



MÉMOIRE

de la Fédération des commissions scolaires du Québec

**sur le projet de loi n° 21
Loi sur la laïcité de l'État**

Mai 2019

« ... nul au Québec ne souhaite que la religion soit un facteur de division entre les personnes, les groupes et les régions. »

François Legault¹

¹ Dans les écoles publiques du Québec : une réponse à la diversité des attentes morales et religieuses, Mot du ministre, page 1, Gouvernement du Québec, 2000.

Document : 7422

Fédération des commissions scolaires du Québec

1001, avenue Bégon

Québec (Québec) G1X 3M4

Téléphone : 418 651-3220

Courriel : info@fcsq.qc.ca

Site : www.fcsq.qc.ca

INTRODUCTION

Ce mémoire présente au gouvernement la position de la Fédération des commissions scolaires du Québec, ci-après nommée la Fédération, sur le projet de loi n° 21 : Loi sur la laïcité de l'État.

L'histoire de l'éducation au Québec nous permet de constater que la question de la religion à l'école a fait l'objet de nombreuses réflexions collectives qui ont mené progressivement à des aménagements adaptés à l'évolution des mentalités et à l'émergence du pluralisme religieux.

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. 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. Aujourd'hui, le consensus social est en faveur du maintien de la neutralité des structures scolaires dans le respect des droits protégés par les chartes des droits et libertés de la personne.

Par son mémoire, la Fédération expose les difficultés d'application et les incohérences qui rendent ce projet de loi inapplicable **au réseau public de l'éducation québécois**.

PARTIE I LAÏCITÉ DE L'ÉTAT

L'article 2 du projet loi stipule que la laïcité de l'État repose sur quatre principes : la séparation de l'État et des religions, la neutralité religieuse de l'État, l'égalité de tous les citoyennes et les citoyens, la liberté de conscience et la liberté de religion.

Le projet de loi vise à affirmer la laïcité de l'État sans toutefois définir le concept **autrement que par l'énoncé de grands principes. Sans une définition claire de ce que constitue la laïcité de l'État, le projet de loi, tel que rédigé, ne peut être appliqué dans le réseau de l'éducation.**

Il ne faut pas confondre « laïcité de l'État » et « laïcité des individus ». Les manifestations individuelles d'une croyance religieuse ne contreviennent pas aux principes de laïcité de l'État. Les structures scolaires étant déjà neutres, l'individu ne doit pas être le véhicule d'affirmation du principe de laïcité de l'État.

La Cour Suprême du Canada enseigne qu'« un espace public neutre ne signifie pas l'homogénéisation des acteurs privés qui s'y trouvent. La neutralité est celle des institutions de l'État, non celle des individus »².

Les moyens déployés dans le projet de loi pour affirmer la laïcité de l'État nous apparaissent incohérents et inapplicables.

² *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, 2015 CSC 16, par. 74.

PARTIE II

LES INSTITUTIONS VISÉES

Le paragraphe 2^o du deuxième alinéa de l'article 3, conjugué avec le paragraphe 7^o de l'annexe I du projet de loi, prévoit notamment que dans le réseau de l'éducation, seules les commissions scolaires instituées en vertu de la Loi sur l'instruction publique doivent respecter les principes de laïcité de l'État énoncés à l'article 2. De ce fait, les établissements d'enseignement privés régis par la Loi sur l'enseignement privé, les centres de la petite enfance et les garderies subventionnées visés par la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance sont exclus de l'application du principe de laïcité de l'État.

La Fédération s'interroge sur la portée du champ d'application du projet de loi.

Bien que les établissements d'enseignement privés ne soient pas proprement dits des institutions gouvernementales, il n'en demeure pas moins qu'ils sont financés à 70 % par des fonds publics³. Qui plus est, le régime pédagogique applicable aux services éducatifs dispensés dans les établissements d'enseignement privés est le même que celui qui prévaut dans les établissements d'enseignement publics. Il est paradoxal qu'un État qui se veut laïque maintienne une laïcité variable. L'adoption du projet de loi, comme rédigé, crée une laïcité mixte selon le caractère public ou privé du milieu de l'éducation. Tous les élèves sont pourtant assujettis au même cadre pédagogique menant au même diplôme.

Cette contradiction existe également à l'égard des enfants de 4 ans qui fréquentent soit une classe préscolaire, un centre de la petite enfance ou une garderie subventionnée.

Les valeurs que le gouvernement veut défendre dans le projet de loi devraient s'appliquer de la même façon à tous les élèves du Québec, peu importe leur milieu 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, quel que soit leur statut.

³ *Rapport du comité d'experts sur le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires*, MELS, 2014, pages 128 et 168. En 2012-2013, 839 670 élèves étaient inscrits dans les commissions scolaires alors que 111 179 élèves fréquentaient les établissements d'enseignement privés subventionnés en formation générale des jeunes, soit 11,7 %. Selon cette étude, le taux réel de financement du privé est le suivant par ordre d'enseignement : 63,6 % au préscolaire, 63,9 % au primaire et 74,8 % au secondaire.

COMMENTAIRE N°1

L'adoption du projet de loi, comme rédigé, crée une laïcité mixte selon le caractère public ou privé du milieu de l'éducation.

Cette laïcité mixte se concrétisera également pour les enfants de 4 ans, selon qu'ils fréquentent une classe préscolaire, un centre de la petite enfance ou une garderie subventionnée.

PARTIE III

INTERDICTION DE PORTER UN SIGNE RELIGIEUX

3.1 FONCTIONS

Conformément à l'article 6 et au paragraphe 10^o de l'annexe II, le personnel enseignant, les directions et les directions adjointes d'établissement sont assujettis à l'interdiction de porter un signe religieux dans l'exercice de leurs fonctions. Le personnel non-enseignant n'est toutefois pas visé par cette interdiction.

La Fédération se questionne grandement sur les éléments retenus par le gouvernement pour justifier une telle interdiction uniquement à ces fonctions.

Dans ses déclarations, le gouvernement soutient que le personnel enseignant ainsi que la direction et direction adjointe d'établissement sont en position d'autorité face à l'élève. Or, le personnel non-enseignant tels les surveillantes et surveillants d'élèves, les éducatrices et éducateurs en service de garde, les psychologues, les psychoéducatrices et psychoéducateurs ainsi que les techniciennes et techniciens en éducation spécialisée, pour ne nommer que ceux-ci, sont concernés et impliqués dans la mission éducative et la réussite des élèves. Ils sont tous en position d'autorité et des modèles pour l'élève.

Qu'en est-il du stagiaire en enseignement dans une classe? Qu'en est-il du parent qui œuvre auprès des enfants dans une école alternative? Qu'en est-il du mandataire ou de l'entraîneur qui dispensent des services dans les programmes particuliers ou dans les activités parascolaires? Ces personnes se trouvent nécessairement en situation d'autorité, mais ne sont pas assujetties au projet de loi.

Il peut arriver que plusieurs membres du personnel de différentes catégories et corps d'emplois soient présents dans une même classe avec l'enseignante ou l'enseignant et interviennent auprès des enfants. À titre d'exemple, dans une classe de première année qui compte 18 élèves, l'un d'entre eux est handicapé et a besoin de l'aide d'un préposé, tandis qu'un autre élève présente un déficit d'attention qui requiert la présence d'un technicien en éducation spécialisée, et ce, en sus de l'enseignante. Les trois adultes pourraient être de confession religieuse différente et sont tous en position d'autorité.

Comment peut-on justifier qu'une surveillante ou un surveillant d'élèves ou qu'une éducatrice ou un éducateur en service de garde en charge d'un groupe de 20 élèves ne soit pas en situation d'autorité? Il y a certes une incohérence dans l'application concrète de cette disposition.

L'article 36 de la Loi sur l'instruction publique prévoit que l'école a pour mission, dans le respect du principe d'égalité des chances, d'instruire, de socialiser et de qualifier les élèves, tout en les rendant aptes à entreprendre et réussir un parcours scolaire. Cette mission n'est pas dévolue exclusivement au personnel enseignant, aux directions et directions adjointes d'établissement, mais elle est une œuvre collective impliquant tout le personnel enseignant et non-enseignant, et ce, de façon quotidienne.

En raison de ce qui précède, l'interdiction faite au personnel enseignant, aux directions et directions adjointes d'établissement de porter des signes religieux uniquement en raison de leur situation d'autorité ne peut se justifier. Cette interdiction est source d'iniquité entre les membres du personnel.

Parallèlement, le personnel enseignant, les directions et directions adjointes d'établissement du réseau d'enseignement collégial ne sont pas assujettis à l'interdiction de porter de signes religieux dans l'exercice de leurs fonctions. Doit-on conclure que les enseignants du réseau collégial ne sont pas en situation d'autorité devant les étudiants?

Une mise au point s'impose quant à la notion de situation d'autorité applicable en l'espèce.

Qui plus est, comment peut-on justifier que le personnel enseignant, les directions et directions adjointes du réseau collégial ne soient pas assujettis à l'interdiction alors que les mêmes fonctions exercées dans un centre de formation professionnelle ou un centre d'éducation aux adultes le sont?

Cette distinction est d'autant plus incohérente lorsqu'il est question des programmes DEP-DEC intégrés, où la formation professionnelle et la formation collégiale sont fusionnées pour l'obtention de deux diplômes.

L'objectif réel et le lien rationnel sont inexistant.

Faut-il rappeler que cette interdiction ne s'applique pas au personnel enseignant et aux directions d'établissement du réseau privé. Cette antilogie risque d'entraîner la perte

d'actuelles et futures ressources du système public d'éducation vers le système privé d'éducation. Dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre, cette situation est préoccupante.

L'interdiction du port de signes religieux ne répond pas à un objectif réel ni urgent : le port d'un signe religieux ne constitue pas une entrave à la démarche pédagogique de l'élève.

COMMENTAIRE N° 2

L'interdiction faite au personnel enseignant, aux directions et directions adjointes d'établissement de porter des signes religieux uniquement en raison de leur situation d'autorité ne peut se justifier. La mission de l'école est un travail collectif impliquant tout le personnel enseignant et non-enseignant, tous en situation d'autorité.

Une mise au point s'impose également quant à la notion de situation d'autorité applicable.

L'assujettissement à l'interdiction du port de signes religieux est établi selon que les fonctions sont exercées dans un centre de formation professionnelle, un centre d'éducation aux adultes, un cégep, une école du réseau public ou une école du réseau privé. La Fédération ne trouve aucune justification cohérente.

3.2 ÉTABLISSEMENT D'ENSEIGNEMENT

Le paragraphe 10° de l'annexe II fait référence à la notion « d'établissement d'enseignement ».

La Fédération s'interroge sur le sens que le gouvernement entend donner à cette notion. Il y a certes une divergence à l'égard de ce qui est annoncé dans l'espace public et de ce qui est entendu à ce titre dans la Loi sur l'instruction publique.

D'un côté, le gouvernement semble adjoindre exclusivement les écoles primaires et secondaires à la notion d'« établissement d'enseignement ». Or, suivant l'article 97 de la Loi sur l'instruction publique, les centres de formation professionnelle et les centres d'éducation des adultes sont des établissements d'enseignement. Une mise au point s'impose.

COMMENTAIRE N° 3

La notion « d'établissement d'enseignement » prévue au projet de loi n° 21 doit être précisée quant aux centres de formation professionnelle et aux centres d'éducation des adultes, eu égard aux dispositions de la Loi sur l'instruction publique.

3.3 DÉFINITION

Le chapitre II du projet de loi intitulé : INTERDICTION DE PORTER UN SIGNE RELIGIEUX ne comporte qu'un seul article qui prévoit ce qui suit :

6. « Le port d'un signe religieux est interdit dans l'exercice de leurs fonctions aux personnes énumérées à l'annexe II ».

L'interdiction du port de signes religieux est au cœur même du débat entourant le projet de loi n° 21. Pourtant, son contenu ne tient que sur une ligne. **L'absence de définition de ce que constitue un signe religieux rend l'application de cette disposition impossible.**

Certes, le niquab, le hidjab, la burka, la kippa, le kirpan, le turban Sikh ou le chapelet sont généralement reconnus comme des signes religieux. Par ailleurs, rien ne les distingue des autres signes ou accessoires à caractère religieux. Des boucles d'oreilles ou une breloque en forme de croix chrétienne seraient-elles considérées comme étant des signes religieux? Le chapeau noir et les mèches bouclées (papillotes) portés par les juifs orthodoxes sont-ils considérés comme étant des signes religieux? Un vêtement représentant la main de Fatima est-il un signe religieux? Un tatouage de la vierge Marie est-il un signe religieux? Une alliance de mariage est-elle un signe religieux? À toutes ces questions, autant d'individus répondront par l'affirmative que par la négative, et ils auront tous raison. En effet, la notion de « signe religieux » est subjective et définie pour chaque individu en fonction de facteurs et caractéristiques qui lui sont propres.

Il est inévitable que l'application de cette disposition poserait d'importants problèmes en matière de relations de travail. En l'absence d'une définition précise de la notion de « signe religieux », celle-ci fera l'objet de différentes interprétations et de contestations, ce qui engendrera des coûts importants, en plus de paralyser les instances décisionnelles. Comme rédigé, cette disposition ne peut s'appliquer de façon uniforme.

COMMENTAIRE N° 4

Dans sa version actuelle, l'article 6 du projet de loi est inapplicable. Il est impératif que le gouvernement définisse de façon précise la notion de « signe religieux ».

PARTIE V

RESPECT DES MESURES

L'article 12 du projet de loi prévoit que la personne qui exerce la plus haute autorité administrative prend les moyens nécessaires pour assurer le respect des mesures qui sont prévues au projet de loi.

La Fédération s'interroge sur les moyens qui peuvent être mis en place pour assurer le respect des mesures prévues dans le projet de loi, puisqu'aucune sanction n'est prévue. Il est indéniable que dans sa version actuelle, cette disposition s'avère une source de nombreux problèmes d'application.

Le principe de gradation des sanctions reconnu en droit du travail n'est régi par aucune loi. Ce principe veut que la sanction imposée par l'employeur doive être établie en fonction de la gravité du manquement de l'employé. Est-ce que la personne responsable d'assurer le respect des mesures prévues au projet de loi devra appliquer le principe de gradation des sanctions? Comment qualifier la gravité objective du port d'un signe religieux? Comment qualifier la gravité objective du port d'un signe religieux plutôt qu'un autre? Est-ce que le port d'un signe religieux plus apparent qu'un autre nécessite une sanction plus sévère? Est-ce que le port d'un signe ostentatoire est considéré comme un manquement plus grave pouvant entraîner un congédiement?

Un gestionnaire peut difficilement s'assurer du respect des mesures prévues au projet de loi si aucune balise ni sanction ne sont prévues.

Toutes les décisions et sanctions prises par une commission scolaire sur la base d'une notion subjective seront des sources de contestations et de griefs. L'application du projet de loi dans le réseau de l'éducation paralysera les instances décisionnelles et judiciaires, en plus d'engendrer des coûts considérables, et ce, au détriment du service à l'élève.

Afin d'assurer le respect des mesures qui sont prévues au projet de loi et une application uniforme et égalitaire de celui-ci, il est impératif que des mécanismes soient clairement établis par le gouvernement.

COMMENTAIRE N° 5

En l'absence de balises, de mesures d'application et de sanctions clairement établies et en l'absence d'une définition de ce que constitue un signe religieux, l'article 12 du projet de loi ne peut s'appliquer.

PARTIE VI

DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Suivant le paragraphe 5° de l'article 27 du projet de loi, le personnel enseignant, les directions et directions adjointes d'établissement qui étaient à l'emploi d'une commission scolaire, en date du 27 mars 2019, ne sont pas visés par l'interdiction du port de signes religieux, et ce, tant qu'ils exercent la même fonction au sein de la même commission scolaire. Cette clause a été qualifiée de clause de droits acquis par le gouvernement.

La Fédération s'interroge sur la possibilité de reconnaître des droits acquis fondés sur l'exercice d'une liberté fondamentale, telle la liberté de religion. Au-delà de la question juridique, nous sommes d'avis que la reconnaissance du droit de porter un signe religieux pour le personnel enseignant, les directions et directions adjointes d'établissement, doit être rattachée à l'individu et non à l'exercice de certaines fonctions au sein de la même commission scolaire.

Comme rédigé, les dispositions transitoires prévues au projet de loi sont impraticables dans le réseau scolaire.

En effet, l'enseignante ou l'enseignant qui était à l'emploi d'une commission scolaire, en date du 27 mars 2019, perdrait son droit acquis de porter des signes religieux dès lors qu'elle ou il occuperait un poste de direction ou de direction adjointe d'établissement, et ce, malgré qu'elle ou il demeure au sein de la même commission scolaire.

Très souvent, le personnel enseignant est appelé à remplacer une direction d'établissement pour une absence temporaire. Cette enseignante ou cet enseignant ne pourra bénéficier de droits acquis lorsqu'elle ou il réintégrera ses fonctions d'enseignante ou d'enseignant.

Au surplus, il est fréquent qu'une enseignante ou un enseignant cumule la fonction de direction d'établissement. Comment l'article 27 pourra-t-il s'appliquer dans le cas où l'enseignante ou l'enseignant a des droits acquis dans ses fonctions d'enseignement, mais n'en bénéficie pas dans ses fonctions de direction?

L'enseignante, l'enseignant, la direction ou la direction adjointe d'établissement qui était à l'emploi d'une commission scolaire, en date du 27 mars 2019, ne pourra occuper ces fonctions dans une autre commission scolaire sans perdre ses droits acquis.

Pourtant, dans tous les cas précités, le projet de loi conférait à ces personnes des droits acquis depuis le 27 mars 2019. Il y a certes une incohérence, puisque malgré le changement de poste ou de commission scolaire, ces personnes demeurent toutes à l'emploi d'une commission scolaire du réseau public de l'éducation.

Toutes ces situations seront des sources de griefs et de contestations judiciaires dans le réseau public de l'éducation et engendreront des coûts pour les commissions scolaires. Des sommes qui ne seront pas investies dans les services aux élèves.

Ainsi, bon nombre d'enseignantes, d'enseignants, de directions et de directions adjointes d'établissement seront un jour confrontés à effectuer le choix suivant : renoncer à un changement de fonction ou de commission scolaire et conserver leurs droits acquis ou changer de fonction ou de commission scolaire et perdre leurs droits acquis, sans toutefois pouvoir concilier les deux options.

Force est d'admettre que si le projet de loi est adopté comme rédigé, plusieurs aspirants à la profession enseignante pourraient renoncer à ce choix de carrière dans le réseau public de l'éducation.

COMMENTAIRE N° 6

L'iniquité et l'incohérence dans l'application des mesures transitoires rendent difficilement applicables les mesures prévues à l'article 27 du projet de loi dans le réseau public de l'éducation.

RECOMMANDATION

Considérant que le projet de loi n° 21 ne comporte aucune définition claire de la laïcité de l'État, il ne peut s'appliquer dans le réseau public de l'éducation;

Considérant que les établissements d'enseignement privés et publics ne sont pas assujettis aux mêmes règles;

Considérant que le projet de loi n° 21 crée une laïcité mixte pour les enfants de 4 ans, selon qu'ils fréquentent une maternelle, un centre de la petite enfance ou une garderie subventionnée;

Considérant que le projet de loi n° 21 interdit au personnel enseignant, aux directions et directions adjointes d'établissement de porter des signes religieux uniquement en raison de leur situation d'autorité;

Considérant que la mission de l'école est un travail collectif impliquant tout le personnel enseignant et non-enseignant, tous en situation d'autorité;

Considérant que la notion de situation d'autorité applicable n'est pas précisée au projet de loi n° 21;

Considérant que le projet de loi n° 21 établit l'assujettissement à l'interdiction du port de signes religieux selon que les fonctions de la personne sont exercées dans un centre de formation professionnelle, un centre d'éducation des adultes, un cégep, une école du réseau public ou une école du réseau privé sans justification cohérente;

Considérant la distinction faite par le gouvernement quant à la notion d'établissement d'enseignement prévue au projet de loi n° 21, laquelle n'est pas conforme aux dispositions de la Loi sur l'instruction publique;

Considérant que l'absence de définition de ce que constitue un signe religieux rend inapplicable le projet de loi n° 21;

Considérant l'absence de balises ou de mesures d'application et de sanctions dans le projet de loi n° 21 qui le rend inapplicable dans le réseau public de l'éducation;

Considérant que l'iniquité et l'incohérence dans l'application des mesures transitoires prévues au projet de loi n° 21 le rendent inapplicable dans le réseau public de l'éducation;

Considérant que le projet de loi n° 21, dans son ensemble, est inapplicable dans le réseau public de l'éducation;

RECOMMANDATION

La Fédération recommande au gouvernement que les commissions scolaires ne soient pas assujetties au projet de loi n° 21 : Loi sur la laïcité de l'État.

CONCLUSION

La Fédération constate qu'à ce jour, la question du port de signes religieux n'est pas une situation problématique nécessitant une intervention législative dans le réseau scolaire public.

Toutefois, l'absence de définition de ce que constitue un signe religieux et l'interprétation arbitraire qui en découlera, l'absence de dispositions quant aux mesures et sanctions applicables ainsi que l'incohérence résultant de l'application des mesures transitoires relatives aux droits acquis sont des éléments générateurs de contestations, ce qui aura pour effet de déstabiliser et de diviser le réseau public scolaire et ses milieux.

La mission de l'école qui est celle d'instruire, de socialiser et de qualifier les élèves est un travail collectif qui implique tout le personnel enseignant et non-enseignant d'une école et d'une commission scolaire. L'interdiction faite uniquement aux enseignantes, enseignants, directions et directions adjointes d'établissement, en raison de leur situation d'autorité, ne peut se justifier.

De plus, si le projet de loi est adopté, comme rédigé, nous assisterons à la création d'un système de laïcité mixte selon le caractère public ou privé du système d'éducation.

Les commissions scolaires doivent être soustraites de l'application du projet de loi puisque, dans les faits, son application est illusoire dans le réseau de l'éducation.

Nous espérons que le présent mémoire contribuera à la réflexion entreprise par la Commission des institutions, réflexion nécessaire afin de guider ses actions futures et maintenir le modèle actuel de l'école publique québécoise basé sur le dialogue et l'ouverture à la différence de l'autre.