



Mémoire – 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

Table des matières

Présentation	3
Introduction	4
Historique des positions du SFPQ concernant la laïcité de l'État	6
Les positions adoptées	7
Un projet de loi sans envergure	8
Neutralité religieuse	8
Obligation de donner et de recevoir les services publics à visage découvert	9
Traitement des demandes d'accommodements religieux	9
Port de vêtements à connotation religieuse dans les milieux de travail	11
Conclusion	12

Présentation

Le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ) est une organisation syndicale indépendante qui regroupe plus de 42 000 personnes. La majorité de celles-ci travaillent dans la fonction publique du Québec et occupent un emploi de bureau, de technicien ou d'ouvrier.

Le SFPQ représente aussi le personnel de plus de 30 organisations parapubliques, c'est-à-dire des organisations dont les activités relèvent du domaine public. Parmi elles, 22 sont des mandataires de l'État.

Le SFPQ offre également des services à quatre syndicats dans le cadre d'ententes spécifiques.

La mission du SFPQ à l'égard de tous ses membres consiste à défendre leurs conditions de travail et à défendre les intérêts économiques, politiques et sociaux nécessaires à l'amélioration de leurs conditions de vie.

Cette mission s'élargit également à l'ensemble de la société québécoise, puisque le SFPQ soutient un projet de société axé sur la démocratie, le développement durable, le partage, l'équité, la solidarité et le progrès de la société. En cohérence avec ses valeurs, il promeut les services publics comme moyen démocratique de répondre aux besoins de la population.

Introduction

Le SFPQ est particulièrement interpellé par l'enjeu de la laïcité de l'État. En tant qu'intermédiaires entre les services publics et les citoyens, les membres du SFPQ sont concernés par plusieurs articles du projet de loi, mais ils sont aussi ceux qui auront à l'appliquer au jour le jour. Sur le terrain de la laïcité de l'État, ils sont donc tout autant joueurs qu'ils sont arbitres. Le fait que le Québec accueille à un rythme soutenu des citoyens de tous horizons multiplie à la fois la fréquence et la diversité de l'expression religieuse dans l'espace public¹. Pour le SFPQ, cela appelle à une clarification des règles délimitant le permis et le proscrit en ce qui concerne la place des croyances dans les services publics. Ces limites devraient être limpides pour toutes et tous, autant dans le milieu de travail que constitue la fonction publique que dans l'offre de services à la population. Sans une telle clarification, nous croyons que les membres du SFPQ porteront inévitablement le fardeau croissant d'un pouvoir décisionnel que le législateur n'aura pas voulu assumer.

Malheureusement, le SFPQ constate que le présent projet de loi n'est qu'une parcelle d'un réel encadrement du religieux dans son rapport à la fonction publique. Pour l'essentiel, il semble ne s'agir que d'une énième tentative du gouvernement libéral de fermer le couvercle sur la marmite de la polémique de l'encadrement des accommodements raisonnables et de la laïcité.

En ce qui concerne les accommodements religieux, le projet de loi n° 62 diffère d'ailleurs assez peu du projet de loi n° 94 déposé par le gouvernement Charest et qui, face à la critique, n'avait jamais été adopté. Plutôt que de tenir compte des grands consensus qui se sont dégagés des années de débat autour de la question de la laïcité de l'État, le gouvernement a choisi de déposer un autre projet de loi sans substance. Certes, il s'est inspiré de plusieurs articles du projet de loi n° 60 de ses opposants péquistes, mais seulement après en avoir retiré la substance laïciste.

¹ De 2001 à 2011, le pourcentage de la population se déclarant de religion chrétienne a baissé de 8 %, alors que le pourcentage de musulmans a doublé, passant de 1,5 % à 3,1 %. <http://www.lefil.ulaval.ca/articles/une-mosaïque-religieuse-evolution-35801.html>.

Dans tous les cas, les interventions proposées ont peu de portée et se contentent de réaffirmer l'état actuel du droit en ce qui concerne les accommodements raisonnables (y compris en ce qui concerne la prestation de services à visage découvert). Les quelques éléments intéressants intégrés au projet de loi sont mitigés par l'absence de mesures d'application et de reddition de compte, ce qui rend discutable leur application concrète.

Historique des positions du SFPQ concernant la laïcité de l'État

Le SFPQ est intervenu à de multiples reprises pour défendre la laïcité de l'État dans l'espace public. Dès 2007, à la suite de la médiatisation de plusieurs cas d'accommodements religieux dans les services publics, notre organisation a entamé sa réflexion sur la question des difficultés émergentes du rapport de l'État au religieux. Plusieurs consultations ont été menées à l'interne afin de mieux cerner les défis vécus par les membres dans l'octroi de services auprès de citoyens demandant des accommodements en raison de leurs croyances religieuses.

Le SFPQ a exprimé, la même année, le résultat de ses réflexions dans le cadre de la commission Bouchard-Taylor. Le Syndicat y présentait plusieurs situations délicates vécues par ses membres et qui exigeaient une clarification des pratiques. Dans plusieurs ministères et organismes, des membres ont témoigné de la difficulté d'arbitrer des demandes particulières basées sur des croyances religieuses dans un contexte d'incertitude quant aux règles à appliquer. Évidemment, une part importante de ces situations avait été évoquée par des employés alors responsables de l'accueil et de l'intégration des nouveaux arrivants. Depuis, cette responsabilité a été abandonnée par l'État au profit d'organisations communautaires, mais les défis demeurent sans aucun doute les mêmes pour ces organismes qui ne peuvent compter sur les ressources de la grande fonction publique. Déjà, à l'époque, le SFPQ demandait « [q]ue des directives claires soient émises par les directions des ministères et organismes pour guider le personnel de la fonction publique concernant la question des accommodements raisonnables ». Nous souhaitons alors que nos membres soient dégagés de toute responsabilité décisionnelle en cette matière.

Le SFPQ a également présenté un avis lors de la consultation sur le projet de loi n° 16 concernant l'action de l'État à l'égard de la diversité culturelle en 2009. Nous avons fait de même en 2010 lors du dépôt du projet de loi n° 94 qui devait encadrer les demandes d'accommodements raisonnables dans l'Administration gouvernementale.

À la suite de ces multiples interventions, les délégués du SFPQ réunis en Conseil syndical en juin 2010 ont affirmé leur volonté que le Syndicat poursuive ses interventions en faveur d'une laïcisation des services publics par l'interdiction de tous signes religieux dans les milieux de travail gouvernementaux.

Les positions adoptées

« Que le SFPQ continue à intervenir sur la place publique et auprès du gouvernement pour que l'État se dote d'une Charte de la laïcité pour affirmer clairement la neutralité de l'État et la notion d'égalité homme femme. »

« Que cette charte précise que la fonction publique respecte un devoir de réserve religieux, c'est-à-dire qu'il n'y ait aucun signe religieux ostentatoire porté par les employés de la fonction publique. »

Les délégués du SFPQ ont par la suite souhaité réaffirmer leur appui à l'adoption d'une charte de la laïcité dans la plus haute instance démocratique du Syndicat, ce qui se réalisa lors du Congrès d'avril 2012.

Un projet de loi sans envergure

Les différentes modalités du présent projet de loi ne semblent pas conçues pour changer réellement les façons de faire dans la fonction publique. Pour l'essentiel, elles ne font que réitérer l'état actuel du droit en ce qui concerne les accommodements raisonnables ou le service à visage découvert. Elles laissent les employés seuls devant des situations complexes où chaque décision peut porter d'importants préjudices et une responsabilité de la décision pour l'employé visé. Tout, dans le projet de loi, donne l'impression que le gouvernement a légiféré pour des raisons politiques et non pas pour régler des problèmes ancrés dans le réel.

Neutralité religieuse

Le projet de loi impose un devoir de neutralité religieuse aux employés de la fonction publique dans l'exercice de leur fonction. Cette neutralité est définie comme l'absence de faveur ou de défaveur devant les différentes religions. Exprimée de cette façon, cette obligation de neutralité apparaît redondante et sans aucune plus-value, puisque la discrimination selon la religion est déjà proscrite par les Chartes déjà en vigueur. Le code d'éthique des fonctionnaires du gouvernement du Québec prévoit également qu'ils doivent être impartiaux et neutres dans leur travail. L'article ne prévoit pas de mode d'application ou d'évaluation de cette obligation de neutralité, ni de mécanisme de plainte pour les citoyens en cas de manquement.

L'article 7, qui prévoit la possibilité pour les organismes et ministères visés par l'article 2 d'imposer à leurs contractants la neutralité religieuse, est intéressant de prime abord, mais le projet de loi ne détermine pas dans quelle mesure cette clause sera utilisée réellement. Nous pensons que l'article 7 devrait être amendé pour être systématique plutôt qu'optionnel, car il devient vide de sens et sujet à une application disparate selon chacun. La présence très intégrée des sous-traitants dans la fonction publique rend nécessaire une application généralisée de l'article pour éviter toute confusion.

Aussi, le SFPQ craint qu'une exigence de neutralité imposée à des contractuels demeure un vœu pieux. Il faudrait minimalement établir un régime de reddition de compte et offrir

aux citoyens et organismes la possibilité de porter plainte face à un contractuel qui ne respecterait pas ses obligations.

Obligation de donner et de recevoir les services publics à visage découvert

Le SFPQ juge qu'il s'agit d'une exigence minimale qui devrait être étendue à l'interdiction de porter tous vêtements ou objets signalant une appartenance religieuse lorsqu'il s'agit d'employés de la fonction publique. Cette interdiction devrait être signifiée et s'appliquer à toutes les nouvelles embauches. Toutefois, pour les personnes déjà à l'emploi, étant donné qu'il s'agit d'une modification des exigences en cours d'emploi, le SFPQ juge qu'un régime de droit acquis devrait s'appliquer afin de leur éviter toute mesure disciplinaire.

Le fait d'inclure directement au projet de loi la possibilité d'obtenir un accommodement même pour l'obligation de donner ou de recevoir les services publics à visage découvert indique une ambivalence du législateur qui risque de générer de la confusion dans l'application de l'article sur le terrain. Encore une fois, le projet de loi ne prévoit pas de responsable de l'application de l'article ou de mesures visant la reddition de compte, ce qui est l'évidence même, particulièrement pour les organismes visés qui sont hors du périmètre de la fonction publique.

De plus, dans plusieurs ministères et organismes, des sous-traitants travaillent à même les bureaux du gouvernement, aux côtés des employés de la fonction publique. Dans ce contexte, le SFPQ considère que l'article 7 sur les contractuels aurait également dû inclure minimalement l'obligation de service à visage découvert prévu à l'article 9.

Traitement des demandes d'accommodements religieux

Les règles proposées par le projet de loi concernant les accommodements raisonnables sont calquées de l'approche de la Cour suprême du Canada. Cette dernière considère que l'accommodement est une conséquence implicite du droit à l'égalité et qu'il doit être accordé s'il ne représente pas une « contrainte déraisonnable » au bon

fonctionnement de l'organisme². Il s'agit donc d'une notion complexe, délicate et qui doit être évaluée au cas par cas. La Cour suprême elle-même soulignait dans l'arrêt Bergevin que les critères d'évaluation de la contrainte excessive « ne sont pas coulés dans le béton » et qu'il faut l'apprécier « d'une manière souple et conforme au bon sens »³. Il serait nécessaire d'établir une politique de mise en œuvre de l'article ainsi qu'un protocole de réponse à de telles demandes dans chaque organisme et ministère concerné, ce qui éviterait à une répondante ou un répondant sur le terrain d'avoir à trancher de telles questions. Les employés de la fonction publique ne sont pas des constitutionnalistes, ils ne devraient pas avoir à juger de la recevabilité d'un accommodement sans avoir un cadre administratif précis auquel se référer. Face à la complexité inhérente aux demandes d'accommodements, le projet de loi doit également dégager les employés de la fonction publique de tout risque de réprimandes légales ou disciplinaires à la suite d'une décision prise de bonne foi en fonction des règles en vigueur, ce qu'il ne fait pas présentement.

En ce qui concerne les accommodements ayant comme conséquence l'absence d'un employé ou d'une employée, le SFPQ salue le fait que le gouvernement ait jugé nécessaire de préciser que la notion de contrainte raisonnable doit être interprétée en tenant compte de chaque situation. Dans plusieurs milieux de travail de la fonction publique, le personnel est confronté à des charges de travail très lourdes et à un manque important des ressources; un accommodement accordé qui ferait porter une charge supplémentaire importante aux autres membres d'une équipe déjà surchargée ne manquerait pas de créer un sentiment d'injustice nuisible au climat de travail. Cette tension est particulièrement présente depuis que le gouvernement a décidé d'appliquer une politique d'austérité dans la fonction publique.

² Brosset, Pierre. 2007. « Les fondements juridiques et l'évolution de l'obligation d'accommodement raisonnable ». Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. [EN LIGNE]

http://www.cdpdj.qc.ca/publications/accommodements_fondements_juridiques.pdf. p. 4.

³ Commission scolaire régionale de Chambly c. Bergevin [1994] 2 R.C.S. 525, p. 546, cité dans Brosset, Pierre. 2007. « Les fondements juridiques et l'évolution de l'obligation d'accommodement raisonnable ». Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. [EN LIGNE]

http://www.cdpdj.qc.ca/publications/accommodements_fondements_juridiques.pdf. p. 12.

Le Syndicat souligne également l'accent mis sur la notion d'égalité homme femme. Pour le SFPQ, aucun accommodement ne devrait être accordé s'il remet en question ce principe fondateur de la société québécoise.

Finalement, nous n'avons d'autre choix que de déplorer la décision du gouvernement d'exclure la notion de laïcité de l'État des critères d'acceptabilité des accommodements raisonnables. La notion de neutralité de l'État est moins large et lance un signal ambigu en ce qui concerne la nécessité d'offrir un service public absous de teinte religieuse.

Port de vêtements à connotation religieuse dans les milieux de travail

Le SFPQ est surpris de constater l'absence de mesures concernant la neutralité religieuse dans l'habillement des employés de la fonction publique, même dans les cas minimaux explicitement cités dans le rapport Bouchard-Taylor (magistrats, procureurs de la couronne, policier, président et vice-président de l'Assemblée nationale). Le projet de loi ne proscriit même pas le tchador, pour lequel le gouvernement lui-même avait exprimé un malaise certain.⁴

Pour le SFPQ, le devoir de réserve des employés de l'État devrait s'étendre aux croyances religieuses. L'image de neutralité que doit dégager l'État doit inclure celle de ses employés dans leur milieu de travail, et pas seulement pour les employés qui occupent des positions d'autorités comme le suggérait la commission Bouchard-Taylor, mais pour tous les employés.

⁴ <http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/politique/2015/06/10/006-quebec-neutralite-port-signe-religieux-tchador-juge.shtml>

Conclusion

Comme nous l'avons expliqué, les différentes mesures du projet de loi sont soit sans impacts réels, soit sans mécanisme d'application. Le projet de loi reprend simplement les pratiques déjà en vigueur et perpétuerait le flou entourant la gestion des demandes d'accommodements raisonnables dans la fonction publique. De plus, il ne fait pas avancer le débat entourant le port de vêtements à connotation religieuse dans les rangs de la fonction publique. Dans plusieurs cas, des organismes ou des sous-traitants du gouvernement ne sont pas inclus dans des articles du projet de loi qui devraient les concerner, en premier lieu en ce qui concerne l'exigence de neutralité religieuse. Nous considérons que ce projet de loi devrait être abrogé au profit d'une véritable Charte de la laïcité du Québec qui viendrait pérenniser le caractère laïque de la société québécoise et de ses institutions.