nécessité d'agir rapidement pour contrer les violences à caractère sexuel dans les universités. <https://www.lesoleil.com/actualite/justice-et-faits-divers/vague-dagressions-sexuelles-en-une-nuit-a-luniversite-laval-579a2342e315383c914b4efb1f201218> (2017, 20 novembre)

⁶ Le comité femmes, le comité école et société, le comité orientations et identités sexuelles.

Projet de loi no 151

Chapitre I – Dispositions générales

Article 1. Définition

Cette première section du projet de loi définit la violence à caractère sexuel. L'inclusion du cyberspace dans cette définition nous semble indispensable, car non seulement bon nombre d'activités d'enseignement⁷ se déroulent désormais à travers les médias électroniques, mais aussi la communication régulière entre les membres des communautés collégiale et universitaire. Une partie, voire la totalité, des échanges entre les individus s'affichent aujourd'hui sur un écran, petit ou grand. Dès lors, le cyberspace doit nécessairement faire partie des « lieux » couverts par la politique, tout comme les communications écrites et téléphoniques.

Article 2. Application

Le second article présente la liste des établissements visés. Nous sommes d'avis que le champ d'application de cette loi devrait être précisé davantage afin d'indiquer que la politique s'applique à toute activité dont les établissements en enseignement supérieur ont la responsabilité, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de leurs murs, de manière à tenir compte, notamment, des activités sportives et culturelles, des stages, des voyages de coopération et de solidarité internationale ainsi que des activités d'accueil des étudiantes et des étudiants qui se déroulent hors campus.

Nous croyons également qu'il faut préciser que la politique s'applique aussi aux fournisseurs, aux entreprises de sous-traitance, aux visiteuses et aux visiteurs, et ce, dans le cadre de toute situation survenant sur les lieux de l'établissement.

⁷ On peut penser à la formation à distance, mais aussi à des approches pédagogiques telles que l'utilisation de forums de discussion ou de plateformes en ligne comme Facebook dans certains cours.

Chapitre II – Politique

Article 3. Considérations générales

La FNEEQ est d'accord avec le fait de distinguer la Politique pour prévenir et combattre les violences à caractère sexuel des autres politiques institutionnelles. Cette distinction constitue en soi une preuve de l'importance que les collèges et les universités doivent accorder à ce fléau. Cependant, il ne faudrait surtout pas que ce nouveau chantier crée, dans la pratique, une confusion avec d'autres problématiques (telles que le harcèlement psychologique ou la discrimination) qui ont déjà leurs propres politiques. Il est important de mettre des efforts considérables sur la prévention tant pour les violences à caractère sexuel que pour toute autre forme de violences, si on veut véritablement changer la culture. Puisque le harcèlement sexuel et le harcèlement psychologique vont souvent de pair, il faut s'assurer que le fait d'élaborer des politiques distinctes ne conduise pas à ajouter des obstacles pour les victimes de cette combinaison de violences en impliquant, par exemple, une double procédure de plainte. Même si nous croyons qu'il est possible de conjuguer les problématiques et de tirer profit des expertises et des structures existantes, il faut cependant convenir que cette nouvelle politique doit être soutenue par des ressources additionnelles, tant humaines que financières. Les sommes annoncées par la ministre en août nous semblent nettement insuffisantes.

Nous considérons que les balises fixées à l'article 3 du projet de loi devraient naturellement favoriser une conformité entre les établissements quant aux objectifs à atteindre, tout en permettant une souplesse dans les modalités d'adaptation locale. Bien que l'uniformité ne soit pas la norme en enseignement supérieur, la ministre a tout de même le devoir de s'assurer que les mesures de protection des victimes inscrites dans son projet de loi restent équivalentes entre les campus afin que les victimes bénéficient du même soutien partout sur le territoire du Québec.

3.3 Formation

La FNEEQ est favorable aux activités de formation pour ses membres, ainsi que pour les autres acteurs du milieu, à condition qu'elles fassent l'objet d'une intégration réfléchie à l'horaire et à la charge de travail. Il faut créer des conditions propices pour s'assurer que les groupes concernés participent à la réflexion. Par ailleurs, la Fédération a l'intention d'outiller ses syndicats et de les accompagner dans le processus d'élaboration des politiques locales, comme elle l'a fait dans le cas du cégep de Rosemont qui a déposé tout récemment, le 20 novembre, une nouvelle politique en matière de prévention du harcèlement et de la violence qui intègre déjà plusieurs dimensions du

présent projet de loi. De plus, la FNEEQ propose à ses membres des formations annuelles axées sur des démarches syndicales de prévention de ces problématiques dans les établissements d'enseignement⁸. Ces sessions seront revues et enrichies au cours des prochains mois. Nous croyons que les syndicats, qui sont au cœur de la vie enseignante, ont un rôle essentiel à jouer dans les collèges et les universités pour sensibiliser leur milieu à travers les formations, les activités d'information et la diffusion d'outils auprès de leurs membres.

3.6 – 3.12 Procédure de plainte

Étant donné le faible pourcentage d'agressions dénoncées⁹, il est impératif de revoir le fonctionnement des mécanismes en place dans chaque établissement. À l'évidence, ceux-ci ne permettent pas, présentement, de répondre adéquatement aux besoins des victimes. Une enquête du *Devoir*, publiée le 25 mars 2017¹⁰, faisait un état des lieux désolant : la grande majorité des universités et des cégeps ne possédaient ni de politique explicite sur le harcèlement sexuel (12 %), ni de procédure de plainte en ligne (29 %), ni même de bureau des plaintes (14 %). Le portrait tracé par la journaliste Jessica Nadeau a mis en évidence le grand vide structurel qui sévit à l'égard des violences sexuelles.

Non seulement les dénonciations des agressions ne sont-elles pas nombreuses, mais elles sont souvent différées. Les politiques doivent tenir compte de cette réalité. Nous croyons que le processus de plainte se doit d'être clair, accessible, crédible, sécuritaire, confidentiel, impartial et efficace. Les administrations doivent aussi fournir du soutien psychologique et logistique aux victimes d'agression sexuelle qui peuvent subir des séquelles dont la gravité peut s'apparenter à l'état de stress post-traumatique dans 9 % des cas¹¹. Dans cette perspective, les conséquences néfastes des violences à caractère sexuel sur la vie des victimes et sur leur motivation à poursuivre

⁸ Telles que « Prévention de la violence et du harcèlement en milieu de travail », « Santé psychologique et organisation du travail » ainsi qu'« Agent de griefs » qui en couvre le volet juridique.

⁹ Selon l'étude ESSIMU, seulement 9,6 % des participantes et participants ont dénoncé ou signalé la situation aux instances de leur université http://essimu.quebec/wp/wp-content/uploads/2015/12/Rapport-ESSIMU_COMPLET.pdf (2017, 16 janvier). Selon le Gouvernement du Québec, on estime que le taux de dénonciation des agressions sexuelles dans la population générale n'est que de 5 % <http://www.agressionssexuelles.gouv.qc.ca/fr/mieux-comprendre/statistiques.php> (2017, 17 janvier)

¹⁰ Jessica Nadeau, « Agressions sur les campus : les victimes laissées à elles-mêmes », *Le Devoir*, 25 mars 2017, <http://www.ledevoir.com/societe/actualites-en-societe/494854/agressions-sur-les-campus> (2017, 18 novembre).

¹¹ http://essimu.quebec/wp/wp-content/uploads/2015/12/Rapport-ESSIMU_COMPLET.pdf (2017, 16 janvier).

leurs études menacent aussi le droit et l'accès à l'éducation. Conséquemment, les délais d'intervention, lorsqu'une plainte est portée à l'attention de l'administration, devraient être très courts, conformes à ceux que l'on a déjà établis dans les politiques locales de plainte en harcèlement. Il faut éviter les délais indus qui auraient pour conséquence d'aggraver la situation ou d'amoindrir l'efficacité des enquêtes. Il faut favoriser des mesures de protection immédiates pour les personnes qui portent plainte, que la plainte s'avère fondée ou non suite à l'enquête, et s'assurer de ne pas multiplier le témoignage des victimes devant des intervenants différents.

Dans la mesure du possible, le maintien du cheminement scolaire devrait être favorisé durant le processus de traitement de la plainte. Si des mesures d'accommodement pédagogiques sont nécessaires, elles ne devraient être mises en place qu'après consultation des enseignantes ou des enseignants concernés.

Article 6. Élaboration et révision

La FNEEQ est convaincue que le meilleur gage de réussite pour contrer les violences à caractère sexuel réside dans l'implication de tous les acteurs des communautés collégiales et universitaires. Le principe de collégialité, qui caractérise le milieu de l'enseignement supérieur au Québec, devrait être un incontournable pour guider les réflexions et les actions dans ce dossier. Même si l'administration en est responsable, l'élaboration et la révision de la politique ne peut se faire sans l'implication de toute la communauté, à savoir les étudiantes, les étudiants et les personnels. Il faut prioriser, dans ce dossier particulièrement, l'élaboration en collégialité de la politique. Le fait d'impliquer toute la communauté dans la construction de la politique est aussi un moyen d'éduquer largement tous les groupes concernés.

Or dans plusieurs établissements, en raison d'une culture managériale autoritaire solidement implantée, nous craignons que la notion de « consultation » soit plus ou moins subtilement esquivée. Nous appelons la ministre à porter une attention particulière, dans l'étape de reddition de comptes (article 11), à la validation du processus de consultation dans les établissements pour garantir la concertation de toutes les parties impliquées. Au-delà des guerres de chapelles à l'intérieur des établissements, l'impératif premier doit être l'éradication des violences sexuelles sur nos campus et l'implication de toutes et tous est non seulement essentielle, mais contribue aussi à la nécessaire sensibilisation des membres de la communauté et, à terme, au changement profond de culture.

Article 16. Échéance

Nous croyons que l'élaboration de la politique, telle que prescrite par l'actuel projet de loi, nécessite du temps. L'échéance fixée par la ministre nous semble réaliste à l'échelle locale pour mener à bien une consultation élargie et préparer les changements organisationnels requis.

Code de conduite

Nous avons choisi de traiter dans une section distincte de ce mémoire la demande de la ministre d'inclure « un code de conduite visant notamment à encadrer les liens intimes, amoureux ou sexuels entre un étudiant et une personne ayant une influence sur le cheminement de ses études, qu'elle soit membre du personnel ou dirigeante de l'établissement ». D'entrée de jeu, la FNEEQ tient à affirmer qu'elle est favorable à cette proposition inscrite à l'intérieur du projet de loi.

Lors de notre dernier congrès, tenu en mai 2015, la Fédération a reçu de la part de ses membres le mandat de produire une réflexion sur les dossiers à caractère sexuel dans le milieu de l'enseignement. Il ne fait pas de doute que cette question a fait surgir des interrogations, voire des malaises, dans notre communauté. Au départ, il y a trois ans, nous étions face à une réalité qui n'avait presque jamais été abordée de front dans le monde de l'enseignement supérieur au Québec, ni par les fédérations syndicales, ni par les associations étudiantes, ni par les administrations, ni par l'État.

Au cours des mois qui ont suivi le congrès, des travaux ont été entrepris pour mieux baliser cette problématique dans ses aspects pédagogiques, éthiques, déontologiques, sociaux et juridiques : étude de la jurisprudence, examen de politiques universitaires et collégiales, recherche de codes de déontologie d'un certain nombre de professions, organisation d'un panel de discussion, rédaction d'un article¹², etc. Il est clairement ressorti de ces travaux l'importance que la Fédération prenne une position de principe sur le sujet.

¹² Voir dans la revue *Carnets* de la FNEEQ, l'article de Sonia Beauchamp, « La relation enseignant - étudiant et la relation d'autorité », *Carnets*, no 34 (Automne 2016), p. 14. Disponible aussi en ligne <http://fneeq.qc.ca/wp-content/uploads/Page-14-2016-12-06-final-FR-8.pdf>

C'est en décembre 2016, lors d'une instance regroupant tous ses syndicats, que la FNEEQ a adopté une recommandation en ce sens. Parmi les considérations qui ont guidé la proposition soumise aux délégué-es, on peut retenir certains postulats :

- Le lien de confiance est à la base d'une relation pédagogique;
- La relation pédagogique est une relation d'autorité;
- Les enseignantes et les enseignants détiennent une relation de pouvoir qui s'établit par le biais de l'évaluation, de la correction, de la sanction, de la supervision et même de la graduation;
- Les notions d'équité et d'impartialité doivent guider les évaluations (des apprentissages ou autres);
- Un rapport intime entre le personnel enseignant et les étudiantes ou les étudiants peut être perçu comme une relation privilégiée par les autres membres du groupe et de son environnement.

Ces considérations placent clairement les enjeux de ce type de relation intime sous l'angle de la pratique professionnelle et non sous celui du parcours individuel. Par conséquent, les membres de la FNEEQ ont adopté la recommandation suivante :

Que le conseil fédéral :

- 1) réaffirme ses positions contre la violence, la discrimination et le harcèlement sexuels;*
- 2) affirme, pour des raisons éthiques, qu'il est inapproprié d'entretenir un rapport intime (amoureux ou sexuel) avec une étudiante ou un étudiant dans une relation pédagogique ou d'autorité;*
- 3) appelle les syndicats affiliés à proscrire tout rapport intime (amoureux ou sexuel) avec une étudiante ou un étudiant dans une relation pédagogique ou d'autorité.*

Dans la troisième partie de notre position, il faut considérer le terme « proscrire » dans le sens d' « éliminer » les abus possibles et les conflits d'intérêts en lien avec les rapports intimes puisque nous les considérons inappropriés.

Depuis décembre dernier, cette position a été largement diffusée dans notre réseau, elle a fait l'objet de discussions dans les syndicats locaux. La FNEEQ a été la toute première organisation syndicale nationale au Québec à prendre position sur ce sujet.

Conclusion

Nous sommes convaincus que le ministère de l'Enseignement supérieur doit accorder du financement aux établissements afin de lutter efficacement contre les violences à caractère sexuel. Aucun changement ne pourra véritablement s'opérer dans les milieux collégiaux et universitaires à moins que des ressources financières et humaines adéquates, récurrentes, stables et indexées ne soient investies pour mettre en place toutes les mesures de prévention et de gestion des plaintes nécessaires. La somme de 23 millions de dollars étalée sur une période de 5 ans, annoncée par la ministre David le 21 août dernier, est un pas dans la bonne direction, mais nous craignons qu'elle soit insuffisante étant donné le nombre d'établissements visés et les besoins criants.

Nous nous réjouissons, par ailleurs, du fait que l'article 5 du projet de loi laisse place à des ententes avec des ressources externes pour offrir des services. À cet égard, l'expertise des groupes communautaires et des centres régionaux, comme les CALACS et les CAVACS, est précieuse et doit être mise à contribution. Nous savons que les demandes de soutien auprès de ces groupes ont triplé depuis le début de l'« ouragan social » engendré par la vague de dénonciations publiques des dernières semaines¹³. Les intervenantes et les intervenants expérimentés de ces organismes offrent d'incalculables services en première ligne. Or, ces groupes ont subi d'importantes compressions budgétaires au cours des dernières années, il est impératif que le gouvernement les soutienne financièrement eux aussi, en leur accordant, tout comme aux établissements en enseignement supérieur, des ressources adéquates, récurrentes, stables et indexées.

Il est clair que le monde de l'éducation, de la petite enfance à l'enseignement supérieur, a un rôle crucial à jouer dans la promotion des rapports égaux, dans l'éducation au consentement et dans la lutte contre les stéréotypes et les violences sexuelles. Toutefois, ces questions débordent largement son champ d'action : le gouvernement et tous ses ministères ont aussi un rôle déterminant à jouer en agissant sur l'ensemble de la société québécoise. Ils doivent tout mettre en œuvre afin d'assurer le succès de la *Stratégie gouvernementale pour prévenir et contrer les violences sexuelles 2016-2021*.

¹³ <http://www.rqcalacs.qc.ca/actualites/80-deux-semaines-depuis-la-sortie-du-mot-clic-moiaussi-les-ressources-sont-a-bout-de-souffle>