Avril 2025

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse

CCE-024M
C. P. PL 94
Laïcité dans le réseau de l'éducation

Le projet de loi n° 94,
Loi visant notamment à renforcer la laïcité dans le réseau de l'éducation et modifiant diverses dispositions législatives

Mémoire soumis à la Commission de la culture et de l'éducation

Document adopté à la 732.1re séance extraordinaire de la Commission,
tenue le 17 avril 2025, par sa résolution COM-732.1-3.1.1

[redacted]
Jean-François Trudel
Secrétaire de la Commission

Recherche, analyse et rédaction

Jean-Sébastien IMBEAULT, chercheur
Me Geneviève ST-LAURENT, conseillère juridique
Direction de la recherche

Collaboration à la recherche

Me Evelyne PEDNEAULT, conseillère juridique
Direction de la recherche

Révision de texte et mise en page

Sylvie DURAND
Direction de la recherche

Les recommandations de ce mémoire ont été approuvées par les membres de la Commission.

Philippe-André TESSIER, président
Myrlande PIERRE, vice-présidente responsable du mandat Charte
Stéphanie GAREAU, vice-présidente responsable du mandat Jeunesse

Habib EL-HAGE
Lizette GAUVREAU
Marie-Laure LECLERCQ
Sylvain LE MAY
Martine ROY
Anne-Marie SANTORINEOS
Bruno SIOUI
Nadine VOLLANT
Marjorie VILLEFRANCHE

À PROPOS DE LA COMMISSION DES DROITS

Mission et responsabilités

La Commission des droits de la personne a été constituée en 1976 par la *Charte des droits et libertés de la personne*. Son nom et sa mission actuels proviennent de la fusion, en 1995, de la Commission des droits de la personne et de la Commission de protection des droits de la jeunesse.

La Commission des droits est un organisme indépendant du gouvernement et remplit sa mission au seul bénéfice de la population et dans l'intérêt du public.

La mission de la Commission est d'assurer la promotion et le respect des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne*. Elle assure aussi la protection de l'intérêt de l'enfant ainsi que le respect et la promotion des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ). Elle veille également à l'application de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics* (LAÉE).

Table des matières

À propos de la Commission des droits i

Introduction 1

Commentaires préliminaires 2

L'expertise et les mandats pertinents de la Commission 9

La laïcité dans une perspective de droits et libertés 11

Un modèle de laïcité scolaire à réinscrire dans son parcours historique et dans une perspective des droits et libertés 14

1 La Charte : un cadre cohérent avec les objectifs du projet de loi 17

1.1 Le cadre de la Charte et des droits de l'enfant comme réponse aux situations révélées par les rapports d'enquête 17
1.2 Un recours à la disposition de dérogation qui interroge 22
1.2.1 La dérogation : un geste grave qui doit être justifié 22
1.2.2 L'opportunité de recourir à la disposition de dérogation 24
1.3 Une dérogation qui pourrait être évitée par le recours aux mécanismes de limitation interne de la Charte 25
1.3.1 Un mécanisme de justification des limitations législatives aux droits 26
1.3.2 Un mécanisme de conciliation pour résoudre les éventuels conflits de droits 28

2 Les limitations apportées à l'accommodement raisonnable pour les élèves 30

2.1 Quelques rappels essentiels au sujet de l'obligation d'accommodement raisonnable 30
2.2 La formalisation récente de l'accommodement raisonnable pour motif religieux dans les organismes publics 32
2.3 L'interdiction pour les élèves d'obtenir un congé religieux non prévu au calendrier civil 33
2.4 L'interdiction d'accommodement pour les restrictions alimentaires fondées sur un motif religieux 36
2.5 L'interdiction de mettre à disposition un local de l'école à des fins de pratiques religieuses comme la prière 37
2.6 Conclusion sur les interdictions proposées à certains accommodements pour motif religieux 41

3 L'extension de l'interdiction de port de signes religieux à l'ensemble du personnel scolaire 42

4 L'interdiction de toute conduite motivée par des considérations religieuses : une fausse piste pour lutter contre des comportements abusifs 49

Conclusion 53

Liste des recommandations 55

Introduction

Le projet de loi nº 94, *Loi visant notamment à renforcer la laïcité dans le réseau de l'éducation et modifiant diverses dispositions législatives* a été déposé le 20 mars dernier. Il vise à apporter différentes modifications à la *Loi sur l'instruction publique*[1] (LIP) et à la *Loi sur l'enseignement privé*[2] (LEP) afin de « renforcer la laïcité dans le réseau de l'éducation ».

Pour ce faire, il prévoit notamment de :

- préciser que le système scolaire public est fondé sur le respect des valeurs démocratiques et des valeurs québécoises, dont l'égalité entre les femmes et les hommes, ainsi que sur la laïcité de l'État ;
- confier à différents intervenants du réseau scolaire l'obligation de s'assurer du respect de ces valeurs et de la laïcité ;
- prévoir l'obligation pour les élèves et certains acteurs du monde scolaire d'avoir le visage découvert, notamment lorsqu'ils se trouvent sur les lieux mis à la disposition d'une école ;
- introduire l'obligation pour les élèves d'agir de manière à respecter l'égalité entre les femmes et les hommes et d'avoir une conduite exempte de toute forme d'intimidation ou de violence, motivée notamment par le racisme, l'orientation sexuelle, l'identité sexuelle ou de genre, l'homophobie, un handicap ou une caractéristique physique ;
- élargir l'interdiction de porter un signe religieux aux membres du personnel d'un centre de services scolaire ainsi qu'à certains prestataires de services, en prévoyant de préserver, sous certaines conditions, certains droits acquis ;
- exiger aussi que les propos, les comportements et les décisions des membres du personnel des centres de services scolaires et de toute personne appelée à dispenser des services soient guidés par la laïcité de l'État ;
- introduire l'obligation pour les centres de services scolaires d'adopter un code d'éthique et de déontologie applicable aux membres des conseils d'établissement des écoles et des centres ;
- instaurer différentes mesures visant un encadrement accru de la qualité des services éducatifs, en modifiant notamment les droits et obligations des enseignants et créant un comité sur la qualité des services éducatifs.

Le projet de loi prévoit en outre que certaines modifications qu'il apporte à la *Loi sur l'instruction publique* et à la *Loi sur l'enseignement privé* ont effet indépendamment de certaines dispositions de la *Charte des droits et libertés de la personne* et de la *Loi constitutionnelle de 1982*[3].

---

1 *Loi sur l'instruction publique*, RLRQ, c I-13.3 (ci-après « LIP »).

2 *Loi sur l'enseignement privé*, RLRQ, c E-9.1 (ci-après « LEP »).

3 PL 94, *Loi visant notamment à renforcer la laïcité dans le réseau de l'éducation et modifiant diverses dispositions législatives*, 43e sess, 43e lég, Québec (présentation, 20 mars 2025) (ci-après « projet de loi »).

En conférence de presse le 20 mars dernier, le ministre de l'Éducation, monsieur Bernard Drainville présentait ce projet de loi en réponse aux « dérives rapportées dans plusieurs écoles au cours des derniers mois », l'objectif étant que « les écoles du Québec restent des lieux d'apprentissage sains, sécuritaires et laïques pour nos élèves »[4]. Il affirmait également que l'école devait « être un lieu à l'abri des influences idéologiques ou religieuses, un lieu où la liberté de conscience et de pensée des élèves doit être respectée »[5].

D'emblée, la Commission tient à souligner que compte tenu des délais très courts, elle n'a pu faire une analyse exhaustive de l'impact de l'ensemble des modifications qui seraient introduites par le projet de loi. Elle limitera par conséquent ses commentaires à certains thèmes qui lui apparaissent plus centraux.

La Commission soutient les objectifs poursuivis par le projet de loi. Toutefois, elle estime que certains des moyens choisis pour les atteindre paraissent disproportionnés ou inadéquatement formulés pour répondre aux problèmes concrets et importants auxquels le projet de loi vise à répondre. Du point de vue de la Commission, le portrait de situation sur lequel se fonde le projet de loi demeure incomplet. Ces propositions surviennent alors que le Comité d'étude sur le respect des principes de la *Loi sur la laïcité* amorce ses travaux et qu'il devra remettre son rapport au gouvernement du Québec au plus tard le 20 août 2025[6].

En outre, la Commission tient aussi à exprimer d'importantes réserves sur le recours général et indifférencié à la disposition de dérogation. En effet, elle est d'avis qu'en s'appuyant davantage sur le cadre des droits de l'enfant et sur la Charte, et notamment sur ses mécanismes internes de limitation, le législateur pourrait atteindre pleinement les objectifs de protection de la sécurité physique et psychologique des enfants, dans un milieu éducatif de qualité, respectueux des valeurs démocratiques et dénué de toutes formes d'intimidation, tant pour les élèves que pour le personnel, sans porter indûment atteinte aux droits et libertés de la personne.

Commentaires préliminaires

La Commission a pris connaissance avec attention des enjeux soulevés lors des derniers mois dans certaines écoles au Québec et elle a analysé avec attention les rapports produits dans le contexte. D'emblée, la Commission déplore le « climat toxique » au sein de l'école Bedford qui a perduré sur une période de plus de 7 ans, et ce, au détriment du développement, du bien-être et des droits des élèves à majorité allophone qui fréquentent cette école du quartier Côte-des-Neiges à Montréal. Elle a également pris connaissance avec attention du rapport de vérification portant sur 17 écoles et des possibles enjeux de droits affectant notamment les enfants qui s'y seraient posés.

Il importe de souligner à cet égard que chaque enfant est titulaire de droits. Les décideurs doivent ainsi agir dans le respect de l'ensemble de ses droits et de son intérêt.

Or, il apparaît que plusieurs propositions du projet de loi nº 94, si elles étaient adoptées, pourraient compromettre l'exercice de plusieurs droits et libertés des élèves, du personnel de l'école et des centres de services de scolaires,

---

4 Conférence de presse de M. Bernard Drainville, ministre de l'Éducation, 20 mars 2025, en ligne : https://www.assnat.qc.ca/fr/actualites-salle-presse/conferences-points-presse/ConferencePointPresse-98743.html

5 *Idem*.

6 Cabinet du ministre de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration, « Création du Comité d'étude sur le respect des principes de la Loi sur la laïcité de l'État », 10 mars 2025, en ligne : https://www.newswire.ca/fr/news-releases/creation-du-comite-d-etude-sur-le-respect-des-principes-de-la-loi-sur-la-laicite-de-l-etat-853614990.html

ainsi que des personnes à contrat avec ces derniers. En effet, du point de vue de la Commission, diverses interdictions prévues sont de nature à porter atteinte à divers droits pourtant protégés par la Charte québécoise.

En effet, il importe de mesurer l'impact sur les effets qu'entraîneraient plusieurs interdictions proposées sur l'exercice réel de l'égalité de tous les citoyens et citoyennes et de la liberté de conscience et de la liberté de religion, deux principes de la laïcité que le projet de loi propose paradoxalement d'introduire à la LIP[7]. Ainsi, il semble incertain que l'objectif de « renforcement de la laïcité » au cœur du projet de loi soit atteint.

Plus encore, cet objectif de renforcement de la laïcité apparaît être en décalage avec la nature des constats accablants documentés par le Rapport Bedford :

> « Il y a absence de mécanisme efficace d'évaluation de la compétence des enseignants en cours d'emploi ;
>
> Globalement, le niveau de compétence des enseignants de l'école Bedford est inquiétant ;
>
> Le climat de l'école Bedford ne s'est pas amélioré malgré toutes les actions entreprises par le Centre de services scolaire de Montréal (CSSDM) ;
>
> Le CSSDM a perdu de vue la situation de l'école Bedford en cours de route ;
>
> Le CSSDM dispose d'une faible capacité à effectuer des suivis ;
>
> Les directions peinent à imposer des formations aux membres du personnel ;
>
> Certains enseignants cherchent à se dérober des mesures de surveillance. »[8]

De façon plus détaillée, le rapport d'enquête fait état de matières qui sont peu ou pas enseignées, de lacunes quant au respect du Programme de formation de l'école québécoise, d'un manque de vision pédagogique, d'une gestion de classe inadéquate fondée entre autres sur une discipline excessive, de difficultés d'apprentissage chez les élèves qui ne sont pas reconnues, d'un manque de collaboration avec les services professionnels chargés de dispenser des suivis pédagogiques aux élèves ayant des besoins particuliers, d'un haut niveau de formalisme dans les évaluations.

Au sujet de l'encadrement du personnel enseignant, le rapport souligne la non-utilisation du recours à la supervision pédagogique par les directions d'école devant l'incompétence de certains enseignants, l'absence de sanctions en cas de non-respect par l'enseignant de ses obligations[9], le peu de balises apportées à l'autonomie professionnelle et le refus de suivre les formations offertes aux membres du personnel. En somme, plusieurs outils inscrits à la LIP n'ont pas été utilisés par la direction d'école ou le CSS.

Il ressort aussi des enjeux documentés dans le rapport : des tentatives d'ingérence dans la gestion de l'école par des membres du personnel, les pressions possibles d'un organisme communautaire à caractère religieux du

---

7 Projet de loi, art 1.

8 Direction des enquêtes et Direction générale des affaires internes, *Administration, organisation et fonctionnement du Centre de service scolaire de Montréal et de l'école Bedford, Rapport d'enquête*, ministère de l'Éducation, 2024, à la p 1, en ligne : https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/education/publications-adm/rapport-reflexion-consultation/Rapport-enquete-Bedford.pdf (ci-après « Rapport Bedford »).

9 LIP, art 22.

quartier, ainsi que des tensions interculturelles entre deux clans d'enseignants, notamment au sujet de l'usage du français dans les aires communes.

Plusieurs des constats établis par le Rapport Bedford recoupent ceux du rapport du psychologue industriel pour le compte du CSSDM en 2021[10].

Le Rapport Bedford émet toutefois d'importantes mises en garde quant aux interprétations à donner aux causes du conflit, celles-ci étant idéologiques et pas nécessairement culturelles :

> « Les clans présentent des visions et des conceptions différentes de l'éducation, de la pédagogie et des relations avec les élèves. Ils présentent également des conceptions différentes de la démocratie, des relations avec la direction et du rôle de l'enseignant dans une école. Bien que le volet culturel puisse expliquer certaines de ces divergences d'opinions, puisque les clans ne sont pas divisés en fonction de la culture des individus qui les composent, les enquêteurs les ont davantage considérés comme des clans en opposition d'idéologies et de visions. »[11]

Il faut mentionner par ailleurs mentionner deux situations imputées à des enseignants de l'école Bedford, dont un cas de prière en classe durant le temps de pause ainsi qu'un cas d'ablution, qui sont soulevées. Les enquêteurs précisent cependant que « peu d'observation [leur] ont été rapportées [...] en lien avec les pratiques religieuses en présence d'élèves » et que « les événements identifiés ont été gérés par les directions en poste et [qu'il] ne semble pas y avoir eu de récidive par la suite »[12].

De plus, bien que la question des congés pour motif religieux dans cette école aurait « généré par le passé des inquiétudes au sein du CSSDM », en comparaison avec d'autres écoles, « aucune problématique particulière n'était associée à ces congés »[13]. Après vérification, on aurait toutefois distribué de façon trop « informelle » ces congés parmi les enseignants, au détriment des femmes qui seraient moins susceptibles d'en obtenir[14].

En réponse au traitement incivil ayant ciblé plusieurs femmes enseignantes de l'école, les enquêteurs affirment ne pas exclure « la possibilité que des femmes subissent de la discrimination en raison de leur sexe à l'école Bedford en raison des traitements qu'elles y ont subis, mais ils ne disposent pas d'une preuve suffisante en cette matière pour l'expliquer nécessairement par une question de genre »[15]. Notons en outre que des allégations rapportées par le rapport du psychologue industriel[16] et les médias concernaient aussi un « traitement différencié selon le sexe de l'élève »[17], en interdisant par exemple aux filles de jouer au soccer[18].

---

10 Chronos RH, *Analyse de climat, École Bedford, Centre de services scolaire de Montréal, Rapport de gestion*, 2021, à la p 20.

11 Rapport Bedford, *supra* note 8 à la p 6. Voir également : Chronos RH, *idem* aux p 2, 8-10, 17-19.

12 Rapport Bedford, *supra* note 8 à la p 66.

13 *Idem* à la p 66.

14 *Idem* à la p 66.

15 *Idem* à la p 67. Voir également : Chronos RH, *supra* note 10 aux pp 9 et 14.

16 *Idem* à la p 12.

17 Rapport Bedford, *supra* note 8 à la p 3.

18 Anne-Marie Lecompte, « "La loi sur la laïcité n'est pas respectée à l'école Bedford", selon Drainville », *Radio-Canada*, 22 octobre 2024.

Des considérations religieuses ne sont pas identifiées à titre de pistes explicatives dans le rapport soumis au ministre en juin 2024 ou dans le rapport du psychologue industriel de 2021[19].

Plus globalement, les dix recommandations du Rapport Bedford n'appellent pas à un encadrement de la diversité religieuse ou à un renforcement de la laïcité.

L'arrêté ministériel, du 10 octobre 2024, concernant les mesures de surveillance et d'accompagnement auxquelles il est ordonné au centre de services scolaires de Montréal de se soumettre ne contient pas non plus de constats relatifs à d'éventuelles entorses à la laïcité et ne mandate pas les accompagnateurs à rétablir la situation à ce sujet[20].

Le ministre Drainville a toutefois indiqué après la diffusion du rapport, le 11 octobre 2024, « avoir reçu un avis lui confirmant qu'à l'école Bedford "la question de la laïcité est posée" et "ses principes sont bafoués" »[21]. Nous ne disposons toutefois pas de détails supplémentaires sur la nature de ces atteintes.

Dans le débat public toutefois, le cas Bedford sera analysé et compris comme le fait d'un « clan dominant d'enseignants d'origine maghrébine — opposé à un autre groupe de la même appartenance — [ayant] pris sur lui d'adapter ou d'ignorer des pans du programme pédagogique pour lui insuffler des valeurs à mi-chemin entre le conservatisme culturel et le prosélytisme religieux au nom de l'islam »[22].

À la suite de la publication du rapport Bedford, l'autorisation d'enseignement de onze enseignants de cette école a été suspendue[23].

---

19 Chronos RH, *supra* note 10 aux p 21-22.

20 Ministre de l'Éducation, *Arrêté ministériel concernant les mesures de surveillance et d'accompagnement auxquelles il est ordonné au centre de services scolaires de Montréal de se soumettre*, 10 octobre 2024, en ligne : https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/education/publications-adm/rapport-reflexion-consultation/Arrete-ministeriel-Bedford.pdf Notons que le plan d'action des accompagnateurs de l'école Bedford ne formule pas de « propositions d'actions » à l'école et au CSSDM en lien avec cette question, mais prévoit « un rappel [à l'ensemble des membres du personnel] de la valorisation à accorder au respect de la laïcité et à la maîtrise du français dans le système éducatif » (p. 6) ainsi qu'une présentation de ces valeurs aux parents des élèves. Les accompagnateurs de l'école Bedford expliquent toutefois que « plusieurs de ces propositions dépassent ce cas de figure et pourraient fort probablement s'appliquer à d'autres établissements du CSS et peut-être même à d'autres établissements du réseau scolaire québécois. En effet, les questions de culture, de religion, de priorisation de la langue française, de charge de travail de la direction d'établissement, de "distance administrative" des services centralisés par rapport à l'école et de complexité de la convention collective sont autant d'éléments qui témoignent du caractère transversal des enjeux » (p. 2). C'est pourquoi le plan d'action va au-delà de l'école Bedford et suggère une modification législative qui introduirait à la LIP un « article interdisant toute manifestation ou activité d'ordre religieux dans l'école que ce soit pendant ou après les heures de classe » (p. 12). Jean-Pierre Aubin et Malika Abel, *Plan d'action. Arrêté ministériel du 10 octobre 2024*, en ligne : https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/education/publications-adm/rapport-reflexion-consultation/Plan-action-Education.pdf

21 Philippe Robitaille-Grou, « Non-respect en matière de laïcité : des vérificateurs envoyés dans 17 écoles du Québec », *Radio-Canada*, 14 novembre 2025 ; Anne-Marie Lecomte, *supra* note 18.

22 Brian Myles, « Agir sur trois fronts à l'école Bedford », *Le Devoir*, 25 octobre 2024.

23 Cabinet du ministre de l'Éducation, « École Bedford — Le ministre Drainville suspend les brevets des 11 enseignants visés par l'enquête », 22 octobre 2024.

Dans la foulée de ce rapport, des vérifications sont lancées dans trois autres écoles visant « le climat au sein de [celles-ci] ainsi que de possibles ingérences dans les instances de gouvernance »[24].

De plus, divers signalements ont été acheminés au ministre de l'Éducation concernant des manquements à la laïcité et à ses principes dans différentes écoles. En réponse notamment à ces informations, deux vérificateurs ont été mandatés par le ministre de l'Éducation et par le ministre responsable de la Laïcité, afin d'évaluer le respect de la laïcité dans 17 écoles de la province[25].

Selon le compte-rendu des vérificateurs, les signalements avaient trait aux locaux de prière, au port du voile par des membres du personnel et à la question des accommodements pour motifs religieux[26]. Le Rapport de vérification reconnaît pour l'essentiel que « pour la majorité des plaintes et signalements analysés par les vérificateurs, aucun manquement à la *Loi sur la laïcité de l'État* n'ait été constaté ». Le rapport précise aussi que « bien qu'aucun manquement n'ait été constaté, certaines plaintes s'avèreraient toutefois fondées, mais des correctifs avaient été apportés avant la visite des vérificateurs »[27].

Le rapport ajoute toutefois que l'exercice de vérification « a permis de constater certains enjeux »[28]. Notons que certaines des informations recueillies par les vérificateurs leur ont été transmises sans qu'ils les aient nécessairement observées d'eux-mêmes lors de leurs visites[29]. De même, comme ils le reconnaissent dans le rapport, certaines allégations leur ayant été rapportées n'ont pu être corroborées[30]. Néanmoins, parmi les principaux enjeux soulevés, on note :

- une enseignante ayant porté un bonnet de chimiothérapie pour tenter de se soustraire à l'interdiction de port de signe religieux ;
- entre une et quatre étudiantes portant le niqab dans une école et une quinzaine d'autres étudiantes de la même école portant le hijab ainsi qu'un masque d'intervention, ce qui, sans être contraire à la *Loi sur la laïcité de l'État*, poserait des enjeux de communication et aurait des effets sur les apprentissages ;
- une absence de procédure d'identification pour les élèves ayant le visage couvert ;

---

24 Isabelle Porter, « Le cas de Bedford mène à des enquêtes dans trois autres écoles », *Le Devoir*, 18 octobre 2024.

25 Cabinet du ministre de l'Éducation, « Place de la religion dans le réseau de l'éducation — 17 écoles du Québec feront l'objet de vérifications concernant le respect de la laïcité », communiqué, 14 novembre 2024, en ligne : https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/place-de-la-religion-dans-le-reseau-de-leducation-17-ecoles-du-quebec-feront-lobjet-de-verifications-concernant-le-respect-de-la-laicite-59535 ; voir aussi : ministère de L'Éducation, *Acte de désignation et mandat de vérification*, 15 novembre 2024, en ligne : https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/education/publications-adm/rapport-reflexion-consultation/Mandat-Bedford.pdf

26 Direction des enquêtes et Direction générale de la conformité, des enquêtes et de l'évaluation de programmes, *Vérification des mesures prévues à la Loi sur la laïcité de l'État, Rapport de vérification*, janvier 2025, aux pp 7-8, (ci-après « Rapport de vérification »), en ligne : https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/education/publications-adm/education/rapport-enquete/verification-mesures-prevues-Loi-laicite-etat-rapport-janvier-2025.pdf

27 *Idem* à la p 8.

28 *Idem* à la p 8

29 *Idem* aux pp 9, 20, 24 et 25.

30 *Idem* à la p 9.

- un groupe d'étudiants ayant été autorisé à prier dans le périmètre des lieux scolaires, en contravention de la directive ministérielle ;
- une absence de procédure uniforme pour le traitement des demandes d'accommodement ;
- un laxisme observé dans le traitement des demandes de congés religieux des membres du personnel ;
- des effets possibles sur la planification des enseignements lorsque plusieurs élèves d'une même classe s'absentent pour une fête religieuse ;
- une absence de formation obligatoire sur la laïcité ;
- un manque de documentation permettant aux directions d'école et aux membres du personnel de répondre aux situations complexes ;
- une absence de procédure ou de directive dans le réseau scolaire quant aux responsabilités découlant du respect de la *Loi sur la laïcité de l'État* ;
- des membres du personnel des services de garde, de l'aide à la classe, ainsi que des professionnels et intervenants qui portent des signes religieux, qui, sans être contraires à la *Loi sur la laïcité de l'État*, « semble créer une certaine incompréhension au sein du réseau scolaire, auprès des parents et des citoyens »[31] ;
- des questions plus difficiles à aborder en classe, dont celles portant sur l'égalité femmes-hommes, l'identité de genre et l'orientation sexuelle ;
- des enseignants utilisant une autre langue que le français entre eux, mais aussi devant les élèves.

Les vérificateurs ont par ailleurs proposé les cinq recommandations suivantes :

> « Effectuer un suivi auprès du Centre de services scolaire de Montréal (CSSDM) pour s'assurer que les mesures correctrices appropriées ont été prises et qu'il ne subsiste aucune contravention à la Loi sur la laïcité de l'État ;
>
> Clarifier les rôles et responsabilités en matière de laïcité dans le milieu de l'éducation ;
>
> Revoir la liste des personnes visées par l'interdiction de porter un signe religieux prévue à la Loi sur la laïcité de l'État ;
>
> Offrir un service-conseil actif destiné au milieu scolaire afin qu'il puisse obtenir des balises claires quant à ses obligations ;
>
> Prendre les mesures nécessaires pour déterminer, en s'assurant de tenir compte de la réalité spécifique du milieu de l'éducation, les accommodements pouvant être accordés en milieu scolaire et ceux ne pouvant pas être accordés, revoir les dispositions législatives afin que le milieu dispose des assises nécessaires pour intervenir et réévaluer les moyens disponibles pour statuer sur les situations qui n'auraient pas été prévues par les assises déterminées. »[32]

---

31 *Idem* à la p 13.

32 *Idem* à la p 27.

Sans remettre en doute la rigueur de la méthode employée, est-ce que l'échantillon d'écoles et d'intervenants ayant permis de documenter la situation ou même la nature des faits recueillis suffit pour proposer d'élargir de la sorte la liste de personnes visées par l'interdiction de porter un signe religieux à l'école ? Comment s'assurer par ailleurs que les « mesures nécessaires » auront été réellement prises par le législateur pour déterminer les accommodements qui ne pourront plus être accordés ?

Une réponse qui est fondée sur un portrait de situation incomplet

Selon la Commission, compte tenu des risques importants d'atteinte aux droits des élèves et du personnel qu'emportent ces avenues, un portrait de la situation plus complet précédant le dépôt du projet de loi aurait permis d'apporter des propositions mieux ciblées, à la fois par rapport aux enjeux réels qui se posent et par rapport au cadre des droits et libertés à respecter. Un portrait plus exhaustif fondé sur la réalité de terrain établie sur la base d'un échantillon représentatif d'écoles du Québec aurait permis de proposer des solutions mieux adaptées aux besoins des milieux.

À titre de comparaison, lors des importants travaux du Comité consultatif sur l'intégration et l'accommodement raisonnable en milieu scolaire, formé de représentants du milieu de l'éducation, des ministères et organismes publics, du milieu universitaire, des syndicats et du milieu communautaire, un sondage avait été administré auprès de l'ensemble des directions d'école du Québec, afin d'alimenter leur réflexion[33].

Or, le législateur a procédé autrement, en se basant largement sur le rapport de vérification portant sur un échantillon restreint de 17 écoles, en généralisant les constats à l'ensemble des établissements scolaires du Québec, et en optant pour l'introduction dans la LIP d'interdictions de type « mur à mur » qui ne seront pas sans conséquences sur l'exercice des droits et libertés de la personne, notamment pour les élèves. Cette liste d'interdictions rendront inopérants, pour plusieurs élèves, des pans importants du régime des droits et libertés, ainsi que le régime particulier d'accommodement prévu à la *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*, et tel que consacré par la *Loi sur la laïcité de l'État*.

La réponse proposée par le projet de loi, tant en matière de gestion des accommodements que d'interdiction des signes religieux, apparaît ainsi inadéquate au regard des constats accablants du rapport Bedford et à la lumière des enjeux soulevés dans le rapport portant sur 17 écoles. En plus de manquer de mesure, la réponse proposée par le projet de loi nº 94 apparaît mal visée avec son intention principale de « renforcer la laïcité ».

Comme présenté précédemment, à plusieurs égards, les enjeux soulevés dans les rapports consultés exposent probablement davantage des besoins en termes de compréhension et d'application de l'accommodement et de la *Loi sur la laïcité de l'État*.

Par exemple, sur la question de l'autocensure que s'imposeraient certains enseignants, qui n'aborderaient pas en classe le concept d'égalité entre les hommes et les femmes et l'identité de genre, la Commission désire rappeler que l'un des devoirs de l'enseignant en vertu de la LIP est de « prendre les moyens appropriés pour aider à

---

[33] Comité consultatif sur l'intégration et l'accommodement raisonnable en milieu scolaire, *Une école québécoise inclusive : dialogue, valeurs et repères communs*, *présidé par monsieur Bergman Fleury, Rapport présenté à madame Michelle Courchesne, ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport*, 15 novembre 2007 (ci-après « Rapport Fleury »).

développer chez ses élèves le respect des droits de la personne »[34]. Il faut ainsi s'assurer que des éléments centraux relatifs au cadre des droits et libertés de la personne ne sont pas contournés en classe de peur de heurter les élèves ou leurs parents. Le gouvernement a probablement un rôle à jouer pour contribuer à renforcer la posture de l'ensemble des enseignants à cet égard, afin que chacun d'eux se sentent habilité à traiter de ces aspects et, plus largement, de faire vivre le cadre de la Charte concrètement à l'école québécoise[35]. Cette approche est d'ailleurs conforme aux buts de l'éducation tels que le prévoit la *Convention relative aux droits de l'enfant*[36].

De là la nécessité d'offrir des formations continues et un accompagnement soutenu sur ces questions auprès du personnel de l'école. Ces solutions permettraient de mieux répondre à la singularité des questions qui se posent dans les milieux, en plus d'offrir davantage de garanties que les solutions mises en place seront le moins possible attentatoires aux droits.

Au lieu de réduire de façon précipitée la portée des droits des enfants, dont la pratique religieuse minoritaire implique par exemple un ou deux congés à l'extérieur du calendrier civil, ainsi que la portée de la liberté de religion de membres du personnel dont la pratique implique le port d'un signe religieux, des pistes de solutions plus proportionnées auraient très certainement pu être mises de l'avant, par exemple en accentuant la responsabilisation des décideurs du milieu scolaire. Le rapport Bedford donne d'ailleurs à voir de nombreuses situations où les décideurs scolaires n'ont pas toujours mis en application de manière effective les moyens prévus à la LIP pourtant à leur disposition.

Dans le même sens, près de deux décennies après le dépôt du rapport du Comité de consultation discuté à l'instant, plusieurs de ses recommandations, dont la diffusion « dans un court délai, [d'un] cadre de référence applicable à l'accommodement raisonnable et à l'ajustement volontaire »[37], n'ont toujours pas été mises en œuvre par le ministère de l'Éducation, à moins d'informations contraires. Il semble donc que le gouvernement n'a pas épuisé l'ensemble des moyens à sa disposition avant de proposer les différentes interdictions prévues au projet de loi. En agissant davantage dans une perspective préventive, il aurait possiblement pu éviter plusieurs des situations rapportées.

L'expertise et les mandats pertinents de la Commission

Au cours des cinquante dernières années, la Commission a développé une large expertise au sujet du droit à l'égalité, de la liberté de conscience et de religion, de l'obligation de neutralité religieuse de l'État, de l'obligation d'accommodement raisonnable et du port de signes religieux et, plus largement, de la place de la religion dans les institutions publiques[38].

---

34 LIP, art 22, au para 3°.

35 Voir notamment : Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire au comité de sages sur l'identité de genr*e, 2024, à la section. 7,2.

36 Comité des droits de l'enfant, *Observation générale nº 1*, Paragraphe 1 de l'article 29 : les buts de l'éducation, *Convention relative aux droits de l'enfant*, CRC/GC/2001/1, au para 19.

37 Comité consultatif sur l'intégration et l'accommodement raisonnable en milieu scolaire, *supra* note 33 à la p 45.

38 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire Consultations sur le programme d'études Éthique et culture religieuse*, 2020 ; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale, Projet de loi nº 21, Loi sur la laïcité de l'État*, 2019 ; Commission

Depuis 2010, elle a commenté plusieurs propositions législatives visant à encadrer, à des degrés divers, l'exercice de la liberté de religion. Dans ses commentaires, la Commission a toujours souhaité rappeler l'objet et la fonction de la Charte, ce formidable outil que s'est donné le Québec il y a 50 ans, et ce, pour lui donner toute l'impulsion nécessaire et pour garantir à tous et toutes une réelle égalité.

À ces différentes occasions, elle a formulé des recommandations sur la base de la Charte, mais aussi à partir de son patrimoine de positions (mémoires, études et avis), de la connaissance intime de la discrimination qu'elle a développée au quotidien à travers le traitement de ses dossiers d'enquêtes, de ses activités judiciaires et de l'accompagnement qu'elle offre aux décideurs à travers son service-conseil en matière d'accommodement raisonnable.

D'ailleurs, soulignons qu'au cours des 10 dernières années, la Commission, à travers ce service-conseil accompagnant les employeurs et gestionnaires, a traité 181 dossiers d'accommodement raisonnable fondés sur le motif « religion », ce qui représente environ 20 % de tous les dossiers traités durant cette période[39]. En comparaison, la proportion de dossiers d'accommodement sur la base du motif « situation de handicap et moyen pour y pallier » est de l'ordre de 60 % pour les mêmes années[40].

Elle a aussi développé, en 2012, un guide pour le traitement d'une demande d'accommodement[41], ayant inspiré à certains égards le contenu des *Lignes directrices portant sur le traitement d'une demande d'accommodement pour un motif religieux* que le gouvernement doit fournir aux organismes assujettis à la *Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État* et à la *Loi sur la laïcité de l'État*.

---

des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire à la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale — Projet de loi nº 40, Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaire*, 2019 ; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire sur le projet de loi nº 62, Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodement religieux dans certains organismes*, 2015 ; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi nº 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 ; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Commentaires sur le document gouvernemental Parce que nos valeurs, on y croit. Orientations gouvernementales en matière d'encadrement des demandes d'accommodement religieux, d'affirmation des valeurs de la société québécoise ainsi que du caractère laïque des institutions de l'État*, 2013 ; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi nº 94, Loi établissant les balises encadrant les demandes d'accommodement dans l'administration gouvernementale et dans certains établissements*, 2010 ; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Avis sur les directives de la Régie de l'assurance maladie du Québec en matière d'accommodement raisonnable*, 2010 ; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Commentaires sur la politique d'accommodement appliquée par la Société de l'assurance automobile du Québec lors de l'évaluation de conduite*, 2009 ; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Examen de la conformité du cours Éthique et culture religieuse à la Charte*, 2008 ; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Annexe au document de réflexion : La Charte et la prise en compte de la religion dans l'espace public, Modifications apportées à la Charte relativement à l'égalité entre les femmes et les hommes*, 2008 ; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Document de réflexion : La Charte et la prise en compte de la religion dans l'espace public*, 2008.

39 Ces données proviennent du système CLIC-MARC regroupant notamment les dossiers du service-conseil. La période couverte par les données présentées se situe du 1er avril 2015 au 31 mars 2025 (données extraites le 4 avril 2025). Ces données proviennent d'une analyse préliminaire effectuée par la Commission.

40 *Idem*.

41 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Guide virtuel — Traitement d'une demande d'accommodement*, 2012, version modifiée en 2018, en ligne : https://cdpdj.qc.ca/fr/formation/accommodement/Pages/html/solutions.html

Notons en outre que la Commission est appelée dans différents milieux à offrir des séances de formation, notamment sur l'obligation d'accommodement raisonnable. Sans compter la veille sociétale et communicationnelle qu'elle poursuit sur ces questions de société qui font débat.

Cela dit, la Commission n'a pas été consultée préalablement au dépôt du projet de loi, malgré ses importants travaux sur la question, l'expertise développée au fil des ans ainsi le portrait de situation qu'elle peut compléter en mettant à contribution des analyses présentant la nature et le nombre de dossiers d'enquête ouverts en discrimination et de demandes traitées à travers son service-conseil qui sont fondés sur le motif religion.

La laïcité dans une perspective de droits et libertés

Au cours des dernières années, la Commission s'est prononcée en faveur de l'affirmation dans une loi de la laïcité. De son point de vue, cette inscription devrait toutefois être arrimée au cadre des droits. Elle a en effet insisté sur le fait que les concepts de laïcité et de neutralité religieuse de l'État, en droit québécois, ont historiquement été interprétés en fonction des finalités qu'ils poursuivent, soit la protection du droit à l'égalité et de la liberté de conscience et de religion protégés par la Charte québécoise.

Retenons d'ailleurs qu'au moins trois des quatre principes édictés au fondement de la *Loi sur la laïcité de l'État* et que le projet de loi nº 94 souhaite introduire à LIP sont arrimés au cadre de la Charte. Avec l'inscription des finalités de la laïcité qu'on y retrouve, cette loi quasi constitutionnelle a contribué au processus de laïcisation de l'État québécois et continue de le faire.

Comme le reconnaît le Rapport Bouchard-Taylor, l'adoption de la Charte québécoise en 1975 témoigne de cette « culture des droits de la personne qui s'est graduellement affirmée au Québec » et représente en ce sens « [l'] un des éléments les plus déterminants de l'approfondissement de la laïcité québécoise »[42].

La Commission a effectué à de multiples reprises les mises en garde nécessaires vis-à-vis d'interprétations des principes de la laïcité qui seraient non respectueuses du cadre de la Charte et qui, pour cette raison, risqueraient de porter atteinte indûment aux droits et libertés de la personne.

Ainsi, sans reprendre ici l'abondante analyse qu'elle a fournie au sujet des principes de la laïcité[43], la Commission a notamment souligné que la neutralité religieuse de l'État, en tant que corollaire de la liberté de religion, a pour objet de ne pas favoriser ou défavoriser aucune conviction religieuse[44]. Elle a de plus expliqué que cette posture de neutralité n'est pas incompatible avec la possibilité d'accorder un accommodement raisonnable. Au contraire, l'accommodement peut concourir à la neutralité dans la mesure où il vient corriger une situation de discrimination fondée sur le motif religion et garantir ainsi l'égalité[45]. De plus la neutralité « est celle des institutions et de l'État, non

---

42 Gérard Bouchard et Charles Taylor, *Fonder l'avenir. Le temps de la conciliation — Rapport*, Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles, Gouvernement du Québec, 2008 à la p 140 (ci-après « Rapport Bouchard-Taylor »).

43 Voir entre autres à ce sujet la section 2.2 « Les quatre principes de la laïcité » (aux pp 34 à 50) dans Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2019-1), *supra* note 3838.

44 *S.L. c Commission scolaire des Chênes*, [2012] 1 RCS 235, au para 32 ; R. c. N. S., [2012] 3 RCS 726, au para 55.

45 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *L'accommodement raisonnable : du bon et du mauvais usage des mots*, Pierre Bosset, 2007, à la p 2.

celle individus » ; elle ne saurait signifier « l'homogénéisation des acteurs privés » se trouvant dans l'espace public[46].

Quant au principe de séparation de l'État et des religions, il ne saurait impliquer le confinement des expressions individuelles des croyances religieuses à l'extérieur des institutions publiques. Les pratiques religieuses individuelles n'y sont pas interdites, à moins d'entraves indues sur le fonctionnement des institutions ou si elles ont pour conséquences de changer la nature de celles-ci.

La Commission a également souligné qu'une laïcité bien comprise ne vise pas l'effacement de la religion : « La poursuite de valeurs laïques implique le respect du droit d'avoir et de professer des convictions religieuses différentes. Un État laïque respecte les différences religieuses ; il ne cherche pas à les faire disparaître »[47]. Elle est avant tout un attribut ou une caractéristique de l'État qui s'incarne d'abord dans les structures institutionnelles, dans ses normes et pratiques[48]. De plus, les obligations relatives à l'impartialité, le devoir de réserve et l'interdiction de prosélytisme ne sont pas a priori mis en cause par les seules croyances ou par l'apparence d'une personne exerçant une fonction donnée, qu'elle porte ou non un signe religieux : le respect de ces obligations repose plutôt sur ses comportements, son attitude, ses paroles et ses décisions[49].

Sans compter qu'il serait inexact de soumettre que le sexisme, l'homophobie ou la transphobie, pour ne prendre que ces exemples, seraient le seul fait de croyances religieuses. De même, l'on ne saurait réduire aux personnes croyantes l'opposition au programme d'éducation à la sexualité qui se fait entendre au Québec et ailleurs.

La Commission a aussi insisté sur le fait qu'une laïcité adéquatement articulée aux droits et libertés constitue une composante centrale d'une société démocratique et pluraliste devant favoriser une cohabitation harmonieuse[50], laquelle est fondée notamment sur une reconnaissance mutuelle des droits et libertés, un partage des valeurs démocratiques et de la langue publique commune qu'est le français. Le ministère de l'Éducation a d'ailleurs identifié en l'an 2000 les quatre caractéristiques de l'école publique laïque : cette école est commune, inclusive, démocratique et ouverte[51].

---

46 *Mouvement laïque québécois* c *Saguenay (Ville)*, [2015] 2 RCS 3, au para 74, citant *R.* c *N. S.*, [2012] 3 RCS 726, aux paras 31 et 50-51.

47 *École secondaire Loyola c Québec (Procureur général)*, 2015 CSC 12, au para 43 (notre soulignement) cité dans Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2019-1), *supra* note 38 à la p 52.

48 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *idem*, à la p 57 ; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2013), *supra* note 38 aux pp 45 et 49.

49 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2019-1), *supra* note 38 à la p 60. Voir aussi : Jean-François Gaudreault-Desbiens, « Quelques angles morts du débat sur l'accommodement raisonnable à la lumière de la question du port de signes religieux à l'école publique : réflexion en forme de points d'interrogation », dans M. Jézéquel (dir.), *Les accommodements raisonnables : quoi, comment, jusqu'où ? Des outils pour tous*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2007 ; Pierre Bosset, *Mémoire sur le Projet de loi nº 21 (Loi sur la laïcité de l'État)*, présenté à la Commission des Institutions de l'Assemblée nationale du Québec, 15 mai 2019 ; *Grant* c *Canada (Procureur général)*, [1995] 1 CF 158, conf. (1995) DLR (4th) 556 (CFA), (autorisation d'appeler refusée par la Cour suprême, nº 234890, 23 juillet 1997).

50 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2019-1), *supra* note 38 à la p 52.

51 Ministère de l'Éducation, Dans les écoles publiques du Québec : une réponse à la diversité des attentes morales et religieuses, Gouvernement du Québec, 2000, à la p 1.

Le respect de ces principes implique en somme que la traduction concrète de la laïcité de l'État ne doive pas porter atteinte indûment aux droits et libertés, notamment envers ceux des élèves, même lorsqu'ils se trouvent à l'intérieur de l'enceinte de l'école.

A contrario, comme en témoignent d'autres expériences nationales, une laïcité qui ne met pas à son centre le respect des droits et libertés, risque de nous entraîner dans un engrenage d'interdictions, appliquant ainsi progressivement ce principe à des secteurs et des acteurs qui ne sont pourtant pas de son ressort[52], alors que cet aménagement politique relève d'abord de l'État, ses structures et institutions.

Il importe en ce sens d'éviter de procéder à un durcissement de la laïcité qui aurait pour conséquence de fragiliser l'édifice des droits et libertés au Québec.

À ce sujet, la Commission souhaite mettre en garde le législateur relativement à toute modification à la Charte qui aurait pour conséquence de réduire l'égalité à sa conception formelle et à une compréhension de la discrimination qui ne pourrait être qu'intentionnelle.

L'égalité dite « formelle » implique de traiter de manière identique les personnes, sans égard au contexte[53]. Dans plusieurs cas, cela conduit à ignorer des désavantages –historiques, sociaux, économiques, politiques et culturels – qui affectent plus particulièrement certains groupes de personnes, qu'on pense aux femmes, aux personnes autochtones, aux personnes racisées, aux personnes en situation de handicap, aux minorités sexuelles, aux personnes en situation de pauvreté, etc.

Omettre le contexte à l'origine de ces inégalités, ou l'effet disproportionné que peut avoir sur celles-ci des normes en apparence neutre, contribue à reproduire les iniquités et exclusions. Des mesures correctrices ou structurelles apparaissent bien souvent nécessaires pour mieux garantir aux personnes issues de groupes historiquement discriminés une réelle égalité. Il faut de plus tenir compte des effets différenciés de normes et de règles en apparence neutres. Ainsi, « dans les cas où une mesure "égale" en apparence a pour effet concret de pénaliser un groupe de personnes ou de le priver de certains droits, le droit à l'égalité réelle exige alors l'application d'un traitement différent et adapté aux circonstances »[54].

C'est pourquoi les tribunaux se sont détournés d'une interprétation formelle de l'égalité et préconisent depuis des décennies une conception de l'égalité réelle ou de fait[55]. De même, outre la discrimination intentionnelle, les tribunaux reconnaissent la discrimination par suite d'un effet préjudiciable – ou discrimination indirecte) ainsi que la discrimination systémique. Soulignons d'ailleurs qu'on aurait tort d'associer l'égalité formelle aux régimes juridiques civilistes et l'égalité réelle aux pays de common law. Même des pays comme la France reconnaissent la

---

52 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2019-1), *supra* note 38 à la p 10.

53 Daniel Proulx et Frédérick Doucet, *JurisClasseur Québec droit public - Droit constitutionnel,* Fascicule 9, Droit à l'égalité, 2023, à la p 1.

54 *Idem* à la p 2.

55 Voir notamment : *Andrews c Law Society of British Columbia*, [1989] 1 RCS 143; R. c Kapp, [2008] 2 RCS 483 ; *Withler c Canada (Procureur général)*, [2011] 1 RCS 396.

discrimination indirecte et le fait que des normes en apparence neutres peuvent avoir des effets discriminatoires sur certaines personnes ou certains groupes de personnes[56].

C'est en ce sens que la Commission insiste à nouveau :

> « Le droit à l'égalité garanti par la Charte ne repose plus sur la conception formelle de l'égalité suivant laquelle un traitement identique de tous et toutes s'impose indépendamment du contexte et peut impliquer un traitement différencié en certaines circonstances. C'est ainsi, par exemple, que l'horaire de travail d'une femme enceinte pourrait devoir être modifié afin de corriger une situation qui autrement serait discriminatoire à son égard. Dans un tel cas, le refus d'un employeur d'accommoder une employée fondée sur une volonté d'imposer le même traitement à tous et toutes constituerait une atteinte au droit à l'égalité réelle. »[57]

Pour les femmes, par exemple, revenir à une conception formelle de l'égalité fragiliserait plusieurs acquis visant à prendre en compte et corriger les désavantages qu'elles subissent : prolongement du congé de maternité, programmes d'équité salariale et d'accès à l'égalité en emploi, centres de la petite enfance publics, etc.

Un retour à l'égalité formelle et la négation des discriminations indirecte et systémique auraient des désavantages importants non seulement pour les femmes, mais aussi l'ensemble des groupes protégés par la Charte, et plus largement pour la société.

C'est pourquoi la Commission tient à mettre en garde les parlementaires quant aux effets délétères qu'amènerait la mise en œuvre de ce type de conception de l'égalité, qui par ailleurs illustre l'engrenage dans lequel nous entraîne une laïcité qui poursuit son décentrement par rapport au respect des droits et libertés[58].

Un modèle de laïcité scolaire à réinscrire dans son parcours historique et dans une perspective des droits et libertés

D'un point de vue historique le Québec a progressivement fait le choix d'une laïcité scolaire arrimée aux droits et libertés. Le rapport Bouchard-Taylor résumait ainsi le parcours qu'a effectué le Québec depuis la Révolution tranquille :

> « Du rapport Parent au rapport Proulx, en passant par l'approche inclusive privilégiée lors du débat des années 1990 sur le port du hidjab à l'école et par la pratique des accommodements raisonnables dans les établissements publics et privés, le Québec

---

56 Voir notamment l'art 1 de la *Loi nº 2008-496 du 27 mai 2008* portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, qui définit la discrimination indirecte comme étant « une disposition, un critère ou une pratique neutre en apparence, mais susceptible d'entraîner, pour l'un des motifs mentionnés au premier alinéa, un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes [...] ». Voir aussi la *Loi organique nº2011-333 du 29 mars 2011* et l'art 71-1 de la Constitution française, qui confient au Défenseur des droits la compétence de lutter contre les discriminations directes et indirectes.

57 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2015), *supra* note 38 à la p 12 référant notamment à : *Canada (Procureur général) c Lavell*, [1974] RCS 1349 ; *Bliss* c *Procureur général du Canada*, [1979] 1 RCS 183 ; *Commission des écoles catholiques de Québec c Gobeil*, [1999] RJQ. 1883 (CA) ; *Association professionnelle des inhalothérapeutes du Québec c Ménard*, J.E. 2001-1155 (CA.)

58 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2019-2), *supra* note 38, aux pp 65-66 ; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2019-2), *supra* note 38.

> a cheminé vers un modèle de laïcité qui aspire à traiter toutes les personnes également en ne favorisant aucune religion, et à leur garantir une protection ample, mais raisonnable, de leur liberté de conscience. »[59]

La Charte québécoise, adoptée en 1975, a joué un rôle central dans ce processus. Elle a en effet contribué à la laïcisation du système d'éducation, de ses structures et de son programme d'enseignement. Comme le rappelle le Groupe de travail sur la place de la religion à l'école, la Commission a défendu les droits de la Charte et a soulevé les enjeux d'un système scolaire non neutre :

> « [...] la Commission des droits de la personne du Québec est intervenue à plusieurs reprises (1979, 1983, 1988, 1994, 1995 et 1997), en particulier à l'occasion des débats parlementaires sur les projets de loi sur l'instruction publique, pour mettre en garde le gouvernement contre les atteintes à la liberté de conscience et de religion ou encore au principe d'égalité qu'elle estimait présentes dans les dispositions législatives touchant la confessionnalité. »[60]

Avec la déconfessionnalisation du système d'éducation qui s'amorce au milieu des années quatre-vingt-dix, les importants changements qui sont alors entrepris seront arrimés à la protection de l'égalité de tous les élèves et à la non-discrimination[61].

La laïcisation de l'école se concrétise alors à travers des transformations d'ordre structurel et institutionnel qui ont retiré progressivement les privilèges anciennement accordés aux catholiques et protestants[62].

Au nombre des modifications survenues sur une période d'environ dix ans, on compte l'amendement de la constitution canadienne et l'abolition des structures confessionnelles de l'école publique, la création de commissions scolaires linguistiques, de nouvelles obligations pour les personnes enseignantes, un engagement envers la prise en compte du cheminement spirituel de l'élève, la mise en place d'un service d'animation spirituelle et d'engagement communautaire, la fin de l'enseignement religieux et l'introduction du programme obligatoire d'éthique et culture religieuse.

Cette déconfessionnalisation du système scolaire québécois s'est réalisée en s'appuyant :

- sur les consensus et conclusions des États généraux de l'éducation (1995-1996) ;
- sur des déclarations ministérielles ;
- sur les recommandations d'un groupe d'experts sur la religion à l'école ;
- sur des avis d'organismes conseils du ministère ;
- sur des orientations gouvernementales ;

---

59 Rapport Bouchard Taylor, *supra* note 42 à la p 148.

60 Groupe de travail sur la place de la religion à l'école, *Laïcité et religions — Perspective nouvelle pour l'école québécoise*, Gouvernement du Québec, ministère de l'Éducation, 1999, à la p 3.

61 Idem à la p 88 référant à : Commission des États généraux sur l'éducation, *Les États généraux sur l'éducation 1995-1996. Rénover notre système d'éducation : dix chantiers prioritaires. Rapport final*, Gouvernement du Québec,1996.

62 *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique, la Loi sur les élections scolaires et d'autres dispositions législatives*, LQ 1997, c 47 ; *Loi modifiant diverses dispositions législatives dans le secteur de l'éducation concernant la confessionnalité*, LQ 2000, c 24.

- sur les travaux et résultats de deux commissions parlementaires[63].

Point central qui est trop souvent omis, le processus de déconfessionnalisation visait à offrir une éducation en pleine égalité à tous les élèves de l'école québécoise et que celle-ci soit en phase avec le caractère pluraliste de la société[64]. Il ne s'agissait pas de « sortir la religion de l'école, mais de réaménager sa place dans une nouvelle perspective, qui est celle de laïcité »[65]. L'école québécoise n'a alors pas pour objectif de nier ou transcender les différences religieuses des élèves – leur croyance, leur incroyance ou leur indifférence – mais d'accueillir ce fait, dans les limites du raisonnable, à l'intérieur de l'école et de s'assurer que les "intérêts primordiaux" de l'enfant soient garantis[66].

Comme le soulevait d'ailleurs la ministre de l'Éducation en 1997 en initiant ce mouvement de déconfessionnalisation :

> « L'école publique se doit [...] de respecter le libre choix ou le libre refus de la religion, cela fait partie des libertés démocratiques. C'est dire que toute école doit assurer la liberté de conscience de chaque individu, fût-il seul devant la majorité, et apprendre aux jeunes à vivre dans le respect des allégeances diverses. Pour autant, l'école n'a pas à devenir réfractaire à tout propos sur la religion. Elle doit se montrer ouverte, capable d'accueillir, par-delà les convictions particulières et dans un esprit critique, ce que les religions peuvent apporter en fait de culture, de morale et d'humanisme. »[67]

Alors qu'elle commentait, en 2019, le choix du gouvernement de retirer à la LIP la mention que l'école « doit, notamment, faciliter le cheminement spirituel de l'élève afin de favoriser son épanouissement »[68], la Commission a mis en garde le législateur vis-à-vis de ce changement qui touche de manière fondamentale la philosophie de l'éducation au Québec [69] :

> « Après l'interdiction du port de signes religieux imposés aux directeurs, directeurs adjoints et enseignants de l'école publique au Québec, assisterons-nous à l'avenir à la mise en œuvre de nouvelles limitations qui viendront réduire auprès des élèves, cette fois, la portée de la liberté de conscience et de religion ? Il faut éviter que les changements envisagés par le projet de loi nº 40 ne soient interprétés d'une manière qui viendrait réduire la portée du droit à la liberté de conscience et de religion pourtant garanti aux élèves, conformément à la Charte, mais aussi inscrit à l'article 37 de la LIP.

---

63 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2020), *supra* note 38 aux pp 20-21.

64 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2019-1), *supra* note 38 à la p 74.

65 « Dépôt du rapport Proulx sur le statut des écoles québécoises », Bilan du siècle (référant à *La Presse*), 31 mars 1999, [En ligne]. http://bilan.usherbrooke.ca/bilan/pages/evenements/22537.html Voir : Groupe de travail sur la place de la religion à l'école, *supra* note 60 à la p 89.

66 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2019-2), *supra* note 38 aux pp 47-48 référant à Micheline Milot, « École et religion au Québec : principes en débat et pratiques en questionnement », *Histoire,* (2004) 32 Monde et Cultures religieuses 58 ; Groupe de travail sur la place de la religion à l'école, *supra* note 60 à la p 87.

67 Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats*, 2e sess, 35e légis, (Orientations en matière d'éducation morale et religieuse à l'école publique — 26 mars 1997), à la p 5993.

68 Projet de loi no 40, art 5. Voir aussi : Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2019-2), *supra* note 38 à la section 5.1.2.

69 Jacques Cherblanc, « Cacher l'abolition du "cheminement spirituel" derrière celle des commissions scolaires », La Presse, 11 novembre 2019.

> La Commission sera très attentive de l'évolution de la situation à cet égard afin de s'assurer que ces modifications ne constituent pas le prélude à des restrictions futures aux droits des élèves. »[70]

À la lumière des atteintes aux droits des élèves que contient le projet de loi nº 94, la Commission constate que les risques qu'elle soulevait alors étaient malheureusement avérés.

La Commission invite ainsi le législateur à tenir compte davantage des finalités de la laïcité que sont l'égalité et la liberté de conscience et de religion, et à mieux respecter les droits de la Charte, tant dans l'élaboration que la mise en œuvre de cet aménagement politique.

1 La Charte : un cadre cohérent avec les objectifs du projet de loi

1.1 Le cadre de la Charte et des droits de l'enfant comme réponse aux situations révélées par les rapports d'enquête

Comme le souligne le mémoire soumis au conseil des ministres, le projet de loi nº 94 poursuit les objectifs suivants :

- protéger le caractère laïque des institutions d'enseignement publiques ;
- veiller à ce que les institutions scolaires publiques incarnent les valeurs démocratiques qui constituent le socle de la société québécoise, dont l'égalité entre les femmes et les hommes, et s'assurer que le personnel scolaire véhicule en tout temps ces valeurs et en soit les gardiens ;
- fournir aux élèves du Québec un environnement propice à l'apprentissage et à la socialisation, exempt de toute manifestation liée à l'expression des croyances religieuses ;
- préserver des services éducatifs de qualité dispensés avec compétence, tant au niveau de la dimension relationnelle et communicationnelle qu'en ce qui a trait aux contenus enseignés et à un accès équitable aux ressources ; veiller à la valorisation et à la protection du français, langue commune, en milieu scolaire ;
- assurer le bien-être et la protection des élèves, notamment de leur santé et sécurité psychologique au regard des potentielles incidences associées à des pressions liées à des considérations religieuses[71].

La Commission tient à souligner qu'aucun de ces objectifs n'est, dans son essence, incompatible avec le cadre de la Charte ni aux droits de l'enfant. Au contraire, ce cadre offre des outils incontournables pour assurer le bien-être, la protection et la sécurité des élèves. De même, la garantie du caractère laïque des institutions d'enseignement

---

70 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2019-2), *supra* note 38, à la p 66.

71 Conseil des ministres, *Projet de loi nº 94, Mémoire au conseil des ministres*, à la p 11, en ligne : https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/MCE/dossiers-soumis-conseil-ministres/24-25/2025-0020_memoire.pdf

publiques nécessite de tenir compte du cadre des droits et libertés, dont le droit à l'égalité et la liberté de conscience et de religion, qui sont deux des principes de la laïcité[72].

Ce sont davantage certains des moyens retenus pour atteindre ces objectifs qui posent problème.

Ainsi, protéger le caractère laïque des institutions, préserver des services éducatifs de qualité, valoriser le français[73], prémunir les élèves de pressions religieuses et offrir aux élèves un environnement propice à l'apprentissage et à la socialisation sont autant d'objectifs qui sont en droite ligne avec la Charte et avec les droits dont chaque enfant est titulaire. Toutefois, il n'est pas nécessaire, pour protéger les droits des élèves à l'instruction publique[74], à la liberté de leur personne[75], à la liberté d'expression[76], à la liberté de conscience et de religion[77] ou encore de leur droit à l'égalité[78], de les empêcher d'être témoin « de toute manifestation liée à l'expression des croyances religieuses »[79]. Parallèlement, sur la base de l'argument de laïcité, il ne faudrait pas venir retirer à l'école tous les moyens dont elle dispose pour informer et sensibiliser les élèves, notamment, au sujet du fait religieux et ainsi contribuer à l'acceptation et à la tolérance dans la société.

En outre, tel que le révèlent les constats évoqués dans nos commentaires préliminaires, les problèmes auxquels le projet de loi cherche à répondre sont avant tout des enjeux relatifs à des abus d'autorité commis par des enseignants ou des membres de conseils d'établissement, à de graves lacunes pédagogiques de certains enseignants, et à des mécanismes de contrôle administratif qui ont été insuffisamment ou mal utilisés. Il n'est donc pas nécessaire, pour répondre à ces situations et pour atteindre les objectifs du projet de loi, de contrevenir aux droits des élèves en restreignant leur droit à des accommodements en lien avec l'exercice de leur liberté de conscience ou de religion ou de leur liberté d'expression. De la même manière, l'élargissement de l'interdiction des signes religieux pour l'ensemble des acteurs du milieu scolaire ne parait pas rationnellement lié aux abus rapportés.

Il importe ainsi de mieux articuler le projet de loi avec la Charte. Rappelons qu'elle est fondée sur la reconnaissance de la dignité humaine. Elle cherche, de fait, à « régler les rapports entre citoyens en fonction de la dignité humaine et à déterminer les droits et les facultés dont l'ensemble est nécessaire à l'épanouissement de la personnalité de chaque être humain »[80]. Comme le rappelait tout récemment la Commission, la Charte « découle

---

72 *Loi sur la laïcité de l'État*, RLRQ, c L-0-3, art 2 (ci-après « *Loi sur la laïcité de l'État* »).

73 Compte tenu des courts délais, la question du français et les limites posées à l'usage d'une autre langue, introduites par l'art. 36 du projet de loi, ne font pas l'objet de développement dans le mémoire. Toutefois, la Commission constate que les mesures prévues paraissent plus restrictives que le cadre déjà posé par le projet de loi nº 96 (*Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français*, LQ 2022, c 14). Sur les enjeux relatifs au droit de parler une langue autre que le français sur le lieu de travail, voir le mémoire de la Commission sur le projet de loi nº 96 : Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Projet de loi nº 96, Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français,* 2021, aux pp 46-49, en ligne : https://www.cdpdj.qc.ca/fr/publications/memoire_PL96_langue-officielle.

74 Charte, art 40.

75 Charte, art 1.

76 Charte, art 3.

77 Charte, art 3.

78 Charte, art 10.

79 Pour reprendre les termes du 3e objectif énoncé au mémoire au Conseil des ministres, *supra* note 71, à la p 11.

80 Ministère de la Justice, communiqué, 29 octobre 1974, cité dans Ligue des droits de l'homme, *Mémoire à la Commission parlementaire de la justice de l'Assemblée nationale du Québec sur le projet de loi nº 50, Loi sur les droits et libertés de la personne*, 1975, aux pp 6-7.

de principes relatifs à la primauté du droit, à la démocratie et à la protection des minorités. […] En ce sens, la règle de droit, et plus spécifiquement la Charte, constitue un outil incontournable dans la conciliation, voire l'arbitrage des rapports entre la majorité et les minorités »[81].

Arrimer le projet de loi avec la Charte permettrait ainsi de limiter les atteintes aux droits aux mesures strictement nécessaires à l'atteinte des objectifs. Nous reviendrons sur les droits des élèves et du personnel scolaire dans les sections 2 et 3 de ce mémoire. Mais mieux tenir compte de la Charte pourrait aussi renforcer certaines des dispositions du projet de loi. Nous nous attarderons ici sur deux exemples : les dispositions référant aux « valeurs démocratiques et valeurs québécoises » et celles relatives à l'intimidation.

Premièrement, la Commission constate que le projet de loi utilise plusieurs fois l'expression « les valeurs démocratiques et les valeurs québécoises, dont l'égalité entre les femmes et les hommes, et la laïcité de l'État »[82]. L'ajout d'une référence à la Charte y serait particulièrement pertinent. En effet, celle-ci par son objet même, constitue une synthèse des valeurs démocratiques et québécoises[83]. Plus encore, elle vient consacrer ces valeurs dans des droits qui s'adressent à toutes et tous[84].

L'égalité entre les femmes et les hommes, citée plus précisément par le projet de loi, est d'ailleurs consacrée aux articles 10 et 50 de la Charte. La laïcité de l'État, quant à elle, repose entre autres sur le droit à l'égalité et sur le droit à la liberté de conscience et de religion. Elle fait aussi partie des balises interprétatives de la Charte en étant incluse tant à son préambule qu'à son article 9.1.

Expliciter le lien entre les valeurs démocratiques et les droits de la Charte permet aussi de mieux délimiter leur sens et leur portée[85]. Comme le soulignait la Commission dans son récent mémoire sur le projet de loi relatif au modèle d'intégration nationale, il est particulièrement important d'éviter que les valeurs démocratiques et québécoises, auxquelles fait référence le projet de loi, « soient confondues avec les valeurs d'un groupe de la population ou même de la majorité. Elles ne peuvent non plus être réduites à des valeurs qui seraient nécessairement étrangères aux personnes immigrantes et qu'elles devraient acquérir »[86]. Ce constat s'étend évidemment aux personnes faisant partie de minorités religieuses. Finalement, rappelons que les valeurs restent « de l'ordre des principes auxquels chacun et chacune peut adhérer à différents degrés »[87]. Les droits et libertés consacrés à la Charte, quant à eux, s'appliquent impérativement à toutes et tous.

En conséquence, la Commission recommande d'intégrer une référence à la Charte à tous les endroits du projet de loi où il est question des valeurs démocratiques et des valeurs québécoises.

---

81 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire sur le projet de loi nº 84, Loi sur l'intégration nationale*, 2025, à la p 3.

82 On parle par exemple de « s'inscrire en cohérence avec… » ou de « veiller au respect des », etc. Voir les arts 1, 5, 6,9,11, 14, 15, 17, 20, 23, 25 et 46 du projet de loi.

83 Voir notamment : Alain-Robert Nadeau, « La Charte québécoise des droits et libertés de la personne : origines, enjeux et perspectives », (2006) 66.5 *R. du B.* Hors-série 1 à la p 3.

84 Stéphane Bernatchez, « Le concept de droits », *Revue québécoise de droit international*, (2015) 131–169.

85 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *supra* note 81 aux pp 3-4.

86 *Idem* à la p 4.

87 La promotion et la mise en œuvre de valeurs doivent, d'ailleurs, être accompagnées d'un espace d'autonomie accordée aux individus, *idem* à la p 5.

Recommandation 1

La Commission recommande de remplacer l'expression « les valeurs démocratiques et les valeurs québécoises » par l'expression « les valeurs démocratiques, les valeurs québécoises et les droits et libertés consacrés par la Charte des droits et libertés de la personne », partout où elle apparaît dans le projet de loi.

Deuxièmement, plusieurs dispositions du projet de loi proposent de renforcer les mesures de prévention de la violence et de l'intimidation. L'article 3, par exemple, ajouterait aux obligations de l'élève — prévues à l'article 18.1 de la LIP — celle de contribuer à l'établissement d'un milieu d'apprentissage sain et sécuritaire « et exempt de toute forme d'intimidation ou de violence, motivée notamment par le racisme, l'orientation sexuelle, l'identité sexuelle ou de genre, l'homophobie, un handicap ou une caractéristique physique ». Cette expression se retrouve aussi dans des dispositions qui concernent les règles de conduite devant être adoptées en lien avec le plan de lutte contre l'intimidation et la violence[88].

Ces dispositions gagneraient également à être ancrées dans la Charte. En effet, la liste, non exhaustive, des sources d'intimidation ou de violence prévue à ces articles rejoint plusieurs motifs de discrimination prohibés par la Charte.

Celle-ci interdit toute « distinction, exclusion ou préférence » fondée sur l'un des quatorze motifs énumérés et qui auraient pour effet de porter atteinte à la reconnaissance ou l'exercice de tout droit qu'elle protège[89]. Outre le droit de recevoir des services et le droit à l'instruction publique en toute égalité[90], l'intimidation compromet plusieurs droits pour les personnes qui en sont victimes, dont le droit à la sûreté et à l'intégrité[91], le droit à la sauvegarde de sa dignité, de son honneur et de sa réputation[92]. Les actes d'intimidation peuvent aussi constituer du harcèlement discriminatoire lorsqu'il y a répétition de commentaires, d'allusions et d'actes parfois offensants, sans le consentement de la victime, relié à l'un des quatorze motifs de discrimination précités. Un acte isolé peut également être qualifié de harcèlement s'il est grave et qu'il produit des effets continus dans le temps[93].

La Commission a abondamment traité de la place qui devrait être faite à la discrimination et aux motifs énumérés à la Charte dans la définition de l'intimidation, et elle l'a réitéré très récemment[94]. Lier l'intimidation à la discrimination permettrait de favoriser la reconnaissance de cette dernière comme facteur explicatif de l'intimidation. Elle permettrait aussi de mettre en place des mesures adéquates pour lutter contre ce

88 Projet de loi, arts 13 et 42.

89 Charte, art 10.

90 Charte, arts 10 et 40.

91 Charte, art 1.

92 Charte, art 4.

93 Charte, art 10.1. Voir : Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Consultations — Élaboration du prochain Plan d'action concerté pour prévenir et contrer l'intimidation et la cyberintimidation*, 2024, à la p 5.

94 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Commentaires sur le Projet de loi nº 56, Loi visant à lutter contre l'intimidation et la violence à l'école*, 2012, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Consultations — Élaboration du prochain Plan d'action concerté pour prévenir et contrer l'intimidation et la cyberintimidation*, novembre 2024.

phénomène[95], particulièrement lorsque la discrimination est intersectionnelle[96] qu'elle présente un caractère historique ou systémique.

En conséquence, la Commission recommande d'ajouter une référence à la discrimination interdite par la Charte à chaque fois qu'il est question d'intimidation dans la LIP et dans la LEP.

Advenant que cette recommandation ne soit pas suivie, la Commission souligne que la formulation actuellement proposée dans le projet de loi, si elle est conservée, devrait tout de même être modifiée pour éviter de parler à la fois d'intimidation fondée sur l'orientation sexuelle et d'homophobie, les deux éléments renvoyant à la même motivation. L'expression « identité sexuelle » devrait par ailleurs être évitée, celle-ci tendant à être remplacée par les personnes concernées par « identité de genre » parce que la première laisse entendre que l'identité découlerait mécaniquement des attributs biologiques[97]. Rappelons que depuis 2016, la Charte prohibe plus précisément la discrimination fondée sur « l'identité ou l'expression de genre ». La Commission recommande d'utiliser le même vocabulaire.

Recommandation 2

La Commission recommande d'ajouter une référence à la discrimination interdite par la *Charte des droits et libertés de la personne* aux articles du projet de loi qui traitent de la lutte contre toute forme d'intimidation et de violence. Cette référence devrait aussi être ajoutée aux articles de la *Loi sur l'instruction publique* et de la *Loi sur l'enseignement privé* qui concernent la lutte contre ces phénomènes.

Recommandation 3

La Commission recommande que les mots « identités sexuelles ou de genre » soient remplacés par « identité et expression de genre » et que le terme « homophobie » soit retiré puisqu'il est déjà couvert par l'expression « orientation sexuelle ».

---

95 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Consultations — Élaboration du prochain Plan d'action concerté pour prévenir et contrer l'intimidation et la cyberintimidation*, 2024 aux pp 7-8.

96 Dans de nombreux travaux, la Commission a insisté sur l'importance d'adopter une approche intersectionnelle de la discrimination. Une telle approche permet signifie : « de prendre en compte les diverses interactions que peuvent avoir différents facteurs de discrimination dans une même situation. En fait, l'approche intersectionnelle de la discrimination consiste à considérer "la complexe articulation des identités et des inégalités multiples". Il s'agit de reconnaître que les systèmes d'oppression et de pouvoir dont le racisme, le sexisme et le classisme, à l'instar des catégories individuelles du genre, de la "race", ou de la classe sociale, ou des motifs de discrimination telle le sexe, la "race", et la condition sociale, doivent être pris comme un tout. Ainsi, l'intersectionnalité renvoie à une approche "transdisciplinaire visant à appréhender la complexité des identités et des inégalités sociales par une approche intégrée. Elle réfute le cloisonnement et la hiérarchisation des grands axes de la différenciation sociale que sont les catégories de sexe/genre, classe, race, ethnicité, âge, handicap et orientation sexuelle". L'analyse intersectionnelle va au-delà d'une simple reconnaissance de la multiplicité des systèmes d'oppression opérant à partir de ces catégories et se penche sur leur interaction dans la production et la reproduction des inégalités sociales. » Myrlande Pierre, « Racisme systémique et structurel et impacts sur les droits des minorités dans différents domaines : sécurité publique, travail, santé », Allocution faite au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale de l'ONU, Genève, 24 août 2022, en ligne : https://www.cdpdj.qc.ca/fr/actualites/allocution-racisme-systemique-onu

97 Sur ces questions, voir plus largement Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *supra* note 35 à la p 11.

1.2 Un recours à la disposition de dérogation qui interroge

La Commission se désole du recours large, sans nuance et sans justification à la disposition de dérogation[98], particulièrement dans la mesure où, comme démontré, le projet de loi poursuit des objectifs qui ne sont pas incompatibles avec la Charte. Plus encore, plusieurs des dispositions qui dérogent à la Charte ne semblent porter atteinte à aucun des droits ou libertés qui y sont protégés. D'autres articles du projet de loi, qui semblent contrevenir à certaines des dispositions de la Charte, pourraient quant à eux être justifiés par les mécanismes de limitation des droits incorporés à la Charte.

1.2.1 La dérogation : un geste grave qui doit être justifié

Comme la Commission l'a souligné à plusieurs reprises au cours des dernières années, le recours à la disposition de dérogation, ou « clause dérogatoire », prévue à l'article 52 de la Charte, ne doit se faire que lorsque strictement nécessaire et pour protéger davantage les droits des personnes.

L'article 52 se lit comme suit :

> Aucune disposition d'une loi, même postérieure à la Charte, ne peut déroger aux articles 1 à 38, sauf dans la mesure prévue par ces articles, à moins que cette loi n'énonce expressément que cette disposition s'applique malgré la Charte.

Concilier la dérogation avec le respect des droits et libertés et avec le principe de légitimité démocratique implique que cette disposition ne soit utilisée que lorsque l'exige une situation grave. Comme la Commission l'a déjà souligné[99], le droit international — et notamment le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, dont le Québec souscrit aux obligations — enjoint les États parties à ne recourir à la dérogation que dans des circonstances exceptionnelles, dans la stricte mesure où la situation l'exige et sous réserve que la dérogation ne soit ni discriminatoire, ni incompatible avec les autres obligations que leur impose le droit international[100]. La Commission a d'ailleurs recommandé que l'article 52 de la Charte soit modifié en ce sens, afin de maintenir l'équilibre entre le pouvoir d'intervention des tribunaux et la souveraineté parlementaire[101].

De surcroit, la Commission affirme depuis 1986 que les dérogations à la Charte devraient être d'une portée nettement délimitée et que ce pouvoir ne devrait être utilisé par le législateur que dans la mesure jugée strictement nécessaire. Elle estime qu'une dérogation peut « apparaître nécessaire dans la mesure où elle vise à protéger

---

98 Projet de loi, arts 40 et 45.

99 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2019-1), *supra* note 38 38 aux pp 24-25 ; voir aussi Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse *Après 25 ans, La Charte québécoise des droits et libertés, Bilan et recommandations*, 2003, à la p 97.

100 *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, (1966) 999 RTNU 171, RT Can. 1976 nº 47, art 4. Voir aussi *Convention européenne des droits de l'homme*, art 15.

101 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2003), *supra* note 38 aux pp 98-99, voir également Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2019-1), *supra* note 38 aux pp 24-25.

davantage les droits et libertés de la personne, et non à restreindre ceux-ci »[102]. De fait, la majorité des dérogations à la Charte, depuis son adoption, ont historiquement visé à protéger certains droits consacrés par la Charte[103].

L'utilisation de la disposition de dérogation obéit par ailleurs à certaines conditions de formes. La Charte exige que la dérogation soit expresse et non implicite. Cette exigence vise à permettre « que s'instaure un débat sur ce qui justifierait la suspension de certains droits »[104]. Le législateur doit donc identifier précisément la disposition du projet de loi qui déroge à la Charte, mais aussi les dispositions spécifiques de la Charte auxquelles il entend déroger[105]. Encore une fois, le but est ici de favoriser le débat sur la justification à la dérogation et de mettre en lumière les effets de la suspension des droits et libertés visés[106].

Or, en l'espèce, le projet de loi ne répond pas à cette dernière exigence de forme. Au contraire, il prévoit une dérogation à l'ensemble des droits de la Charte pour plusieurs dispositions de la LIP[107] et de la LEP[108]. Il est ainsi particulièrement difficile de comprendre pourquoi les dispositions ciblées de la LIP devraient déroger à des droits qui ne sont absolument pas compromis par le projet de loi, comme par exemple, au droit à la vie ou au droit à l'intégrité de sa personne[109], au droit de vote[110] ou encore au tout récent droit de vivre en français[111], ajouté à la Charte en 2022. Un recours aussi large et indifférencié à la Charte banalise la protection et la reconnaissance des droits et libertés qu'elle protège.

D'autre part, les seuls éléments de justification pour cette suspension des droits nous viennent actuellement du mémoire soumis au conseil des ministres, qui invoque la légitimité du Parlement de régir les rapports entre l'État et la religion et la volonté d'« affirmer la souveraineté parlementaire »[112]. Si l'invocation de la souveraineté parlementaire québécoise peut se comprendre en ce qui a trait à la Charte canadienne, la Commission s'interroge cependant sur la nécessité d'y recourir pour déroger à la Charte québécoise, une loi à valeur supralégislative, adoptée à l'unanimité par le parlement du Québec.

Cette dérogation parait d'autant plus inexplicable que plusieurs des objectifs poursuivis par le projet de loi sont cohérents avec la Charte et que celle-ci pourrait même contribuer à les renforcer. De plus, des modifications ont récemment été apportées à la Charte, à son préambule et à son article 9.1, pour s'assurer que l'interprétation donnée aux droits et libertés qui y sont consacrés — et leurs limites — respecte la laïcité de l'État[113]. Ces nouveaux

---

102 Commission des droits de la personne, *L'utilisation de la clause dérogatoire de l'article 52 de la Charte des droits et libertés de la personne par le législateur, résolution COM-270-9.1.2*, 1986, à la p 7

103 Voir, sur cette question, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2019-1), *supra* note 38 aux pp 25-26.

104 Commission des droits de la personne, *Avis sur la Loi assurant la reprise des services dans les collèges et les écoles du secteur public*, 1983, à la p 2.

105 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale, Projet de loi nº 28, Loi instituant le nouveau Code de procédure civile*, 2013, à la p17 ; Voir aussi *Ford c Québec (Procureur général)*, [1988] 2 RCS 712, à la p 741.

106 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2019-1), *supra* note 38 à la p 28.

107 Art 706.2 de la LIP, tel qu'il serait introduit par l'art 40 du projet de loi.

108 Art 175.3 de la LEP, tel qu'il serait introduit par l'art 45 du projet de loi.

109 Charte, art 1.

110 Charte, art 22.

111 Charte, art 3.1.

112 Mémoire au Conseil des ministres, *supra* note 71 à la p 21.

113 *Loi sur la laïcité de l'État*, aux arts 18 et 19.

mécanismes ne visent-ils pas, justement, à guider le contrôle de conformité des lois à la Charte effectué par les tribunaux, conformément à la séparation des pouvoirs, d'une manière qui leur permet de s'écarter de l'interprétation donnée à la Charte canadienne ?

1.2.2 L'opportunité de recourir à la disposition de dérogation

Le choix de déroger à l'ensemble des droits de la Charte pour un grand nombre des dispositions du projet de loi interroge donc : les moyens choisis pour atteindre les objectifs énoncés sont-ils tous cohérents avec les problèmes révélés par les enquêtes et vérifications évoquées ci-dessus[114] et que le projet de loi vise à régler ? Tel que souligné, plusieurs objectifs apparaissent pourtant largement compatibles avec la Charte et les droits de l'enfant. En outre, comme soulevés dans les sections suivantes du présent mémoire, dans certains cas, les mécanismes de limitation des droits internes à la Charte permettraient de justifier les limitations envisagées, que ce soit à travers le mécanisme de l'article 9.1 ou à travers l'accommodement raisonnable et son corollaire, la contrainte excessive, inclus à même le droit à l'égalité.

À cet effet, la Commission s'étonne tout particulièrement qu'il soit proposé de déroger au droit à l'égalité, alors même que plusieurs des dispositions ajoutées par le projet de loi visent justement à protéger l'égalité entre les femmes et les hommes[115] et à lutter contre l'intimidation fondée par exemple sur le racisme ou l'homophobie[116]. Il parait d'autant plus inopportun d'avoir recours à la dérogation dans le contexte, le cadre de la Charte pouvant, au contraire, venir renforcer la lutte à ces formes de discriminations.

De manière encore plus surprenante, des dispositions du projet de loi, relatives entre autres à l'encadrement des interventions pédagogiques, des instruments d'évaluation ou du respect des régimes pédagogiques[117], concernant la mission de l'école[118] ou les fonctions et pouvoirs des directeurs[119] font l'objet d'une dérogation. Or, rien dans ces dispositions ne semble porter atteinte aux droits et libertés consacrés par la Charte et donc, nécessiter de déroger à ceux-ci. Plus qu'inopportune, la dérogation parait alors entièrement inutile.

Compte tenu de ces constats, la Commission estime que le recours à la disposition de dérogation dans le projet de loi n'est ni nécessaire ni justifié.

Recommandation 4

La Commission recommande que le projet de loi n'introduise pas de dérogation à la Charte.

Si le législateur entend malgré tout déroger à certaines dispositions de celle-ci, la Commission recommande de mieux cibler les articles du projet de loi qu'on souhaite soustraire à l'application de la Charte et de préciser à quels droits ou libertés on souhaite spécifiquement déroger.

---

114 Voir section *Commentaires préliminaires* du présent document.

115 Projet de loi, arts 1, 3, 5, 6, 9, 11, 13, 14, 15, 17, 20, 23, 25, 42 et 46.

116 Projet de loi, arts 13 et 42.

117 Projet de loi, arts 5 et 6 venant modifier des sections de la LIP relatives aux droits et obligations de l'enseignant.

118 Projet de loi, art 9.

119 Projet de loi, art 14.

1.3 Une dérogation qui pourrait être évitée par le recours aux mécanismes de limitation interne de la Charte

Tel qu'expliqué ci-dessus, la Commission estime que les objectifs du projet de loi paraissent compatibles avec la Charte. Plusieurs de ses dispositions soumises au mécanisme de dérogation ne sont même pas en contradiction avec les droits et libertés qu'elle protège. D'autres articles, qui portent a priori atteinte à la liberté religieuse ou au droit à l'égalité, par exemple, pourraient quant à elles être justifiés par les mécanismes de limitation internes de la Charte.

Outre la contrainte excessive, composante de l'accommodement raisonnable[120], qui peut venir limiter l'exercice du droit à l'égalité[121], la Commission souhaite rappeler ici que la Charte comprend une disposition de limitation des droits et libertés qui permet de s'assurer que l'exercice de ceux-ci se fasse en tenant compte de différentes considérations, dont le respect des valeurs démocratiques, de la laïcité de l'État, et du bien-être général des citoyens québécois. De fait, l'article 9.1 de la Charte établit clairement que le législateur dispose d'une marge de manœuvre pour fixer la portée et aménager l'exercice des droits et libertés, à l'intérieur de ces balises.

Cet article se lit comme suit :

> 9.1. Les droits et libertés de la personne s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de la laïcité de l'État, de l'importance accordée à la protection du français, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec.
>
> La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice.

L'article 9.1 fut introduit dans la Charte en 1982, en contrepartie du fait que l'article 52 de celle-ci allait désormais étendre la prépondérance déjà conférée aux articles 10 à 38 de la Charte à ses articles 1 à 9. S'il concernait au départ uniquement les droits fondamentaux, il a été étendu, en 2022, à tous les droits de la Charte[122]. Les balises relatives à la laïcité de l'État et à l'importance accordée à la protection du français ont quant à elles été ajoutées respectivement en 2019 et 2022[123].

Le ministre de la Justice explique, au moment de l'introduction de l'article, que cette disposition s'avère nécessaire compte tenu de la rédaction « en termes très absolus » des droits prévus aux articles 1 à 9 de la Charte. L'ajout d'une disposition de limitation des droits visait donc alors à éviter une « source de querelles juridiques stériles et un prétexte à une utilisation de la clause dérogatoire »[124].

Il ajoute que cette disposition est directement inspirée de celle qui se trouve dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme*[125], et qu'elle se veut « la moins restrictive possible, de manière à permettre un plus grand

120 D. Proulx et F. Doucet, *supra* note 53 au para 150.

121 *Infra,* section 2.

122 *Loi sur la langue officielle et commune du Québec*, le français, LQ, 2022, c. 14, art 139.

123 LQ, 2019, c 12, art 19 ; LQ 2022, c. 14, art 139.

124 Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, 3e sess., 32e légis, Commission permanente de la justice, vol. 26, nº 230, (16 décembre 1982), aux pp 11605-11638.

125 *Déclaration universelle des droits de l'Homme* (217 [III] A), Paris, 1948, art 29.

exercice des droits et libertés dans le respect des autres, dans le respect aussi de notions tel que l'ordre public et le bien-être de l'ensemble de la société »[126]. De fait, explique-t-il, ces droits ne sont pas absolus :

> « L'article 9.1 a pour objet d'apporter un tempérament au caractère absolu des libertés et droits édictés aux articles 1 à 9 tant sous l'angle des limites imposées au titulaire de ces droits et libertés à l'égard des autres citoyens, ce qui est le cas pour le premier alinéa, que sous celui des limites que peut y apporter le législateur à l'égard de l'ensemble de la collectivité, principe qu'on retrouve au deuxième alinéa »[127].

La disposition a donc deux volets. Son premier alinéa permet de concilier des droits individuels qui se trouveraient en conflit et son second permet, suivant certains paramètres, de restreindre législativement les droits et libertés.

La Commission estime que le projet de loi gagnerait à prendre davantage en compte ces mécanismes (ainsi que l'accommodement raisonnable). Elle considère que de s'approprier ces divers moyens de limitation des droits permettrait d'éviter de déroger à la Charte et favoriserait un choix de moyens législatifs plus étroitement liés et proportionnés aux objectifs poursuivis.

1.3.1 Un mécanisme de justification des limitations législatives aux droits

Le second alinéa de l'article 9.1 constitue une disposition de limitation « classique », permettant à l'État de justifier une limitation, par voie législative, aux droits ou libertés consacrés par un texte à valeur quasi constitutionnelle[128]. Rappelons en effet que l'État de droit présuppose un État régi par le droit et l'existence d'une juridiction à qui est confié le pouvoir de sanctionner toute violation de la hiérarchie des normes[129]. En ce sens et malgré une rédaction différente, l'article 9.1 suit un mécanisme de justification semblable à celui de la Charte canadienne, qui implique une analyse judiciaire de la rationalité et de la proportionnalité de la mesure législative restrictive de droits[130]. La Cour suprême a établi que cette démarche nécessite, pour le législateur, de justifier une limite aux droits en démontrant que :

1) l'objectif poursuivi est « réel et urgent », c'est-à-dire qu'il est suffisamment concret et important pour justifier qu'on porte atteinte à un droit ou une liberté protégés ;

2) le moyen choisi pour atteindre l'objectif est proportionnel.

Dans le cadre de cette analyse de proportionnalité, toujours effectuée dans le contexte des faits en cause, les tribunaux exigeront la preuve :

a) qu'il existe un lien rationnel entre l'objectif et la restriction des droits. Celle-ci est-elle nécessaire pour atteindre l'objectif ? Le lien de causalité devant ici être établi devrait toujours, lorsque possible, reposer sur

---

126 Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, 3e sess, 32e légis, Commission permanente de la justice, vol. 26, nº 105, (18 décembre 1982), aux pp 7503-7514.

127 *Idem*, aux pp 11605-11638.

128 Pierre Bosset et Michel Coutu, « Acte fondateur ou loi ordinaire ? Le statut de la *Charte des droits et libertés de la personne* dans l'ordre juridique québécois », (2015) *Hors-série 37 R.Q.D.I.* 43-44.

129 Voir plus largement, sur ces questions : Jean Leclair, « L'avènement du constitutionnalisme en occident : fondements philosophiques et contingence historique », (2011) *RDUS,* vol. 41, nº1, 159-218, à la p 165.

130 *Ford c Québec (Procureur général)*, *supra* note 105 au para 63.

une preuve scientifique qui démontre la logique ou la raisonnabilité du choix législatif fait pour réaliser l'objectif.

b) Que la restriction constitue une « atteinte minimale ». Sans nécessiter la plus petite atteinte possible, il faut tout de même démontrer que la restriction ne porte pas atteinte au droit ou à la liberté plus qu'il est nécessaire de le faire pour atteindre l'objectif.

c) Que les effets bénéfiques de la disposition restrictive de droits l'emportent sur ses effets préjudiciables. En d'autres mots, la gravité concrète, en pratique, des effets sur les personnes touchées valent-ils le coût au plan de l'intérêt du public en général ?

Soulignons que ce test développé par la Cour suprême[131] est en droite ligne avec le contrôle de proportionnalité tel qu'il est exercé dans de nombreux systèmes démocratiques : c'est notamment le cas en France et en Allemagne, deux pays de tradition civiliste. À chaque fois, il implique de vérifier l'adéquation, la nécessité et la proportionnalité globale de la mesure restrictive des droits et libertés[132].

Or, en l'espèce, la Commission considère que le projet de loi nº 94 porte atteinte de manière injustifiée à certains droits de la Charte. C'est notamment le cas des dispositions qui concernent le refus des accommodements raisonnables en matière religieuse des élèves pour les repas et les congés. En effet, ces dispositions ne semblent pas avoir de lien rationnel avec les objectifs poursuivis par le projet de loi et notamment avec les graves problèmes survenus à l'école Bedford. Les incidents relatés dans le rapport de vérification portant sur 17 écoles et résumés plus haut, s'ils peuvent causer des inquiétudes légitimes, ne semblent pas reposer sur un portrait de situation complet et ne révèlent pas d'entorse à la laïcité qui justifierait la réponse législative choisie. En conséquence, la preuve de la rationalité, au sens de l'analyse de proportionnalité, ne parait pas, à l'heure actuelle, offrir une preuve de nature à satisfaire un tribunal qui se pencherait sur la justification de cette atteinte aux droits des élèves.

Certaines autres limites aux droits, posées par le projet de loi, pourraient être soumises aux tribunaux pour tenter d'en justifier la proportionnalité au sens de 9.1. C'est le cas, par exemple, de l'obligation, pour les élèves, d'avoir le visage découvert lorsqu'ils se trouvent sur les lieux où ils reçoivent des services éducatifs[133]. Cette obligation serait tempérée par une exception permettant d'avoir le visage couvert en raison d'un motif de santé ou d'un handicap, notamment[134]. Comme la Commission l'a déjà souligné[135], l'obligation d'avoir le visage découvert peut porter atteinte à différents droits de la Charte, comme la liberté de religion et la liberté d'expression[136], mais aussi du droit de recevoir des services sans discrimination[137], par exemple[138]. Aucun de ces droits n'est cependant absolu et la question du visage couvert a été traitée dans différents pays et a pu être jugée justifiée par des considérations

---

131 Voir notamment *R. c Oakes*, [1986] 1 RCS 103, *Ford* c *Québec* [1988] 2 RCS 712, *Canada (Procureur général) c JTI-Macdonald Corp.*, [2007] 2 RCS 610, *Fraser* c *Canada (Procureur général),* [2020] 3 RCS 113.

132 Louis Favoreu et al., *Droits des libertés fondamentales*, Paris, Dalloz, 8e édition, 2021, aux pp 178 et suiv.

133 Projet de loi, art 4.

134 Sur ce type d'exception, a contrario : Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Avis concernant la conformité de l'obligation de port du couvre-visage à la Charte des droits et libertés de la personne*, 2020.

135 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2019-1), *supra* note 38 aux pp 80 et suiv.

136 Charte, art 3.

137 Charte, arts 10 et 12.

138 Sur les effets sociaux non négligeables que cette interdiction pourrait avoir sur les jeunes femmes qui portent le niqab, voir Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2019-1), *supra* note38 à la p 82.

relatives à l'entrave que ce signe religieux particulier vient poser à la communication entre l'enseignant et l'élève mais aussi entre les élèves, faisant obstacle aux objectifs éducatifs[139]. D'autres pays, suivant leur propre contexte, l'ont interdit plus largement en invoquant des motifs de sécurité[140].

Encore une fois, la Commission estime que plutôt que de recourir à la dérogation aux droits, le législateur devrait accepter de soumettre la limitation souhaitée, advenant que celle-ci soit contestée, au contrôle des tribunaux.

La Commission reconnaît que le port du niqab, particulièrement par des mineures, est un sujet controversé qui soulève des questions importantes[141]. Ainsi, dans la mesure où le législateur choisirait de ne pas déroger, mais de néanmoins interdire le port du niqab, parce qu'il estimerait qu'il pose des difficultés concrètes dans le cadre scolaire, ce serait alors au gouvernement de justifier cette restriction aux droits.

En l'espèce, le gouvernement explique que l'interdiction du niqab dans les écoles primaires et secondaires poursuivrait les objectifs suivants :

- favoriser une meilleure communication entre les élèves et le personnel ;
- assurer un meilleur enseignement et un meilleur apprentissage à l'école ;
- permettre l'identification des personnes circulant dans l'école afin de renforcer la sécurité dans l'école[142].

Ces objectifs sont certainement valables. Pourquoi ainsi, plutôt que d'avoir recours à la dérogation, ne pas soumettre cette restriction au contrôle des tribunaux, surtout compte tenu des récentes modifications apportées au préambule et à l'article 9.1 de la Charte et qui visent à distinguer celle-ci de la Charte canadienne ? Le cas échéant, il restera alors au gouvernement de faire la preuve du caractère rationnel et proportionnel de la mesure choisie pour atteindre ces objectifs.

1.3.2 Un mécanisme de conciliation pour résoudre les éventuels conflits de droits

Le premier volet de l'article 9.1. permet, quant à lui, de guider l'interprétation des droits de chaque individu « en tenant compte des droits et libertés d'autrui. Cette réalité est d'autant plus vraie que certains de ces droits et libertés peuvent dans leur application pratique même s'opposer. [...] Le titulaire d'une liberté ou d'un droit visé à l'article 9.1 ne dispose donc pas d'un droit ou d'une liberté absolue dans son exercice »[143].

Dans une analyse relative aux conflits de droits pouvant découler de l'exercice de la liberté de religion, la Commission expliquait d'ailleurs qu'en cas de conflit entre deux droits, « la problématique devient alors celle de l'équilibre, de la conciliation et (si nécessaire) de l'arbitrage entre des droits qui coexistent sans hiérarchie, mais qui

---

139 Voir sur cette question : L. Favoreu et al., *supra* note 132 à la p 384.

140 Voir : *Loi nº2010-1192 du 11 octobre 2010* interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public.

141 Il est à noter que la question du niqab a récemment fait l'objet de débats devant les tribunaux québécois, en lien avec son interdiction pour un membres du personnel d'un organisme visé par l'article 8 de la *Loi sur la laïcité de l'État*. Voir *Hak c Procureur général du Québec*, 2021 QCCS 1466.

142 Ministre de l'Éducation, « Laïcité dans les écoles du Québec — Le ministre Drainville dépose son projet de loi : une réponse forte pour renforcer les valeurs québécoises », communiqué de presse, 20 mars 2025.

143 Propos du ministre de la Justice Marc-André Bédard, Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, 3e sess, 32e légis, Commission permanente de la justice, vol. 26, nº 230, (16 décembre 1982), aux pp 11605-11638.

sont néanmoins susceptibles d'entrer en conflit dans des circonstances concrètes »[144]. Cette position s'appuie notamment sur le droit international, qui enseigne que les droits et libertés de la personne sont « universels, indissociables, interdépendants et intimement liés »[145].

Un tel mécanisme pourrait par exemple être appelé à intervenir en cas de conflit entre la liberté de religion et le droit à l'égalité[146] entre les femmes et les hommes ou entre cette liberté et le droit à l'instruction publique[147]. Il permet, comme l'explique le professeur Chevrette, d'éviter « une forme d'abus de droit »[148]. De fait, contrairement à la Charte canadienne, la Charte québécoise ne pose pas que des limites à la puissance publique, elle règle aussi les rapports privés. Des assouplissements à l'exercice concret des droits et libertés, tenant compte des faits et circonstances, peuvent ainsi être nécessaires[149].

Le cas échéant, les limites à ce droit ou cette liberté devront alors être évaluées en fonction des balises posées à 9.1, dont les valeurs démocratiques, l'ordre public et le bien-être général de la population, mais aussi, depuis 2022, de la « laïcité de l'État ». Soulignons aussi que ce sont désormais tous les droits et libertés de la Charte, et non plus uniquement les droits et libertés fondamentaux des articles 1 à 9, qui sont visés par l'article 9.1. L'ensemble des droits et libertés consacrés par la Charte pourraient donc désormais se voir pondérer, en cas de conflit, avec les droits d'autrui et les diverses balises énumérées à 9.1. Comme l'expliquait la Cour suprême dans la décision *Bruker*[150], cette pondération doit se faire en prenant en compte les droits et préjudices opposés, dans leur contexte et en tenant compte des autres « valeurs publiques ». Il s'agit d'un « exercice complexe, nuancé et tributaire des faits propres à l'espèce »[151].

Il serait donc faux de croire que face à la liberté de religion, les autres droits de la Charte s'effacent. La Commission l'a d'ailleurs souligné à de multiples reprises. Comme l'expliquait la Cour suprême, une « conduite susceptible de causer préjudice aux droits d'autrui ou d'entraver l'exercice de ces droits n'est pas automatiquement protégée »[152] parce qu'elle est couverte par une liberté fondamentale, comme la liberté de religion.

La possibilité des individus d'agir selon leurs croyances a d'ailleurs été restreinte, dans le passé, en fonction de diverses considérations relatives aux droits d'autrui. Pour reprendre quelques exemples, rappelons[153] que le meilleur intérêt de l'enfant a contrebalancé la liberté de religion des parents dans le cas d'un refus de transfusion sanguine[154] ; la sécurité des autres élèves est venue restreindre les conditions du port d'un signe religieux par un jeune sikh[155] ; et le refus d'un époux de confession juive d'octroyer le divorce religieux à son ex-conjointe a été

144 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2008), *supra* note 38, à la p 52.

145 *Déclaration et programme d'action de Vienne*, Rés. 48/141, Doc off AGNU., 48e sess, Doc NUA/CONF 157/23 (1993) au para 5.

146 Charte, art 10.

147 Charte, art 40.

148 François Chevrette, « La disposition limitative de la Charte des droits et libertés de la personne : le dit et le non-dit », (1987) 21 *RJT* 461 aux pp 465 et 486.

149 *Idem* à la p 465.

150 *Bruker c Marcovitz*, 2007 CSC 54.

151 *Idem* aux paras 15 et 78.

152 *Idem* au para 75 (citant *Syndicat Northcrest c Amselem*, [2004] 2 RCS 551au para 62)

153 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2013-1), *supra* note 38 aux pp 49-50.

154 *B. (R.) c Children's Aid Society of Metropolitan Toronto*, [1995] 1 RCS 315

155 *Multani c Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, [2006] 1 RCS 256

sanctionné par les tribunaux compte tenu du préjudice subi par celle-ci et de l'atteinte au droit à l'égalité entre les femmes et les hommes[156].

Ce constat semble d'autant plus vrai aujourd'hui que l'article 9.1 ne s'applique plus uniquement dans le cadre des articles 1 à 9 de la Charte[157] mais pour tous les droits et libertés qui y sont protégés. La conciliation de droits devrait aussi, le cas échéant, impliquer, la prise en compte de la laïcité de l'État parmi les balises devant guider l'interprétation de la mise en œuvre des droits individuels.

La Commission réitère que la dérogation n'est pas nécessaire pour atteindre efficacement les objectifs de protéger l'intégrité physique et psychologique des enfants et d'offrir un milieu éducatif de qualité qui soit dénué de toute intimidation, tant pour les élèves que les autres acteurs scolaires. Une meilleure prise en compte de la Charte, tant dans la rédaction du projet de loi que dans sa mise en œuvre — à travers les mécanismes de limitation interne que la Charte propose — permettraient d'atteindre ces objectifs de manière encore plus solide et convaincante.

Recommandation 5

La Commission recommande que l'ensemble de la Charte — incluant les mécanismes permettant au législateur de justifier des restrictions aux droits ou permettant de concilier des droits ou libertés qui entreraient en conflit dans un rapport entre individus — soit mieux pris en compte par le législateur dans le projet de loi.

2 Les limitations apportées à l'accommodement raisonnable pour les élèves

Le projet de loi propose de modifier des dispositions de la LIP en ajoutant des limitations à différents types de demande d'accommodement raisonnable fondée sur des motifs religieux : congés religieux, notamment des élèves, menus à la cafétéria et interdiction d'utilisation de local à des fins de pratiques religieuses.

2.1 Quelques rappels essentiels au sujet de l'obligation d'accommodement raisonnable

L'obligation d'accommodement raisonnable est balisée par la Charte québécoise, incluant lorsque la demande concerne un enfant. Cette notion est bien définie et encadrée depuis des décennies et « consiste à prendre des

156 *Bruker c Marcovitz*, *supra* note 150. En vertu de la Charte canadienne, des restrictions ont aussi été acceptées, par exemple, en lien avec le port du niqab ou la prise de photo pour obtenir un permis de conduire : Voir *R. c N.S.*, 2012 CSC 72 et *Alberta c Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 CSC 37. Voir aussi, en lien avec le refus d'agréer une université parce qu'elle exigeait, pour des motifs religieux, un engagement discriminatoire du point de vue de l'orientation sexuelle, de l'identité de genre, de l'état civil et de la religion : *Trinity Western* c *Barreau du Haut-Canada*, 2018 CSC 33.

157 Pour une application limitée à ces droits, voir *Ward c Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse)*, 2021 CSC 43. Cette application, sans prise en compte du droit à l'égalité, ne fut d'ailleurs pas sans conséquence sur ce droit : Fournier et al., « Le droit à l'égalité après l'arrêt Ward : lumière sur les conséquences moins visibles de ce jugement », (2023) 53 HS *R.G.D.* 83-132.

mesures raisonnables pour s'entendre avec le [demandeur], à moins que cela ne cause une contrainte excessive »[158].

Contraire à l'idée de privilège, l'accommodement constitue plutôt un moyen visant à corriger une situation de discrimination et à assurer à tous l'exercice du droit à l'égalité. Une demande d'accommodement peut être formulée sur la base de l'un des 14 motifs interdits de discrimination prévus à la Charte, dont la religion, mais aussi la grossesse, le sexe, la langue, la situation de handicap, etc.

Sans être nécessairement intentionnelle, la situation de discrimination en cause découle bien souvent d'une norme ou d'une règle en apparence neutre ayant néanmoins des effets préjudiciables sur des catégories de personnes[159].

Chaque demande d'accommodement doit être traitée au cas par cas par le décideur — employeur, gestionnaire, fournisseur de services — qui doit chercher sérieusement une solution raisonnable[160]. Dit autrement, la contrainte excessive limite la possibilité d'un accommodement lorsque la mesure entraînerait des effets négatifs indus que ce soit du point de vue des coûts[161], de l'organisation du travail ou des services, de la sécurité et des droits d'autrui[162]. Ces facteurs doivent être appliqués avec souplesse et discernement[163]. C'est ultimement au décideur de déterminer, au terme du processus d'évaluation, ce qui est un accommodement raisonnable et ce qui serait une contrainte excessive. Le demandeur et toute autre partie liée à une demande (par exemple, un syndicat) doivent quant à elles participer à la recherche de solution « et doit faire preuve de souplesse et accepter une solution de compromis imparfaite dans la mesure où l'essentiel de l'effet discriminatoire est gommé »[164].

En somme, le droit à l'égalité et l'obligation d'accommodement raisonnable sont les deux faces d'une même médaille.

Plus encore, l'obligation d'accommodement raisonnable participe des moyens pour dépasser l'égalité formelle et garantir plutôt l'égalité réelle ou l'égalité de fait, un objectif promu par la Charte québécoise. Insistons à nouveau, car trop souvent cette idée se trouve escamotée dans les débats : « l'égalité n'implique pas nécessairement un traitement identique et, en fait, un traitement différent peut s'avérer nécessaire dans certains cas pour promouvoir l'égalité »[165].

L'accommodement reconnaît ainsi que « [...] des normes peu sensibles aux particularismes peuvent avoir un effet d'exclusion sur les membres de certains groupes et compromettre ainsi leurs chances d'intégration à l'ensemble

---

158 *Ontario (Commission ontarienne des droits de la personne) c Simpsons-Sears Ltd.*, [1985] 2 RCS 536, au para 23.

159 *Idem* au para 12 ; *Commission scolaire régionale de Chambly c Bergevin*, [1994] 2 RCS 525, par 14-16 ; Christian Brunelle, *Les droits et libertés dans le contexte civil*, dans Barreau du Québec, *Droit public et administratif*, Collection de droit du Barreau du Québec, vol. VII, Cowansville, Yvon Blais, 2013, p. 65.

160 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2015), *supra* note 38 à la p 24.

161 *Conseil des Canadiens avec déficiences c Vial Rail Canada Inc.*, [2007] 1 RCS 650.

162 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Réflexion sur la portée et les limites de l'obligation d'accommodement raisonnable en matière religieuse*, 2005.

163 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2013-1), *supra* note 38 à la p 80.

164 Daniel Proulx et Frédérick Doucet, *supra* note 53 au para 141.

165 *Weatherall c Canada (Procureur général)*, [1993] 2 RCS 872.

de la société »[166]. Cette mesure favorise en ce sens l'intégration des minorités à travers les secteurs et institutions de la société. Cela dit, les personnes issues de la majorité peuvent aussi y recourir si leur droit à l'égalité est compromis[167].

La Commission l'a soulevé par le passé, il est important de respecter la fonction de cette obligation légale, sans quoi on risque de diminuer sa portée et par le fait même les protections offertes en vertu du droit à l'égalité réelle[168].

Par ailleurs, il faut rappeler que l'accommodement raisonnable n'est pas incompatible avec la neutralité religieuse de l'État. Ces notions peuvent se compléter, selon les circonstances. Le principe de neutralité peut d'ailleurs justifier dans certains cas que l'État accorde une mesure d'accommodement[169].

De même, certains principes guidant la mission d'une institution peuvent y concourir. Mentionnons à ce sujet que la LIP promeut le respect de la liberté de conscience et de religion de tous les élèves, des parents et du personnel de l'école[170].

2.2 La formalisation récente de l'accommodement raisonnable pour motif religieux dans les organismes publics

Adoptée en 2017 puis modifiée en 2019, la *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* prévoit entre autres une codification supplémentaire à la Charte pour le traitement d'une demande d'accommodement pour un motif religieux dans les organismes publics, dont l'école[171].

Cette loi prévoit aussi des critères particuliers à considérer lorsqu'une demande concerne un élève fréquentant un établissement d'enseignement établi par un centre de services scolaire[172]. Suivant ce cadre, un accommodement pourra notamment être refusé à condition de compromettre réellement l'un des cinq critères énoncés, soit :

> 1° l'obligation de fréquentation scolaire ;
>
> 2° les régimes pédagogiques établis par le gouvernement ;

---

166 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2013-1), *supra* note 38 à la p 79 ; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2008), *supra* note 38 à la p 35 ; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *supra* note 162 à la p 10.

167 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2008), *supra* note 38 à la p 35.

168 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, Résumé — *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi nº 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*, 2014, à la p 6, en ligne : https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire-resume_PL_60_charte_valeurs.pdf

169 Micheline Milot et José Woehrling, « Canada », dans Francis Messner (dir.), *Dictionnaire Droit des religions*, Paris, Éditions du C.N.R.S., 2010, p. 129. Voir également : Nadia Boutouba et Stéphane Bernatchez, « L'État et la diversité religieuse au Canada : une possible histoire du principe de neutralité de l'État », (2013) *R.D.U.S.* 9, au para 61 cité dans p. 7.

170 LIP, art 37.

171 *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*, LRQ, c R-26.2.01 art 11.

172 *Idem,* art 14.

> 3° le projet éducatif de l'école ;
>
> 4° la mission de l'école qui est d'instruire, de socialiser et de qualifier les élèves, dans le respect du principe de l'égalité des chances, tout en les rendant aptes à entreprendre et à réussir un parcours scolaire ; ainsi que
>
> 5° la capacité de l'établissement de dispenser aux élèves les services éducatifs prévus par la loi[173].

De même, la *Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État* précise également dans un article les situations où la demande d'accommodement pour un motif religieux par un membre du personnel implique une absence du travail[174].

Comme on le verra dans les sous-sections qui suivent, avec l'actuel projet de loi, le législateur écarte toutefois le cadre d'accommodement dont il l s'est doté récemment. Il fait plutôt le choix de procéder par diverses interdictions générales qu'il inscrit à la LIP.

Par le fait même, il ne précise pas dans la *Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État* les situations pour lesquelles il ne sera plus possible d'obtenir un accommodement à l'école. De même, il ne propose pas d'introduire l'obligation de visage découvert à l'école à l'article 8 de la *Loi sur la laïcité de l'État*.

2.3 L'interdiction pour les élèves d'obtenir un congé religieux non prévu au calendrier civil

Le projet de loi introduit l'article 706 à la LIP qui stipule qu'« [aucun] accommodement ni aucune autre dérogation ou adaptation pour un motif religieux ne peut être accordée en ce qui a trait à l'application » notamment de l'article 14, lequel prévoit l'obligation de fréquentation scolaire à tout enfant résident du Québec, de l'âge de 6 ans jusqu'à l'âge de 16 ans[175].

La Commission reconnaît l'importance du respect de la fréquentation scolaire. À son avis, elle estime toutefois qu'en interdisant tout accommodement pour motif religieux sur la base de la fréquentation scolaire, le projet de loi octroie un caractère absolu à ce critère. Le projet de loi écarte par le fait même le cadre spécifique d'accommodement s'appliquant à l'école, tel qu'inscrit à la *Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État*.

Alors qu'elle avait été sollicitée, en 1989, par le ministre de la Justice pour rendre un avis juridique sur l'absence du travail pour l'exercice de la prière du vendredi, la Commission indiquait que la « Charte doit [...] servir de guide lorsqu'on cherche à résoudre les problèmes posés par la coexistence d'horaire de travail et de pratiques religieuses particulières »[176]. Il devrait en être de même lorsque la pratique religieuse d'un élève implique la prise de congé qui pourrait entrer en conflit avec l'obligation de fréquentation scolaire.

---

173 *Idem,* art 14.

174 *Idem,* art 13.

175 LIP, art 14.

176 Commission des droits de la personne, *Obligation pour les personnes professant la religion islamique d'assister rituelle le vendredi. Conflit avec un horaire de travail : possibilités d'un accommodement*, 1989, à la p 8.

Il importe en ce sens de revenir à la raison d'être de ce type d'accommodement. S'appuyant sur la jurisprudence en vigueur, le guide de la Commission pour le traitement des demandes d'accommodement à l'intention des décideurs explique bien l'effet préjudiciable potentiellement engendré par le calendrier civil :

> « [celui-ci] s'apparente à des normes de fonctionnement communes d'apparence neutre pouvant tout de même avoir un effet discriminatoire sur un individu ou sur certaines catégories d'individus. En effet, ce calendrier établit un certain nombre de jours fériés calqués sur le calendrier des fêtes catholiques (Noël, Vendredi saint et Pâques). Par conséquent, il aura potentiellement un effet préjudiciable sur les personnes appartenant à des groupes religieux minoritaires puisque l'observance de leurs propres fêtes religieuses n'y est pas prévue. L'accommodement, dans ce cas, pourra consister à autoriser certaines absences, à moins qu'elles n'imposent une contrainte excessive. »[177]

Il importe donc de reconnaître la discrimination indirecte que crée le calendrier civil et à laquelle l'accommodement raisonnable peut répondre en accordant une journée d'absence, à moins de créer une contrainte excessive. Notons toutefois qu'une contrainte mineure ou un inconvénient pour l'école ne rencontrent pas le seuil requis de la contrainte excessive.

On doit par ailleurs s'interroger sur l'origine de cette interdiction qu'on compte inscrire à la LIP.

Soulignons que le Rapport Bedford n'a pas soulevé d'enjeu en lien avec les congés religieux chez les élèves. Quant au Rapport de vérification des 17 écoles, la question tenait en un seul paragraphe :

> « lors de la fête de l'Aïd, dans les milieux où il y a une forte concentration de personnes pratiquant la religion islamique, certaines classes voient plus de la moitié de leurs élèves être absents. Lors de cette fête, l'enseignant n'a alors souvent d'autre choix que de considérer cette journée comme un travail de surveillance de classe. Dans les cas où plus de la moitié des élèves sont absents, les témoignages rapportent qu'il n'est pas opportun d'enseigner de nouveaux contenus qui devront entièrement être repris ensuite pour la majorité de la classe. »[178]

Cet extrait ne fait pas la démonstration que ce type de mesure crée un effet tel qu'il faille interdire de façon large et générale à tous les élèves du Québec tout accommodement pour une fête religieuse non prévue au calendrier civil, et ce, sans égard au nombre de journées d'absence requis.

En effet, au lieu de suspendre pour une journée l'enseignement de nouveaux contenus lorsque plus de la moitié de la classe est absente, comme le suggère l'exemple rapporté dans le Rapport de vérification, la Commission s'interroge à savoir si l'ensemble des solutions alternatives ont bien été envisagées, par exemple en planifiant des activités de rattrapages, en clarifiant les besoins d'accommodement des élèves dès le début de l'année scolaire, en modulant le calendrier des journées pédagogiques qui relèvent de l'école, pour tenir compte des fêtes religieuses qui ont le plus d'impact sur les présences dans leur établissement, etc.

---

177 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2012), *supra* note 41 référant à *Commission scolaire régionale de Chambly c Bergevin*, *supra* note 159 à la p 541.

178 Rapport de vérification, *supra* note 26 à la p 25.

De plus, alors que les élèves s'absentent de l'école pour des motifs de santé pour des périodes variables et qu'ils parviennent généralement à reprendre le retard scolaire accumulé à leur retour, il apparaît difficile de justifier parallèlement une interdiction complète d'absence pour des raisons religieuses.

Il pourrait en outre exister des défis de mise en œuvre évidents avec ce type d'interdiction « mur-à-mur », alors que le projet de loi est présenté comme permettant de clarifier le cadre pour la prise de décision[179]. Comment les directions d'école parviendront-elles à appliquer ce nouveau régime ? Comment déterminer le motif à l'origine de l'absence de l'école ? S'agit-il d'un motif religieux, culturel ou national, voire purement familial ? Plus encore, refuser d'emblée toute possibilité d'accommodement sans réelle justification apparaît comme un manque de reconnaissance de l'importance que prennent les fêtes religieuses pour ces enfants, leur famille et leur communauté. Cela équivaut à nier l'identité profonde des personnes issues d'une dénomination religieuse minoritaire.

Une telle interdiction semble être en décalage avec les exigences d'une société pluraliste comme le Québec où la reconnaissance de l'autre, l'ouverture à la diversité, la lutte à la discrimination devraient guider les choix et actions du législateur.

De l'avis de la Commission, cette interdiction risque aussi d'être perçue comme une forme de durcissement non justifié, ce qui pourrait contribuer à alimenter le ressentiment chez une partie de la population et nuire à terme à la cohésion sociale et au vivre ensemble. Cette trop grande fermeté risque en somme de cristalliser des postures, ce qui nuira au dénouement des possibles conflits.

En ce sens, la disposition pourrait paraitre incohérente, par ailleurs, avec les objectifs que le ministre porteur du projet de loi nº 84, *Loi sur l'intégration nationale*, affirme poursuivre[180].

La Commission reconnaît que plusieurs formes de laïcité coexistent à travers les États-nations et que ces modèles peuvent évoluer dans le temps. Il demeure toutefois difficile de soutenir que les pays ayant adopté une forme plus stricte de laïcité, avec des interdictions plus tranchées du point de vue de l'exercice de la liberté de religion, présentent nécessairement des rapports sociaux ou un vivre-ensemble apaisé[181].

La Commission recommande ainsi de modifier l'article 40 du projet de loi afin d'y retirer la référence à l'article 14 de la LIP, de manière à lever l'interdiction d'accommodement, de dérogation ou d'adaptation pour un motif religieux sur la base de l'obligation de fréquentation scolaire.

---

179 Voir notamment le communiqué de presse du ministre de l'Éducation : *Laïcité dans les écoles : le ministre Drainville réagit au rapport sur les 17 écoles et réaffirme son intention de légiférer,* 25 février 2025, en ligne : https://www.newswire.ca/fr/news-releases/laicite-dans-les-ecoles-le-ministre-drainville-reagit-au-rapport-sur-les-17-ecoles-et-reaffirme-son-intention-de-legiferer-894740563.html

180 François Carabin, « Un modèle d'intégration loin d'être assimilationniste, assure Québec », *Le Devoir*, 25 février 2025.

181 Voir notamment : Jean-Paul Willaime, « Polarisation autour du religieux en francophonie ? Les nouveaux défis de la laïcité », (2017) 44-45 *Francophonies d'Amérique* 150 ; Jean Baubérot et Nathalie Heinich, Les déchirements de la laïcité, Barrault, 2023.

Recommandation 6

La Commission recommande que l'article 40 du projet de loi soit modifié afin d'en retirer la référence à l'article 14 de la LIP, de manière à ne pas interdire tout accommodement dérogation ou adaptation pour un motif religieux sur la base de l'obligation de fréquentation scolaire.

2.4 L'interdiction d'accommodement pour les restrictions alimentaires fondées sur un motif religieux

Le projet de loi prévoit l'introduction de l'article 706 à la LIP qui stipule qu'« [aucun] accommodement ni aucune autre dérogation ou adaptation pour un motif religieux ne peut être accordée en ce qui a trait à l'application » notamment de l'article 257, lequel précise une responsabilité que peut assurer le centre de service scolaire en matière d'organisation « des services pour favoriser l'accessibilité aux services éducatifs, tels la restauration et l'hébergement »[182].

La Commission comprend que cette interdiction d'accommodement ou d'adaptation limite la possibilité d'ajuster le menu offert à la cafétéria pour répondre à une diète religieuse.

La Commission note par ailleurs qu'aucun enjeu de ce type n'a été documenté par le Rapport Bedford. Quant au rapport de vérification portant sur les 17 écoles, il ne comprend qu'un seul passage en lien avec l'adaptation des menus, mais dans le contexte d'une fête scolaire :

> « Les vérificateurs ont également observé d'autres situations qui peuvent être assimilées à un accommodement sans que le milieu scolaire les considère ainsi. Lors des activités sociales, par exemple, une fête en début ou en fin d'année scolaire, les directions d'établissement font le choix d'offrir un menu qui satisfera un maximum d'élèves et d'employés (allergies, halal, etc.) afin de faciliter la gestion des événements. Dans de tels cas, le choix du menu est fait en fonction d'éviter le gaspillage de nourriture et un éventuel refus d'un certain nombre d'élèves de participer à l'activité. »[183]

Le rapport précise en outre que les « établissements scolaires font également des accommodements alimentaires qui ne sont pas basés uniquement sur des croyances religieuses, mais sur un ensemble de considérations, dans le but d'accommoder le plus grand nombre d'élèves »[184]. Ainsi, le rapport reconnaît qu'il est possible d'accommoder les besoins des élèves en la matière sur la base de plusieurs motifs.

Il est loin d'être clair que la situation décrite dans le rapport constitue un enjeu ou même qu'il s'agirait d'une contrainte excessive. Des solutions de compromis semblent être trouvées aisément par les directions d'établissement.

---

182 Projet de loi, art 40.

183 Rapport de vérification, *supra* note 26 à la p 21.

184 *Idem*.

L'interdiction proposée par le projet de loi de tenir compte des restrictions en matière alimentaire apparaît d'autant plus étonnante, sachant que des solutions sans contrainte excessive sont généralement trouvées très facilement dans les milieux comme en a été témoin la Commission depuis maintenant plus de 15 ans à travers les activités du service-conseil en matière d'accommodement raisonnable.

En effet, les écoles et les garderies parviennent généralement à offrir minimalement un menu de substitution qui, sans répondre intégralement aux exclusions religieuses –par exemple un menu sans porc ou végétarien) permet à l'enfant ou à l'élève de se procurer un repas le midi. La Commission s'inquiète par ailleurs des effets qu'aurait cette interdiction sur les enfants en situation de défavorisation qui sont inscrits à une mesure alimentaire leur donnant accès à un repas à l'école à des coûts minimes.

Et comme elle l'exprimait plus haut concernant les congés religieux, l'interdiction d'accommodement pour les menus risque également d'être perçue comme une forme de durcissement non justifié, ce qui pourrait braquer les positions et nuire au dénouement d'éventuels conflits. Elle pourrait contribuer à alimenter le ressentiment des personnes issues des minorités religieuses, ou à tout le moins le sentiment de ne pas appartenir pleinement à la société québécoise. Encore ici, les effets de ces ajouts pourraient entrer en contradiction avec les objectifs poursuivis par le projet de loi nº 84, *Loi sur l'intégration nationale*, actuellement à l'étude.

Pour l'ensemble de ces raisons, la Commission recommande de modifier l'article 40 du projet de loi et d'y retirer la référence à l'article 257 de la LIP, afin de lever l'interdiction d'accommodement, de dérogation ou d'adaptation pour la question de la prise en compte des restrictions alimentaires pour des motifs religieux.

Recommandation 7

La Commission recommande que l'article 40 du projet de loi soit modifié afin d'en retirer la référence à l'article 257 de la LIP, de manière à ne pas interdire tout accommodement par dérogation ou adaptation sur la base d'éventuelles restrictions alimentaires pour motifs religieux.

2.5 L'interdiction de mettre à disposition un local de l'école à des fins de pratiques religieuses comme la prière

Situé en continuité avec une directive ministérielle adoptée en 2023[185], le projet de loi viendrait introduire à la LIP une interdiction générale visant à ce qu'« aucun lieu, tels un local ou un immeuble, mis à la disposition de l'école ne peut être utilisé, en fait et en apparence, à des fins de pratiques religieuses telles que des prières manifestes ou d'autres pratiques similaires »[186].

185 *Directive du ministre de l'Éducation concernant les pratiques religieuses dans les écoles, les centres de formation professionnelle et les centres d'éducation des adultes publics*, Décret 707-2023, G.O. nº 18, 19 avril 2023.

186 Projet de loi, art 10.

Ce faisant, le projet de loi écarte l'obligation d'accommodement raisonnable prescrite par la Charte, ainsi que le cadre d'accommodement pour motif religieux prévu à la *Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État*, laquelle précise divers paramètres à prendre en compte lorsque la demande concerne un élève[187].

Cette interdiction soulève des préoccupations eu égard au droit à l'égalité, mais aussi au droit à la liberté de religion et au droit à l'instruction publique gratuite.

La Commission reconnaît que la question de la prière à l'école a fait débat. Toutefois, elle estime que les balises de l'accommodement raisonnable établies selon le cadre de la Charte auraient permis de rechercher des solutions respectueuses des droits et libertés des élèves qui soient adaptées au contexte et particularités propres à chaque école, dans un esprit d'ouverture et de collaboration entre les parties. Ce cadre permet aussi de refuser une demande lorsque justifié.

De façon plus spécifique, l'usage de ce cadre aurait permis aux décideurs scolaires d'obtenir des précisions sur la nature de la demande et de sous-peser différents éléments de contrainte et prendre en compte des paramètres incontournables. Divers critères auraient pu guider cette réflexion, dont l'âge du demandeur, son cycle d'enseignement (primaire ou secondaire), le nombre de locaux disponibles, les ressources humaines requises pour en assurer la supervision, la nature des comportements proscrits à travers l'usage de ce type d'espace, les conséquences en cas de non-respect, etc. Les informations recueillies auraient ensuite permis de prendre une décision éclairée par rapport aux scénarios envisagés et de justifier celle-ci auprès des demandeurs.

Soulignons que l'objectif ne devrait pas être celui de réserver un local de prière à une dénomination religieuse particulière, ni bien sûr de laisser un local de l'école être informellement accaparé par un groupe d'élèves. Les principes de cohabitation harmonieuse et de vivre ensemble doivent guider les interventions de l'école et baliser la mise en œuvre de l'accommodement, ce qui inclut la possibilité de retirer ce dernier advenant que les paramètres fixés par les autorités scolaires ne soient pas respectés, par exemple en cas de pressions communautaires, de harcèlement, voire de conflits qui auraient été documentés. Dans cet esprit, les prières récitées collectivement sont peu compatibles avec la nécessité de préserver le caractère inclusif du local ou du lieu accordé, et ce, pour l'ensemble des élèves qui peuvent être de différentes confessions ou qui n'en ont pas. De façon évidente, le principe de mixité et le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes doivent être préservés en tout temps, s'il y a mise en œuvre de cet accommodement.

En somme, le non-respect de ces critères pourrait constituer une contrainte excessive amenant l'accommodement à sa limite. De plus, sur la base de raisons sérieuses et documentées, il demeure possible de revoir ou même de retirer un accommodement.

Pour rappel, en mars 2006, la Commission rendait publiques les conclusions d'une enquête portant principalement sur le refus, par l'École de technologie supérieure, de fournir un espace privé aux étudiantes et étudiants musulmans désireux de faire leurs prières quotidiennes. Cette situation concernait des étudiants et étudiantes d'âge adulte fréquentant une institution supérieure d'enseignement et, en ce sens présente certaines distinctions par rapport à la question traitée ici.

---

187 *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*, *supra* note 171, art 14.

Néanmoins, du point de vue de la Commission, l'École de technologie supérieure n'avait pas rempli son obligation d'accommodement raisonnable à l'égard de ces étudiantes et étudiants. Elle ajoutait toutefois « que le fait de réserver un local exclusivement à la pratique d'une religion donnée pourrait constituer un accommodement occasionnant une "contrainte excessive" pour l'école [...] »[188].

La Commission estimait « que la mission d'enseignement universitaire et de recherche de l'ÉTS ainsi que le "caractère laïque" dont elle se réclame ne la dispensent pas de son obligation d'accommodement envers les étudiants de religion musulmane »[189]. En réponse aux demandes de la Commission, l'ÉTS s'était notamment engagée à « publier un horaire de type inversé » permettant de faire connaître à l'ensemble des étudiants la liste des locaux disponibles à chaque jour[190].

Appuyé par les résultats d'enquêtes de terrain ayant permis d'effectuer une compilation des principales demandes d'accommodement et de leur traitement par les directions d'école, le Rapport-Bouchard observait, en 2008, que :

> « Les demandes relatives aux activités de dévotion à l'école sont traitées assez uniformément d'une école à l'autre. Les locaux de prière affectés en permanence à un groupe religieux ne sont pas autorisés [...]. Sauf exception, on n'accorde pas de salle aux élèves qui observent le Ramadan et souhaitent s'éloigner des dîneurs. »[191]

Le Rapport Bouchard-Taylor faisait sienne la position de la Commission concernant les lieux de prières dans les lieux publics :

> « [La position des commissaires] va dans le sens de l'avis adopté le 3 février 2006 par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. Selon cet avis, les institutions d'enseignement ne sont pas tenues d'instituer des lieux de prière permanents. Par contre, il entre dans l'esprit des ajustements d'autoriser pour la prière l'utilisation de locaux provisoirement non occupés. »[192]

Certains se sont opposés à ce type d'arrangement parce qu'elle "reconfessionnaliserait" l'école ou parce qu'ils estiment que l'aspect parfois collectif de la pratique nous entraînerait à l'extérieur de la logique de l'accommodement[193].

---

188 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, « Étudiants musulmans à l'École de technologie supérieure : Oui à l'obligation d'accommodement pour permettre la prière, non à un local réservé à une confession religieuse donnée, décide la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse », 22 mars 2006, en ligne : https://www.cdpdjqcc.mywhc.ca/storage/app/media/communiques/COMM_ETS.pdf

189 *Idem*.

190 *Idem*.

191 Rapport Bouchard-Taylor, *supra* note 42 à la p 81.

192 *Idem* à la p 20 (notre soulignement).

193 *Idem* à la p 282.

Une distinction importante s'impose toutefois : il s'agit d'une activité dont l'initiative relève des élèves et non d'une pratique organisée par l'école[194]. En effet, l'exercice individuel de la prière est d'un autre ordre. Il ne s'agit pas d'une pratique qui serait portée par l'institution scolaire, comme la récitation obligatoire de la prière en classe, à laquelle l'ensemble des élèves seraient soumis en les forçant à adhérer à une religion donnée ou à la mettre en pratique, sans égards à leurs croyances ou à leur incroyance[195].

Il s'agit plutôt d'une demande d'autoriser l'accès temporaire à un lieu ou à un local disponible à l'extérieur des heures de classe, afin de permettre l'exercice de la prière ou le recueillement aux élèves qui le demandent.

À titre de comparaison, de nombreux milieux hospitaliers de la province mettent à disposition des salles multiconfessionnelles pour la prière, la méditation, la contemplation spirituelle des usagers, croyants ou non-croyants[196]. Notons que les centres hospitaliers du Québec proposent également des services de soins spirituels qui accompagnent « sans parti pris religieux » les usagers qui le requièrent ainsi qu'à leur famille, en tenant compte des croyances religieuses qu'ils ont ou non[197].

D'ailleurs, les écoles disposent d'une expertise similaire à travers le service d'animation spirituelle et d'engagement communautaire. Ce service pourrait très certainement être mis à contribution lors du traitement d'une demande d'accommodement visant l'accès temporaire à un local pour se recueillir ou prier, ainsi que pour la mise en œuvre de la mesure, le cas échéant.

En somme, ces espaces disponibles et ces services offerts dans les institutions publiques ne recréent pas un lien organique avec une dénomination religieuse particulière. Ils respectent ainsi le principe de séparation de l'État et des religions. Ces lieux ne contreviennent pas non plus à la neutralité religieuse de l'État, dans la mesure où ils ne favorisent ni ne défavorisent aucune religion. Ils les respectent toutes, incluant l'athéisme et l'agnosticisme.

Les élèves n'éprouvant pas le besoin de prier ou de se recueillir ne seraient évidemment pas tenus de le faire. Dans la mesure où la demande est à l'initiative d'élèves et où la solution retenue empêche ce lieu d'être dédié à l'usage exclusif de la prière ou d'une confession donnée, il devient difficile d'arguer que cet accommodement contreviendrait au principe de séparation ou à celui de neutralité.

La Commission invite donc le législateur à réfléchir à une autre voie que l'interdiction « mur-à-mur » des pratiques religieuses dans les locaux scolaires, telles que la prière, comme le propose actuellement l'article 10 du projet de loi. Des balises pourraient, par exemple, être proposées par voie réglementaire ou autre afin de guider la démarche d'accommodement devant être menée par les décideurs scolaires. Celles-ci pourraient notamment préciser certains critères indicatifs d'une contrainte excessive qui seraient en lien avec ce type de demande. Ces balises pourraient reprendre les paramètres évoqués plus haut, dont l'âge du demandeur, son cycle d'enseignement

---

194 Comité sur les affaires religieuses, *Rites et symboles religieux à l'école — Défis éducatifs de la diversité, Avis au ministre de l'Éducation*, mars 2003, p. 68. Voir aussi : José Woehrling, *La place de la religion à l'école publique-Étude préparée pour le compte du Comité sur les affaires religieuses*, ministère de l'Éducation, 2002.

195 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2019-1), *supra* note 38 à la p 75.

196 À titre d'exemple : Centre universitaire de santé McGill, « Y a-t-il des salles de prières sur les sites du CUSM ? », 2014, en ligne : https://cusm.ca/questions/article/y-a-t-il-des-salle-pri%C3%A8res-au-cusm

197 À titre d'exemple : Centre hospitalier de l'Université de Montréal, « Soins spirituels », en ligne : https://www.chumontreal.qc.ca/repertoire/soins-spirituels ; Centre hospitalier de l'Université Laval, « Centre de Spiritualitésanté de la Capitale-Nationale », en ligne : https://www.chudequebec.ca/professionnels-de-la-sante/services-et-ressources/centre-spiritualitesante-de-la-capitale-nationale.aspx

(primaire ou secondaire), le nombre de locaux disponibles, les ressources humaines requises pour en assurer la supervision, la nature des comportements proscrit à travers l'usage de ce type d'espace, les conséquences en cas de non-respect, etc.

2.6 Conclusion sur les interdictions proposées à certains accommodements pour motif religieux

Selon l'analyse de la Commission, l'interdiction générale prescrite par le projet de loi à plusieurs types d'accommodement raisonnable fondés sur le motif religieux n'apparaît pas conforme à la Charte. Elle contrevient ainsi au droit à l'égalité ainsi qu'au droit fondamental à liberté de religion, notamment de celui des enfants qu'on pense plus particulièrement aux interdictions d'absence pour congé religieux et d'adaptation des menus offerts à la cafétéria.

Par ailleurs, ces propositions d'ajout à la LIP ne reposent pas sur une base factuelle suffisante permettant de justifier la nécessité de procéder à l'interdiction de tout accommodement formulé en lien avec l'exercice de la liberté de conscience et de religion des élèves. Au contraire, la prise en compte des éléments de contexte propres à chaque école et à chaque demande permet de rechercher une solution qui évite une atteinte discriminatoire aux droits, sans que l'école ne doive pour autant accepter une situation qui constituerait une contrainte excessive.

La plus récente version des Lignes directrices portant sur le traitement d'une demande d'accommodement pour un motif religieux réitère d'ailleurs que les « moyens dont disposent les organismes visés pour s'acquitter de cette responsabilité sont nombreux et peuvent varier selon chaque organisation »[198]. En ce sens, une solution « mur à mur » n'apparaîtrait pas respecter l'obligation d'accommodement impartie aux décideurs.

Ce type de solution ne respecte pas non plus le cadre législatif que s'est doté le Québec en matière de neutralité religieuse et de traitement des demandes d'accommodement raisonnable, notamment à l'école[199]. Plus encore, le projet de loi ajoute diverses limitations spécifiques à l'accommodement fondé sur le motif religion au sein de la LIP. Ce faisant, le législateur multiplie les cadres juridiques applicables, et complexifie le traitement de ce type de demandes. Il ne fait pas de toute que cela entraînera davantage de confusion chez les décideurs. En effet, à quel cadre se rapporter pour traiter chaque demande ?

Il devra d'abord évaluer s'il doit se référer, pour le cas qui le concerne, à la Charte, à la *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, à la *Loi sur la laïcité de l'État* ou encore à la *Loi sur l'instruction publique*? Ainsi, à quel ensemble de règles doit-il se rapporter lors d'une situation donnée et comment les interpréter ? Le tout dans un contexte où le manque de référents, guide et service-conseil a déjà été souligné par de nombreux intervenants et constaté dans de nombreux rapports au fil des ans.

La confusion créée ne sera pas sans affecter l'ensemble des acteurs de l'école, incluant les élèves et leurs parents. Plus largement, cette codification supplémentaire risque d'affaiblir la Charte et la protection qu'elle offre à l'ensemble des personnes se trouvant au Québec. Le tout survenant alors que le Comité d'étude sur le respect des

198 D. Proulx et F. Doucet, *supra* note 53 au para 150.

199 *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*, *supra* note 171.

principes de la *Loi sur la laïcité de l'État* et sur les influences religieuses entame ses travaux et que de nouvelles modifications seront probablement proposées.

Sans compter que les interdictions proposées à l'accommodement n'ont pas trait à la laïcité à proprement parler. D'une part, comme la Commission l'a indiqué précédemment, la laïcité concerne d'abord les structures et attributs de l'État. Elle ne devrait pas avoir pour objet de restreindre les droits des clientèles ; celles-ci ne sont pas tenues d'être neutres.

D'autre part, de façon contradictoire, alors que l'État dit vouloir « renforcer la laïcité », les interdictions ciblant l'accommodement pour motifs religieux qu'ils souhaitent mettre en place contreviennent à au moins trois des quatre principes de la laïcité — tels qu'inscrits à la *Loi sur la laïcité de l'État* et et que le projet de loi à l'étude compter insérer à la LIP. Effectivement, en mettant largement de côté le cadre de l'accommodement pour motif religieux, l'État restreint de façon non négligeable l'égale protection conférée à la liberté de conscience et de religion, notamment de l'enfant. Ainsi, cela pourrait équivaloir à décourager et défavoriser, sans motifs sérieux, l'exercice de ce droit fondamental — qui est le corollaire de la neutralité religieuse de l'État[200]. De ce fait, l'État agirait de façon non neutre et contreviendrait ainsi à l'obligation à laquelle il est pourtant astreint.

3 L'extension de l'interdiction de port de signes religieux à l'ensemble du personnel scolaire

L'article 32 du projet de loi viendrait introduire à la LIP l'interdiction du port de signe religieux prévue à l'article 6 de la *Loi sur la laïcité de l'État*. Cette interdiction serait toutefois étendue au-delà des directeurs, directeurs adjoints et enseignants d'un établissement sous la compétence d'un centre de services scolaire. Cette interdiction ne concerne pas la question du visage couvert chez les membres du personnel qui est par ailleurs traitée par d'autres propositions du projet de loi, et qui est actuellement encadrée par le premier volet de l'article 8 de la *Loi sur la laïcité de l'État*.

Ainsi, la disposition qui serait ajoutée à la LIP, prévoirait que le port de signes religieux est interdit :

> « 1° à tout membre du personnel du centre de services scolaire, autre que le membre visé par la Loi sur la laïcité de l'État, qui, pour les fins de son emploi, se trouve sur les lieux, tels un local ou un immeuble, mis à la disposition d'une école ou d'un centre ou est en présence d'un élève ;
> 2° au directeur général et au directeur général adjoint dans l'exercice de leurs fonctions ;
> 3° à toute personne qui fournit régulièrement des services sur les lieux, tels un local ou un immeuble, mis à la disposition d'une école ou d'un centre, lorsqu'elle se trouve sur ces lieux ;
> 4° à toute personne lorsqu'elle fournit des services aux élèves. »[201]

200 *Mouvement laïque québécois c Saguenay (Ville)*, *supra* note 46 au para 74.

201 Projet de loi, art 40 introduisant l'article 258.04 à la LIP.

Cette interdiction s'appliquerait également à toute personne sur les lieux de l'école ou fournissant des services aux élèves qui, sans être un membre du personnel, sont à contrat avec le centre de services scolaire.

Par ailleurs, une clause de droit acquis est prévue au projet de loi. À condition de conserver la même fonction dans le même centre de services scolaire, le membre du personnel qui portait un signe religieux avant le dépôt du projet de loi pourra continuer de le porter[202].

Le projet de loi stipule de plus qu'« aucun accommodement ni aucune autre dérogation ou adaptation ne peut être accordée en ce qui a trait à l'application » de cette interdiction de port de signe religieux pour tout membre du personnel qui se trouve sur les lieux de l'école[203].

La Commission tient d'emblée à souligner, d'une part, son inquiétude par rapport à une telle proposition et, d'autre part, à relever l'absence de cas justifiant une interdiction aussi large de port de signe religieux qui serait applicable à l'ensemble du personnel de l'école.

Le Rapport Bedford ainsi que les reportages qui ont documenté la situation ayant sévi dans cette école n'ont pas soulevé d'enjeu à cet égard. Quant au Rapport de vérification portant sur 17 écoles, il recommande de « revoir la liste des personnes visées par l'interdiction de porter un signe religieux prévue à la Loi sur la laïcité de l'État »[204]. Les constats à l'origine de cette recommandation apparaissent toutefois insuffisants.

Les vérificateurs n'ont pas rapporté d'atteinte réelle causée aux droits d'un ou des enfants par un membre du personnel, du fait qu'il porte un signe religieux. Le rapport suggère néanmoins d'étendre l'interdiction prévue par la *Loi sur la laïcité de l'État* à l'ensemble du personnel de l'école. Les vérificateurs tentent de justifier cette limitation sur la base de deux principaux arguments.

Le premier argument est à l'effet qu'en plus des enseignants et des directions d'école, d'autres acteurs de l'école se trouveraient également en situation d'autorité par rapport aux élèves[205]. De même, de leur point de vue, certains professionnels auraient à développer un lien de confiance avec les enfants dans le cadre de leurs fonctions[206]. Les vérificateurs n'expliquent toutefois pas si un signe religieux nuit à l'établissement d'un lien de confiance ou si le lien de confiance accroît le risque de compromission de droits de l'enfant.

Le deuxième argument mis de l'avant dans le Rapport de vérification a trait au malaise et questionnement qu'entraînerait une application de l'interdiction de port de signe religieux qui ne serait pas généralisée à l'ensemble

---

202 L'article 40 du projet de loi propose d'introduire l'article 706.1. à la LIP qui préciserait que l'interdiction de port de signe religieux prévue pour les membres du personnel « ne s'applique pas : 1° à un membre du personnel qui exerce le (indiquer ici la date qui précède celle de la présentation du présent projet de loi) une fonction au sein d'un centre de services scolaire, et ce, tant qu'il exerce la même fonction au sein du même centre de services scolaire ; 2° à un membre du personnel qui exerce le (indiquer ici la date qui précède celle de la présentation du présent projet de loi) une fonction au sein d'un centre de services scolaire et qui, après cette date, exerce une nouvelle fonction en plus de celle qu'il exerçait préalablement, et ce, tant qu'il exerce de manière prédominante la première fonction au sein du même centre de services scolaire ; 3° à une personne qui fournit un service conformément à un contrat autre qu'un contrat de travail en cours le (indiquer ici la date de la sanction de la présente loi), sauf si ce contrat est renouvelé après cette date ».

203 Projet de loi, art 40 introduisant l'article 258.04 à la LIP.

204 Rapport de vérification, *supra,* note 26 à la p 27.

205 *Idem* aux pp 13-14.

206 *Idem* à la p 14.

du personnel de l'école. En effet, affirment-ils, le fait que l'interdiction ne soit pas appliquée à tous « semble créer de l'incompréhension, des tensions, une impression de discrimination, voire un sentiment d'injustice dans le réseau scolaire »[207].

Le rapport n'apporte pas davantage de détails sur la méthode de consultation ayant guidé les vérificateurs ni la proportion de répondants qui était en faveur ou en défaveur d'une extension de cette interdiction, parmi les 60 personnes rencontrées[208].

On peut en outre se demander si une « impression de discrimination » ou de « sentiment d'injustice » exprimée par des membres du personnel ou des parents peut justifier d'élargir paradoxalement les barrières discriminatoires à l'emploi pour les personnes dont la croyance implique le port d'un signe religieux, alors même qu'aucune atteinte aux droits des élèves n'est constatée ?

On peut de plus douter que l'élargissement de cette interdiction parvienne à résoudre le malaise. Sans compter qu'avec la clause de droit acquis, des personnes portant un signe religieux continueront d'œuvrer dans le système scolaire et que l'État devra tout de même expliquer son modèle de laïcité. Ainsi, si le cadre de laïcité mis en place depuis 2019 produit de l'« incompréhension » parmi les acteurs de l'école, l'extension du régime d'interdiction, afin de lui apporter une apparence de cohérence interne, ne parait pas une solution avisée.

Compte tenu des effets négatifs appréhendés qu'entraînerait l'extension de l'interdiction de porter des signes religieux pour l'ensemble du personnel de l'école, les constats à l'origine de la recommandation d'élargir l'interdiction apparaissent en somme trop impressionnistes pour pouvoir justifier l'interdiction que prévoit l'actuel projet de loi.

Pourtant, comme en témoigne d'ailleurs certains constats du rapport de vérification, les personnes rencontrées ont exprimé divers enjeux nuisant à la compréhension et à la mise en œuvre de la laïcité et qui auraient pu constituer autant de pistes permettant de corriger ces impressions d'incompréhensions, d'injustices ou de tensions : absence de procédure ou de directive dans le réseau scolaire quant aux responsabilités découlant de la *Loi sur la laïcité de l'État*[209], manque de documentation permettant de répondre à la complexité des situations[210] ainsi que l'absence d'un service-conseil destiné au milieu scolaire, afin d'obtenir des balises claires quant à leurs obligations[211].

Or, ce n'est pas l'avenue qui a été privilégiée. Alors que l'interdiction de port de signe religieux prévue à la *Loi sur la laïcité de l'État*, en fondant son interdiction sur l'autorité exercée par les enseignants, opérait une première distanciation significative relativement au Rapport Bouchard-Taylor, lequel envisageait certaines interdictions pour les personnes exerçant l'autorité coercitive de l'État et qui « détiennent un pouvoir de sanction et même de coercition »[212] – juges, procureurs de la Couronne, président de l'Assemblée nationale, policiers et gardiens de

---

207 *Idem* à la p 27.

208 *Idem* à la p 4.

209 Rapport de vérification, *supra* note 26 à la p 12.

210 *Idem* à la p 22.

211 *Idem* à la p 28.

212 Rapport Bouchard-Taylor, *supra*, note 42 à la p 151.

prison[213] – le projet de loi nº 94 nous entraîne dans un décentrement supplémentaire, en appliquant l'interdiction de port de signes religieux à l'ensemble du personnel de l'école et à des prestataires de services.

En effet, l'introduction de cette interdiction à la LIP emportera des atteintes sérieuses et non négligeables à plusieurs droits de la Charte, dont le droit au travail sans discrimination et le droit à la liberté de religion. Il faut aussi rappeler que, de façon générale, notre apparence physique nous appartient. L'image qu'on souhaite projeter relève de choix qui peuvent être protégés par différents droits de la Charte, particulièrement la liberté d'expression et le droit à la vie privée[214].

Ces atteintes concerneront un nombre considérable de personnes : en effet, cela viserait toute personne offrant des services aux élèves, mais aussi toute personne fournissant régulièrement des services sur les lieux scolaires. On peut penser que cela viserait donc tant les éducatrices de service de garde que les personnes œuvrant pour des organismes venant offrir des formations, mais aussi aux concierges, personnel de cuisine, voire les personnes travaillant sur un chantier temporaire dans l'école ou même les livreurs appelés à acheminer le service de traiteur à un établissement, etc.

La clause de droit acquis prévue au projet de loi ne diminuera pas l'ampleur de ces atteintes.

Rappelons que le port d'un signe religieux demeure une dimension protégée par la liberté de religion[215]. Le port de signes religieux peut revêtir un caractère obligatoire qui est lié à l'identité profonde de la personne ainsi qu'à sa dignité[216].

Précisons à nouveau que les tribunaux adoptent aujourd'hui une conception subjective de la liberté de religion : « Une telle conception est intrinsèquement liée à la manière dont une personne se définit et s'épanouit et elle est fonction des notions de choix personnel et d'autonomie de l'individu, facteurs qui sous-tendent le droit [...] »[217]. En ce sens, on accorde aux individus le droit d'avoir un vaste éventail de croyances, même celles qui peuvent sembler absurdes pour les personnes qui ne les partagent pas[218].

C'est aussi pourquoi il revient généralement à l'État de s'abstenir d'agir d'une manière qui imposerait des désavantages aux personnes en raison de leurs croyances, incluant par l'adoption de normes qui auraient un tel effet[219]. Il doit demeurer neutre, traiter l'ensemble des croyances ou l'incroyance sur un pied d'égalité et assurer

---

213 *Idem* aux pp 151et 260.

214 Stéphane Lacoste et Catherine Massé-Lacoste, « La protection de la vie privée : impacts et expérience en relations de travail dans le secteur privé québécois et fédéral », (2011) *Développement récent en droit du travail 333*, Cowansville (Qc), Yvon Blais.

215 Commission des droits de la personne du Québec, *Le port du foulard islamique dans les écoles publiques — Aspects juridiques*, Pierre Bosset, 1994 ; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2019-1), *supra* note 38 à la p 55.

216 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *idem*. Voir aussi notamment : Martha C. Nussbaum, *Les religions face à l'intolérance. Vaincre la politique de la peur*, Paris, Climats, 2013 ; *Mouvement laïque québécois c Saguenay (Ville)*, *supra* note 46 au para 73, citant Richard Moon, « Freedom of Religion Under the Charter of Rights: The Limits of State Neutrality », (2012) 45 *U.B.C. L. Rev.* 497, 507.

217 *Syndicat Northcrest c Amselem*, *supra* note 152, au para 42.

218 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2019-1), *supra* note 38 aux pp 42-43.

219 *Idem* à la p 45 référant à *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c Lafontaine (Village)*, [2004] 2 RCS 650 au para. 71 (j. Lebel, motifs min.).

ainsi à tous et toutes, sans discrimination, la possibilité de vivre librement selon sa conscience[220]. Comme la Commission l'a souligné par le passé :

> « Les choix effectués en matière de conscience doivent demeurer ceux des personnes et non celui de l'État, de la majorité ou même de l'opinion publique à une période donnée. Ces choix fondamentaux ne devraient pas non plus revenir aux personnes ou groupes qui estiment être heurtés à la simple vue de signes religieux. »[221]

Cela dit, si une large portée est accordée au droit d'avoir des croyances, le droit d'agir conformément à celles-ci est cependant beaucoup plus restreint[222]. Conformément au principe de séparation, il faut de même réitérer que la liberté de religion protège les croyants et non les croyances :

> [...] la liberté de religion n'a jamais été interprétée comme la liberté des religions, au sens où ce droit fondamental de la personne offrirait une protection aux traditions religieuses et à leurs institutions, incluant "leur vérité révélée, leurs textes sacrés, leurs règles normatives, leurs rites et cérémonies, leur organisation et leur hiérarchie" »[223].

Plus encore, aucun droit n'est absolu, tel que démontré précédemment. On peut en aménager la portée suivant des justifications sérieuses, par exemple une atteinte réelle aux droits d'autrui[224].

À ce sujet, l'atteinte à la liberté de conscience des enfants a été abondamment alléguée au cours des dernières années, afin de justifier l'interdiction du port d'un signe religieux par les enseignants, sans toutefois être démontrée.

Dans son avis sur le port du foulard islamique dans les écoles publiques, la Commission a précisé par le passé qu'un signe religieux pourrait être interdit dans les circonstances où il est démontré, par exemple, que l'ordre public ou l'égalité des sexes sont compromis. À cet égard, tout en soupesant certains scénarios qui justifieraient une telle interdiction, elle ajoutait ceci :

> « [Il y aura atteinte à l'ordre public et à l'égalité des sexes] s'il s'avère que des élèves sont forcées de porter le hidjab contre leur volonté. Si l'école doit respecter la liberté de celles qui désirent porter le hidjab, elle doit aussi appuyer celles qui désirent ne pas le porter. L'école serait également justifiée d'intervenir lorsqu'un port orchestré du hidjab vise à créer ou à aggraver des tensions entre groupes d'élèves, ou à inciter à la discrimination fondée sur le sexe. Dans de telles circonstances, une intervention coercitive, de nature temporaire et proportionnelle à la gravité des faits, serait justifiée. L'existence de telles situations mettant en péril l'ordre public et le principe d'égalité des sexes doit cependant être démontrée, le principe de base devant être le respect de la volonté individuelle de porter le hidjab doit cependant être démontrée, le principe de base devant être le respect de la volonté individuelle de porter le hidjab. Ce principe

220 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2019-1), *supra* note 38 à la p 42.

221 *Idem* à la p 55.

222 *Idem* à la p 43.

223 José Woehrling, « L'obligation d'accommodement raisonnable et l'adaptation de la société à la diversité religieuse », (1998) 43 *R.D. McGill 325*, 371.

224 Charte, art 9.1 al. 1.

> n'exclut pas - en fait il exige - la vigilance face aux utilisations politiques ou idéologiques qui peuvent être faites de ce vêtement par ailleurs. »[225]

Du point de vue de la Commission, les risques associés au port d'un signe religieux par un membre du personnel — éducatrice du service de garde, aide à la classe, psychologue, etc. — demeurent théoriques et ne sont pas démontrés. Il est loin d'être avéré que les droits des élèves sont compromis du fait qu'ils sont en présence de membres du personnel dont la croyance implique le port d'un symbole religieux.

La Commission l'a soulevé lors des consultations entourant l'adoption de la *Loi sur la laïcité de l'État*:

> « Les obligations relatives à l'impartialité, la réserve et l'interdiction de prosélytisme ne sont donc pas a priori mises en cause par les seules croyances ou par l'apparence d'une personne exerçant une fonction donnée, que celle-ci porte ou non un signe religieux. Le respect de ces obligations repose plutôt sur ses comportements, son attitude, ses paroles et ses décisions. »[226]

Le simple fait qu'un membre du personnel porte un signe religieux ne contrevient pas à l'exigence d'impartialité à laquelle il est soumis ou encore à ses obligations relatives au devoir de réserve[227].

Le port d'un signe religieux par un enseignant ou un membre du personnel ne reconfessionnalise pas davantage l'école publique[228]. A contrario, la laïcité d'apparence n'est pas neutre, car elle risque de défavoriser des personnes sur la base de présomptions et de préjugés[229], en leur imposant des exigences particulières qui sont non négligeables. Les diverses perceptions pouvant être associées à l'apparence du personnel des organismes publics ne sont pas suffisantes en soi pour affirmer que le service reçu a été affecté par les croyances du membre du personnel ou que l'élève s'est fait « imposer » une norme ou une pratique qui porterait atteinte à sa liberté de conscience. À cet égard, compte tenu de la composition du personnel scolaire des écoles, cette interdiction pourrait affecter de manière disproportionnée les femmes[230].

L'argument voulant que ces personnes puissent continuer à porter leur signe religieux à l'extérieur des heures de travail n'est pas de nature à minimiser l'atteinte. Il traduit une méconnaissance de la signification que revêt le signe religieux pour la personne qui le porte et des protections qu'emporte cette pratique en vertu de la Charte, et tend à faire reposer le fardeau de cette interdiction sur la responsabilité de ces personnes. L'interdiction prévue à l'article

---

225 Commission des droits de la personne du Québec, *supra* note 215 à la p 14-15 (notre soulignement).

226 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2019-1), *supra* note 38 à la p 60.

227 *Idem,* à la p 59.

228 Philippe-André Tessier, « Projet de loi 21 : le débat n'est pas clos », *Le Soleil*, 14 juin 2019. https://www.lesoleil.com/2019/06/14/projet-de-loi-21-le-debat-nest-pas-clos-ae009036a6999364f9f3de6b98f042a7/

229 Micheline Milot, « L'exigence de neutralité apparente n'est pas neutre », Denis Jeffrey (dir.), *Laïcité et signes religieux à l'école*, Presses de l'Université Laval, 2015, à la p 15.

230 Ministère de l'Éducation, *Personnel enseignant des commissions scolaires, Éducation préscolaire et enseignement primaire, le statut d'emploi et le sexe, Québec, 2021-2022,* en ligne : https://bdso.gouv.qc.ca/pls/ken/ken213_afich_tabl.page_tabl?p_iden_tran=REPER588JMG1282094335801Hpt3E&p_lang=2&p_m_o=MEQ&p_id_ss_domn=1099&p_id_raprt=3609#temps=2021-2022&tri_sect=10

32 du projet de loi couvrirait une période significative dans la journée des personnes visées, le travail occupant un espace central de nos vies[231].

On rapporte de même que certaines personnes ont consenti à retirer leur signe religieux à la suite de l'adoption de la Loi sur la laïcité de l'État que ce soit pour obtenir un emploi ou une promotion. Or, dans la mesure où ces personnes se voient poussées à choisir entre le respect de leur croyance sincère et l'accès à un emploi, la réalité de ce « choix » pourrait être remise en question.

De l'avis de la Commission, il est peu probable qu'une telle restriction résiste à la démarche de justification qu'impose l'article 9.1 de la Charte. En effet, tel qu'il appert du rapport de vérification, les fondements factuels à la source de cette recommandation sont peu étayés. On peut donc se demander si l'objectif poursuivi est « urgent et réel » au sens de la première étape de ce test. D'autre part, plusieurs autres pistes de solutions non attentatoires aux droits — relatives l'accompagnement des acteurs scolaires, à la formation, etc. — ont été dégagées dans les différents rapports. De plus, l'interdiction proposée, large et indifférenciée a d'importants effets négatifs sur les droits, alors que les bénéfices apportés par la mesure restent incertains. Ainsi, il semble que même si les objectifs étaient jugés conformes par les tribunaux, il parait peu probable que cette interdiction remplisse les critères du lien rationnel, de l'atteinte minimale et de la proportionnalité globale de l'analyse de justification.

Fondée sur une base factuelle et justificative insuffisante, cette interdiction parait donc porter inutilement atteinte aux droits d'un très large nombre de personnes. Plus encore, elle parait contrevenir aux finalités mêmes de la laïcité ainsi qu'à l'un de ses moyens, l'obligation de neutralité religieuse de l'État, étant donné qu'elle défavorise, dans l'égal accès à l'emploi, les personnes dont l'appartenance religieuse comporte des exigences vestimentaires particulières.

Le projet de loi, avec l'interdiction de port de signe religieux pour l'ensemble du personnel de l'école, entre à nouveau en contradiction avec trois de ces principes : le droit à l'égalité, la liberté de religion et l'obligation de neutralité religieuse de l'État. Le projet de loi nous éloigne ainsi de l'interprétation qui a été historiquement donnée à chacun d'eux et limite indûment ce qu'il vise pourtant à affirmer.

Ici encore, les besoins semblent pourtant davantage du côté de la formation continue des décideurs du milieu scolaire ainsi que du personnel scolaire, ainsi que de mesures de soutien pour faciliter la prise de décision par rapport aux cadres en vigueur.

Pour ces raisons, la Commission formule la recommandation suivante :

Recommandation 8

La Commission recommande de ne pas inscrire à la LIP l'article 258.04 tel que le prévoit l'article 32 du projet de loi, afin de ne pas élargir l'interdiction de port d'un signe religieux à l'ensemble du personnel des centres de services scolaires, ainsi qu'à toute personne fournissant des services aux élèves et à toute personne qui fournit régulièrement des services sur les lieux scolaires, lorsqu'elles s'y trouvent.

231 Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2019-1), *supra* note 38 à la p 55.

4 L'interdiction de toute conduite motivée par des considérations religieuses : une fausse piste pour lutter contre des comportements abusifs

Plusieurs dispositions du projet de loi visent à exiger que la conduite des membres du conseil d'établissement[232], des membres du conseil d'administration des centres de services scolaire[233], mais aussi de tout le personnel du centre de services scolaires[234] et de diverses personnes appelées à dispenser des services scolaires[235] ou extrascolaires[236] aux élèves, y compris des conducteurs de transport scolaire[237], soit « exempt de considérations religieuses ».

Le projet de loi ajouterait en outre un article 479.2 à la LIP, qui interdirait à quiconque, étant « motivé par une conviction ou une croyance religieuse » d'influencer ou de tenter d'influencer l'exercice d'un pouvoir, d'une fonction ou l'accomplissement d'un devoir ou d'une obligation prévue à la LIP. Serait réputée motivée par une telle conviction toute personne tenant d'influencer l'exercice d'une fonction, d'un devoir ou d'une obligation « de manière contraire à la séparation de l'État et des religions, à la neutralité religieuse de l'État, à l'égalité de tous les citoyens et citoyennes, à la liberté de conscience ou à la liberté de religion[238] ».

Pour prendre un exemple en ce qui a trait à la « conduite exempte de considérations religieuses », l'article 11 du projet de loi viendrait modifier l'article 71 de la LIP en ce qui a trait au comportement des membres du conseil d'établissement. Les ajouts proposés sont soulignés :

> 71. Les membres du conseil d'établissement doivent agir dans les limites des fonctions et pouvoirs qui leur sont conférés, avec soin, prudence et diligence comme le ferait en pareilles circonstances une personne raisonnable, avec honnêteté, loyauté et dans l'intérêt de l'école, des élèves, des parents, des membres du personnel et de la communauté. Leur conduite doit être exempte de considérations religieuses et être guidée par les valeurs démocratiques et les valeurs québécoises, dont l'égalité entre les femmes et les hommes, et par la laïcité de l'État.

Ces modifications visent à répondre à des situations constatées dans certaines écoles où des membres du conseil d'établissement auraient perturbé le fonctionnement de l'instance. Dans une école en particulier, le conseil d'établissement se serait opposé, sous l'influence de certains membres, à l'enseignement du cours d'éducation à la sexualité. Dans une autre école, des membres parents se seraient opposés à la visite d'un organisme offrant des formations sur la diversité sexuelle aux élèves de secondaire IV. Or, l'approbation des contenus ou des intervenants n'est pourtant pas de la prérogative d'un conseil d'établissement, ce qui dénote un besoin

232 Projet de loi, art 11.
233 Projet de loi, art 23.
234 Projet de loi, arts 32 et 46.
235 Projet de loi, arts 27 et 29.
236 Projet de loi, art 28.
237 Projet de loi, art 5.
238 Projet de loi, art 39.

d'encadrement et de formation des parents membres[239]. Le climat au sein du conseil aurait par ailleurs été acrimonieux, les membres du personnel en faisant partie estimant ne pas être traités avec respect et reconnaissance de leurs compétences[240].

Dans les deux cas, il semble que des mécanismes administratifs ont permis de répondre aux sérieux dysfonctionnements constatés et de s'assurer que les pouvoirs exercés par le conseil l'étaient dans l'intérêt des élèves, tel qu'exigé actuellement par l'article 71 de la LIP. Un accompagnement juridique aurait été fourni dans l'une des écoles pour s'assurer que le conseil « exerce son rôle dans ses mandats et prérogatives », alors que dans l'autre école, les fonctions et pouvoirs du conseil ont été suspendus[241].

Ces situations inacceptables semblent avoir été réglées avec succès dans le cadre actuel des obligations qui s'imposent aux membres du conseil d'établissement, dont certains contrevenaient clairement à leur obligation d'agir « avec soin, prudence et diligence comme le ferait en pareilles circonstances une personne raisonnable, avec honnêteté, loyauté et dans l'intérêt de l'école, des élèves, des parents, des membres du personnel et de la communauté »[242].

La Commission estime que l'ajout d'un code d'éthique et de déontologie, destiné aux membres des conseils d'établissements, tel que prévu par l'article 12 du projet de loi, est de nature à renforcer ces obligations et constitue une solution adaptée aux problèmes constatés. Rappelons qu'un conseil d'établissement est en partie composé de membres du personnel mais aussi de parents bénévoles[243]. Un code d'éthique pourrait ainsi permettre une meilleure connaissance de ce qu'implique la participation à une telle instance, prévenir les conflits d'intérêts et guider concrètement le nouveau membre dans l'exercice de ses fonctions.

Toutefois, l'ajout d'une interdiction d'agir en fonction de considérations religieuses parait mal adapté. Tout d'abord, elle semble traduire certains préjugés à l'endroit des croyances religieuses, qui seraient forcément contraires au bien commun et dont il faudrait se méfier. D'autre part, elle pourrait paradoxalement détourner l'attention de comportements qui, n'étant pas motivés par des convictions qui relèvent de la religion, n'en seraient pas moins délétères pour les élèves ou le personnel, comme le révèle le conflit d'ordre idéologique ayant sévi à l'école Bedford pendant plusieurs années. En ce sens, cette interdiction parait une voie mal ciblée afin de lutter contre l'intimidation. Finalement, elle semble difficile à mettre en œuvre.

En effet, les valeurs religieuses ne sont pas nécessairement négatives. C'est notamment le cas de valeurs comme la compassion, l'altruisme ou la tolérance, qu'on peut retrouver dans plusieurs religions et courants spirituels. En outre, des considérations religieuses pourraient imprégner les intentions d'une personne sans que ses actions, discours et gestes ne soient en contravention de la neutralité religieuse ou de la laïcité de l'État.

---

239 Isabelle Hachey et Ariane Lacoursière, « Éducation à la sexualité — Des parents bloquent des contenus dans trois écoles », *La Presse*, 1er novembre 2024.

240 Zacharie Goudreault, « Le fonctionnement d'une école de Montréal "mis en péril" par certains parents », *Le Devoir*, 1er novembre 2024, en ligne : https://www.ledevoir.com/societe/education/822831/fonctionnement-ecole-montreal-mis-peril-certains-parents

241 *Idem*.

242 LIP, art 71.

243 LIP, art 42.

Se concentrer sur les intentions, présumées ou réputées religieuses, risque donc d'invisibiliser des comportements négatifs qui seraient motivés par des considérations autres. Malheureusement, les mouvements masculinistes l'ont bien montré : des convictions préjudiciables peuvent exister hors de tout courant religieux[244]. De la même manière, les débats sur l'éducation à la sexualité, notamment sur son volet « identité de genre », ne sont pas menés uniquement par des personnes mues par des convictions religieuses. Comment établir si une personne qui s'oppose à cet enseignement est motivée par des considérations religieuses ou par des considérations d'un autre ordre ? Comment vérifier quelles sont les motivations qui guident des propos ou un comportement ? Comment s'attaquer à ces manifestations sans inviter à un procès d'intention ?

Ces dispositions pourraient ainsi entraîner des atteintes à la liberté d'expression, la liberté de conscience et la liberté de religion, ainsi qu'au droit à l'égalité sur la base de la religion, mais aussi, éventuellement, des convictions politiques[245]. Les problèmes graves évoqués ci-dessus révèlent avant tout des problèmes de comportement et de respect des règles existantes ayant mené à un climat d'intimidation. En conséquence, c'est à ces enjeux que le projet de loi devrait répondre. Tel que mentionné, l'ajout d'un code d'éthique et de déontologie semble une voie tout indiquée pour renforcer les règles actuelles, qui ont démontré leur efficacité. Une telle réponse serait par ailleurs respectueuse des droits de la Charte.

Dans le même esprit, la Commission estime que l'ajout d'un article 479.2 à la LIP — relatif à d'éventuelles tentatives d'influencer l'exercice d'un pouvoir, d'une fonction ou l'accomplissement d'un devoir ou d'une obligation prévue à la loi et qui seraient motivées par des convictions ou croyances religieuses — n'est ni nécessaire ni pertinent. Soulignons que les conduites qui seraient réputées motivées par de telles considérations[246] seraient par ailleurs déjà couvertes par l'obligation générale de respect de la laïcité de l'État qu'on retrouve à différents endroits du projet de loi et par les droits de la Charte, dont le droit à l'égalité, la liberté de conscience et la liberté de religion.

Toutefois, si le législateur souhaitait néanmoins formaliser une obligation de neutralité dans les actions des membres des conseils d'établissement, des conseils d'administration des centres de services scolaires et du personnel en général, la Commission recommande que cet ajout soit formulé de manière positive, sans faire référence aux motivations supposées de ces personnes.

Il pourrait ainsi être prévu que « leur conduite doit être neutre et ils doivent agir de manière à favoriser le développement de tous les élèves ». Il pourrait ensuite être fait référence aux valeurs démocratiques et aux droits de la Charte, tel que proposé à notre recommandation 1. L'ajout proposé à l'article 71 de la LIP par l'article 11 du projet de loi pourrait donc se lire comme suit : « Leur conduite doit être neutre et ils doivent agir de manière à favoriser le développement de tous les élèves. Elle doit également être guidée par les valeurs démocratiques, les

---

244 Voir notamment : Claire Legros, « L'inquiétant regain du masculinisme, cette pensée réactionnaire aux origines millénaires », *Le Monde,* 13 avril 2024, en ligne : https://www.lemonde.fr/idees/article/2024/04/12/l-inquietant-regain-du-masculinisme-cette-pensee-reactionnaire-aux-origines-millenaires_6227457_3232.html ; Francis Dupuis-Déri, « La crise de la masculinité : autopsie d'un mythe tenace », Montréal, Les Éditions du remue-ménage, 2018, 320 p.

245 Protégés respectivement par les arts 3 et 10 de la Charte.

246 L'alinéa 2 de l'art 479.2 de la LIP qui serait introduit par l'art 39 du projet de loi se lirait comme suit : « Est réputée motivée par une conviction ou une croyance religieuse la personne qui influence ou tente d'influencer l'exercice d'un pouvoir ou d'une fonction ou l'accomplissement d'un devoir ou d'une obligation de manière contraire à la séparation de l'État et des religions, à la neutralité religieuse de l'État, à l'égalité de tous les citoyens et citoyennes, à la liberté de conscience ou à la liberté de religion ».

valeurs québécoises et les droits et libertés consacrés par la Charte, dont l'égalité entre les femmes et les hommes, et par la laïcité de l'État ».

Recommandation 9

La Commission recommande que les expressions qui se retrouvent aux articles 23, 27, 28, 29, 32, 35 et 46 du projet de loi, suivant lesquelles la conduite d'une personne devrait « être exempte de considérations religieuses », soient remplacées par des expressions exigeant que la conduite de cette personne soit « neutre » et précisant qu'elle « doit agir de manière à favoriser le développement de tous les élèves ».

Conclusion

Dans une société pluraliste comme le Québec, il peut arriver que des demandes relatives à la diversité religieuse soient plus difficiles à traiter et, pour cette raison, plus susceptibles de susciter la controverse. Les difficultés rencontrées par le milieu scolaire dans la mise en place de mesures respectueuses à la fois de la neutralité des institutions et du respect de la diversité religieuse ne doivent pas être niées.

Bien qu'il soit tentant à chaque fois de proposer des modifications législatives pour les contrer, on peut douter que cette solution soit viable. D'une part, il y a fort à parier que des interdictions générales ne parviendront pas à répondre à la singularité des cas tels qu'ils se posent dans les milieux. D'autre part, en plus de nous entraîner dans un engrenage nous éloignant du cadre des droits, cela risque très certainement de compliquer le processus de prise de décision. Le tout, alors que le portrait de situation brossé à partir d'un petit nombre d'écoles et de cas ne justifie pas des interdictions généralisées.

De plus, force est de constater que le fait de déroger à la Charte ne met pas fin au débat. Plus encore, on constate, avec le projet de loi à l'étude, que le projet de loi nº 21 ne règle pas la question, malgré ses promesses[247].

La Commission estime qu'il est tout à fait possible de fournir des balises et des outils pour répondre à ces questions sans porter atteinte aux droits de manière indue et sans déroger à la Charte. De telles solutions semblent donc être à la fois plus simples, sans être nécessairement être moins exigeantes. Plusieurs d'entre elles ont déjà été identifiées par le passé à travers divers rapports, sans obtenir des réponses suffisantes, tangibles ou encore une mise en œuvre énergique. Ces propositions de solutions devaient pourtant viser à combler le besoin de formations à l'intention du personnel scolaire (enseignants et gestionnaires) en matière d'accommodement, ainsi qu'à offrir des balises, repères et guides qui, tout en orientant les décideurs, sauraient laisser une marge de manœuvre et d'autonomie aux milieux dans leur prise de décision[248].

Il s'agit en somme d'épauler les différents milieux scolaires (formation, guides, tables, services-conseils) et leur accorder la marge de manœuvre pour qu'ils continuent d'être en mesure de rechercher une solution au cas par cas qui permette de concilier les besoins individuels en la matière avec le contexte propre à chaque milieu.

En ce sens, le cadre de l'accommodement et les mécanismes de limitations internes de la Charte apparaissent davantage porteurs.

La voie de la solution unique, de l'approche « mur à mur » peut être tentante. Toutefois, une telle approche ne règlera pas l'ensemble des défis quotidiens du vivre-ensemble au sein du milieu de vie que constitue l'école, milieu qui est étroitement lié à sa communauté et aux enjeux sociaux plus larges qui traversent la société. Pour faire face à ces défis, il semble que la sensibilisation, l'accompagnement des acteurs scolaires, l'éducation aux droits et aux mécanismes d'accommodement raisonnable et de la contrainte excessive, par exemple, sont essentiels.

En privilégiant la voie des interdictions, celles-ci risquent d'éluder la protection accordée à la liberté de conscience et de religion et au droit à l'égalité des clientèles de l'école, soit deux des quatre principes supposés être à la base de la laïcité qui, de l'avis de la Commission, devraient aussi être ses finalités. À plusieurs égards, le projet de loi

247 Philippe-André Tessier, *supra* note 228.

248 Rapport Bouchard-Taylor, *supra* note 42 à la p 84 ; Rapport Fleury, *supra* note 33.

procède de plus à une interprétation erronée des deux autres principes, soit la neutralité religieuse (qui ne s'oppose pas à l'accommodement raisonnable) ou encore la séparation (qui n'exclut pas la prise en compte raisonnable des appartenances religieuses dans les institutions communes), soit les deux moyens de la laïcité.

Parallèlement, le projet de loi donne à voir un décentrement supplémentaire par rapport à un modèle de laïcité articulé aux droits et libertés de la personne, voire une reconfiguration et un durcissement de la laïcité, et ce sur une base factuelle insuffisante. Or, durcir la laïcité à chaque fois qu'une administration n'aura pas assumé ses responsabilités ou appliqué les outils à sa disposition apparaît comme une voie risquée.

Plus encore, dans un contexte international où les protections accordées aux droits s'érodent et où l'on remet en cause les programmes corrigeant les inégalités structurelles et historiques entre les groupes, il est plus pertinent que jamais de promouvoir et protéger le contenu de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec.

Liste des recommandations

Recommandation 1

La Commission recommande de remplacer l'expression « les valeurs démocratiques et les valeurs québécoises » par l'expression « les valeurs démocratiques, les valeurs québécoises et les droits et libertés consacrés par la *Charte des droits et libertés de la personne* », partout où elle apparaît dans le projet de loi.

Recommandation 2

La Commission recommande d'ajouter une référence à la discrimination interdite par la *Charte des droits et libertés de la personne* aux articles du projet de loi qui traitent de la lutte contre toute forme d'intimidation et de violence. Cette référence devrait aussi être ajoutée aux articles de la *Loi sur l'instruction publique* et de la *Loi sur l'enseignement privé* qui concernent la lutte contre ces phénomènes.

Recommandation 3

La Commission recommande que les mots « identités sexuelles ou de genre » soient remplacés par « identité et expression de genre » et que le terme « homophobie » soit retiré puisqu'il est déjà couvert par l'expression « orientation sexuelle ».

Recommandation 4

La Commission recommande que le projet de loi n'introduise pas de dérogation à la Charte.

Si le législateur entend malgré tout déroger à certaines dispositions de celle-ci, la Commission recommande de mieux cibler les articles du projet de loi qu'on souhaite soustraire à l'application de la Charte et de préciser à quels droits ou libertés on souhaite spécifiquement déroger.

Recommandation 5

La Commission recommande que l'ensemble de la Charte — incluant les mécanismes permettant au législateur de justifier des restrictions aux droits ou permettant de concilier des droits ou libertés qui entreraient en conflit dans un rapport entre individus — soit mieux pris en compte par le législateur dans le projet de loi.

Recommandation 6

La Commission recommande que l'article 40 du projet de loi soit modifié afin d'en retirer la référence à l'article 14 de la LIP, de manière à ne pas interdire tout accommodement dérogation ou adaptation pour un motif religieux sur la base de l'obligation de fréquentation scolaire.

Recommandation 7

La Commission recommande que l'article 40 du projet de loi soit modifié afin d'en retirer la référence à l'article 257 de la LIP, de manière à ne pas interdire tout accommodement par dérogation ou adaptation sur la base d'éventuelles restrictions alimentaires pour motifs religieux.

Recommandation 8

La Commission recommande de ne pas inscrire à la LIP l'article 258.04 tel que le prévoit l'article 32 du projet de loi, afin de ne pas élargir l'interdiction de port d'un signe religieux à l'ensemble du personnel des centres de services scolaires, ainsi qu'à toute personne fournissant des services aux élèves et à toute personne qui fournit régulièrement des services sur les lieux scolaires, lorsqu'elles s'y trouvent.

Recommandation 9

La Commission recommande que les expressions qui se retrouvent aux articles 23, 27, 28, 29, 32, 35 et 46 du projet de loi, suivant lesquelles la conduite d'une personne devrait « être exempte de considérations religieuses », soient remplacées par des expressions exigeant que la conduite de cette personne soit « neutre » et précisant qu'elle « doit agir de manière à favoriser le développement de tous les élèves ».