

Commission des institutions, Assemblée nationale du Québec

Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n^o 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

Mémoire soumis par
Jocelyn Maclure¹
3 novembre 2016

¹ Jocelyn Maclure est professeur à la Faculté de philosophie de l'Université Laval et cotitulaire de la Chaire de recherche *La philosophie dans le monde actuel*. Ses champs de recherche et d'enseignement sont l'éthique, la philosophie politique et la philosophie du droit. Il a œuvré comme analyste-expert pour la Commission Bouchard-Taylor. Ses publications incluent *Laïcité et liberté de conscience* (Boréal/La Découverte 2010, co-écrit avec Charles Taylor, traduit en plusieurs langues) et *Retrouver la raison. Essais de philosophie publique* (Québec Amérique 2016).

Réflexions sur le projet de loi n° 62

La Commission Bouchard-Taylor a proposé, dans son Rapport final, l'adoption d'un Livre blanc sur la laïcité. Elle rappelait que si l'État québécois est *de facto* et *de jure* laïque, il serait néanmoins souhaitable que la laïcité de l'État soit affirmée explicitement par le législateur québécois. Dans le droit constitutionnel canadien, la « neutralité religieuse de l'État » est vue, à juste titre, comme le corollaire de droits fondamentaux protégés par les chartes, dont le droit à l'égalité et à la non-discrimination et la liberté de conscience et de religion.²

Je considère que le projet de loi n° 62 représente, en l'état, une avancée positive sur le plan de la consolidation du modèle québécois en matière de laïcité et de prise en charge des demandes d'accommodement fondées sur des croyances religieuses. Le projet de loi n'est pas parfait, mais il a le mérite d'énoncer officiellement la norme de la neutralité religieuse de l'État québécois.

Une codification du droit existant

En outre, le projet de loi codifie des normes déjà effectives. L'article 1 affirme la neutralité religieuse de l'État déjà reconnue par les tribunaux. L'article 10 rappelle ce qu'est l'« accommodement raisonnable » en tant que norme juridique, ainsi que la notion de « contraintes excessives » qui permet d'évaluer la raisonnable des demandes d'accommodement. Considérant que plusieurs citoyennes et citoyens ont affirmé dans le passé que le cadre normatif permettant de prendre en charge les demandes d'accommodement était obscur, cette codification est bienvenue.

De nouvelles normes

Le projet de loi n° 62 énonce aussi de nouvelles normes, dont la principale est celle du « visage découvert » dans les interactions entre les employés des organisations publiques et les citoyens (article 9). Considérant que des voiles comme le niqab et la burqa entravent l'identification des personnes et la communication entre l'employé et le citoyen, la norme du visage découvert semble a priori raisonnable. L'article précise, avec raison, que les principes de l'accommodement raisonnable et de la contrainte excessive s'appliquent à la règle du visage découvert. Il serait toutefois important d'ajouter que la règle du visage découvert ne doit pas empêcher l'intervention d'un professionnel dans les cas d'urgence. Les professionnels de la santé, les policiers et les pompiers, pour ne penser qu'aux exemples les plus évidents, doivent pouvoir intervenir auprès de personnes se voilant le visage lorsque le contexte l'impose.

Ensuite, l'article 16 interdit le prosélytisme et la ségrégation sur la base de la religion dans les services de garde subventionnés, alors que l'article 11 trace les grandes lignes d'un cadre

² Cour suprême du Canada, *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, 2015 CSC 16, [2015] 2 R.C.S. 3.

permettant aux institutions de se doter d'une politique de gestion des congés religieux adaptée à leur milieu.

Ce que le projet de loi ne fait pas

a) Le port de signes religieux par les employés des organisations publiques

Une des vertus du projet de loi réside dans ce qu'il ne fait pas : interdire le port de signes religieux visibles au nom d'une compréhension erronée de la laïcité ou de la neutralité religieuse de l'État. Comme il est spécifié à l'article 4, la neutralité religieuse de l'État implique entre autres que l'employé d'un organisme public fasse preuve de neutralité et d'impartialité dans l'exercice de leurs 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. »

Or, il est tout à fait possible de porter un signe religieux qui témoigne de notre foi sans faire de prosélytisme et sans que cela n'affecte notre jugement professionnel. Nous reconnaissons d'ailleurs cette présomption de neutralité aux agents de l'État qui ont des convictions de conscience fortes sans pour autant porter un symbole religieux. Cette présomption de neutralité doit aussi être accordée à ceux et celles qui portent un signe religieux visible. (Voir annexe 1 pour l'argumentaire soutenant cette position)

b) Le crucifix à l'Assemblée nationale

Je note que l'adoption et l'application du projet de loi n° 62 devraient logiquement mener au retrait du crucifix au Salon bleu de l'Assemblée nationale. Même si son effet est purement symbolique, la présence du crucifix à la chambre des représentants suggère qu'il y a un lien entre le pouvoir législatif et la religion chrétienne, ce qui contrevient à la norme de neutralité religieuse de l'État. Je présume que l'article 13 du projet de loi n° 62 sera invoqué pour justifier le maintien du crucifix :

« 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. »

Cela étant, comme l'a avancé la Commission Bouchard-Taylor :

« Il faut cependant éviter que des pratiques qui constituent dans les faits une forme d'identification de l'État à une religion [...] soient maintenues sous prétexte qu'elles ne comporteraient plus aujourd'hui qu'une valeur patrimoniale. Pensons ici aux prières tenues au

début des séances d'un conseil municipal ou au crucifix accroché au-dessus du fauteuil du président de l'Assemblée nationale du Québec. »³

Pour respecter le principe de la neutralité religieuse de l'État, le crucifix devra éventuellement être déplacé ailleurs à l'Assemblée nationale.

c) *Les municipalités*

L'omission des municipalités dans la liste des institutions régies par la loi sur la neutralité religieuse est surprenante. Les municipalités sont déjà soumises aux normes de neutralité religieuse des institutions publiques et d'obligation raisonnable. Comme l'arrêt Saguenay en témoigne, un citoyen peut déjà contester la constitutionnalité d'une règle municipale violant le principe de la neutralité religieuse de l'État. De même, les institutions municipales ne sont pas exemptées de l'obligation d'offrir des mesures d'accommodement lorsqu'une règle d'application générale crée une discrimination à l'endroit d'un groupe de citoyens.

Conclusion

Certains diront que le projet de loi n° 62 ne va pas assez loin. Certains voudront que le port de signes religieux soit interdit pour ceux qui doivent incarner au plus haut point la neutralité religieuse de l'État, dont les juges, les policiers, les procureurs de la Couronne et le président de l'Assemblée nationale. J'ai brièvement tenté d'expliquer pourquoi le législateur ne devrait pas retenir ce qui est souvent présenté comme le « compromis Bouchard-Taylor ». Les agents de l'État doivent être jugés en fonction de leur conduite professionnelle et non de leur apparence.

La neutralité religieuse de l'État, bien comprise, est toutefois difficilement compatible avec le maintien du crucifix au Salon bleu de l'Assemblée nationale, ainsi qu'avec l'exclusion des municipalités.

Cela étant dit, tous les parlementaires qui souhaitent que le projet de loi énonce des contraintes supplémentaires doivent logiquement admettre que le projet de loi n° 62 est, *de leur propre point de vue*, un pas dans la bonne direction. Rappelons que le projet de loi n° 62 :

- (1) affirme officiellement la neutralité religieuse de l'État ;
- (2) rappelle ce qu'est l'obligation juridique d'accommodement raisonnable ainsi que ses limites ;
- (3) énonce la norme du visage découvert dans la relation entre un employé d'une organisation publique et un citoyen ;
- (4) trace les grandes lignes d'un cadre permettant aux institutions de se doter d'une politique de gestion des congés religieux ;

³Gérard Bouchard et Charles Taylor, *Fonder l'avenir : le temps de la conciliation*, rapport final de la Commission sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2008, p. 152.

(5) interdit le prosélytisme et la ségrégation sur la base de la religion dans les services de garde subventionnés.

Ceux qui voudraient que le Québec durcisse son modèle de laïcité aiment souvent rappeler que le législateur québécois n'a pas énoncé de « balises » en matière de laïcité et de prise en charge des demandes d'accommodement. Comme je l'ai soutenu, l'État québécois est *de facto* et *de jure* laïque et l'obligation d'accommodement juridique est déjà une obligation limitée et encadrée. Le projet de loi n° 62 viendrait consolider, bien qu'imparfaitement, le modèle québécois de laïcité.

Annexe 1 : Liberté de conscience, devoir de réserve et « sacrifice raisonnable »⁴

Pourquoi faut-il rejeter l'interdiction du port de signes religieux visibles pour les employés des organisations publiques, y compris ceux qui sont en position d'autorité et qui doivent incarner au plus haut point la neutralité religieuse de l'État ?

Deux arguments plus spécifiques viennent généralement soutenir l'idée voulant que la neutralité religieuse de l'État exige l'interdiction des signes religieux visibles pour les employés des organismes publics et parapublics. Le premier consiste en une analogie avec les signes politiques : ceux qui sont rémunérés par l'État ont un devoir de réserve eu égard à l'expression de leurs convictions politiques lorsqu'ils sont en fonction. Or, comme l'État doit aussi être neutre par rapport à la religion, ce devoir de réserve s'étend également à l'expression des convictions religieuses, y compris au port d'un signe religieux visible. Le second est l'argument du « sacrifice raisonnable » : demander aux personnes religieuses de retirer leurs signes religieux visibles pendant qu'elles sont au travail serait une exigence modérée. Elles demeurent libres de pratiquer leur religion lorsqu'elles ne sont pas en fonction.

Nous considérons que ces deux arguments reposent sur une compréhension indûment étroite de la liberté de conscience et de religion. Il est admis que les principes de tolérance et de liberté de conscience et de religion ont joué un rôle essentiel au début de l'époque moderne dans le processus de pacification d'une Europe déchirée par les conflits religieux. Tout porte à croire qu'une reconnaissance appropriée de la liberté de conscience et de religion demeure aujourd'hui également une des clés de la coopération sociale et de la solidarité en contexte de diversité morale, culturelle et religieuse profonde.

L'argument du devoir de réserve

Les défenseurs de l'interdiction des signes religieux font valoir un argument fondé sur une analogie entre les signes religieux et les signes politiques. Il est généralement considéré comme légitime de demander à ceux qui sont rémunérés par l'État de ne pas exprimer leurs opinions politiques lorsqu'ils sont en fonction. L'administration publique doit être neutre ; son rôle est d'appliquer les décisions prises par le gouvernement. De même, on ne veut pas que les enseignants tentent d'endoctriner leurs élèves et que le personnel hospitalier harangue les patients. Or, le même raisonnement s'appliquerait aux opinions religieuses : l'État et ses représentants doivent être neutres par rapport à la religion. Comme le port d'un signe religieux

⁴ Extrait du mémoire « 60 chercheurs universitaires pour la laïcité, contre le Projet de loi n° 60 », Mémoire présenté à la Commission des institutions siégeant en janvier 2014, Consultation générale et auditions publiques sur le 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*. Pour un argumentaire plus complet, voir Jocelyn Maclure, « The Meaning and Entailment of the Religious Neutrality of the State. The Case of Public Employees », in *Religion and the Exercise of Public Authority*, B. Berger and R. Moon (ed.), Hart Publishing, 2016.

exprime une conviction religieuse, il serait raisonnable de l'interdire, tout comme il est raisonnable de censurer l'expression des convictions politiques.

C'est un argument sérieux. L'analogie proposée est *prima facie* plausible. La validité d'un raisonnement par analogie dépend des similarités et des différences entre les situations comparées. Dans le cas qui nous occupe, les similarités sont assez nombreuses pour que l'argument soit pris au sérieux.

L'argument n'est toutefois pas convaincant. Il est vrai que la fonction publique doit être neutre politiquement. Elle assure la permanence et la stabilité de l'État, ainsi que l'administration impartiale des lois et des politiques publiques.

S'il faut séparer l'État et la religion, il est évidemment impossible de séparer l'idéologie politique de l'État. Des partis avec des visions politiques rivales s'affrontent pour l'obtention du pouvoir. Si le gouvernement ne peut pas être neutre sur le plan de l'idéologie politique, la fonction publique doit, en revanche, l'être. Son rôle est d'administrer les lois et les politiques de façon impartiale. L'obtention des postes dans la fonction publique doit ainsi reposer sur le mérite des candidats et non sur leur allégeance politique.

Il y a donc une différence fondamentale entre le rapport État-allégeance politique et le rapport État-religion : il n'y a pas une séparation complète entre l'État et l'idéologie politique ; le gouvernement, en tant qu'organe crucial de l'État, se fait nécessairement élire sur la base d'un programme politique. À l'inverse, l'État, du moins au Québec, est séparé des religions et est en principe neutre à leur égard. Qu'un fonctionnaire ou un autre employé public porte un signe religieux visible ne fait pas en sorte que les lois ont un fondement religieux ou que l'État s'identifie à une religion. Les employés de l'État appliquent des lois qui ont fait l'objet de contestations politiques avant d'être adoptées et ils doivent être neutres par rapport à ces controverses. La religion, pour sa part, n'intervient pas dans le processus de formulation et d'adoption des lois. L'analogie entre les signes religieux et les signes politiques néglige cette différence pourtant cruciale.

Ensuite, qui prétend devoir porter un chandail sur lequel un slogan politique est imprimé ou une épinglette politique de façon permanente en public ? Comme citoyens engagés, nous voulons jouir de la liberté d'expression dans la société civile, nous voulons avoir le droit de nous réunir pacifiquement et de manifester, de voter et d'être éligibles aux élections, nous tenons à la liberté de presse, etc. La comparaison avec les signes religieux visibles n'a que pour unique but de justifier l'interdiction des signes religieux. Qui a vraiment l'impression de s'éloigner de ses obligations morales ou de sa conception de ce qu'est une vie digne d'être vécue parce qu'il ne porte pas une épinglette politique pendant qu'il est au travail ? Les droits et libertés, faut-il le rappeler, visent à protéger les intérêts fondamentaux de la personne humaine. Si la liberté de conscience et de religion est protégée de façon spécifique, plutôt que d'être simplement subsumée sous le droit à la liberté d'expression, c'est que l'on considère que les croyances qui engagent la conscience des individus et qui contribuent de façon marquée à les définir méritent une protection spéciale.

Personne ne conteste que les employés des secteurs public et parapublic doivent respecter un devoir de réserve. Personne ne conteste que leur liberté de religion est limitée lorsqu'ils sont en fonction : ils ne peuvent pas faire la promotion de leur religion, leurs convictions religieuses ne doivent pas dicter leur jugement professionnel, et il est fort possible qu'ils ne puissent pas pratiquer leur religion de la façon dont ils le souhaiteraient. Selon les normes actuellement applicables en droit québécois et canadien, il n'y a pas, par exemple, de droit absolu à obtenir un lieu de prière au travail. Il se peut que la nature d'un emploi ne permette pas qu'un employé prenne cinq courtes pauses dans sa journée pour prier. Il se peut aussi que les conditions de travail ne permettent pas à un employé de partir plus tôt le vendredi pour arriver à la maison avant le coucher du soleil. Un employé de l'État doit transiger avec des hommes et des femmes. Si le nombre ne le justifie pas, il est normal que la cafétéria ne puisse servir des repas halal ou kasher, etc. S'il n'accepte pas ces conditions, reconnues par la jurisprudence actuelle, il s'exclut lui-même des secteurs public et parapublic.

L'argument du sacrifice raisonnable

Les défenseurs de l'interdiction générale à porter des signes religieux dans les secteurs public et parapublic affirment aussi qu'il est raisonnable de demander aux personnes croyantes de se départir de leurs signes religieux lorsqu'elles sont en fonction. Elles demeurent libres de pratiquer leur religion dans leur vie privée et associative, mais leur devoir de réserve exigerait qu'elles remettent leur symbole de prédilection lorsqu'elles sont en fonction. Cette perspective présuppose que d'exiger d'un croyant qu'il se départisse de son signe religieux lorsqu'il est en fonction est de lui demander un sacrifice raisonnable. Cette vision relève d'une conception particulière de la foi, profondément ancrée dans la pensée chrétienne.

Le schisme au sein de la Chrétienté engendré par la Réforme protestante du XVI^e siècle a encouragé un recentrement de l'expérience de la foi sur la quête spirituelle et la sincérité des convictions. Le chrétien était encouragé à découvrir la parole de Dieu à l'aide de ses propres lumières. L'autorité du clergé catholique a été remise en question, tout comme le caractère ostentatoire de ses symboles et rituels. Cela dit, ce rapport à la foi n'était pas étranger à la tradition chrétienne. Saint-Augustin, plus de dix siècles plus tôt, avait déjà appelé de ses vœux un tel recentrement sur le dialogue intérieur et la pureté des intentions (« Rentre en toi-même. C'est en l'homme intérieur qu'habite la vérité »).

Il est facile de comprendre l'attrait de cette vision. Ce mode de religiosité s'harmonise plus facilement avec le principe de l'autonomie individuelle et du libre usage de la raison qui caractérise les sociétés libérales. Les sociologues des religions ont bien montré que le phénomène de la « protestantisation » ou de l'« individualisation » de la croyance était un phénomène répandu aujourd'hui en Occident⁵.

⁵ Reginald Bibby, *La religion à la carte*, Montréal, Fides, 1988.

Cela étant dit, les témoignages de croyants pour qui se départir de leurs signes religieux au travail n'est tout simplement pas une option abondante. Pensons à cet urgentologue sikh qui disait qu'il n'aurait d'autre choix que de démissionner si on le contraignait à retirer son turban⁶. Des hommes portant la kippa et des femmes portant le hijab ont dit la même chose. Ils auraient le sentiment de se trahir s'ils retiraient leur couvre-chef. Pour des millions de croyants à travers le monde, la religion est autant un système de croyances qu'un mode de vie constitué de gestes, de pratiques et de symboles qui permettent de mieux vivre la foi ; les croyances et les pratiques sont pour eux indissociables. Demander à une personne religieuse de ne pas respecter un code vestimentaire jugé essentiel pendant qu'elle est au travail équivaut à demander à une personne végétarienne de mettre ses convictions éthiques entre parenthèses de 9 à 5.

L'argument du « sacrifice raisonnable » équivaut ainsi à l'imposition d'une façon de croire parmi d'autres, d'une forme de « rectitude religieuse ». L'acceptation d'un seul mode de religiosité légitime impliquerait une compréhension appauvrie de la liberté de conscience et de religion. Bien vivre ensemble dans une société diversifiée exige non seulement d'accepter la diversité religieuse, mais aussi la pluralité des formes d'expérience religieuse. Il est vrai que certaines personnes religieuses pratiquantes considèrent ne pas être tenues de respecter un code vestimentaire particulier. Cela ne nous autorise pas pour autant à conclure que le port d'un signe religieux n'est pas protégé par la liberté de conscience et de religion. La finalité de la liberté de conscience et de religion est de nous permettre de déterminer par nous-mêmes, dans les limites du raisonnable, quels sont les convictions et engagements qui nous permettent de donner un sens à notre vie. C'est pour cette raison que la Cour suprême du Canada a retenu une conception dite « personnelle et subjective » de la liberté de religion⁷.

⁶ Katia Gagnon, « Signes religieux : “Ça fait partie de mon identité” », *La Presse*, 11 septembre 2013 [en ligne] : <http://www.lapresse.ca/actualites/national/201309/11/01-4688126-signes-religieux-ca-fait-partie-de-mon-identite.php>.

⁷ *Syndicat Northcrest c. Amselem*, [2004] 2 R.C.S. 551.