

# MÉMOIRE SUR LE PROJET DE LOI 21 SUR LA LAÏCITÉ

## PRÉSENTÉ À LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

**LE MAI 8 MAI 2019**

**Par Gérard Bouchard, professeur émérite**

**Université du Québec à Chicoutimi**

### **Remarques introductives**

J'aimerais d'abord exprimer tout mon respect envers les personnes qui ont un avis différent du mien sur le projet de loi. Mais c'est un projet qui, à mes yeux, soulèvent d'importantes difficultés.

Le principe sur lequel j'appuie mon évaluation du projet est le suivant. Je vois dans la notion du droit et son incorporation dans les régimes démocratiques l'une des plus grandes avancées de nos sociétés. Je suis profondément attaché aux droits humains (individuels et collectifs) et c'est pourquoi il me semble qu'on ne peut pas restreindre ou supprimer un droit fondamental sans pouvoir invoquer un motif supérieur – ordinairement un autre droit.

Je crois aussi très pertinente l'initiative du gouvernement d'ériger officiellement la laïcité au rang de valeur fondamentale du Québec. L'énoncé des quatre principes définissant la laïcité me semble constituer un important progrès par rapport aux définitions antérieures proposées par

l'État. Enfin, je partage la volonté du gouvernement de mettre un terme à nos débats sur la laïcité et les signes religieux, débats qui durent depuis une vingtaine d'années au Québec. Je crois cependant que la solution proposée pour y arriver se heurte à plusieurs difficultés. En voici une brève présentation.

## **I/ Sur les principes**

L'argumentation supportant le projet fait souvent référence à la séparation de l'État et de l'Église. On sait que ce principe établit la séparation des pouvoirs entre ces deux entités de manière à ce que l'une n'empiète pas sur les prérogatives de l'autre. On doit alors se demander si ce principe est compromis par le port de signes religieux chez les employés<sup>1</sup> de l'État, et plus particulièrement chez les enseignants. Affirmer que le principe de la séparation institutionnelle entraîne une interdiction de porter des signes religieux me paraît comporter une grande part d'arbitraire. Le droit fondamental d'exercer et de manifester sa religion devrait donc ici prévaloir.

Une autre argumentation fait intervenir le principe de la neutralité de l'État en matière de religion. Mais encore une fois, il me semble que c'est en laissant à ses employés la liberté de porter ou non des signes religieux que le principe de la neutralité est vraiment respecté.

Enfin, le premier Considérant du projet de loi réfère au « parcours historique spécifique » du Québec en matière de religion. On fait sans

---

<sup>1</sup> La forme masculine est ici employée en un sens générique.

doute ici allusion au rapport difficile que les Québécois francophones ont développé avec le catholicisme, résultat des excès commis par l'Église au cours de notre histoire ancienne et récente. Mais ce sentiment négatif, bien que fondé, justifie-t-il de s'attaquer aux droits des personnes adhérant aujourd'hui à une religion quelconque?

## **II/ Sur le fond du projet**

Comme je l'ai indiqué, il est légitime de restreindre ou de supprimer un droit (même fondamental) si on peut arguer d'un motif supérieur reconnu par les tribunaux, en accord avec notre charte. C'est ce qui est arrivé en 1976 avec la loi 101 : il y allait de la survie du Québec francophone québécoise. Je rappelle que la Cour suprême du Canada a elle-même reconnu que les objectifs de cette loi étaient légitimes.

Dans le cas du projet 21 et de l'interdiction touchant les enseignants, des motifs de ce genre auraient pu être invoqués à la condition de prouver, par exemple, que :

- Le port d'un signe religieux s'accompagne d'un prosélytisme;
- Il entrave la démarche pédagogique;
- Il entraîne une forme d'endoctrinement chez les élèves;
- Il traumatise des élèves;
- Il engendre des conflits qui perturbent le milieu de travail.

Mais dans le cas présent, aucun de ces motifs ne peut être invoqué car aucun n'a été démontré sur la base de données empiriques rigoureuses.

### **III/ Sur les modalités d'application**

Ici, une première difficulté concerne l'identification des signes à interdire. Des chercheurs ont démontré qu'il existe actuellement un très large éventail de symboles qui peuvent tout aussi bien revêtir ou non un sens religieux chez les personnes qui les portent. L'identification des contrevenants posera donc un problème, en plus de porter atteinte à la vie privée : voudra-t-on interroger les personnes pour les obliger à déclarer le sens qu'elles attachent aux symboles qu'elles affichent? Le projet de loi est silencieux sur ce point.

Une deuxième difficulté naît de l'imprécision qui règne quant à l'organisme ou au personnel qui seront responsables de l'observance de la loi. Quelques hypothèses contradictoires ont été mises de l'avant par des porte-parole gouvernementaux sans que la question ne soit tranchée.

Une troisième difficulté est liée à l'aspect des sanctions. Ici encore, on est dans l'imprécision. Par exemple, plusieurs citoyens ont été surpris en mars dernier d'apprendre, par la bouche du ministre responsable, qu'il ne prévoyait pas de sanction<sup>2</sup>. Le texte actuel du projet de loi (article 12) semble contredire cette déclaration tout en laissant subsister une part d'imprécision. Comment faut-il comprendre les premiers mots de cet

---

<sup>2</sup> Le 28 mars 2019, la Presse canadienne rapportait une déclaration du ministre Simon Jolin-Barrette à l'effet qu'il n'avait prévu aucune sanction pénale financière ou administrative à imposer aux contrevenants.

article (« *Il appartient* à la personne qui exerce la plus haute autorité administrative...)? En vertu de cette formule, est-ce que cette personne responsable a l'obligation d'agir ou est-ce qu'elle a la faculté d'agir ou non?

Contrairement à ce que nous avons pu entendre par la voie des médias, ces difficultés ne relèvent pas de « questions théoriques » ou de « questions de journalistes ». Elles touchent au contraire à des dispositions essentielles et souvent complexes dont dépend le sort d'une loi.

Une quatrième difficulté vient de ce que le projet de loi ne s'étend pas aux écoles privées, pourtant largement financées par l'État. Cette exception inclut les écoles privées religieuses, là où, peut-on présumer, le port des signes religieux est le plus répandu. On s'interroge sur les raisons qui justifient cette exclusion.

Une cinquième difficulté touche à la clause dérogatoire. Au cours des dernières semaines, on a fait valoir que le recours à cette clause serait une pratique presque banale puisque les gouvernements québécois l'ont fréquemment utilisée. Mais on ne dit pas que ces recours étaient souvent motivés par la nécessité de mieux protéger les droits de certains citoyens. Or, cette fois-ci, c'est exactement le contraire : elle servira à supprimer un droit fondamental. Le gouvernement engagera ainsi le Québec sur une voie périlleuse.

Je note aussi que l'article 16 introduit une disposition importante concernant le patrimoine culturel du Québec, mais sans que cette notion ne soit précisée. Or, on sait les vives controverses qu'elle a provoquées au cours des dix dernières années, faute d'une définition claire.

Enfin, je relève à l'Annexe II que le projet de loi va plus loin que la recommandation du Rapport de la Commission Bouchard-Taylor concernant le port de signes religieux chez les agents de l'État autorisés à exercer un pouvoir de coercition. Comment se justifie l'interdiction frappant diverses catégories de personnel qui n'exercent pas ce type de pouvoir, notamment les arbitres, les shérifs, les greffiers, les avocats et les notaires?

#### **IV/ Sur les effets secondaires**

Dans l'évaluation de la pertinence du projet de loi, il importe de porter attention à ses effets sociaux.

-Sur les personnes visées. Elles appartiennent en grande majorité à des minorités ethnoculturelles et à des groupes d'immigrants. Or, ces personnes comptent souvent parmi les plus vulnérables de notre société. En plus, plusieurs d'entre elles sont déjà stigmatisées culturellement et victimes de discrimination. Il faut craindre que l'adoption de la loi 21 accentue ces phénomènes en discréditant officiellement le port de signes religieux. Rappelons que les crimes haineux, dont sont victimes les membres des minorités, sont déjà en hausse au Québec. Ainsi, au lieu de favoriser l'égalité (ce qui est l'un de ses objectifs), la loi augmentera les inégalités.

-Sur les relations interculturelles. On peut déjà anticiper que les divisions créées par une telle loi et les vives protestations qu'elle va susciter affecteront la cohésion sociale. La loi aggravera les clivages qui se sont

creusés depuis quelques années entre la majorité et les minorités, dressant ces dernières contre la première. Elle aura aussi pour effet d'introduire un élément de radicalisation dans notre société.

-Sur l'image du Québec. Nous devons vivre pendant quelques années –et peut-être davantage-- avec une vague de critiques et de condamnations venant de divers organismes internationaux de protection des droits de la personne. Notre image sera aussi malmenée dans les grands journaux du monde --une opération qui a déjà commencé dans le *New York Times*, le *Washington Post*, le *Monde* et *The Guardian*. Aux yeux de certains, cet aspect serait secondaire. Ce n'est pas mon avis. Je pense que ces dénonciations auront pour notre société plusieurs conséquences concrètes néfastes et durables, en compliquant notamment le travail de nos Délégations à travers le monde.

## **V/ Sur les avantages escomptés**

Enfin, en adoptant cette loi, le gouvernement croit mettre fin au vieux débat sur les signes religieux. C'est peut-être l'argument qui s'avère le plus efficace auprès de la population. Or, il est trompeur. Il est prévisible que la loi va au contraire relancer la controverse, en particulier dans la sphère juridique, mais également au sein de notre population. Si on en croit un certain nombre de juristes, même la clause dérogatoire fera l'objet de contestations devant les tribunaux.

## **VI/ Conclusions**

Je ne crois pas que ce projet mette en opposition, comme on l'a dit, les valeurs québécoises et les valeurs canadiennes. Le droit de pratiquer et de manifester sa religion est enchâssé dans la charte québécoise des droits et libertés à titre de droit fondamental. De même, le goût de la liberté et de l'égalité sont profondément enracinés dans notre culture politique. Ajoutons que le fait d'interdire à de jeunes professionnels la possibilité de faire carrière dans l'enseignement à cause de leur croyance religieuse ne s'accorde pas avec le sens de l'équité et de la compassion hérité de notre histoire.

Enfin, je crois utile de souligner que si le gouvernement se limitait à appliquer la recommandation du *Rapport* de la Commission Bouchard-Taylor sur les signes religieux, les principales difficultés que je viens de signaler seraient évitées. L'argumentation serait appuyée non pas sur l'autorité pédagogique du personnel enseignant mais sur le pouvoir de coercition conféré à certains agents de l'État --on parle ici du pouvoir d'exercer la violence physique contre des citoyens. Un projet de loi ainsi conçu aurait beaucoup plus de chances de passer le test du droit. Il ne serait donc pas nécessaire de recourir à la clause nonobstant.

En plus, on peut penser qu'il serait assuré d'un appui plus large dans la population et qu'il épargnerait à notre société une grande partie des divisions et conflits évoqués plus haut. Enfin, il entraînerait des effets négatifs très limités au plan de l'emploi, le port de signes religieux étant présentement marginal chez les agents concernés.



Des commentateurs en ont conclu que la mesure serait donc inutile. Ils ont tort. Il est en effet assuré que le problème se posera bientôt chez nous et dans un climat marqué de très fortes tensions. Pourquoi ne pas agir dès maintenant? En sortant le crucifix de l'Assemblée nationale, le gouvernement s'est déjà inscrit dans la logique du *Rapport*. Pourquoi ne pas l'épouser totalement?