



MÉMOIRE DE LA VILLE DE MONTRÉAL

Présenté dans le cadre du projet de loi n° 21 :
Loi sur la laïcité de l'État

Le 14 mai 2019

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION.....	5
2. UNE MÉTROPOLE OUVERTE ET INCLUSIVE.....	6
3. LE DÉFI DE L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE.....	7
4. MONTRÉAL, UN EMPLOYEUR INCLUSIF	9
5. MONTRÉAL PROACTIVE ET DÉTERMINÉE.....	10
6. CONCLUSION	12

1. INTRODUCTION

Le 28 mars 2019, le gouvernement du Québec a présenté le projet de *Loi sur la laïcité de l'État*. Il y précise des exigences de trois ordres, soit : le respect des principes de la laïcité de l'État, l'interdiction de porter un signe religieux pour les représentants de l'État et l'obligation de services publics à visage découvert. Ce projet de loi a aussi pour effet d'enchâsser le principe de la laïcité de l'État dans la *Charte des droits et libertés de la personne* (RLRQ, c. C-12) (ci-après « la Charte des droits et libertés ») et de modifier la *Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements pour un motif religieux dans certains organismes* (RLRQ, c. R-26.2.01) (ci-après « la Loi sur la neutralité religieuse de l'État »).

La Ville de Montréal salue l'initiative du gouvernement du Québec d'entendre les préoccupations des différents acteurs concernés. Toutefois, il ne s'agit pas d'un débat nouveau. En effet, se sont succédé au fil du temps plusieurs démarches de consultations, projets de lois et lois ayant pour objectifs d'aborder la question de la laïcité de l'État et du port de signes religieux. Mentionnons notamment en 2008 la *Commission Bouchard-Taylor*¹. Puis à partir de 2013, sous le gouvernement du parti québécois, le dépôt de la *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*². L'étude du projet de loi s'est toutefois interrompue à la suite de nombreuses séances de consultations générales à l'Assemblée nationale, en janvier et février 2014. En 2015, sous le gouvernement libéral, la *Stratégie sur la neutralité de l'État québécois, comprenant trois axes dont la Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements religieux dans certains organismes*³ a été présentée, puis sanctionnée en octobre 2017. L'application de l'article 10 de cette dernière est présentement suspendue puisqu'une cause est en attente d'audition à la Cour supérieure.

Compte tenu de son statut de métropole et de son caractère résolument cosmopolite, c'est essentiellement dans l'agglomération de Montréal que se jouent les défis de l'accueil et de l'intégration des nouveaux arrivants, mais aussi de la gestion et de la cohabitation harmonieuse de cette diversité. Montréal est également le lieu de résidence d'une grande majorité de Canadiens ayant une confession religieuse, à l'instar des autres métropoles canadiennes⁴.

¹ Rapport, Fonder l'avenir. Le temps de la conciliation, 2008, <https://www.mce.gouv.qc.ca/publications/CCPARDC/rapport-final-integral-fr.pdf>

² 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, 2013
<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-60-40-1.html>

³ Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodement pour un motif religieux dans certains organismes, <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-62-41-1.html?appelant=MC>

⁴ Statistique Canada, 2013, Les crimes haineux déclarés à la police en 2013, <http://www.statcan.gc.ca/pub/85-002-x/2015001/article/14191-fra.htm>

Ainsi, par le biais de ce mémoire, la Ville de Montréal souhaite prendre part à la discussion et porter à l'attention du gouvernement du Québec les enjeux et les impacts concrets que ce projet de loi aura pour la métropole. Nous présenterons aussi brièvement l'action et l'expertise municipale en matière d'accueil et d'intégration des nouveaux arrivants et plus largement d'inclusion et de participation citoyenne.

2. UNE MÉTROPOLE OUVERTE ET INCLUSIVE

La Ville de Montréal est une métropole cosmopolite qui s'est construite à travers une succession de vagues migratoires toutes plus riches les unes que les autres. Elles ont contribué à façonner le territoire et l'histoire de la métropole. Ainsi, chaque année, plus de 70 % de l'immigration internationale reçu par le Québec choisit de s'établir à Montréal. Ces données illustrent tous les enjeux que les villes, en tant que gouvernement de proximité, doivent relever pour favoriser la cohésion sociale et le développement de quartiers et de milieux de vie dynamiques et sains.

Montréal est une ville laïque dont l'action est fondée sur le respect des droits de la personne. Ce principe, de même que l'attachement de la métropole à la neutralité, ont été affirmés à plusieurs reprises, à la fois à travers des déclarations formelles, des énoncés de principes et des planifications administratives. Ils constituent aujourd'hui la trame sur laquelle la métropole fonde ses actions.

Depuis le 1^{er} janvier 2006, la Ville de Montréal dispose de la Charte montréalaise des droits et responsabilités⁵ qui prévoit un engagement mutuel de la population et de la Ville à concourir à une amélioration constante de cette dernière. Cette Charte porte sur les aspects de compétences municipales, complémentaires et non-concurrents à ceux inscrits dans la Charte canadienne des droits et libertés et dans la Charte des droits et libertés de la personne du Québec.

De plus, mentionnons qu'en 2013, le conseil municipal de la Ville de Montréal adoptait à l'unanimité une motion en faveur d'une laïcité inclusive. Ce principe fut réaffirmé en novembre 2015 par l'adoption d'une résolution du Conseil réitérant « son soutien aux objectifs universels prônés par une laïcité inclusive afin de construire un espace public qui soit à l'image du Montréal et du Québec du XXI^e siècle et qui rassemble les Montréalais et Montréalaises de toutes convictions et de toutes origines ».

La métropole partage l'importance qu'accorde le Québec à la laïcité de l'État. La Ville est toutefois d'avis que celle-ci n'est pas remise en question par les convictions ou le port de signes religieux de certains individus. De plus, Il n'existe pas de lien établi entre le port d'un signe religieux et le prosélytisme. Plusieurs lois et mesures administratives et juridiques, qui comportent une obligation d'agir d'une manière éthique, juste et impartiale ou qui balisent le travail des enseignants, juges et policiers, offrent une protection contre toute forme de prosélytisme et des modes de recours garants d'une neutralité et la laïcité de fait.

Dans cette perspective, Montréal estime que l'objectif de la laïcité et la neutralité religieuse de l'État ne doit pas se réaliser à l'encontre des libertés de conscience et de

⁵Ville de Montréal, Charte montréalaise des droits et responsabilités,
http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=3016,3375607&_dad=portal&_schema=PORTAL

religion. Bien au contraire, la neutralité de l'État doit favoriser la manifestation harmonieuse des croyances de ses citoyens.

Toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur un objectif législatif important et justifié, dans le cadre d'une société libre et démocratique. La Ville de Montréal estime que la nécessité des modifications importantes prévues à la Charte, par le biais de l'article 29 et 30 du projet de loi, n'est pas appuyée actuellement par des données probantes. De plus, cela va à l'encontre de la Charte montréalaise des droits et responsabilités. Cette dernière étant fondée sur l'engagement à combattre la discrimination, le profilage racial, la xénophobie, le racisme, le sexisme, l'homophobie, l'âgisme, la pauvreté et l'exclusion, lesquels sont de nature à miner les fondements d'une société libre et démocratique.

R1 : Que le gouvernement du Québec s'assure que le projet de loi n°21 n'entre pas en contradiction avec les principes fondamentaux des chartes québécoises et canadiennes.

3. LE DÉFI DE L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

L'intégration des personnes, incluant les nouveaux arrivants, est grandement tributaire de l'accès à un emploi qui leur permet de participer pleinement à la vie en société. À l'heure où la Ville et nos entreprises connaissent d'importants besoins de main-d'œuvre, Montréal fait des efforts considérables pour attirer les personnes immigrantes, mais également pour favoriser l'intégration en emploi de groupes plus vulnérables⁶.

La métropole est toutefois préoccupée par le message qu'envoie le projet de loi n° 21 quant aux possibilités d'intégration et de mobilité en emploi de certains individus, et ce d'autant plus en cumulant les impacts potentiels du projet de loi n° 9⁷, déposé un peu plus tôt cette année. Une nouvelle perception de la fonction publique, moins inclusive et moins ouverte, affecterait de manière négative l'image de marque de la Ville de Montréal, du Service de police de la Ville de Montréal, mais également du gouvernement du Québec, même pour des fonctions qui ne sont pas directement visées.

La Ville de Montréal considère qu'il est plus porteur de soutenir et de promouvoir les mesures concrètes développées en réponse aux besoins exprimés sur le terrain et visant à favoriser la pleine participation socio-économique de tous les Montréalais et Montréalaises, plutôt que de créer, par le biais de nouveaux obstacles à l'attractivité et à l'intégration en emplois des talents.

Le maintien de la cohésion sociale est fragile et nécessite un travail constant. La mise en œuvre de ce projet de loi fait craindre pour son maintien. En effet, la Ville de Montréal craint notamment une remise en question du sentiment d'appartenance des citoyennes et citoyens porteurs de signes religieux à la société québécoise, la croissance de préjugés concernant la capacité des personnes portant un signes religieux à exercer leur profession en toute neutralité, mais aussi la montée de comportements

⁶ Ex : Plan municipal d'emploi des jeunes des Centres jeunesse, Programme d'accès à l'égalité en emploi

⁷ Assemblée nationale, Loi visant à accroître la prospérité socio-économique du Québec et à répondre adéquatement aux besoins du marché du travail par une intégration réussie des personnes immigrantes, <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-9-42-1.html>

discriminatoires ou racistes et de problèmes de sécurité pour ces personnes dans l'espace public par exemple.

La Ville de Montréal a un riche parcours en droits humains et une longue histoire en lien avec la diversité, l'immigration et la protection des droits. À titre de gouvernement de proximité et dans les limites de ses responsabilités, le Ville reconnaît qu'elle a un rôle à jouer pour contribuer à la mise en œuvre des principes internationaux en matière de droits humains et respect des Chartes canadienne et québécoise. D'importants progrès ont été réalisés en ce sens au cours de 30 dernières années et ont permis d'assurer la cohésion sociale et le Vivre ensemble. Il s'agit d'un modèle qui fonctionne et que la Ville souhaite pouvoir continuer à mettre en œuvre.

Par ailleurs, bien que l'égalité entre les femmes et les hommes soit garanti par la Charte des droits et libertés de la personne, la Ville de Montréal constate que certaines mesures prévues dans ce projet de loi sont susceptibles d'avoir un impact négatif plus important pour certains groupes de la population, dont les femmes.

En 2017, le taux d'emploi de l'ensemble des hommes immigrants du principal groupe d'âge actif (86,5 %) n'était pas significativement différent de celui de leurs homologues nés au Canada (86 %). Toutefois, le taux d'emploi des femmes immigrantes est beaucoup plus faible que celui de leurs homologues nées au Canada (72 % contre 82 % en 2017), et leur taux de chômage presque le double (7,2 % contre 4,3 %). Cela illustre que les femmes immigrantes sont plus susceptibles de faire face à des obstacles persistants sur le marché de l'emploi.⁸ La Ville de Montréal appréhende le fait que l'article 6 du projet de loi ne se traduise par un accès encore plus limité aux femmes aux marchés de l'emploi.

Une analyse basée sur l'ADS+ permettrait de voir plus en détail les enjeux relatifs aux différents groupes et d'éviter que les hommes immigrants autant que les femmes ne soient perçus comme des groupes homogènes vivant une seule et même réalité.

R2: Effectuer une analyse différenciée selon les sexes (ADS+) des impacts connus et attendus du projet de loi, afin de s'assurer qu'il ne crée pas d'inégalités entre les femmes et les hommes.

R3 : Reconnaître et soutenir les démarches et outils déployés par la métropole visant à favoriser la pleine participation socio-économique de l'ensemble des Montréalais et Montréalaises, quelle que soit leur confession religieuse.

⁸ Statistique Canada, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/71-606-x/71-606-x2018001-fra.htm>

4. MONTRÉAL, UN EMPLOYEUR INCLUSIF

La Ville de Montréal, avec ses 28 000 employés, est le plus important employeur de la région métropolitaine⁹. Le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) est le deuxième service de police municipal en importance au Canada.

En tant qu'employeur, Montréal est préoccupée à l'effet que le projet de loi 21 fait fi de son autonomie en imposant des contraintes en matière de recrutement et de gestion du personnel, par le biais de l'article 6 visant l'interdiction de porter un signe religieux pour certaines personnes en position d'autorité.

La mise en œuvre de l'article 6 est problématique pour de multiples raisons. En premier lieu, le concept même de signe religieux n'est pas clairement défini. Sachant que Statistique Canada recensait déjà en 2011 plus de 108 religions¹⁰ présentes au Canada et que chacune d'entre elles est susceptible d'avoir un ou des signes religieux lui étant propre, l'identification même d'un signe religieux peut s'avérer une tâche complexe. Cela peut occasionner des situations d'iniquité et de conflit.

Tous les signes religieux, qu'ils soient visibles ou non sont ciblés par cette interdiction. Un droit acquis est prévu à l'article 27 du chapitre 6 du projet de loi pour certaines personnes portant un signe religieux afin qu'elles puissent conserver leur emploi. Toutefois, dans la mesure où aucune recension permettant d'identifier les personnes portant un signe religieux n'était disponible au moment du dépôt du projet de loi, notamment en ce qui concerne le personnel visé de la Ville de Montréal et du SPVM, cela vient compromettre la mise en œuvre de cette disposition. De plus, le gouvernement ne propose aucune solution pour permettre l'application de cette disposition. Pour la Ville de Montréal, l'instauration d'un processus d'inspections vestimentaires ou autres modes de contrôles du port de signes religieux n'est pas du tout réaliste et souhaitée.

De plus, le projet de loi ne prévoit aucune possibilité d'accommodement raisonnable pour le port de signes religieux. Or, plusieurs corps policiers au pays et ailleurs dans le monde ont déjà intégré des signes religieux dans leur uniforme et sans que cela n'altère la qualité des services rendus ou la sécurité des gens qu'ils servent. En outre, cette disposition ne tient pas compte des mécanismes internes de gestion des accommodements raisonnables développés et utilisés depuis plusieurs années par la Ville de Montréal¹¹, mais aussi par des instances officielles comme la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.

Pour sa part, la Ville de Montréal considère que la notion d'accommodement raisonnable est claire et que la jurisprudence en précise les limites et les cas d'application. Il apparaît donc pertinent de se questionner sur la nécessité d'interdire toutes possibilités d'accommodement dans une société en plein changement, ouverte et inclusive.

⁹ https://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=7257,73613588&_dad=portal&_schema=PORTAL

¹⁰ Statistiques Canada, Enquête nationale auprès des ménages de 2011 : tableau des données, <https://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/dp-pd/dt-td/Rp-fra.cfm?LANG=F&APATH=3&DETAIL=0&DIM=0&FL=A&FREE=0&GC=0&GID=0&GK=0&GRP=0&PID=105399&PRID=0&PTYPE=105277&S=0&SHOWALL=0&SUB=0&Temporal=2013&THEME=95&VID=0&VNAMEE=&VNAMEF>

¹¹ Ville de Montréal, Guide : L'accommodement raisonnable : pour un équilibre entre les droits et les responsabilités.

Enfin, la mise en œuvre de la majorité des dispositions présentées dans ce projet de loi incombe entièrement « à la plus haute autorité administrative »¹². Cette délégation apparaît nébuleuse étant donné la complexité de la mise en œuvre des dispositions présentées et de la lourdeur inhérente à la gestion des éventuelles contestations. À titre d'exemple, pour la métropole cela impliquerait minimalement l'élaboration d'outils d'accompagnements, de formation et d'interprétation de la loi, la révision de certains codes vestimentaires, de processus disciplinaires liés, etc.

Montréal est d'avis que la laïcité de l'État, de même que la qualité et l'objectivité des services rendus à la population n'est pas tributaire du port ou non d'un signe religieux. Un travail sur les biais, les préjugés et les stéréotypes s'avère plus constructif. À ce jour, il n'a jamais été démontré que des personnes portant des signes religieux sont moins impartiales et moins habilités à appliquer les lois.

5. MONTRÉAL PROACTIVE ET DÉTERMINÉE

Depuis plus de 25 ans, Montréal favorise, par ses actions et partenariats, la construction d'un tissu social et communautaire solide et le développement d'un sentiment d'appartenance à une collectivité diversifiée. Pour y parvenir, la Ville de Montréal soutient et déploie des programmes et des mesures sur l'ensemble de son territoire. Elle contribue notamment à l'intégration sociale et économique de tous ses résidents et à la lutte contre la discrimination¹³.

Exemples de mesures porteuses :

La politique de développement sociale de la Ville de Montréal : Déterminée à créer un mouvement en faveur de la cohésion sociale et de l'inclusion, par cette politique, Montréal s'engage à renforcer son action et son soutien dans toutes les sphères de la vie sociale. Il s'agit d'un engagement à développer une métropole où, à l'échelle des quartiers, des arrondissements et des villes liées, il fait bon habiter, vivre et construire ensemble l'avenir. Le renouvellement de cette politique est prévu pour l'été 2019.

Stratégie de développement économique 2018-2022 : Accélérer Montréal. Pour la métropole, la croissance de la richesse collective doit être inclusive et durable. Cette stratégie vise à ce que Montréal déploie pleinement son leadership afin de mettre en place les meilleures conditions d'émancipation économique pour tous et toutes et pour mobiliser ses partenaires locaux autour de ces enjeux.

La Station nouveau départ : Inspirée des meilleures pratiques déployées dans le monde, il s'agit d'un projet de centre de service intégré, cohésif et accessible qui regroupe les différentes instances gouvernementales régionales et locales concernées. Cette initiative s'inscrit en complémentarité directe avec les démarches du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion visant à améliorer la qualité de l'accueil et du soutien à l'intégration. Elle sera à terme l'un des principaux points de services à Montréal, avec la particularité d'offrir des services spécifiques et adaptés permettant d'accélérer le processus d'installation et d'intégration des nouveaux arrivants à Montréal.

Stratégie Montréal inclusive au travail : Le 18 février dernier, Montréal a convié une soixantaine de membres de la communauté d'affaires et des élus du Québec pour

¹² Projet de loi 21 : Loi sur la laïcité de l'État.

¹³ Mémoire de la Ville de Montréal dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi 60, p. 10

discuter de la Stratégie Montréal inclusive au travail. Cette démarche de sensibilisation, une mesure phare du Plan d'action de la Ville de Montréal en matière d'intégration des nouveaux arrivants, vise à mobiliser et à sensibiliser la société montréalaise autour des enjeux d'intégration des immigrants au marché de l'emploi. Il ressort de cet événement une volonté commune forte et l'affirmation claire que l'intégration économique des nouveaux arrivants, c'est l'affaire de tous.

Le programme d'accès à l'égalité en emploi : Ce programme vise notamment à augmenter l'embauche et les promotions de ces groupes : les femmes, les personnes handicapées, les autochtones, les minorités visibles et les minorités ethniques.

Guide Pour un équilibre entre les droits et les responsabilités¹⁴ : Ce guide vise notamment à fournir aux gestionnaires des outils pour rendre les emplois non traditionnels accessibles aux femmes, se sensibiliser aux questions d'accommodements raisonnables et de discrimination, mais également pour mieux tenir compte de la diversification des clientèles et du personnel au quotidien.

Il est primordial que la Ville de Montréal et le gouvernement du Québec poursuivent et intensifient leur collaboration pour permettre l'émergence et la mise en œuvre de projets novateurs comme ceux-ci.

R4: Soutenir et promouvoir la mise en place de mesures et d'outils visant la lutte à la discrimination, au profilage racial et au racisme de même que les initiatives visant le rapprochement interculturel, dans le but de favoriser un meilleur vivre ensemble.

¹⁴ Ville de Montréal, L'accommodement raisonnable, Pour un équilibre entre les droits et les responsabilités, Guide à l'intention des gestionnaires de la Ville de Montréal, 2007, http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/d_social_fr/media/documents/accommodementraisonnable.pdf

6. CONCLUSION

La question de la laïcité évolue dans le temps et alimente les débats populaires et politiques. Un tronc commun à l'ensemble de la population se dégage toutefois présentement, soit l'importance accordée à la laïcité de l'État et la nécessité de favoriser la mise en place de mesures visant une meilleure cohésion sociale. Ce sont les moyens proposés pour mettre en œuvre cette laïcité qui tendent à diviser et à polariser les différents acteurs de la société. Ainsi, dans ce contexte de tension, il importe de faire preuve de rigueur et surtout, en tant que gouvernement, de s'élever au-dessus du débat en proposant une vision rassembleuse et inclusive. Les mesures proposées doivent contribuer au bien commun.

Le projet de loi, tel que formulé aura des répercussions importantes et potentiellement néfastes pour plusieurs Montréalais et Montréalaises : dans leur quartier, en contribuant à exacerber le profilage et la discrimination. Dans leur milieu de travail, en créant des situations d'iniquité entre travailleurs et en limitant l'accès et les possibilités de mobilités professionnelles. Ainsi qu'auprès de groupes déjà vulnérables, tels que les nouveaux arrivants et les femmes, qui verront leurs chances de contribuer à la société québécoise réduite, s'ils affichent un signe religieux.

Il est de la responsabilité du gouvernement du Québec d'entendre, les acteurs du milieu directement touchés par ce projet de loi, dont la Ville de Montréal, d'étudier concrètement les impacts des mesures proposées, mais surtout de protéger les droits de l'ensemble des Québécois et Québécoises, quelle que soit leur confession religieuse. En ce sens, la Ville de Montréal réitère sa demande à l'effet que ce projet de loi ne doit pas faire exception et invite le gouvernement à lui faire passer le test des Chartes et des tribunaux.

Ce débat doit être porté de manière à favoriser une meilleure cohésion sociale et acceptation de l'autre. Il s'agit là d'un défi significatif. La Ville de Montréal souhaite poursuivre sa collaboration avec le gouvernement du Québec pour promouvoir une métropole et un Québec inclusif et ouvert.