Commission des relations avec les citoyens

Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi nº 52,
Loi permettant au Parlement du Québec de préserver le principe de la souveraineté parlementaire à l'égard de la Loi sur la laïcité de l'État

Mémoire

Par Patrick Taillon

Professeur à la Faculté de droit de l'Université Laval

Mardi 9 avril 2024

Assemblée nationale

Salle Louis-Joseph-Papineau

1. La dérogation et la préservation de la souveraineté parlementaire : un compromis historique essentiel à la compréhension du système canadien de protection des droits

L'ajout d'une disposition de dérogation, que l'on trouve désormais à l'article 33 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, relève d'un compromis historique essentiel ayant rendu possible le déblocage des négociations sur le rapatriement de la Constitution et l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Ces négociations, en cours depuis plus de cinquante ans, avaient pris forme dans les discussions quant à la redéfinition des rapports entre le Royaume-Uni et ses dominions au moment de l'adoption du *Statut de Westminster 1931.* Or, dans la nuit du 4 au 5 novembre 1981, et ce, sans la participation du Québec, des tractations de dernière minute ont permis au gouvernement de Pierre Trudeau de rallier à son projet de rapatriement de la Constitution la vaste majorité des provinces qui s'opposaient alors à l'insertion de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Le compromis qui en résulte témoigne d'un savant équilibre entre, d'un côté, le profond attachement à la tradition britannique et au modèle de souveraineté parlementaire à la Westminster et, de l'autre, la mise en place d'un système de protection des droits par un pouvoir judiciaire chargé de contrôler l'action des institutions étatiques. Ce choix historique du Canada en 1982 est souvent mal compris. Certains y voient un contrôle de constitutionnalité « faible », là où il faut, au contraire, souligner l'une des formes les plus perfectionnées et les plus achevées de conciliation et de pondération des pouvoirs et contrepouvoirs dans un État de droit autant attaché à la démocratie qu'à la primauté des droits.

En vérité, **l'existence d'une disposition de dérogation comporte plusieurs avantages.** Elle permet à la *Charte canadienne des droits et libertés*, à l'instar de la Charte québécoise et de la *Human Rights Act 1998* du Royaume-Uni, de s'inscrire parmi les systèmes de protection de la tradition du Commonwealth qui préservent un équilibre entre le pouvoir politique des parlementaires et le pouvoir judiciaire. À terme, elle favorise un certain dialogue entre les deux.

Au quotidien, l'existence d'une disposition de dérogation et le maintien d'une forme résiduelle de souveraineté parlementaire renforcent la légitimité démocratique du juge chargé du contrôle des droits, de même que l'acceptabilité sociale de ses décisions. En effet, dans un tel système, on peut difficilement reprocher au juge, gardien des droits, de « confisquer » le pouvoir et de se hisser au-dessus de la volonté des élus. Cette pondération de la primauté des droits et de la souveraineté parlementaire a l'avantage d'exposer à la fois le judiciaire et le politique à des contrepouvoirs. Ainsi, le juge échappe à la traditionnelle et constante préoccupation critique que l'on retrouve ailleurs, *Quis custodiet ipsos custodes* (qui me gardera de mes gardiens), dans la mesure où la disposition de dérogation offre un potentiel contrepoids politique à la jurisprudence. Ce contrepoids est, à son tour, lui-même soumis à un contrôle démocratique tous les cinq ans.

Si les élus sont capables d'erreurs ou d'excès, les juges et le pouvoir judiciaire le sont aussi. Les nombreux revirements de jurisprudence en témoignent : de l'aide médicale à mourir au Canada à la question de l'avortement aux États-Unis, le pouvoir judiciaire est humain. Il est capable de changer radicalement son point de vue et sa manière de définir des idéaux formulés en des termes généraux, tels que la vie, la liberté, l'égalité, etc. Le premier ministre Jean Chrétien l'a d'ailleurs souligné dans un discours prononcé en 1992, devant de jeunes délégués de son parti qui souhaitaient alors l'abrogation de l'article 33 de la *Loi constitutionnelle de 1982.* Selon lui, la disposition de dérogation demeurait nécessaire parce que les tribunaux — au même titre que les législateurs — peuvent commettre des erreurs :

> Elle [la dérogation] n'est pas aussi mauvaise que vous ne le pensez… Sans elle, vous abandonnez toutes les décisions aux mains de la cour. Si vous avez une bonne cour, aucun problème. Mais la Cour suprême peut faire des erreurs. Ce sont des juges. Ils sont nommés. Ce n'est pas un système parfait.

Le recours à la dérogation permet donc au Parlement du Québec de légiférer dans l'« intérêt supérieur » de la société. Contrairement aux tribunaux, dont le raisonnement s'inscrit dans le processus de résolution au cas par cas de litiges

particuliers et de maximisation des droits individuels, le Parlement reste, à ce jour, l'organe le mieux placé pour élaborer des compromis adéquats et susceptibles d'appréhender les multiples dimensions d'une réalité.

2. Le projet de loi nº 52 est politiquement opportun et juridiquement bien fondé afin de répondre à la jurisprudence canadienne

Le recours à la dérogation aux chartes n'est pas une fin en soi : il ne doit ni être valorisé ni condamné. Il faut se méfier des jugements *a priori* qui consistent à survaloriser ou à condamner — en toute occasion — le recours à cette disposition. Son usage doit surtout être consciencieux, méticuleux et scrupuleux. Après tout, il s'agit d'un procédé prévu par la Constitution, dont l'utilisation s'apprécie à la pièce, en fonction du mérite et de la pertinence des projets de loi ainsi adoptés.

Dans le cas présent, la dérogation demeure nécessaire afin d'échapper à l'interprétation uniformisante des tribunaux canadiens et de renforcer l'effet des autres procédés auxquels le Québec a eu recours pour inscrire son modèle de laïcité au sommet de la hiérarchie des normes.

2.1 Une jurisprudence uniformisante et peu ouverte à l'affirmation d'un modèle québécois distinct

La *Loi sur la laïcité de l'État* comprend une dérogation aux deux instruments de protection des droits et libertés que sont la Charte québécoise et la Charte canadienne. Certains soulignent que le recours à cette dérogation aurait pu attendre l'issue d'une éventuelle contestation de la constitutionnalité de la loi. Or, **nous disposons de plusieurs indices qui montrent qu'en l'état actuel de la jurisprudence, le modèle québécois de laïcité aurait vite été jugé incompatible avec le système canadien de protection des droits, fondé sur la primauté de la Charte canadienne.** Parmi ces indices figurent :

- **Le sort réservé à la loi nº 62**[1]. En effet, dans les jours qui ont suivi l'entrée en vigueur de cette loi, une décision préliminaire, confirmée par une seconde quelques mois plus tard, a immédiatement suspendu son application, et ce, avant même la tenue d'un débat contradictoire sur les questions de fond soulevées par la contestation[2]. Par ces ordonnances de suspension, et par un refus de laisser le temps à la loi de produire ses effets, les tribunaux ont, en quelque sorte, fait fi du nécessaire dialogue entre le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. Au mépris de la présomption de constitutionnalité des lois et du devoir de retenue du pouvoir judiciaire, ils ont privé le pouvoir législatif d'une légitime occasion d'agir dans l'intérêt général.

- Puis, dans leurs **motifs** à l'étape provisoire, les juges Nicole **Duval-Hesler et Dominique Bélanger, de même que le juge Marc-André Blanchard** dans sa décision de première instance, ont clairement révélé le sort qu'ils réserveraient au modèle québécois de laïcité si celui-ci n'était pas protégé par le recours à la dérogation[3].

Dans ces circonstances, seul l'emploi de la dérogation peut permettre de maintenir un modèle de laïcité propre au Québec, sur des bases conceptuelles raisonnables, mais différentes de celles du modèle canadien. Certes, ces dernières années, la jurisprudence canadienne a confirmé plusieurs restrictions à la liberté individuelle d'exprimer des convictions religieuses. La **Cour suprême du Canada tend à admettre plus fréquemment la validité et la raisonnabilité de certaines limitations à la liberté de religion.** Plusieurs décisions témoignent de l'amorce d'un nouveau virage jurisprudentiel :

---

[1] *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*, 41e légis., 1re sess., sanctionnée le 18 octobre 2017 (L.Q. 2017, c. 19 ; RLRQ c. 26.2.01).

[2] *National Council of Canadian Muslims (NCCM)* c. *Attorney General of Quebec*, 2017 QCCS 5459.

[3] *Hak* c. *Procureure générale du Québec*, 2019 QCCA 2145 et *Hak* c. *Procureur général du Québec*, 2021 QCCS 1466.

- *Law Society of British Columbia* c. *Trinity Western University*, [2018] 2 R.C.S. 293.
- *Ktunaxa Nation* c. *Colombie-Britannique (Forests, Lands and Natural Resource Operations)*, [2017] 2 R.C.S. 386.
- *S.L.* c. *Commission scolaire des Chênes*, [2012] 1 R.C.S. 235.
- *Alberta* c. *Hutterian Brethren of Wilson Colony*, [2009] 2 R.C.S. 567.
- *Chamberlain* c. *Surrey School District No. 36*, [2002] 4 R.C.S. 710.

À ce jour, cette amorce est néanmoins insatisfaisante, et ce, pour au moins quatre raisons :

1) Le refus de reconnaître une marge d'appréciation au Québec à l'intérieur du fédéralisme canadien pour établir son propre modèle de laïcité.

2) La persistance de la Cour suprême à conserver les mêmes critères d'appréciation qui l'ont amenée à préconiser une conception profondément subjective de la liberté individuelle de religion à l'origine de la crise des accommodements religieux au Québec.

3) L'interprétation uniformisée et neutralisée de la Charte québécoise, dans un rapport de subordination à la Charte canadienne.

4) La timidité avec laquelle les tribunaux ont interprété les efforts du Québec pour enchâsser son modèle de laïcité au sommet de la hiérarchie des normes.

Contrairement à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, laquelle reconnaît une marge d'appréciation nationale, la jurisprudence de la Cour suprême du Canada n'accorde, en ces matières, que très peu d'autonomie aux États membres de la fédération. Certes, dans le *Renvoi relatif à la Loi sur la Cour*

suprême (l'affaire *Nadon*), **la Cour suprême a reconnu « les valeurs sociales distinctes[4] » du Québec** — une formule habilement reprise dans les considérants de la loi 21. Néanmoins, **elle a toujours refusé d'en tirer la moindre conséquence dans l'interprétation de la liberté et de la neutralité religieuses**, de même que dans celle du multiculturalisme canadien. Ce manque de souplesse est la conséquence d'une **absence de « fédéralisme judiciaire** », laquelle restreint considérablement la capacité du Québec d'établir un équilibre des droits qui lui serait propre et adapté aux particularités de son expérience historique.

L'interprétation uniformisante des textes de la Charte canadienne et de la Charte québécoise contribue aussi à neutraliser toute forme de particularisme dans la protection et dans l'équilibre des droits. Même si les mots choisis diffèrent et que le contenu des droits est en apparence distinct, la Cour suprême a, depuis son célèbre arrêt *Ford*[5], systématiquement homogénéisé les deux textes, standardisé leur contenu et, évidemment, subordonné les instruments provinciaux de protection des droits à son interprétation de la Charte canadienne[6]. Encore récemment, à l'occasion de l'affaire opposant l'humoriste Mike Ward à la Commission des droits des droits de la personne et des droits de la jeunesse, la majorité de la Cour suprême affirmait :

> D'ailleurs, la jurisprudence de la Cour établit « qu'il ne faut pas se réfugier derrière des différences de terminologie pour conclure à des divergences fondamentales entre les objectifs poursuivis par les lois en matière de droits de la personne » et que, en conséquence, la *Charte québécoise* devrait s'interpréter « à la lumière de la *Charte canadienne* et des autres lois en matière de droits de la personne »

---

[4] *Renvoi relatif à la Loi sur la Cour suprême, art. 5 et 6*, [2014] 1 R.C.S. 433, par. 18, 49, 56, 57, 59, 69 et 104 (motifs majoritaires des juges McLachlin, LeBel, Abella, Cromwell, Karakatsanis et Wagner).

[5] *Ford* c. *Québec (Procureur général*), [1988] 2 R.C.S. 712.

[6] *Vriend* c. *Alberta*, [1998] 1 R.C.S. 493.

> (*Québec [CDPDJ]* c. *Montréal [Ville] ; Québec [CDPDJ]* c. *Boisbriand [Ville]*, [2000] 1 R.C.S. 665, par 46).[7]

La Cour suprême réaffirme ainsi sa constante volonté d'uniformisation et de subordination de la Charte québécoise à la Charte canadienne.

Soyons clair : **malgré les intentions du législateur au moment de l'adoption de la Charte québécoise, il n'existe pas véritablement de système québécois *autonome* de protection des droits et libertés.** Au-delà des différences que comporte le libellé des textes des deux chartes, il n'y a qu'un seul mécanisme de protection des droits, dominé par un pouvoir judiciaire centralisé entre les mains de la Cour suprême. L'ensemble des juges des cours supérieures y sont unilatéralement nommés par l'exécutif fédéral — sans consentement des provinces. À terme, ce sont toujours les mêmes juges qui accordent le même sens et la même portée à des textes pourtant différents et censés s'appliquer à des contextes sociaux distincts.

* * *

En somme, un usage approprié ou opportun de la dérogation doit idéalement reposer sur une lecture attentive de l'état de la jurisprudence et de l'attitude des tribunaux à l'endroit des objectifs et préoccupations des parlementaires. Dans le cas de la *Loi sur la laïcité de l'État,* plusieurs indices pointent vers un manque d'ouverture des tribunaux envers le modèle québécois de laïcité préconisé par les parlementaires et l'équilibre des droits qui en découle. Par une interprétation uniformisante et homogénéisée des chartes québécoise et canadienne, par son refus de reconnaître aux États membres de la fédération une marge d'appréciation significative ainsi que par une conception du multiculturalisme canadien imposant à l'État un devoir de valoriser l'expression des appartenances religieuses plutôt qu'un strict devoir de retenue et de neutralité, la Cour suprême a élaboré des solutions qui — bien qu'elles semblent convenir au reste du Canada — souffrent

---

[7] *Ward* c. *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse)*, 2021 CSC 43, par. 68.

d'un problème d'acceptabilité sociale au Québec. Dans ces circonstances, la dérogation s'impose comme un outil indispensable afin de contrebalancer la timidité avec laquelle les tribunaux interprètent les efforts du Québec d'enchâsser son modèle de laïcité au sommet de la hiérarchie des normes.

2.2 Le recours à la dérogation : un procédé, parmi d'autres, visant à affirmer le caractère fondamental et prépondérant de la loi

La Loi 21 intègre plusieurs procédés ayant pour but de garantir un rang privilégié au modèle québécois de laïcité dans la hiérarchie des normes.

Premièrement, la laïcité à l'école dispose de solides assises au sein même de la Constitution canadienne depuis l'adoption de la révision formelle de la Constitution de 1997[8]. Cette dernière soustrait le Québec à l'obligation de fournir un enseignement confessionnel. Certes, le terme « laïcité » ne se trouve pas nommément dans cette révision, mais il n'en est pas moins présent dans l'intention claire du pouvoir constituant. La révision épouse alors une procédure de modification bilatérale, impliquant les parlementaires du Québec et du fédéral.

Deuxièmement, le texte de la *Charte [québécoise] des droits et libertés de la personne* a été modifié à plusieurs reprises ces dernières années pour rendre de plus en plus explicite ce modèle québécois de rapport entre l'État et les religions. En 2005, dans l'esprit de la réforme de l'éducation et de la révision constitutionnelle de 1997, le Québec abroge le droit des parents de voir leurs enfants recevoir un enseignement religieux conforme à leurs convictions[9] dans les

---

[8] *Modification constitutionnelle de 1997 (Québec)*, TR/97-141.

[9] Le droit des parents « d'exiger que, dans les établissements d'enseignement publics, leurs enfants reçoivent un enseignement religieux ou moral conforme à leurs convictions » a alors été remplacé par leur droit à « assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs convictions ». La modification de la Charte québécoise en 2005 s'est opérée suivant les termes de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives de nature confessionnelle dans le domaine de l'éducation*, L.Q. 2005, c. 20, art. 13. Le tout n'est pas sans rappeler l'article 2 du Protocole nº 1 de la *Convention européenne des droits de l'homme* : *Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, STE nº 009, entrée en vigueur le 18 mai 1954.

écoles publiques. Puis, en 2008, une nouvelle disposition interprétative[10] sur l'importance de l'égalité des sexes lors de l'interprétation des droits fondamentaux est adopté dans la Charte québécoise. Celle-ci vise à sensibiliser les tribunaux canadiens à la nécessaire pondération des droits et à la protection contre des pressions communautaires en faveur de pratiques religieuses préjudiciables.

Au moment de l'adoption de la *Loi sur la laïcité de l'État*, les parlementaires québécois prennent aussi bien soin de modifier la Charte québécoise, à son préambule et à son article 9.1, afin d'y consacrer explicitement le principe de laïcité et de s'assurer que celui-ci soit pris en compte dans le processus juridictionnel de conciliation des différents droits et intérêts protégés par cette charte quasi constitutionnelle. Modifiés par les articles 18 et 19 de la *Loi sur la laïcité de l'État*, le préambule et l'article 9.1 de la Charte québécoise se lisent désormais ainsi :

> Considérant l'importance fondamentale que la nation québécoise accorde à la laïcité de l'État ;
>
> […]
>
> 9.1. Les libertés et droits fondamentaux s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de la laïcité de l'État, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec. [Nos soulignés]

La mention de la laïcité à l'article 9.1 de la Charte québécoise est particulièrement importante, car c'est cette disposition qui encadre le processus de justification des limites raisonnables pouvant être apportées aux droits et libertés.

Troisièmement, la Loi 21 bénéficie du même rang quasi constitutionnel que la Charte québécoise. Ainsi, l'importance de la laïcité dans l'affirmation de la spécificité du Québec est renforcée par le caractère prépondérant et supralégislatif qui lui a été consacré. Ce procédé permet au Parlement de donner préséance à certains textes sur les autres lois, à moins que le législateur ne manifeste expressément sa volonté d'y déroger. À cet égard, l'article 11 précise que la *Loi*

[10] *Charte des droits et libertés de la personne*, art. 50.1 ; *Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne*, L.Q. 2008, c. 15.

sur la laïcité de l'État doit prévaloir sur toutes les lois postérieures qui lui seraient contraires, sauf si le législateur manifeste explicitement sa volonté d'y déroger. Il en résulte, à l'instar de la Charte québécoise (article 52) ou de la *Human Rights Act 1998*[11] au Royaume-Uni, un texte au-dessus des autres lois du Québec, à moins d'une mention expresse à l'effet contraire énoncée par le Parlement québécois.

Autrement dit, en insérant la laïcité dans le catalogue des droits, valeurs et principes fondamentaux qui doivent être conciliés par les tribunaux lors de l'interprétation de la Charte québécoise, puis en octroyant à la *Loi sur la laïcité de l'État* le même rang que cette Charte, le Québec a fait de la laïcité et des droits qui en découlent des normes supralégislatives de type quasi constitutionnelles, à l'égal des autres droits et libertés garantis par l'article 52 de la Charte québécoise.

Quatrièmement, le législateur québécois a ajouté à la *Loi sur la laïcité de l'État* un long préambule destiné à inscrire cette loi parmi les textes les plus fondamentaux de l'ordre juridique québécois. À l'instar de la *Charte de la langue française*[12], la *Loi sur la laïcité de l'État* participe à l'affirmation des « caractéristiques fondamentales du Québec[13] ». Cette volonté d'affirmation se dégage tout spécialement de plusieurs considérants de son préambule :

> Considérant que la nation québécoise a des caractéristiques propres, dont sa tradition civiliste, des valeurs sociales distinctes et un parcours historique spécifique l'ayant amenée à développer un attachement particulier à la laïcité de l'État ;
>
> Considérant que l'État du Québec est fondé sur des assises constitutionnelles enrichies au cours des ans par l'adoption de plusieurs lois fondamentales ;

---

[11] *Human Rights Act 1998*, 1998 c. 42.

[12] *Charte de la langue française*, RLRQ c. C -11.

[13] Pour reprendre la terminologie de l'article 166 du projet de loi nº 96, *Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français* (dépôt du rapport de commission 22 avr.2022), 42e légis., 2e sess. (QC), lequel s'inscrit aussi dans la même optique.

> Considérant qu'en vertu du principe de la souveraineté parlementaire, il revient au Parlement du Québec de déterminer selon quels principes et de quelle manière les rapports entre l'État et les religions doivent être organisés au Québec ;
>
> Considérant qu'il est important de consacrer le caractère prépondérant de la laïcité de l'État dans l'ordre juridique québécois ;
>
> Considérant l'importance que la nation québécoise accorde à l'égalité entre les femmes et les hommes ;
>
> […]
>
> Considérant qu'il y a lieu d'affirmer la laïcité de l'État en assurant un équilibre entre les droits collectifs de la nation québécoise et les droits et libertés de la personne ;

La mention, au premier considérant du préambule, des « valeurs sociales distinctes » est d'ailleurs un clin d'œil explicite à la jurisprudence de la Cour suprême du Canada dans un avis portant sur la composition de la Cour suprême[14].

En somme, les procédés juridiques auxquels le Québec a eu recours dans l'exercice de son autonomie sont nombreux dans ce dossier. Après avoir modifié avec succès la Constitution du Canada en 1997 pour y enchâsser la laïcité de nos écoles, après avoir modifié à de multiples reprises la Charte québécoise, et après avoir inscrit le caractère fondamental et prépondérant de la *Loi sur la laïcité de l'État* en des termes clairs et explicites, le Québec a déployé tous les outils à sa disposition pour guider l'interprétation des tribunaux. Malgré cela, l'approche uniformisante des droits et libertés préconisée par les tribunaux canadiens rend également nécessaire le recours à la dérogation afin de protéger cette spécificité pourtant déjà affirmée au sommet de la hiérarchie des normes.

---

[14] *Renvoi relatif à la Loi sur la Cour suprême, art. 5 et 6*, [2014] 1 R.C.S. 433, par. 8, 49, 56-57, 59, 69 et 104 (motifs de la juge en chef McLachlin) et 145 (motifs du juge Moldaver, dissident).

3. Le renouvellement de la dérogation est nécessaire le temps de montrer — à l'usage — l'opportunité et la raisonnabilité de la loi

Le renouvellement de la dérogation proposé dans le projet de loi nº 52 est opportun et nécessaire afin de protéger l'autonomie du Québec et sa capacité à définir son modèle de laïcité. **Le projet de loi est court, clair et il cible un objectif précis. Il se limite strictement au renouvellement de la dérogation à la Charte canadienne, en évitant de tomber dans le piège d'une réouverture du débat de fond sur la manière d'organiser la laïcité de l'État au Québec. Rédigé ainsi, le projet de loi contribue à renforcer la paix sociale et l'acceptabilité de la *Loi sur la laïcité de l'État*, et ce, en assurant la constance et la stabilité requise dans un dossier aussi sensible.**

De la commission Bouchard-Taylor[15] à l'adoption de la Loi 21 en 2019, le débat sur l'encadrement des signes religieux chez les agents de l'État s'est prolongé sur au moins quatre législatures et autant de gouvernements. Ce débat a occasionné non seulement de vifs débats, mais il a également laissé des traces négatives ou stigmatisantes, notamment au sein des groupes minoritaires davantage affectés par les restrictions découlant de l'équilibre des droits préconisé par le modèle québécois de laïcité.

En matière de laïcité, comme en matière linguistique, si les débats préalables à l'adoption de la loi génèrent d'importantes divisions au sein de la société, l'application de la loi avec le doigté et la constance voulus est susceptible de procurer la stabilité nécessaire au renforcement de la paix sociale. Après tout, les intenses crises des années 1970 autour de l'adoption des premières lois linguistiques en témoignent : les débats sur l'élaboration de la loi produisent des divisions et des effets préjudiciables sur les relations entre le Québec et ses minorités bien plus profonds que l'application de la loi, une fois celle-ci adoptée.

---

[15] Gérard Bouchard et Charles Taylor, *Fonder l'avenir. Le temps de la conciliation*, Québec, Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles, 2008.

Dans son état actuel, le projet de loi nº 52 évite soigneusement le piège ou la tentation de profiter du débat sur le renouvellement de la dérogation pour en faire un peu plus ou un peu moins en matière de laïcité. **À notre avis, modifier le périmètre d'application de la loi afin d'ajouter ou de soustraire certaines fonctions au devoir de neutralité renforcée qu'exige la loi serait une grave erreur.** Cela replongerait le Québec dans un débat douloureux, affaiblirait le consensus autour de l'équilibre en vigueur, puis minerait la « paix sociale » qui commence à peine à s'établir sur ces questions.

Si l'on veut aspirer à une paix sociale en matière de laïcité semblable à la « paix linguistique » des années 1980 et 1990, la constance et la stabilité dans l'application de la loi s'imposent. **Dans l'éventualité où d'autres gestes doivent être considérés** pour renforcer le modèle québécois de laïcité, **il faut cibler davantage des actions complémentaires qu'une modification des normes adoptées en 2019.** À cet égard, quelques propositions méritent d'être rappelées :

- **L'adoption de loi et d'actions favorisant le développement d'une citoyenneté et d'une identité communes.** En guise d'illustration, la loi sur l'interculturalisme recommandée par le rapport de la commission Bouchard-Taylor se fait toujours attendre[16].

- **La mise en œuvre des politiques et de plans d'action gouvernementaux destinés à lutter contre la discrimination et la stigmatisation des minorités, en général, et des minorités religieuses, en particulier, est en outre indispensable afin d'assurer la promesse d'égalité effective dont est porteur l'article 2 de la *Loi sur la laïcité de l'État.***

[16] G. Bouchard et C. Taylor, *id*., p. 269, recommandation D2.

- **L'affirmation de la laïcité dans une codification de la Constitution du Québec serait aussi une occasion de mieux situer ce fondement par rapport aux autres principes constitutifs de l'État[17].**

Le dénouement de l'ambitieuse contestation judiciaire de la loi de 2019 compte également parmi les étapes importantes vers une paix sociale autour du modèle québécois de laïcité. À cet égard, la récente décision de la Cour d'appel rendue le 29 février dernier reconnaît le choix du Québec et son autonomie constitutionnelle de recourir à divers procédés juridiques — dont la dérogation — afin de donner à la laïcité un caractère fondamental et prépondérant dans l'ordre juridique québécois.

4. Des réformes à venir afin de mieux arrimer le droit parlementaire avec la récurrente question du renouvellement des dérogations

Dans un univers juridique où la jurisprudence relative à la Charte canadienne a des incidences sur l'ensemble de l'activité législative, le recours à la dérogation est un droit ayant vocation à occuper corrélativement une place importante. En effet, plus des tribunaux découvrent de nouvelles contraintes dans les Chartes, plus ils imposent des standards uniformes à respecter dans l'ensemble des provinces canadiennes, et plus s'intensifie le risque de décisions potentiellement excessives ou mal reçues auxquelles les différents législateurs souhaiteront répliquer par un emploi de la dérogation. Déjà, depuis 2019, les exemples de

[17] Le lien n'est pas toujours explicite entre la laïcité et l'adoption d'une telle Constitution, mais nombreux sont ceux qui y voient une occasion de rendre plus clairs et accessibles les principes, droits, valeurs et autres fondements de l'identité nationale commune. À titre d'exemple, alors qu'il commentait le rapport Bouchard-Taylor et ses suites en 2010, Michel Seymour n'a pas hésité à dresser un lien explicite entre le « no man's land constitutionnel » dans lequel le Québec est plongé et la crise des accommodements religieux qui a relancé la réflexion sur la laïcité. Selon Seymour, les commissaires ont raté l'occasion d'aller au bout de leur logique et de proposer le véritable remède au mal identitaire québécois : l'adoption d'une Constitution. Michel Seymour, « Une constitution interne comme remède au malaise identitaire québécois », dans Bernard Gagnon (dir.), *La Diversité québécoise en débat : Bouchard, Taylor et les autres*, Montréal, Éditions Québec Amérique, 2010, p. 223-244.

recours à la dérogation se sont accrus, notamment au Québec (Loi 96), en Ontario et en Saskatchewan.

Or, dans la mesure où le recours à la dérogation a vocation à s'installer durablement au menu des travaux parlementaires, il devient important de réfléchir à la manière dont s'organise procéduralement la délibération démocratique autour du renouvellement de ces dispositions de dérogation.

Afin d'éviter que la question du renouvellement ou du non-renouvellement tombe dans l'oubli, ou qu'elle soit analysée avec empressement en fin de législature, il y a lieu, à notre avis, d'adapter le droit parlementaire de manière à mieux encadrer cet exercice. Par une modification au règlement interne de l'Assemblée nationale, il serait opportun de prévoir :

- **Un moment unique et obligatoire, en début de législature, pour conduire un débat sur l'ensemble des dérogations — à la Charte canadienne et à la Charte québécoise.**

Un tel procédé permettrait **d'éviter deux situations regrettables. D'une part, il y a celle où les dérogations à la Charte québécoise (qui n'ont juridiquement pas besoin d'être renouvelées) tombent dans l'oubli et, d'autre part, celle où l'exécutif omet de saisir l'Assemblée de la question du renouvellement des dérogations à la Charte canadienne dans le but d'esquiver un débat ouvert et transparent sur ces questions.**

Un tel rendez-vous permettrait de regrouper l'analyse de l'ensemble des dérogations, afin de poser un regard plus global sur les choix des parlementaires. Après tout, il y a quelque chose d'un peu étrange et d'improductif pour cette Assemblée à renouveler, en 2024 et en 2029, la dérogation à la Charte canadienne dans la *Loi sur la laïcité de l'État*, puis de se livrer au même exercice, en 2027 et en 2032, pour l'équivalent dans la *Charte de la langue française*. À cette dispersion dans le temps s'ajoute le fait que les dérogations à la Charte québécoise, quant à elles, sont écartées de ces mêmes débats.

Sur le plan procédural, la modification du règlement interne de l'Assemblée pourrait rendre obligatoire la tenue d'un débat sur les dispositions de dérogation. S'en suivrait le vote d'une résolution parlementaire indiquant les dispositions de dérogation que les députés souhaitent voir renouveler durant la législature par l'adoption subséquente d'un projet de loi. Un tel débat pourrait être précédé du dépôt obligatoire, par le ministre de la Justice, des dispositions de dérogation à la Charte canadienne et à la Charte québécoise encore en vigueur. Le choix du moment pour tenir un tel débat est important. Considérant que le renouvellement de la dérogation à tous les cinq ans, sous le régime de la Charte canadienne, est intimement lié à l'exercice d'un contrôle démocratique, par l'élection des parlementaires, il serait logique et pertinent d'obliger l'Assemblée nationale à tenir ce débat sur le renouvellement des dérogations dans les 30 jours suivants le vote sur le discours d'ouverture de la législature.

Sans aucun doute, d'autres proposeront d'exiger une supermajorité des deux tiers de l'Assemblée nationale afin de renouveler les dispositions de dérogation. L'ajout d'un tel verrou, qui n'est pas requis par la Constitution canadienne, serait néanmoins une erreur. À l'instar des procédures de révision constitutionnelle qui intègrent la dissolution parlementaire et la tenue d'une élection dans le processus de révision de la Constitution, le renouvellement, tous les cinq ans, est déjà une forme de procédure spéciale, où la majorité requise est renforcée par l'épreuve du temps. Non seulement il n'y a pas lieu de cadenasser la part de souveraineté parlementaire dont dispose le Québec, mais une telle supermajorité ne serait d'ailleurs pas en soi une garantie de coopération transpartisane, dans la mesure où un parti politique peut constituer, à lui seul, une telle supermajorité. La composition de l'Assemblée nationale sous l'actuelle législature en est la preuve.

Il faut donc prioriser les encadrements procéduraux : débat obligatoire, transparent et, idéalement, en début de législature. Si l'étude du projet de loi nº 52 n'était pas le moment le plus favorable pour concevoir et adopter une telle réforme, il faut espérer que le prochain rendez-vous, celui du renouvellement de la dérogation qui découle de la Loi 96, soit l'occasion d'approfondir cette réflexion

sur les conditions procédurales suivant lesquelles les parlementaires québécois procèdent au renouvellement des dispositions de dérogation.