

**La Fédération
des commissions
scolaires
du Québec**



MÉMOIRE

de la Fédération des commissions scolaires du Québec

**Présenté dans le cadre de la consultation
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**

28 octobre 2016

Document : 7232

Fédération des commissions scolaires du Québec
1001, avenue Bégon
Québec (Québec) G1X 3M4
Téléphone : 418 651-3220
Télécopieur : 418 651-2574
Courriel : info@fcsq.qc.ca
Site : www.fcsq.qc.ca

Introduction

La Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ) a été créée en 1947. Elle représente la grande majorité des commissions scolaires francophones du Québec ainsi que la Commission scolaire du Littoral.

La Fédération a comme mission de défendre les intérêts de ses membres et de faire avancer la cause de l'éducation au Québec. La Fédération produit notamment, à la suite de consultations auprès des commissions scolaires, des mémoires, des avis, des recommandations et des propositions afin de faire valoir le point de vue du réseau scolaire sur les projets qui concernent le système public d'éducation.

Le présent mémoire constitue la réaction de la Fédération des commissions scolaires du Québec au projet de loi n° 62 intitulé *Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements religieux dans certains organismes*.

D'entrée de jeu, la Fédération tient à remercier la Commission des institutions pour l'attention qu'elle portera à ce mémoire et elle demeure disponible pour présenter toute précision que celle-ci jugerait nécessaire.

Mise en contexte

En vue de répondre aux expressions de mécontentement qui se sont élevées dans la population en lien avec ce qu'il est convenu d'appeler les « accommodements raisonnables », le gouvernement a créé, en 2007, la *Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles*, présidée par messieurs Bouchard et Taylor, avec mandat de dresser un portrait des pratiques d'accommodement au Québec, de mener une consultation sur le sujet et de formuler des recommandations au gouvernement pour que les pratiques d'accommodement soient conformes aux valeurs de la société québécoise. Cette commission a déposé son rapport le 22 mai 2008, accompagné de plusieurs recommandations en lien avec les pratiques d'accommodement dans les institutions publiques, dont certaines touchent le milieu de l'éducation. La Fédération des commissions scolaires du Québec avait alors déposé un mémoire dans le cadre de la consultation publique menée par cette commission.

Précédemment, en 2006, le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, M. Jean-Marc Fournier, mettait sur pied le *Comité consultatif sur l'intégration et l'accommodement raisonnable en milieu scolaire*, présidé par M. Bergman Fleury, dont le mandat consistait particulièrement à produire une définition claire et accessible de ce qu'est un accommodement raisonnable en milieu scolaire et de proposer la production de documents et d'outils pertinents à l'intention du réseau de l'éducation. Ce comité a déposé son rapport le 15 novembre 2007, accompagné de plusieurs recommandations en lien avec les pratiques d'accommodement dans le milieu de l'éducation. La Fédération des commissions scolaires du Québec était représentée au sein de ce comité et en partageait les recommandations. En suivi à ce rapport, le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport avait d'ailleurs invité la Fédération, en février 2009, à participer à un groupe d'échanges sur la prise en compte de la diversité culturelle en milieu scolaire et l'accommodement raisonnable. Les travaux de ce comité, présidé par le sous-ministre adjoint à l'éducation préscolaire, à l'enseignement primaire et secondaire et responsable des régions, M. Alain Veilleux, avait permis d'élaborer un projet de guide de référence sur l'accommodement raisonnable en milieu scolaire (mars 2010) afin de mieux outiller les directions d'établissement.

En parallèle, la ministre de la Justice, M^{me} Kathleen Weil, déposait le 24 mars 2010 le projet de loi n° 94 intitulé *Loi établissant les balises encadrant les demandes d'accommodement dans l'Administration gouvernementale et dans certains établissements*. Ce projet de loi avait pour objet d'établir les conditions dans lesquelles un accommodement pouvait être accordé en faveur d'un membre du personnel d'un organisme public ou en faveur d'une personne à qui des services étaient dispensés.

Lors de la présentation de son mémoire devant la Commission des institutions le 1^{er} novembre 2010, la Fédération réaffirmait son accord avec l'importance de prévoir une définition de la notion d'accommodement raisonnable et réaffirmait également son appui au principe de la neutralité religieuse de l'État et de l'égalité entre les femmes et les hommes, de même que la règle générale voulant qu'un membre du personnel dans le secteur public ait le visage découvert lors de la prestation de services. Toutefois, la Fédération demandait que le projet de loi soit modifié afin d'encadrer la question de l'octroi de congés pour observance des rites religieux dans le but d'établir un traitement équitable pour l'ensemble des travailleurs québécois. Cette demande avait d'ailleurs reçu un accueil favorable du ministre responsable des Institutions démocratiques et de la Participation citoyenne, M. Bernard Drainville, lors du dépôt, en 2013, du projet de loi n° 60 intitulé « *Charte affirmant les valeurs de laïcité et de neutralité religieuse de l'État ainsi que l'égalité entre les femmes et les hommes et encadrant les demandes d'accommodement* ». La Fédération avait d'ailleurs souligné son accord avec cette initiative dans le mémoire présenté devant la Commission des institutions le 18 février 2014.

Dans le présent mémoire, la Fédération des commissions scolaires du Québec soutient de nouveau certaines dispositions du projet de loi n° 62 puisqu'elles répondent aux préoccupations exprimées dans ses mémoires sur les projets de loi n° 94 (2010) et n° 60 (2013). Par ailleurs, la Fédération entend exprimer des réserves quant à d'autres dispositions.

Remarques préliminaires

D'entrée de jeu, la Fédération des commissions scolaires du Québec tient à souligner qu'elle se sent particulièrement interpellée par les principes énoncés dans le projet de loi n° 62, car les diversités religieuse et ethnoculturelle sont une réalité pour un très grand nombre de commissions scolaires. À titre d'exemple, environ 60 % des élèves fréquentant une école publique sur l'Île de Montréal sont issus d'un ou de deux parents immigrants. À la Commission scolaire de Montréal, on retrouve des élèves provenant de 182 pays et parlant 127 langues alors qu'à la Commission scolaire de Laval 64 % des élèves ou l'un de leurs parents sont nés hors Québec. Rappelons que selon les données publiées par l'Institut de la statistique le 4 octobre 2016, plus de 30 % des bébés québécois nés en 2015 ont au moins un parent né à l'extérieur du Canada, et que 20 % sont issus de deux parents originaires de l'étranger. De plus, ces données statistiques révèlent qu'il ne s'agit plus d'une réalité propre à l'Île de Montréal puisque ce taux est d'environ 20 % en Montérégie et entre 11 % et 15 % pour les régions de Québec, de l'Estrie, de Lanaudière et des Laurentides.¹

Neutralité religieuse de l'État et mesures d'accommodement

L'article 1 du projet de loi n° 62 énonce ce qui suit :

1. Considérant la neutralité religieuse de l'État, la présente loi a pour objet d'établir des mesures visant à en favoriser le respect. À cette fin, elle impose notamment aux membres du personnel des organismes publics le devoir de neutralité religieuse dans l'exercice de leurs fonctions.

Elle a également pour objet d'établir des mesures applicables dans le cadre de la prestation des services rendus par ces organismes publics ainsi que par certains autres organismes, notamment les conditions suivant lesquelles un accommodement pour un motif religieux peut être accordé.

¹ Institut de la statistique du Québec, Bulletin Données sociodémographiques en bref, Vol. 21, no 1- octobre 2016.

La Fédération est d'accord avec le principe de la neutralité religieuse de l'État et à l'établissement de balises applicables aux demandes d'accommodement raisonnable dans les organismes publics. Les commissions scolaires et leurs établissements ont connu, au cours des dernières décennies, une modification importante en matière de confessionnalité de leurs structures et de l'enseignement religieux. En effet, depuis les modifications apportées à l'article 93 de la Loi constitutionnelle de 1867 (1997) et l'adoption de la Loi modifiant diverses dispositions législatives dans le secteur de l'éducation concernant la confessionnalité (2000), les commissions scolaires et leurs établissements sont devenus des institutions « *déconfessionnalisées* ». Ces modifications législatives ont été le résultat de longs débats au sein de la société québécoise. De nos jours, le consensus social est en faveur du maintien de la neutralité des structures scolaires et la présence de balises permettant de répondre aux demandes d'accommodement dans le respect des droits protégés par les chartes des droits et libertés de la personne.

Personnel des organismes publics

L'article 2 du projet de loi n° 62 stipule que :

2. Les mesures du présent chapitre s'appliquent aux membres du personnel des organismes publics suivants :

(...)

5° les commissions scolaires instituées en vertu de la Loi sur l'instruction publique (chapitre I-13.3), le Comité de gestion de la taxe scolaire de l'Île de Montréal, les collèges d'enseignement général et professionnel institués en vertu de la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel (chapitre C-29) ainsi que les établissements d'enseignement de niveau universitaire énumérés aux paragraphes 1° à 11° de l'article 1 de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire (chapitre E-14.1);

(...)

Est également considéré comme un membre du personnel d'un organisme visé au premier alinéa, tout administrateur ou membre d'un tel organisme qui reçoit de celui-ci une rémunération autre que le remboursement de ses dépenses, à l'exception d'une personne élue.

La Fédération s'interroge sur la portée du champ d'application de ce projet de loi, car les écoles régies par la Loi sur l'enseignement privé sont exclues de l'application du chapitre II portant sur la neutralité religieuse. Bien qu'étant conscient que ces écoles ne soient pas des organismes publics et qu'elles ont très souvent des origines religieuses, il serait paradoxal qu'un État qui se veut neutre maintienne et finance un réseau privé exclu de l'application d'une partie importante de ce projet de loi. N'oublions pas que ce projet de loi défend des valeurs partagées par l'ensemble des Québécoises et Québécois et que les jeunes du Québec sont ceux et celles qui défendront ces valeurs, quel que soit leur réseau de scolarisation. Il est impératif que tous les établissements scolaires du Québec financés, en tout ou en partie, à même les fonds publics soient assujettis aux mêmes règles et aux mêmes obligations, quel que soit leur statut.

Par ailleurs, même si la notion de « *membres du personnel* » d'un organisme public inclut également un administrateur ou un membre qui reçoit une rémunération, certaines personnes occupant des postes d'administrateur sans recevoir de rémunération sont également présentes dans les établissements scolaires et devraient également être assujetties à l'application de ce projet de loi (ex. : membres des conseils d'établissement et du comité de parents).

Recommandation 1

La Fédération recommande d'assujettir les écoles privées aux mêmes règles et principes applicables aux écoles publiques dans le cadre du projet de loi.

Devoirs de neutralité du personnel en matière religieuse

L'article 4 du projet de loi n° 62 stipule que :

4. Un membre du personnel d'un organisme public doit faire preuve de neutralité religieuse dans l'exercice de ses fonctions.

Il doit veiller à ne pas favoriser ni défavoriser une personne en raison de l'appartenance ou non de cette dernière à une religion.

La Fédération est d'accord avec le principe d'assujettir le personnel d'une commission scolaire à ce devoir de neutralité religieuse, puisqu'il est l'expression même du caractère laïque de l'employeur, la commission scolaire. Cependant, en l'absence de disposition relative au port de signes religieux, il serait important de préciser la portée de ce devoir afin d'éviter le flou juridique qui pourrait en découler. De plus, il est probable que l'application de cette disposition poserait d'importants problèmes de relations de travail. Outre la difficulté de cerner la portée de l'expression « *dans l'exercice de ses fonctions* » qui fait l'objet de nombreuses interprétations, il est difficile d'imaginer qu'une commission scolaire puisse faire respecter efficacement ces devoirs de neutralité par son personnel dans le contexte des conventions collectives actuelles. Non seulement les décisions prises par une commission scolaire seront la source de nombreux griefs, mais tout le processus découlant de l'application des conventions collectives engendrerait des coûts importants en plus de paralyser les instances décisionnelles.

Par ailleurs, ni l'article 4 ni aucun autre article du projet de loi ne reprennent le devoir de réserve que le projet de loi n° 60 (2013) imposait au personnel d'un organisme public dans l'expression de ses croyances religieuses. La Fédération était d'accord avec ce devoir de réserve et il faudrait s'assurer que le devoir de neutralité religieuse prévu à l'article 4 inclut ce devoir de réserve.

Recommandation 2

La Fédération recommande de préciser le principe de neutralité religieuse afin d'en baliser l'application et d'éviter toute ambiguïté.

Obligation d’avoir le visage découvert

L’article 9 du projet de loi n° 62 stipule que :

9. Un membre du personnel d’un organisme doit exercer ses fonctions à visage découvert, sauf s’il est tenu de le couvrir, notamment en raison de ses conditions de travail ou des exigences propres à ses fonctions ou à l’exécution de certaines tâches.

De même, une personne à qui est fourni un service par un membre du personnel d’un organisme doit avoir le visage découvert lors de la prestation du service.

Un accommodement qui implique un aménagement à l’une ou l’autre de ces règles est possible, mais doit être refusé si, compte tenu du contexte, des motifs portant sur la sécurité, l’identification ou le niveau de communication requis le justifient.

La Fédération est d’accord avec le principe d’assujettir le personnel d’une commission scolaire à l’obligation d’exercer ses fonctions à visage découvert puisque cette exigence est un juste compromis entre la liberté de religion d’un individu et le devoir de neutralité et le caractère laïque de la commission scolaire.

La Fédération est également d’accord avec le principe d’assujettir les prestataires de services à l’obligation d’avoir le visage découvert. Par contre, tout comme l’expression « *dans l’exercice de ses fonctions* » applicable au personnel de la commission scolaire, il faudrait préciser la portée de l’expression « *lors de la prestation du service* ».

Restriction relative au port d’un signe religieux

La Fédération est d’accord avec l’orientation prise dans le projet de loi n° 62 de ne prévoir aucune réserve quant au port de signes religieux par un membre du personnel d’un organisme public. Il faudrait toutefois que le devoir de neutralité religieuse prévu à l’article 4 du projet de loi soit précisé afin d’éviter toute ambiguïté. On se rappelle que le projet de loi n° 60 (2013) prévoyait des restrictions importantes et la Fédération s’y était

objectée. En effet, de telles restrictions seraient la source de nombreux conflits alors que le milieu scolaire a réussi au fil des ans à gérer efficacement cette problématique avec sa clientèle et son personnel, dans le respect des chartes québécoise et canadienne et des règles énoncées par les tribunaux.

Traitement des demandes d'accommodement religieux

Les articles 10, 11 et 12 du projet de loi n° 62 stipulent que :

10. Le membre du personnel d'un organisme qui traite une demande d'accommodement pour un motif religieux doit s'assurer :

1° qu'il s'agit d'une demande d'accommodement résultant de l'application de l'article 10 de la Charte des droits et libertés de la personne (chapitre C-12);

2° que l'accommodement demandé respecte le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes;

3° que l'accommodement demandé ne compromet pas le principe de la neutralité religieuse de l'État.

L'accommodement doit être raisonnable, c'est-à-dire qu'il ne doit imposer aucune contrainte excessive eu égard, entre autres, au respect des droits d'autrui, à la santé ou à la sécurité des personnes, à ses effets sur le bon fonctionnement de l'organisme ainsi qu'aux couts qui s'y rattachent.

Un accommodement ne peut être accordé que si le demandeur a collaboré à la recherche d'une solution qui satisfait au caractère raisonnable.

11. Lorsqu'une demande d'accommodement pour un motif religieux par un membre du personnel implique une absence du travail, doivent être plus spécifiquement considérées :

1° la fréquence et la durée des absences pour un tel motif;

2° la taille de l'unité administrative à laquelle appartient la personne qui fait la demande et la capacité d'adaptation de cette unité ainsi que l'interchangeabilité des effectifs de l'organisme;

3° les conséquences des absences sur l'exécution du travail de la personne faisant la demande et sur celles des autres membres du personnel de même que sur l'organisation des services;

4° la contrepartie possible par la personne qui fait la demande, notamment la modification de son horaire de travail, l'accumulation ou l'utilisation de sa banque d'heures ou de jours de congé ou son engagement à reprendre les heures non travaillées;

5° l'équité au regard des conditions de travail des autres membres du personnel, notamment en ce qui a trait au nombre de congés payés et à l'établissement des horaires de travail.

12. *Lorsqu'une demande d'accommodement pour un motif religieux concerne un élève qui fréquente un établissement d'enseignement établi par une commission scolaire, cette dernière doit tenir compte des objectifs poursuivis par la Loi sur l'instruction publique afin de s'assurer que ne sont pas compromis :*

1° l'obligation de fréquentation scolaire;

2° les régimes pédagogiques établis par le gouvernement;

3° le projet éducatif de l'école;

4° la mission de l'école qui est d'instruire, de socialiser et de qualifier les élèves, dans le respect du principe de l'égalité des chances, tout en les rendant aptes à entreprendre et à réussir un parcours scolaire;

5° la capacité de l'établissement de dispenser aux élèves les services éducatifs prévus par la loi.

La Fédération est d'accord avec l'article 10 qui établit des balises permettant de mieux encadrer les demandes d'accommodement. Ces balises sont conformes à celles présentées dans le projet de loi n° 60 (2013).

Par ailleurs, la référence au droit à l'égalité entre les femmes et les hommes est fondamentale puisque les problèmes qui nous sont rapportés par les écoles et les centres de formation portent souvent sur cette question. En effet, plusieurs demandes d'accommodement présentées pour des motifs de nature religieuse ou culturelle l'ont été avec l'objectif d'obtenir soit une séparation physique des hommes et des femmes ou afin d'éviter de devoir traiter d'une question avec une femme. Or, il semble important de réaffirmer de façon particulière que le respect de l'égalité homme-femme est une valeur qui ne fait plus l'objet de débat au Québec et qui doit être respectée en toutes circonstances.

La Fédération est d'accord avec l'article 11 qui précise les règles applicables en matière de congés religieux, plus particulièrement celles relatives à la « *contrepartie possible* » et au respect de « *l'équité* ». Cependant, dans un environnement scolaire visant la réussite, la Fédération s'interroge sur les contraintes qu'un accommodement pour motif religieux peut avoir sur le respect des 180 jours de classe prévus au régime pédagogique. En effet, l'attribution de ces congés religieux risque d'avoir des effets sur la présence du personnel enseignant auprès des élèves et sur la stabilité des services dispensés aux élèves. Le gouvernement devra donc s'interroger sur l'application de cette disposition si elle est adoptée dans sa forme actuelle.

La Fédération est également d'accord avec l'article 12 qui établit des balises particulières applicables aux élèves. Ces balises reposent sur des fondements juridiques et correspondent essentiellement aux demandes formulées par la Fédération dans son mémoire sur le projet de loi n° 94 (2010) et à son appui à celles prévues dans le projet de loi n° 60 (2013).

Éléments emblématiques ou toponymiques

L'article 13 du projet de loi n° 62 stipule que :

13. Les mesures prévues par la présente loi ne peuvent être interprétées comme ayant un effet sur les éléments emblématiques ou toponymiques du patrimoine culturel du Québec, notamment du patrimoine culturel religieux, qui témoignent de son parcours historique.

La Fédération est d'accord avec cette disposition. Dans son mémoire sur le projet de loi n° 60 (2013), la Fédération mentionnait que si une majorité de Québécois souhaitent le maintien de structures scolaires neutres, le législateur devait reconnaître l'attachement aux repères historiques que l'on retrouve toujours dans notre société, particulièrement dans le réseau scolaire. L'article 13 du projet de loi n° 62 répond à cette demande.

Conclusion

En terminant, la Fédération tient à réitérer le rôle fondamental du réseau des commissions scolaires dans le processus d'intégration des immigrants à la société québécoise et elle réitère également son appui au projet de loi n° 62. Cependant, il serait important que cette loi, une fois adoptée, soit présentée et expliquée aux nouveaux arrivants et aux futurs immigrants afin d'en assurer l'application, dans le respect des droits de chacun.

Nous espérons que ce mémoire contribuera à la réflexion entreprise par la Commission, réflexion nécessaire afin de guider les actions futures des organismes publics en cette matière, et ce, dans le but d'atteindre un équilibre entre le maintien et le développement d'une culture d'accueil et les valeurs associées à l'identité québécoise.