



Le Centre consultatif des
relations juives et israéliennes

MÉMOIRE SUR LE PROJET DE LOI 21 : LOI SUR LA LAÏCITÉ DE L'ÉTAT

Mémoire présenté
à la Commission des institutions
de l'Assemblée nationale le mardi 7 mai 2019

Table des matières

Introduction	2
L'interdiction de porter un signe religieux et les dérogations aux chartes des droits et libertés	3
Un flou juridique contre-productif	5
Droits acquis	7
Les exemptions patrimoniales	8
Conclusion	9

Introduction

Ce mémoire du Centre consultatif des relations juives et israéliennes (CIJA) a pour objectif d'expliquer l'opposition de la communauté juive institutionnelle du Québec au projet de loi 21 : *Loi sur la laïcité de l'État* (PL21). Le CIJA a pris position relativement à toutes les initiatives législatives en matière de laïcité, en plus d'intervenir lors de toutes les consultations particulières qui ont pu avoir lieu en lien avec de telles initiatives.

Le CIJA est en faveur d'un Québec pluraliste et respectueux de sa diversité intrinsèque, mais où la culture majoritaire forme néanmoins la base de la culture commune. Nous croyons aussi que le Québec a jusqu'à maintenant réussi de manière exemplaire à trouver le juste équilibre entre la référence identitaire de la majorité et le pluralisme culturel qui enrichit notre société. Nous estimons que la politique de convergence culturelle adoptée en 1981 par le gouvernement de René Lévesque devrait continuer de guider les politiques d'intégration québécoises.

Dans cette foulée, nous soutenons un modèle de laïcité qui soit propre au Québec, c'est-à-dire une laïcité souple correspondant à l'émancipation tranquille qu'a connue la société québécoise par rapport à l'Église, plutôt que l'adoption d'un modèle de laïcité issu d'une séparation conflictuelle de l'État et de l'Église.

Depuis que le rapport de la Commission Bouchard-Taylor a recommandé en 2008 l'interdiction du port de signes religieux pour certains agents de l'État, le CIJA a adopté comme position de principe que les atteintes aux droits et libertés fondamentaux qu'un tel interdit entraînerait ne sont pas proportionnelles à l'objectif de réaffirmer la laïcité de l'État québécois.

Nous avons défendu cette position lors du débat sur le projet de loi 60 *Charte affirmant les valeurs de laïcité et de neutralité religieuse de l'État* et c'est celle que nous continuons de défendre aujourd'hui relativement au PL21, bien que nous reconnaissons que celui-ci témoigne d'une volonté de compromis en n'étendant pas l'interdit du port de signes religieux à l'ensemble de la fonction publique et du secteur parapublic.

Cela dit, nous nous inquiétons particulièrement du flou juridique et de l'ouverture à l'arbitraire qui sont susceptibles de découler de plusieurs des dispositions du PL21. Bien que le législateur dise vouloir souhaiter « clore » le débat sur la laïcité en adoptant le PL21, nous craignons qu'au-delà de l'interdit du port de signes religieux, la mise en œuvre du PL21 soit à la source de nombreux litiges, à moins que le projet de loi ne fasse l'objet d'amendements importants.

Enfin, le recours à titre préventif à la clause dérogatoire constitue une source d'inquiétude supplémentaire, le gouvernement n'ayant pas encore fait la démonstration que la réaffirmation de sa conception particulière de la laïcité était à ce point urgente qu'elle justifierait de restreindre l'exercice de droits et libertés fondamentaux garantis par les chartes québécoise et canadienne des droits et libertés de la personne.

L'interdiction de porter un signe religieux et les dérogations aux chartes des droits et libertés

Le PL21 offre une double justification à l'interdit du port de signes religieux, soit la nécessité de respecter le principe de laïcité « en fait et en apparence » et le besoin « d'établir un devoir de réserve plus strict en matière religieuse à l'égard des personnes exerçant certaines fonctions ».

Ces prémisses ne nous paraissent pas fondées sur une preuve préalable de l'existence d'une menace démontrée à la laïcité de l'État québécois justifiant des mesures attentatoires à la liberté de religion et à l'égalité dans l'accès à des emplois de la fonction publique et du secteur parapublic.

D'une part, la laïcité des institutions étatiques et publiques du Québec est une réalité politique et sociologique solidement établie depuis la Révolution tranquille, d'autant qu'elle s'appuie sur un robuste consensus politique et social. Autrement dit, cette laïcité est un *fait* déjà avéré, et non pas un projet inachevé comme on le prétend en certains cercles. D'autre part, aucune preuve ne permet de conclure que l'exercice des fonctions ciblées par le PL21 révèle un quelconque manque de réserve en matière religieuse ou que des personnes portant des signes religieux aient jamais fait preuve de partialité religieuse dans l'exercice de leurs fonctions, pas plus, du reste, que l'on ne dispose de preuve que des personnes ne portant *pas* de signe religieux n'aient *jamais*

fait preuve de partialité découlant de leurs convictions religieuses, et encore moins de prosélytisme. En fait, la neutralité religieuse de l'État et des institutions publiques, car c'est bien cela que les citoyens québécois attendent, ne repose pas sur les choix vestimentaires de ses agents, mais dans l'application égale et, partant, non discriminatoire des lois et règlements.

Nous reconnaissons bien sûr qu'aucun droit ou liberté n'est absolu et que la restriction d'un droit ou d'une liberté pour protéger d'autres droits ou libertés peut être légitime. Encore faut-il, toutefois, qu'une telle restriction soit proportionnelle à l'objectif poursuivi par le législateur et qu'elle réponde au besoin urgent de protéger d'autres droits et libertés. Or, c'est en vain que nous cherchons à identifier quel droit ou liberté serait en ce moment menacé et qui justifierait une restriction non négligeable de la liberté de religion. En fait, en l'absence de démonstration probante de toute menace concrète à la laïcité de l'État, nous estimons que bloquer l'accès à de nombreux postes à des Québécois arborant des signes religieux constitue non seulement une atteinte disproportionnée à leur liberté de religion et au droit à l'égalité dans l'accès à l'emploi, mais également à deux des quatre principes sous-tendant le concept de laïcité tel que défini par le PL21, à savoir, l'égalité de tous les citoyens et les libertés de conscience et de religion.

C'est pour cette même raison que nous déplorons le recours à la clause dérogatoire de la Charte canadienne des droits et libertés ainsi que la dérogation aux articles 1 à 38 de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne. Il est certes possible que de telles dérogations satisfassent aux exigences très minimalistes que pose le droit en vigueur au Canada et au Québec. Mais si le recours à de telles clauses a pour effet de soustraire des dispositions législatives à l'examen judiciaire pour affirmer plutôt la primauté du politique, on ne peut alors que regretter l'absence de justification politique valable à l'usage de tels outils juridiques. À notre avis, ni le « malaise » que peuvent ressentir certaines personnes à la vue d'un signe religieux, ni une volonté affirmée de « clore » un débat qui perdure ne sauraient se qualifier comme des justifications politiques valables.

Enfin, la désignation des fonctions ciblées par l'article 6 à l'annexe II du PL21 nous paraît incohérente puisqu'elle vise autant des fonctions dont les détenteurs exercent des pouvoirs coercitifs que des fonctions où aucun tel pouvoir n'est exercé. Le cas le plus flagrant est celui

des enseignants du système scolaire public qui ne sont ni des agents de l'État, ni investis d'une autorité coercitive au sens où on l'entend dans le cas des policiers. Pourquoi eux, et pas d'autres? Quelles sont les critères ayant mené à l'inclusion de telle ou telle fonction sur cette liste? Ce manque de clarté conceptuelle nuit à l'intelligibilité du projet de loi.

Un flou juridique contre-productif

Bien qu'il prône l'interdiction du port de signes religieux, le PL21 ne propose aucune définition de ceux-ci. Cette absence de définition est éminemment problématique puisqu'elle crée un flou juridique qui favorisera des interprétations arbitraires de la loi et compliquera considérablement son application, en plus de transférer à des gestionnaires de terrain vraisemblablement peu outillés pour le faire le fardeau de décider si un signe est religieux ou non. Cela n'est certes pas de nature à favoriser l'atteinte de l'objectif avoué du gouvernement de « clore » le débat sur la laïcité au Québec.

En effet, de nombreux symboles susceptibles d'être désignés comme ayant une signification religieuse par des administrateurs chargés d'appliquer la loi dans leurs institutions ont des connotations plurielles, voire aucunement religieuse. On pensera, notamment, à la Khamsa (aussi connue comme « main de Fatima » ou « main de Myriam »), très répandue chez les Juifs et les Arabes, qui peut connoter, selon son porteur, une identité nationale, culturelle ou religieuse, ou tout simplement faire office de porte-bonheur. Autre exemple, l'étoile de David, erronément perçue par plusieurs comme un symbole religieux, mais qui est en fait un symbole national du peuple juif, un peu comme la fleur de lys pour les Québécois. Or, interdire le port de bijoux à l'image de l'étoile de David serait assimilable à l'interdiction du port de bijoux représentant le lys. Veut-on vraiment en arriver là? On peut également penser à des accessoires, comme le fichu par exemple, qui peut avoir une connotation culturelle, religieuse ou n'être qu'un simple objet de mode. En outre, des manifestations de religiosité qui contredisent l'impératif de neutralité religieuse en apparence prôné par le PL21 ne tombent pas sous le coup de la loi. Ainsi, un juif hassidique qui voudrait enseigner dans une école publique n'aurait qu'à retirer sa kippa pour se conformer à la loi, mais demeurerait manifestement identifiable comme fidèle de la religion juive par sa barbe, ses papillotes et sa redingote noire. Il en irait de même pour le musulman pieux qui n'aurait qu'à retirer sa calotte, mais continuerait d'être identifiable

comme pratiquant de la foi musulmane par sa barbe, possiblement teinte au henné, et ses vêtements traditionnels. Comment, par ailleurs, distinguer une personne qui, pour des motifs esthétiques, se coiffe les cheveux de manière à avoir des « dreadlocks » (tresses multiples) de celle qui le fait parce qu'elle adhère à la foi rastafarienne? Sur ce plan, un argument, évoqué par certains depuis le dépôt du PL 21, selon lequel tout ce qui ferait partie du corps d'une personne visée par l'interdiction du port de signes religieux ne serait pas affecté par cette interdiction, ne tient guère la route. Non seulement une telle distinction n'a pas d'assise textuelle compte tenu du flou entourant le sens de l'expression « signe religieux », mais sa mise en œuvre opérerait en outre une discrimination entre les religions.

En fait, l'identification de signes religieux étant éminemment subjective et arbitraire, l'application de l'interdit du port de signes religieux le sera autant, ouvrant la porte à des interprétations litigieuses et à la prolifération de recours judiciaires contre des institutions publiques, recours qui ne seraient pas empêchés par les clauses dérogatoires puisqu'ils découleraient non pas d'une contestation constitutionnelle de la loi mais simplement de litiges quant au sens à donner à ses dispositions. Mais dans le même temps, si le gouvernement s'aventurait à définir les signes religieux, il porterait atteinte à la neutralité religieuse de l'État en s'immisçant dans des interprétations religieuses.

Au flou juridique régnant à propos de ce que constitue un signe religieux, s'ajoute l'imprécision entourant son cadre d'application et des sanctions qui pourraient y être afférentes. L'article 12 stipule que l'application de l'article 6 sur l'interdit du port de signes religieux « appartient à la personne qui exerce la plus haute autorité administrative » qui devra « prendre les moyens nécessaires pour assurer le respect des mesures qui y sont prévues ». En l'occurrence, aucune disposition du PL21 ne précise la nature des « moyens nécessaires » à employer pour assurer le respect de l'article 6, conférant ainsi aux administrateurs d'institutions un pouvoir arbitraire de légiférer relativement aux modalités d'application et de sanction de l'interdiction du port de signes religieux. On peut peut-être spéculer ici qu'un employé contrevenant à l'article 6 ne serait pas congédié sur le champ et que le droit du travail serait applicable, prévoyant un certain nombre d'avertissements avant l'imposition de la sanction finale de renvoi. Ainsi, des administrateurs, , sans expertise ou formation particulière pour identifier un signe religieux et

sans encadrement réglementaire pour déterminer les mesures applicables afin d'assurer le respect de l'article 6, devront prendre des décisions sur une base purement subjective et arbitraire, ouvrant la porte à des interprétations et des mesures potentiellement abusives, de même qu'à de graves incohérences dans l'application de l'article 6 d'une institution à l'autre.

Un texte de loi, surtout un texte qui affecte les droits fondamentaux des personnes, ne devrait pas être spéculatif. La sécurité juridique est un principe fondateur de tout État de droit: une loi doit être compréhensible et prévisible, ce qui sous-tend minimalement que les justiciables puissent raisonnablement connaître les sanctions auxquelles ils s'exposent s'ils violent une obligation légale. Or, dans l'état actuel du PL 21, les justiciables sont privés de leur droit de comprendre à quelles sanctions ils s'exposent en cas d'infraction à la loi. Le gouvernement doit impérativement remédier à cette source d'arbitraire.

L'annexe II du PL21 circonscrit de manière précise et apparemment exhaustive « les personnes visées par l'interdiction de porter un signe religieux dans l'exercice de leurs fonctions ». Or, les dispositions modificatives du PL21 prévoient des modifications à l'article 1 de la *Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse*. Cet article stipule que cette loi « affirme la neutralité religieuse de l'État afin d'assurer à tous un traitement respectueux des droits et libertés qui leur sont reconnus, incluant la liberté de religion des membres du personnel des organismes publics » et ajoute qu'« à cette fin, elle impose notamment aux membres du personnel des organismes publics le devoir de neutralité religieuse dans l'exercice de leurs fonctions ». La modification prévue par le PL21 restreint le droit, échéant aux membres du personnel d'organismes publics et découlant de la liberté de religion, de manifester publiquement leur foi par le port de signes religieux et réaffirme leur « devoir de neutralité dans l'exercice de leurs fonctions ». Nous craignons que cette modification puisse être interprétée comme une extension de la portée de l'article 6 à l'ensemble des employés de la fonction publique.

Droits acquis

Il est louable que le gouvernement ait pris à l'article 27 du PL21 des mesures de protection des droits acquis des personnes exerçant des fonctions ciblées par l'interdiction du port de signes religieux. En revanche, ces personnes perdent le bénéfice de cette clause si elles sont mutées ou

promues. Au-delà de la démobilisation que pareil avenir puisse provoquer chez des employés compétents et ambitieux, nous croyons que l'intention du gouvernement de mitiger les effets négatifs découlant de son projet de loi serait mieux servie si l'article 27 protégeait les individus, plutôt que la fonction. Nous recommandons donc que l'article 27 soit modifié de manière à ce que les droits acquis des individus continuent d'être protégés indépendamment de leur fonction et de l'organisation au sein de laquelle ils l'exercent.

Les exemptions patrimoniales

L'article 16 soustrait à l'application du PL21 « les éléments emblématiques ou toponymiques du patrimoine culturel du Québec, notamment du patrimoine culturel religieux, qui témoignent de son parcours historique ». Le 28 mars dernier, lors de sa présentation du PL21 en conférence de presse, le ministre Simon Jolin-Barrette avait à juste titre précisé que « ce patrimoine est multiconfessionnel ».

A titre de collectivité historique dont les racines au Québec remontent à deux siècles et demie, la communauté juive estime qu'il est primordial de reconnaître que le patrimoine culturel de toute société a une dimension évolutive, dynamique et plurielle. Des institutions publiques comme des hôpitaux ou des écoles dont le patrimoine historique comporte des symboles ou une architecture distinctive doivent être protégées de l'exigence de neutralité religieuse « en apparence ». Nous recommandons par conséquent que l'article 16 soit modifié pour préciser que le caractère pluriel du patrimoine culturel religieux du Québec est multiconfessionnel.

Conclusion

Le CIJA soutient la neutralité religieuse de l'État et la laïcité qui garantissent la liberté de culte et de conscience et l'égalité de tous les citoyens. Toutefois, nous estimons que la neutralité religieuse de l'État est un devoir institutionnel et non individuel, le respect de la laïcité ne reposant pas sur l'apparence des agents de l'État. En droit québécois, toute loi restreignant les droits et libertés individuels doit reposer sur la démonstration probante qu'elle répond à un besoin social réel et urgent, lequel peut notamment avoir trait à la protection d'autres droits ou libertés. Or, nous ne sommes pas convaincus que le législateur ait fait cette démonstration et réitérons notre opposition à l'interdiction du port de signes religieux, dont l'atteinte aux droits et libertés fondamentaux n'est pas proportionnelle à la réaffirmation de la laïcité établie de l'État québécois. Nous estimons à cet égard que le retrait des enseignants des catégories de fonctions ciblées par l'article 6, constituerait un compromis judiciaire et contribuerait à accroître l'acceptabilité sociale du PL21 au-delà des clivages politiques et identitaires marquant notre société. En effet, bien que nous ne soutenions pas la position que les personnes qui, comme les policiers ou les gardiens de prison, exercent des fonctions étatiques coercitives et qui, à ce titre, sont autorisées à sanctionner formellement le non-respect des obligations légales des citoyens ne puissent agir de manière « neutre » du seul fait qu'elles portent un signe religieux - d'autant que l'expérience ailleurs au Canada et dans d'autres pays ne révèle aucun problème à cet égard -, nous reconnaissons tout de même que l'opinion contraire, selon laquelle l'apparence de neutralité religieuse revêtirait une importance particulière pour ce type d'agent dans la mesure où elle inciterait à accroître la confiance en son impartialité, n'est pas déraisonnable. Aussi peut-elle servir de base à un compromis honorable.

Enfin, nous sommes d'avis que les dispositions centrales du PL21 relatives à l'interdiction du port de signes religieux sont vagues et insuffisamment précises et que leur application conférerait aux administrateurs d'institutions publiques un pouvoir discrétionnaire tellement excessif qu'il mènerait à l'arbitraire. Dans sa présente mouture, le PL21 provoquera inévitablement des interprétations et des mesures abusives et pavera la voie à de graves incohérences dans l'application de l'article 6 d'une institution à l'autre, tout cela minant l'État de droit qu'est depuis longtemps le Québec. Il est essentiel que le PL21 soit modifié afin que ses dispositions, ses mécanismes d'application et son régime de sanctions soient cohérents et compréhensibles.