

**Projet de loi n° 62 sur la neutralité
religieuse de l'État : osons aller
plus loin**

**Mémoire présenté à la Commission des
institutions dans le cadre des
consultations particulières et des
auditions publiques sur le projet de loi
n° 62, Loi favorisant le respect de la
neutralité religieuse de l'État et visant
notamment à encadrer les demandes
d'accommodements religieux dans
certains organismes**

Par la Centrale des syndicats du Québec (CSQ)

Octobre 2016



La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) représente plus de 200 000 membres, dont 130 000 environ font partie du personnel de l'éducation.

La CSQ compte 11 fédérations qui regroupent quelque 240 syndicats affiliés en fonction des secteurs d'activité de leurs membres; s'ajoute également l'AREQ (CSQ), l'Association des retraitées et retraités de l'éducation et des autres services publics du Québec.

Les membres de la CSQ occupent plus de 350 titres d'emploi. Ils sont présents à tous les ordres d'enseignement (personnel enseignant, professionnel et de soutien), de même que dans les domaines de la garde éducative, de la santé et des services sociaux (personnel infirmier, professionnel et de soutien, éducatrices et éducateurs), du loisir, de la culture, du communautaire, des communications et du municipal.

De plus, la CSQ compte en ses rangs 75 % de femmes et 30 % de jeunes âgés de moins de 35 ans.

Introduction

Depuis les années 90, la Centrale des syndicats du Québec (CSQ) s'est engagée à défendre énergiquement la laïcité de l'État, des institutions et des services publics comme condition essentielle à l'exercice des libertés. Nous avons aussi ardemment défendu le fait que l'école, pour qu'elle puisse être commune, doit être laïque, ouverte à toutes et à tous les élèves, indépendamment de leurs croyances ou de leurs origines. À cet effet, nous avons demandé l'abolition des subventions aux écoles privées confessionnelles et l'intégration du personnel de ces écoles dans celles du réseau public. En outre, nous avons réitéré notre souhait que les demandes d'accommodement pour motifs religieux soient encadrées par des balises claires, afin que le personnel des services publics sache comment se gouverner face à de telles demandes. Au final, nous avons demandé que ces balises du vivre-ensemble et les principes fondateurs que sont la laïcité de l'État et l'égalité entre les femmes et les hommes soient enchâssés dans une loi ayant un caractère quasi constitutionnel.

Ces positions, qui reflètent les valeurs des membres que nous représentons, ont été présentées lors des consultations effectuées en 2007 par la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles, mieux connue sous le nom de commission Bouchard-Taylor¹. Elles ont été reprises dans un mémoire lors des consultations sur le projet de loi n° 60 du Parti québécois à l'automne 2013², projet de loi qui n'a jamais vu le jour à la suite du déclenchement des élections.

Nos positions de principe sur ces questions demeurent les mêmes. Cela étant, nos propos tiendront compte des particularités du projet de loi n° 62 qui diffèrent du défunt projet de loi n° 60³ sur certains éléments. Des réserves seront émises sur certaines dispositions, et nous soulignerons notre accord sur d'autres.

Mais surtout, nous accorderons de l'importance à l'application concrète de ce projet de loi sur le terrain. Nonobstant les grands principes qu'il soutient, et avec lesquels nous sommes en accord, le projet de loi demeure muet sur la mise en application de ces mêmes principes. Des recommandations seront proposées en ce sens.

¹ CENTRALE DES SYNDICATS DU QUÉBEC (2007). *Définir les balises du vivre ensemble au Québec*, Mémoire présenté à la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles (novembre), 22 p., D11831.

² CENTRALE DES SYNDICATS DU QUÉBEC (2013). *La CSQ se prononce en faveur de la charte de la laïcité*, Mémoire présenté à la Commission des institutions chargée de tenir des auditions publiques à compter du 14 janvier 2014 dans le cadre d'une consultation générale sur le projet de loi n° 60 (décembre), 22 p., D12523.

³ QUÉBEC (2013). *Projet de loi n° 60 : Charte affirmant les valeurs de laïcité et de neutralité religieuse de l'État ainsi que d'égalité entre les femmes et les hommes et encadrant les demandes d'accommodement*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 40^e législature, 1^{re} session, 21 p.

Les grands principes du projet de loi n° 62

Laïcité versus neutralité

Le projet de loi n° 62 constitue un pas intéressant dans la bonne direction en ce qu'il reconnaît et vise à mettre en place certaines balises permettant de « favoriser le respect de la neutralité religieuse de l'État ». Nous sommes aussi en accord avec le fait que les membres du personnel des organismes visés par le projet de loi doivent rendre les services à visage découvert et que cela s'applique également à la personne qui reçoit les services. Mais, à notre avis, le projet de loi ne va pas assez loin. Il devrait tout d'abord reconnaître clairement que l'État québécois est un État laïque. Cette distinction est importante puisque la laïcité est un concept plus large que la simple neutralité de l'État, qui, elle, ne vise qu'à empêcher ce dernier de favoriser une religion par rapport à une autre. Nous croyons qu'il est temps que le Québec consacre, à même la Charte des droits et libertés de la personne (Charte), le caractère laïque de l'État québécois et de ses institutions publiques.

Nous croyons aussi que le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes doit se voir reconnaître le même degré d'importance par l'insertion d'une mention claire et sans équivoque à cet effet dans le préambule même de la Charte. Comme société québécoise, nous constatons que nous devons faire face à des situations où la tradition, la culture et la religion semblent prévaloir sur le droit à l'égalité entre les sexes, et ce, malgré les avancées juridiques et culturelles effectuées. Une protection ferme du principe de l'égalité entre les femmes et les hommes est donc nécessaire.

En ce sens, nous apportons deux recommandations :

Recommandation 1

La CSQ recommande de modifier le préambule de la Charte des droits et libertés de la personne afin d'y inscrire le caractère laïque de l'État québécois, de même que l'égalité entre les femmes et les hommes.

Recommandation 2

La CSQ recommande de modifier l'article 1 du projet de loi n° 62 en remplaçant les mots « Considérant la neutralité religieuse de l'État » par les mots « Considérant la laïcité de l'État ».

Accommodements religieux – section III

Les articles 10 et 11 du projet de loi n° 62 sont pratiquement identiques aux articles 15 à 18 du projet de loi n° 60 (Charte des valeurs). Nous réitérons notre position voulant que les balises ici présentées soient acceptables, puisque plusieurs d'entre elles sont déjà considérées par les tribunaux chargés de se pencher sur les questions d'accommodement. Par contre, certaines de celles-ci risquent d'amener d'importants débats juridiques puisque leur formulation est différente des critères couramment utilisés. Par exemple, comment définir l'adéquation ou même la présence d'une contrepartie possible à une demande d'accommodement pour motifs religieux par un membre du personnel d'un organisme public? Qu'arrivera-t-il si, pour une raison ou une autre, aucune contrepartie n'est possible? De plus, est-ce que l'obligation d'équité au regard des conditions de travail des autres membres du personnel, notamment pour ce qui est de l'horaire, pourrait permettre à l'organisme de refuser une demande de ne pas travailler le dimanche, même si les autres membres du personnel sont d'accord ou si les besoins du service le permettent?

Par ailleurs, l'article 10 du projet de loi stipule que c'est le membre du personnel d'un organisme qui doit traiter les demandes d'accommodement. Or, les membres du personnel des organismes publics n'ont pas, pour la plupart, une connaissance suffisamment pointue de la Charte et des subtilités juridiques découlant de son application. Pour nous, il est important que la responsabilité de mettre en application les demandes d'accommodement, avec les balises nécessaires, ne repose pas sur les seules épaules du personnel. C'est à l'organisme de définir sa vision des accommodements et d'en assumer la responsabilité. Voilà pourquoi nous demandons que les ministères et les organismes aient la responsabilité initiale d'établir des politiques claires de mises en œuvre des dispositions prévues à la loi. Nous apporterons des recommandations en ce sens.

Des politiques de mise en application nécessaires

Depuis de nombreuses années, la CSQ réclame des règles claires auxquelles les administrations publiques, les commissions scolaires, les collèges, les centres hospitaliers et les centres de la petite enfance pourraient se référer afin de déterminer les balises qui doivent encadrer les accommodements raisonnables pour motifs religieux.

Cette demande a été réitérée à maintes reprises, car le personnel des établissements d'éducation doit traiter des questions d'accommodement à la pièce, sans balises claires. Les réponses à ces demandes peuvent donc varier beaucoup d'un endroit à l'autre. Sans politiques de mises en application, le projet de loi n° 62 sera pratiquement inutilisable. Notre demande est donc à l'effet d'inclure, dans le projet de loi, les éléments d'une politique de mise en œuvre que nous jugeons pertinents. Vous les trouverez à l'annexe I du présent mémoire.

Enfin, comme il s'agit de politiques que devra appliquer le personnel des services publics, nous demandons que les organisations syndicales soient consultées par les organismes publics sur le contenu de ces politiques.

Recommandation 3

La CSQ recommande que soient ajoutés au projet de loi n° 62 les éléments d'une politique de mise en œuvre qui se retrouvent à l'annexe I du présent mémoire et que les organisations syndicales soient consultées par les organismes publics sur le contenu de ces politiques.

Sur l'interdiction du port de signes religieux par les agentes et agents de l'État

En 2008, le rapport Bouchard-Taylor⁴, faisant suite aux débats sur les questions touchant la laïcité de l'État et la liberté de religion, a recommandé de ne pas interdire aux employées et employés de l'État de porter des signes religieux. Toutefois, les commissaires ont recommandé une exception pour les agentes et agents en situation d'autorité que sont les magistrats et procureurs de la Couronne, les policiers, les gardiens de prison ainsi que les présidents et vice-présidents de l'Assemblée nationale.

La Charte des valeurs du gouvernement de Pauline Marois allait encore un cran plus loin. Elle proposait que, pour l'ensemble des agentes et agents de l'État auxquels incombe un devoir de réserve, l'interdiction de porter des signes religieux doive s'appliquer. À la CSQ, nous avons fait un large débat sur cette question à la suite du dépôt du projet de la Charte des valeurs et en sommes arrivés à la conclusion qu'une telle interdiction était nécessaire.

Le projet de loi n° 62 ne fait nulle mention d'une telle interdiction, en dépit du large consensus social sur les recommandations de la commission Bouchard-Taylor à l'effet de l'interdire au moins pour les agentes et agents de l'État en situation d'autorité⁵. Pourquoi ne pas avoir pris acte de ce consensus? Sur cette question, le projet de loi n° 62 aurait dû aller plus loin.

⁴ BOUCHARD, Gérard, et Charles TAYLOR (2008). *Fonder l'avenir: Le temps de la conciliation*, Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles, 307 p.

⁵ BOUCHARD, Gérard, et Charles TAYLOR (2008). *Fonder l'avenir: Le temps de la conciliation*, Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles, p. 271.

Sur les demandes d'accommodement pour motifs religieux provenant d'un élève (article 12)

De façon générale, nous sommes en accord avec les balises qui sont énumérées à l'article 12, mais leur mise en application pourrait s'avérer difficile. En outre, nous pensons qu'il est nécessaire de prévoir que la commission scolaire doit s'assurer, avant d'accepter une demande d'accommodement de la part d'une ou d'un élève, que les balises indiquées sont **respectées**. Une telle formulation aurait le mérite d'être plus claire que celle prévoyant que les principes énoncés ne sont pas compromis.

Un exemple concret permet de saisir le caractère incomplet des balises qui sont prévues. Des parents, qui sont adeptes des Témoins de Jéhovah, ont demandé qu'une ou qu'un élève soit dispensé des fêtes de l'Halloween qui étaient prévues en classe, et ce, au motif que les Témoins de Jéhovah n'ont le droit de participer à aucune fête (aux dires des parents).

Cette situation soulève deux questions :

1. Comment traite-t-on une telle demande?
2. Qui doit prendre la décision d'accommoder ou non? Et sur la base de quelles balises ou politiques?

Dans le cas qui nous occupe, si la commission scolaire décide d'accommoder l'élève, en l'absence de politiques ou de balises plus claires, le syndicat serait justifié, dans une telle situation, d'exiger de compenser le personnel pour le temps qui serait mis à préparer du matériel pour accommoder les élèves, et ce, en vertu de conventions collectives existantes.

Terminons ce point en soulevant que de telles demandes sont appelées à croître dans un contexte où les bénéficiaires des services publics sont de plus en plus conscients de leurs droits liés à leur liberté de croyance et de religion. Bien qu'en 2008, le rapport Bouchard-Taylor mentionne qu'il n'y avait pas de situation de crise concernant les demandes d'accommodement dans les milieux de travail au Québec, il n'en reste pas moins que ces demandes continuent d'affluer et qu'elles doivent être traitées. En ce sens, il est nécessaire d'avoir des balises plus claires et applicables sur le terrain.

Sur les modifications à la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance

L'article 16 du projet de loi prévoit que les services éducatifs à l'enfance ne doivent pas être liés à un apprentissage religieux. Après analyse des dispositions de l'article 16, nous en avons conclu qu'elles étaient acceptables, compte tenu de l'objectif global du projet de loi. Toutefois, nous tenons à rappeler que les responsables de service de garde en milieu familial sont des travailleuses

autonomes. Il est nécessaire de respecter leur autonomie et leur vie privée, étant donné qu'elles travaillent dans leur propre résidence.

Ce qui est absent du projet de loi

Les écoles confessionnelles

Dans un contexte où est instauré un État laïque dans lequel les élu·es ont un devoir de réserve, il est difficile de justifier que le gouvernement maintienne le financement public des écoles privées confessionnelles.

Ainsi, la CSQ juge que, en toute cohérence avec son projet de neutralité, le gouvernement québécois devrait cesser le financement public des écoles privées confessionnelles. Le cas échéant, le personnel de ces écoles privées devrait être intégré au réseau public d'éducation.

À ce sujet, l'historienne Lucia Ferretti écrivait :

Pour être indépendant des Églises et manifester sa laïcité, l'État doit donc avant tout trancher ses liens avec ce qui ne sert pas le bien commun. Il pourrait commencer par couper tout financement aux nombreuses écoles privées religieuses, pas seulement hassidiques, qui ne respectent ni le programme ni les conditions d'apprentissage que la loi prescrit. Aucun motif ne justifie non plus que des dizaines d'autres écoles ethnoreligieuses reçoivent du financement aux niveaux préscolaire et primaire pour garder les élèves dans leur culture d'origine : l'école payée par des fonds publics doit favoriser l'intégration à la culture commune⁶.

Aujourd'hui, il convient de réitérer que l'État québécois ne doit en aucune façon subventionner l'école privée confessionnelle.

Recommandation 4

La CSQ recommande d'abolir les subventions aux écoles privées confessionnelles, tout en s'assurant de l'intégration du personnel de ces écoles privées au réseau public d'éducation.

Le crucifix à l'Assemblée nationale

Dans le débat entourant la laïcité de l'État, notamment dans les années 2007-2008, il a été question de la présence du crucifix à l'Assemblée nationale. S'il faut certes

⁶ FERRETTI, Lucia (2013). « Charte des valeurs québécoises - Séparation oui, neutralité, non », *Le Devoir* (10 septembre), p. A7.

reconnaître à des symboles religieux une valeur historique, cela ne signifie pas qu'il faille les conserver en l'état. Selon l'historien Jacques Rouillard :

Pendant les 19 ans où elle a dirigé les destinées de la province, l'Union nationale de Duplessis a été à l'écoute de l'enseignement de l'Église, notamment dans les domaines importants de compétence partagée que sont l'éducation, la santé et les services sociaux. [...] Pour Duplessis [...], le crucifix placé au-dessus du siège de l'Assemblée représentait bien davantage qu'un symbole du passé religieux du Québec : il était le symbole de la nouvelle alliance qui unissait l'Église et l'État⁷.

Aussi, le recours à la référence de l'identité nationale ou encore de la nécessité de conserver le patrimoine religieux pour justifier le maintien de ce symbole nous semble fallacieux. Le laisser au-dessus du siège du président colore d'un statut religieux l'enceinte de délibération politique qu'est l'Assemblée nationale et prête à confusion sur l'indépendance de l'institution. Nous pensons donc que son retrait est nécessaire.

Recommandation 5

La CSQ demande au gouvernement du Québec de retirer le crucifix du Salon bleu de l'Assemblée nationale.

⁷ ROUILLARD, Jacques (2007). « Le crucifix de l'Assemblée nationale », *Le Devoir* (27 janvier), p. B5.

Conclusion

En 2007, le Parti libéral du Québec, alors dirigé par Jean Charest, a eu le bon réflexe en mettant sur pied une commission à la suite d'une série de demandes d'accommodement pour motifs religieux qui ont été fortement médiatisées. La commission, présidée par messieurs Gérard Bouchard et Charles Taylor, a procédé à une très vaste consultation de la population québécoise et a produit un rapport substantiel. Puis, il y a eu la Charte des valeurs. Or, le projet de loi n° 62 qui a été déposé est bien en deçà de ce qui a été débattu et proposé, et qui a fait l'objet de consensus au sein de la société québécoise, notamment les recommandations contenues dans le rapport Bouchard-Taylor. À ce chapitre, le projet de loi n° 62, même s'il fait un certain pas en avant, déçoit.

Nous réitérons notre souhait de déclarer que l'État est laïque et non pas seulement neutre sur le plan religieux. Il est impératif de hisser les principes fondamentaux de laïcité de l'État et de l'égalité entre les femmes et les hommes au rang de valeurs fondamentales de la société québécoise en l'enchâssant dans la Charte des droits et libertés de la personne. Il est aussi important que le traitement des accommodements raisonnables fasse l'objet de politiques de mises en œuvre pour éviter que ces principes restent lettre morte. En un mot, nous croyons que le gouvernement doit aller plus loin que ce qui est proposé. Il peut politiquement le faire et doit le faire. Le consensus sur ces questions est trop fort pour que le gouvernement lui fasse la sourde oreille.

Liste des recommandations

1. La CSQ recommande de modifier le préambule de la Charte des droits et libertés de la personne afin d'y inscrire le caractère laïque de l'État québécois, de même que l'égalité entre les femmes et les hommes.
2. La CSQ recommande de modifier l'article 1 du projet de loi n° 62 en remplaçant les mots « Considérant la neutralité religieuse de l'État » par les mots « Considérant la laïcité de l'État ».
3. La CSQ recommande que soient ajoutés au projet de loi n° 62 les éléments d'une politique de mise en œuvre qui se retrouvent à l'annexe I du présent mémoire et que les organisations syndicales soient consultées par les organismes publics sur le contenu de ces politiques.
4. La CSQ recommande d'abolir les subventions aux écoles privées confessionnelles, tout en s'assurant de l'intégration du personnel de ces écoles privées au réseau public d'éducation.
5. La CSQ demande au gouvernement du Québec de retirer le crucifix du Salon bleu de l'Assemblée nationale.

Annexe I

Politiques de mise en œuvre

1. Un organisme public visé par la présente loi doit mettre en place une politique de mise en œuvre des dispositions prévues à ladite loi et la rendre accessible à toutes et tous.
2. La politique de mise en œuvre doit préciser la personne responsable des demandes d'accommodement au sein de l'organisme.
3. La politique doit préciser la procédure applicable et les règles relatives au traitement des demandes d'accommodement provenant d'une citoyenne ou d'un citoyen.
4. Une politique distincte doit être élaborée afin d'encadrer le traitement des demandes visées par l'article 11 et en préciser les modalités d'application.
5. Afin d'assurer une certaine cohérence dans un secteur donné, le ministre responsable peut élaborer une politique type de mise en œuvre.



D12857

Octobre 2016