

Projet de loi 94 : la *laïcité* à l'école comme un paravent ?

Par
Louis-Philippe Lampron
Professeur titulaire
Faculté de droit de l'Université Laval

Mémoire présenté à la Commission de la culture et de l'éducation
dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi no. 94,
*Loi visant notamment à renforcer la laïcité dans le réseau de l'éducation et modifiant diverses
dispositions législatives*

Québec, le 23 avril 2025

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DE L'AUTEUR	2
INTRODUCTION	3
1. QUELQUES CONSIDÉRATIONS RELATIVES À LA LAÏCITÉ DE L'ÉTAT ET À LA LIBERTÉ DE CONSCIENCE ET DE RELIGION	6
1.1) Du régime applicable au Québec avant l'adoption de la Loi sur la laïcité de l'État, en 2019	6
1.2) Les changements apportés par la Loi sur la laïcité de l'État : interdictions de port de signes religieux et dérogation mur à mur aux droits et libertés protégés par les chartes (canadienne et québécoise)	9
2. PRINCIPAUX CHANGEMENTS APPORTÉS AU CADRE NORMATIF APPLICABLE AUX ÉCOLES PRIMAIRES ET SECONDAIRES QUÉBÉCOISES	12
2.1) Changements touchant la laïcité de l'État	12
A) Une autre dérogation mur-à-mur aux droits et libertés protégés par les chartes canadienne et québécoise	13
B) Élargissement de l'interdiction de port de signes religieux : quels motifs supérieurs?	14
C) Élargissement de l'interdiction ciblant le port du <i>niqab</i> et la <i>burqa</i> : (extension de la laïcité de l'État à des acteur.rices qui n'ont pas de lien avec l'État) :	16
D) introduction de concepts imprécis, associés à des « considérations religieuses », comme critères d'interdiction de certaines actions posées par des acteur.rices du réseau de l'éducation	18
E) interdiction d'utilisation des locaux des écoles pour fins religieuses	20
F) réaffirmation de l'égalité homme-femme et de l'interdiction de l'intimidation discriminatoire	21
G) encadrement de (et limites à) certaines demandes d'accommodement	21
2.2) La laïcité comme un cheval de Troie : l'imposition de mesures de contrôle accrues aux acteur.rices du réseau de l'éducation	23
A) De l'usage des valeurs démocratiques et québécoises vecteur d'intervention gouvernementale au sein du réseau de l'éducation	24
B) Renforcement des obligations d'évaluation internes imposées aux enseignant-es et directeurs d'établissement	26
C) Renforcement des pouvoirs d'intervention du Ministre	26
D) Mesures visant à encadrer le travail des membres des conseils d'établissement	27
E) Création d'un comité sur la qualité des services éducatifs au sein des centres de services scolaires	27
CONCLUSION	29

PRÉSENTATION DE L'AUTEUR

Louis-Philippe Lampron est professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université Laval, chercheur régulier et co-directeur de l'axe 2 (Institutions, justice sociale et territoire) au sein du Centre de recherche interdisciplinaire sur la diversité et la démocratie (CRIDAQ) et membre de plusieurs groupes de recherche dont l'Observatoire de la liberté d'expression et le Centre for Free Expression. Il a aussi été président du syndicat des professeur-es de l'Université Laval entre 2021 et 2023.

Ses intérêts de recherche portent, en général, sur la protection des droits humains au Canada et au niveau international. Au cours des dernières années, le professeur Lampron s'est particulièrement intéressé aux enjeux juridiques liés à la mise en œuvre des libertés fondamentales et du droit à l'égalité, sujets à propos desquels il est fréquemment intervenu publiquement et a publié plusieurs articles de même que les ouvrages *En toute collégialité : chroniques d'une aventure syndicale universitaire* (avec Simon Viviers, 2025); *Maudites Chartes : 10 ans d'assauts contre la démocratie des droits et libertés* (2022) et *La Hiérarchie des droits - convictions religieuses et droits fondamentaux au Canada* (2011).

INTRODUCTION* **

Il y a un peu moins de deux ans, la population du Québec était informée d'une situation inacceptable qui prévalait à l'école primaire Bedford, rattachée au Centre de services scolaires de Montréal, par le truchement de reportages diffusés sur les ondes de la station 98,5 FM¹. Pour reprendre la description du rapport d'enquête sur cette même situation, commandé par le Ministère de l'Éducation et rendu public en juin 2024 :

« Dans ce reportage, Mme Lebeuf fait état de plusieurs allégations concernant un climat toxique qui régnerait à l'école Bedford depuis plusieurs années. Les témoignages recueillis par la journaliste rapportent plusieurs éléments préoccupants concernant la qualité des services éducatifs dispensés à cette école et la sécurité des élèves. [...] »

Dans les reportages radiophoniques présentés sur les ondes du 98.5 FM, plusieurs allégations ont été soulevées en ce qui a trait à la qualité des services éducatifs. Il a notamment été question de graves lacunes au niveau pédagogique chez plusieurs enseignants, de suivis pédagogiques qui n'ont pas été dispensés à des élèves dans le besoin et d'enseignants qui ne laissent pas entrer les services professionnels dans la classe. Il a également été question de vieux programmes d'enseignement de l'Afrique du Nord des années 70-80 qui serviraient à l'enseignement à l'école Bedford et du non-respect du Programme de formation de l'école québécoise (PFEQ). Certains enseignants nieraient les difficultés d'apprentissage des élèves en qualifiant plutôt le tout de paresse ou de caprice. [...] »

La journaliste fait également mention d'un rapport d'une firme de psychologues industriels qui aurait été commandé par le CSSDM en 2021 afin de faire la lumière sur la situation à l'école Bedford. Ce rapport est décrit comme étant accablant. On y présenterait plusieurs recommandations dont la mise en œuvre s'échelonnerait sur cinq ans. Le rapport décrirait des tensions interculturelles importantes, la présence de clans dont, notamment un clan dominant composé d'un noyau dur qui tenterait de contrôler l'école. »²

* Dans le seul but d'alléger le texte, nous utiliserons le genre masculin dans le présent mémoire.

** Considérant le fait que nous avons eu l'occasion d'écrire à de nombreuses reprises, au cours des dernières années, sur les questions au cœur de ce même mémoire, je me permets de référer la lectrice ou le lecteur intéressé-e par des références plus substantielles pour soutenir plusieurs assertions du présent mémoire à certains de mes écrits antérieurs dont : Louis-Philippe LAMPRON, *Maudites Chartes : dix ans d'assauts contre la démocratie des droits et libertés*, Montréal, Somme Toute, 2022; Louis-Philippe LAMPRON, « Section 33 : Much ado about Ford ? Section 33 and the Laicity Act », dans Richard MOON et Howard KISLOWICZ (dir.), *Canada's surprising Constitution : unexpected interpretations of the Constitution Act, 1982*, Vancouver, UBC Press, 2024; Louis-Philippe LAMPRON, « La Loi sur la laïcité de l'État et les conditions de fondation juridique d'un modèle interculturel au Québec », (2021) 36 *Revue canadienne Droit et société* 323; et Louis-Philippe LAMPRON, « L'impact de la Loi sur la laïcité de l'État sur les conditions de travail des agents et agentes de l'État québécois », (2020) 75 *Relations industrielles* 153.

¹ Valérie LEBEUF, « Enquête : climat toxique dans une école primaire », reportage diffusé dans le cadre de l'émission *Le Québec maintenant* (98,5 FM), 23 mai 2023, [en ligne : <https://www.985fm.ca/audio/559671/ce-elles-racontent-est->].

² DIRECTION DES ENQUÊTES DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC, *Administration, organisation et fonctionnement du Centre de services scolaire de Montréal et de l'école Bedford*, Québec, Juin 2024, [en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/education/publications-adm/rapport-reflexion-consultation/Rapport-enquete-Bedford.pdf>], (ci-après : le *Rapport d'enquête sur l'école Bedford*), parag. 3-4 et 6.

Le fait que des *tensions interculturelles* aient fait partie de cette problématique inacceptable de relations de travail (d'autant plus inacceptable qu'elle s'est étirée sur plusieurs années!) a rapidement pris beaucoup de place dans l'espace public et mené au soulèvement d'enjeux associés au respect de la laïcité à l'école Bedford et dans plusieurs autres écoles du Québec (en particulier de la région de Montréal) et ce, tant dans la sphère médiatique³ que politique⁴.

Dans la foulée de ces reportages, le Ministère de l'Éducation a lancé deux enquêtes : la première portant spécifiquement sur le cas de l'école Bedford⁵ et la seconde, sur de potentiels manquements à la *laïcité de l'État* qui seraient survenus dans 17 écoles du Québec⁶. Alors que les conclusions du premier rapport n'ont pas révélé de manquement à la laïcité de l'État à l'école Bedford (les constatations portent en effet sur l'existence de lacunes importantes dans la gestion des relations de travail⁷), les conclusions du second n'ont rien révélé d'autre que des manquements anecdotiques au régime actuel de laïcité prévu par la *Loi sur la laïcité de l'État*⁸ et ce qui est décrit comme *des situations notables* soulevant « des enjeux en lien avec les services à

³ Voir notamment : Daniel BARIL, « Le cas de l'école Bedford et les limites de la loi 21 », *La Presse*, 15 novembre 2024, [en ligne : <https://www.lapresse.ca/dialogue/opinions/2024-11-15/le-cas-de-l-ecole-bedford-et-les-limites-de-la-loi-21.php>]; Patrick LAGACÉ, « Si l'école était importante (20) », *La Presse*, 14 octobre 2024, [en ligne : <https://www.lapresse.ca/actualites/chroniques/2024-10-14/si-l-ecole-etait-importante-20.php>] et Joseph FACAL, « L'école Bedford illustre que la loi 21 ne va pas assez loin », *Journal de Québec*, 19 octobre 2024, [en ligne : <https://www.journaldequebec.com/2024/10/19/lecole-bedford-illustre-que-la-loi-21-ne-va-pas-assez-loin>].

⁴ Voir notamment les prises de position de plusieurs ministres et élu-es sur cette question : Anne-Marie LECOMTE, « La loi sur la laïcité n'est pas respectée à l'école Bedford, selon Drainville », *Radio-Canada*, 22 octobre 2024, [en ligne : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2114124/francois-legault-ecole-bedford>]; Yannick BEAUDOIN, « Climat toxique à l'école Bedford : la bataille pour la laïcité n'est pas finie, affirme Bernard Drainville », *TVA Nouvelles*, 11 octobre 2024, [en ligne : <https://www.tvanouvelles.ca/2024/10/11/climat-toxique-a-lecole-bedford-la-bataille-pour-la-laicite-nest-pas-finie-affirme-bernard-drainville>]; Patrick BELLEROSÉ, « Legault appelle les Québécois à défendre la laïcité et à dénoncer les intimidateurs », *Journal de Québec*, 22 octobre 2024, [en ligne : <https://www.journaldequebec.com/2024/10/22/ecole-bedford--legault-appelle-a-denoncer-les-intimidateurs>] & AGENCE QMI, « Des valeurs religieuses rentrées de force à l'école Bedford, dit le Ministre Roberge », *Journal de Québec*, 16 octobre 2024, [en ligne : <https://www.journaldequebec.com/2024/10/16/des-valeurs-religieuses-rentrees-de-force-a-lecole-bedford-dit-le-ministre-roberge>] et LA PRESSE CANADIENNE, « L'école Bedford, cible d'une tentative d'entrisme islamique, selon PSPP », *La Presse*, 21 octobre 2024, [en ligne : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2113913/paul-st-pierre-plamondon-religion>].

⁵ *Supra*, note 2.

⁶ DIRECTION DES ENQUÊTES DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC, *Vérification des mesures prévues à la Loi sur la laïcité de l'État*, Québec, Janvier 2025, [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>] (ci-après le *Rapport d'enquête sur la laïcité à l'école*).

⁷ Voir le *Rapport d'enquête sur l'école Bedford*, *supra* note 2, p. 1 (sommaire exécutif) et pp. 74-85. Le terme « laïcité » n'apparaît nulle part dans le rapport, le terme « religion » n'apparaît qu'une fois en raison de la citation de l'article 10 de la *Charte québécoise* et le terme « religieuse » n'apparaît que 11 fois mais en référence au titre du cours *Éthique et culture religieuse*.

⁸ Voir le *Rapport d'enquête sur la laïcité à l'école*, *supra* note 6, paragraphe 101 : « En conclusion, le présent rapport rend compte des résultats de la vérification effectuée dans les 17 établissements d'enseignement visités. En définitive, les vérificateurs constatent que les plaintes portées à l'attention du MEQ, dans la majorité des cas, ne s'avèrent pas fondées pour les établissements où les vérificateurs ont pu en prendre connaissance. Une non-conformité a tout de même été observée dans un établissement scolaire relativement à l'interdiction du port d'un signe religieux. » Dans le même sens, s'agissant de la question d'élèves qui porteraient (ou auraient porté) un signe religieux masquant le visage, il est fait référence à un constat et au possible cas de 3 élèves additionnelles l'ayant porté dans les établissements d'une des 17 écoles au cœur de l'enquête : voir les paragraphes 17-22 du même rapport.

visage découvert, l'interdiction de porter un signe religieux et l'octroi d'accommodements. »⁹

C'est en réaction aux conclusions et recommandations de ces deux rapports que le gouvernement propose, aujourd'hui, le *Projet de loi no. 94 visant notamment à renforcer la laïcité dans le réseau de l'éducation et modifiant diverses dispositions législatives* (ci-après le *PL 94*). Selon son préambule, ce projet de loi : *a principalement pour objet de renforcer la laïcité dans le réseau de l'éducation*.

Or, comme nous le verrons – et au-delà des problèmes importants associés à la protection des droits et libertés de la personne, de l'extension du principe de laïcité à des personnes n'ayant pas de lien de rattachement formel à l'État et des problèmes d'opérationnalisation de certaines modifications proposées – il nous semble que les principaux changements de ce projet de loi ont beaucoup moins à voir avec un besoin de renforcer la laïcité à l'école, mais plutôt avec un projet de resserrement hiérarchique des règles encadrant le travail des acteur.rices de première ligne du système d'éducation du Québec, les enseignant-es des écoles primaires et secondaires au premier chef.

Avant de nous intéresser spécifiquement à l'analyse des changements proposés à la *Loi sur l'instruction publique* et à la *Loi sur l'enseignement privé*, nous souhaitons consacrer notre première partie à l'énonciation de principes généraux en ce qui concerne les changements apportés au cadre normatif applicable à la séparation du religieux et de l'État par l'adoption de la *Loi sur la laïcité de l'État*, en 2019.

⁹ Voir *ibid*, parag. 102.

1. QUELQUES CONSIDÉRATIONS RELATIVES À LA LAÏCITÉ DE L'ÉTAT ET À LA LIBERTÉ DE CONSCIENCE ET DE RELIGION¹⁰

Contrairement à une idée qui circule largement au sein de certains cercles, le principe de la séparation du religieux et de l'État était déjà opérationnel en droit québécois avant l'adoption de la *Loi sur la laïcité de l'État*. Alors que le *PL 94* propose de *renforcer* cette même laïcité de l'État dans nos écoles primaires et secondaires, il est essentiel de bien circonscrire ce l'évolution du cadre normatif applicable avant d'analyser les tenants et aboutissants de cette proposition gouvernementale.

1.1) *Du régime applicable au Québec avant l'adoption de la Loi sur la laïcité de l'État, en 2019*

Depuis l'*Édit de Nantes* en 1598, la plupart des États occidentaux ont poursuivi un processus de sécularisation qui les a menés, peu à peu et à des degrés de vitesse extrêmement variables, à consacrer le principe de séparation de l'État et du religieux. Ce principe se décline en deux sous-principes, soit que : 1) le religieux ne peut servir de fondement à une décision gouvernementale (ni à l'adoption d'une loi); et 2) l'État n'a pas de légitimité à s'ingérer à l'intérieur du fonctionnement des différentes institutions religieuses ou « communautés de croyants »¹¹. Au Canada (et au Québec avant l'adoption de la *Loi sur la laïcité de l'État*), le principe de la séparation de l'Église et de l'État jouit d'une reconnaissance « indirecte », découlant des obligations qui incombent à l'État et aux institutions publiques en vertu de la liberté de conscience et de religion. Cette liberté fondamentale est protégée à la fois par l'article 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne* [ci-après la *Charte québécoise*] et par l'alinéa 2a) de sa « sœur cadette », la *Charte canadienne des droits et libertés*¹².

¹⁰ Nous reprenons ici intégralement plusieurs passages de deux mémoires que nous avons soumis à l'Assemblée Nationale dans le cadre de consultations générales tenues autour d'enjeux associés à la *Loi sur laïcité de l'État*, soient : Louis-Philippe LAMPRON, *Le projet de loi no. 21 : dialoguer et convaincre plutôt qu'interdire et déroger*, mémoire déposé devant la Commission des institutions dans le cadre des consultations générales sur le projet de loi n°21 sur la laïcité de l'État, Québec, 8 mai 2019, [en ligne :

https://www.academia.edu/39047895/Le_projet_de_loi_no_21_sur_la_la%C3%AFcit%C3%A9_de_l%C3%89tat_dialoguer_et_convaincre_plut%C3%B4t_quinterdire_et_d%C3%A9roger?source=swp_share], partie 1 et Louis-Philippe LAMPRON, *Projet de loi 52 : l'occasion de refermer la brèche ouverte dans le régime de protection des droits et libertés au Québec*, mémoire présenté à la Commission des relations avec les citoyens dans le cadre de la consultation générale sur le *Projet de loi no. 52 permettant au Parlement du Québec de préserver le principe de la souveraineté parlementaire à l'égard de la Loi sur la laïcité de l'État*, 8 avril 2024, [en ligne : https://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bll.DocumentGenerique_197935&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vIv9rjij7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz].

¹¹ C'est sur la base de ce deuxième sous-principe que les tribunaux judiciaires ont parfois refusé d'appliquer le droit étatique pour sanctionner des comportements ayant eu cours à l'intérieur de « communautés de croyants » : comme dans l'arrêt *Highwood Congregation of Jehovah's Witnesses (Judicial Committee) c. Wall*, 2018 CSC 26, ou qu'ils ont adopté des dispositions permettant d'exempter les institutions religieuses de l'application des dispositions anti-discrimination, comme le deuxième volet de l'article 20 de la *Charte québécoise*.

¹² Il est trop souvent occulté que la *Charte québécoise* a été adoptée en 1975 - soit plus de sept ans avant l'adoption de la *Charte canadienne* (1982) - et protège un éventail beaucoup plus étendu de droits et libertés que la *Charte constitutionnelle*.

Bien que la liberté de conscience ait été consacrée dans des textes protégeant les droits de la personne depuis 1960 au Canada, il faut souligner que ce n'est qu'à partir de sa constitutionnalisation dans la *Charte canadienne*, en 1982, que la neutralité religieuse de l'État a été érigée en principe supra-législatif. Rompant avec l'interprétation extrêmement restrictive qui avait été donnée à l'ensemble des droits protégés par la *Déclaration canadienne des droits* en 1960¹³, la Cour suprême du Canada allait se saisir de la première opportunité qui lui fut donnée d'interpréter la liberté de conscience et de religion pour retirer toute pertinence (et légitimité) à un principe constitutionnel qui n'avait jusque-là pas pu être remis en cause. En effet, jusqu'au renversement opéré par l'arrêt *R. c. Big M Drug Mart* en 1985¹⁴, il était reconnu que la compétence constitutionnelle du gouvernement fédéral en matière criminelle¹⁵ lui reconnaissait celle de s'assurer que certaines des obligations chrétiennes qui étaient considérées comme « sacrées » soient respectées par l'ensemble de la population canadienne¹⁶.

Les fondements de la *neutralité religieuse* à la canadienne, qui s'appliquait également au Québec par le truchement de sa *Charte québécoise*, ont été affirmés de manière très éloquente par la Cour suprême dans ce même arrêt *Big M Drug Mart* : « Une majorité religieuse, ou l'État à sa demande, ne peut, pour des motifs religieux, imposer sa propre conception de ce qui est bon et vrai aux citoyens qui ne partagent pas le même point de vue. La Charte protège les minorités religieuses contre la menace de “ tyrannie de la majorité ”. »¹⁷ [nos soulignés]

D'un point de vue pratique, l'arrêt *Big M Drug Mart* nous indique très clairement qu'aucune législature, ou palier de gouvernement canadien, ne pourrait adopter une norme d'application générale poursuivant un objectif religieux, quel qu'il soit, sans violer le principe (quasi)constitutionnel de la *neutralité religieuse*. Ainsi, même si la *Loi sur la laïcité de l'État* n'avait pas été adoptée en 2019, une telle norme serait jugée incompatible avec les dispositions protégeant la liberté de conscience et de religion au sein des chartes canadienne et québécoise.

Ce principe une fois rappelé, il convient de préciser que le principe de *neutralité religieuse* de l'État n'interdit pas nécessairement tout acte de nature religieuse qui pourrait être posé par des représentants ou agents de l'État dans le cadre de leurs fonctions. En effet, la principale distinction qu'il est possible de faire ressortir entre le régime juridique de *neutralité religieuse* et un régime juridique national plus strict en matière de séparation du religieux et de l'État, comme le régime juridique français par exemple, concerne principalement : 1) le droit de certains fonctionnaires de manifester leurs convictions religieuses sur le lieu de travail; et 2) la présence de certains symboles religieux *patrimoniaux* dans l'espace public. Dans un cas comme dans l'autre, le critère à prendre en considération pour tracer la ligne entre ce qui est permis et interdit sera lié à la question suivante : la pratique, le symbole ou le comportement religieux en question a-t-il pour effet « d'astreindre la population [ou une partie de celle-ci] à un idéal sectaire »¹⁸ quelconque ?

¹³ L.R.C. (1985), app. III. La Cour suprême a d'ailleurs explicitement consacré cette « rupture » (ou revirement jurisprudentiel, selon l'interprétation) dans l'arrêt *Singh*, rendu en 1985 : *Singh c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1985] 1 R.C.S. 177, par. 50.

¹⁴ *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295

¹⁵ *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (R.-U.), art. 91(27)

¹⁶ *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, *supra* note 14, par. 146 et 150.

¹⁷ *Ibid.*, par. 96 [nos soulignés]

¹⁸ *Id.*, par. 97; *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville de)*, [2015] 2 R.C.S. 3.

La Cour suprême a d'ailleurs explicitement confirmé le principe qui permet la distinction entre neutralité institutionnelle de l'État et les droits et obligations des individus qui travaillent pour l'État lorsqu'elle a écrit dans l'arrêt *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville de)* :

« En n'exprimant aucune préférence, l'État s'assure de préserver un espace public neutre et sans discrimination à l'intérieur duquel tous bénéficient également d'une véritable liberté de croire ou ne pas croire, en ce que tous sont également valorisés. Je précise qu'un espace public neutre ne signifie pas l'homogénéisation des acteurs privés qui s'y trouvent. La neutralité est celle des institutions et de l'État, non celle des individus (voir *R. c. N.S.*, 2012 CSC 72 (CanLII), [2012] 3 R.C.S. 726, par. 31 et 50-51). Un espace public neutre, libre de contraintes, de pressions et de jugements de la part des pouvoirs publics en matière de spiritualité, tend au contraire à protéger la liberté et la dignité de chacun. De ce fait, la neutralité de l'espace public favorise la préservation et la promotion du caractère multiculturel de la société canadienne que consacre l'art. 27 de la *Charte canadienne*. Cet article implique que l'interprétation du devoir de neutralité de l'État se fait non seulement en conformité avec les objectifs de protection de la Charte canadienne, mais également dans un but de promotion et d'amélioration de la diversité. »¹⁹ [nos soulignés]

Ces clairs énoncés de principe qui ressortent de la jurisprudence dominante en ce qui concerne la neutralité religieuse de l'État confirment donc l'existence d'un devoir de réserve imposé aux agent-es de l'État en matière religieuse lorsqu'ils agissent dans le cadre de leurs fonctions. Ce devoir de réserve, qui préexiste l'adoption de la *Loi sur la laïcité de l'État* et qui demeure applicable à l'extérieur du Québec, repose sur l'existence – qui doit être prouvée et non pas seulement présumée – d'un acte de *prosélytisme* commis par un-e agent-e de l'État dans le cadre de ses fonctions²⁰.

Par exemple, il ressort clairement des principes qui ont été établis pour circonscrire la *neutralité religieuse* de l'État qu'une tentative d'un fonctionnaire de transmettre sa foi à un collègue de travail ou bénéficiaire du service public qu'il a la responsabilité d'offrir à la population constituerait une violation de ce même devoir de réserve en matière religieuse. L'exemple serait tout aussi valable, pour utiliser un exemple pertinent au projet de loi analysé, en ce qui concerne un-e enseignant-e d'une école publique qui tenterait concrètement de convertir les élèves de sa classe à sa foi religieuse ou refuserait de donner des portions du *cursus* scolaire établi par son école ou le Ministère de l'Éducation²¹. Par ailleurs, malgré le très peu de cas judiciaires impliquant des agents de l'État qui auraient violé leur obligation de neutralité religieuse sur le lieu de travail, ce devoir de réserve en matière religieuse a été appliqué à quelques reprises par des tribunaux canadiens²².

¹⁹ *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville de)*, *id.*, par. 74.

²⁰ Défini, selon son sens usuel, comme une forme de « zèle déployé pour répandre la foi, et par EXT. pour faire des prosélytes, recruter des adeptes » : Josette REY-DEBOVE et Alain REY (dir.), *Le Petit Robert*, Paris, Éd. Le Robert, 2017, p. 2051.

²¹ Voir notamment sur cette question les principes établis dans les arrêts *S.L. c. Commission scolaire Des Chênes*, [2012] 1 R.C.S. 235 et *École secondaire Loyola c. Québec (Procureur général)*, [2015] 1 R.C.S. 613.

²² Voir notamment à cet égard les arrêts *Marriage Commissioners Appointed Under the Marriage Act (Re)*, 2011 SKCA 3, [2011] S.J. No. 3; *Kisilowsky c. Manitoba*, 2018 MBCA 10 et *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville de)*, [2015] 2 R.C.S. 3.

Alors que l'adoption de la *Loi sur la laïcité de l'État* n'a eu aucun impact sur les règles applicables en ce qui concerne la présence de symboles religieux patrimoniaux dans l'espace public québécois²³, la *Loi sur la laïcité de l'État* a effectivement changé les règles du jeu en ce qui concerne la portée de ce devoir de réserve pour une catégorie importante *d'agent-es de l'État québécois*²⁴, en interdisant, de manière décontextualisée, le droit de porter des signes religieux visibles sur le lieu de travail.

1.2) *Les changements apportés par la Loi sur la laïcité de l'État : interdictions de port de signes religieux et dérogation mur à mur aux droits et libertés protégés par les chartes (canadienne et québécoise)*

Avant l'adoption de la *Loi sur la laïcité de l'État* – et depuis, à l'extérieur du Québec –, le fait qu'un-e agent-e de l'État puisse manifester ses convictions religieuses en portant un signe religieux visible sur le lieu de travail est largement reconnu en droit depuis la décision *Grant c. Canada (Procureur général)* rendu en 1994 par la Cour fédérale²⁵. Cette affaire concernait la contestation d'une mesure réglementaire permettant aux policiers de religion sikhe de la Gendarmerie Royale du Canada (ci-après « GRC ») de remplacer le traditionnel feutre lié à l'uniforme par un turban aux couleurs de la GRC. Cette mesure était contestée par un groupe d'anciens policiers de la GRC, qui alléguaient que le fait de permettre le port d'un symbole religieux visible par certains policiers du seul corps de police pancanadien avait, notamment, pour effet de porter atteinte à leur liberté de religion telle que protégée par la Charte canadienne. La Cour fédérale du Canada, dans un jugement qui fut par la suite confirmé en appel²⁶, rejeta la plainte du groupe d'anciens policiers et confirma la constitutionnalité de la disposition réglementaire fédérale en ces termes :

« Les demandeurs soutiennent qu'il y a violation du droit à la liberté de religion garantie par la Constitution lorsque les membres de la population se trouvent obligés de s'adresser ou de faire face à des policiers qui portent, intégré à l'uniforme national, un symbole laissant voir

²³ Voir l'article 17 de la *Loi sur la laïcité de l'État* qui affirme clairement la possibilité de conserver en l'état tout bien meuble ou immeuble appartenant à l'État avant l'adoption de cette loi et ce, malgré les articles 1 à 3 de la *Loi* (il en va de même pour la *toponymie* ou la dénomination des institutions soumises à ces mêmes articles). Cette possibilité avait été expressément admise par la Cour suprême à différentes reprises, notamment dans les arrêts *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713 et *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville de)*, *id.*

²⁴ Nous utiliserons la même définition que celle que nous avons employée dans notre article publié dans la revue *Relations industrielles*, *supra* note **, soit : toute personne qui a un lien d'emploi avec l'un des « organismes publics » désignés à l'Annexe I de la *Loi sur la laïcité de l'État*, L.R.Q. c. L-0.3.

²⁵ S'agissant d'une revue générale de l'état actuel du droit en ce qui concerne le port de symboles religieux dans l'espace public canadien, voir : Laura BARNETT, *Signes religieux dans la sphère publique et liberté de religion*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 2008, p. 9-15, en ligne : < https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/fr_CA/ResearchPublications/201160E > (page consultée le 6 mai 2019).

²⁶ *Grant c. Canada (Procureur général)*, 125 D.L.R. (4th) 556, [1995] A.C.F. no 830 (C.A.), permission d'appeler à la Cour suprême du Canada refusée, [1995] S.C.C.A. No. 394.

leur appartenance à un groupe religieux différent de celui auquel ces personnes appartiennent. [...]

On ne m'a pas convaincue que les rapports entre un policier dont l'uniforme comporte un symbole de sa religion et un membre de la population portent atteinte à la liberté de religion de ce dernier. Ces rapports ne sont pas nécessairement de nature religieuse. Dans l'arrêt Big M Drug Mart, la disposition législative avait pour effet d'astreindre les gens à l'observance religieuse du dimanche, soit à considérer ce jour comme un jour de repos. [] Dans le cas des rapports entre un policier portant un turban et un membre de la population, je ne vois aucune contrainte ni coercition exercée sur ce dernier qui le forcerait à adopter ou à partager les croyances ou les pratiques religieuses du policier. La seule activité imposée à la personne qui traite avec un tel policier est de constater l'appartenance religieuse du policier. Je ne peux conclure qu'une telle constatation, même dans le contexte où le policier exerce ses pouvoirs relatifs à l'application de la loi, représente en soi une atteinte à la liberté de religion de la personne qui constate. [...]

De nombreux éléments de preuve montrent qu'il est fortement dans l'intérêt de la population que l'uniforme de la police soit libre de tout symbole qui dénote l'allégeance de l'agent à un groupe religieux particulier. [] Il s'agit là d'objectifs louables. Toutefois, on a seulement demandé à la Cour de déterminer s'il existait une disposition constitutionnelle empêchant le commissaire d'agir comme il l'a fait. Sur la foi de la jurisprudence et des éléments de preuve qui m'ont été soumis, je ne peux conclure à l'existence d'un tel empêchement. L'action des demandeurs est par conséquent rejetée. »²⁷ [nos soulignés]

Ainsi, loin d'être garants de la reconnaissance des principes de séparation du religieux et de l'État – incluant un devoir de réserve en matière d'expression des convictions religieuses qui incombait déjà à toute personne œuvrant pour le compte de l'État québécois –, les changements imposés par la *Loi sur la laïcité* se limitent plutôt au rajout de deux interdictions de port de signes religieux :

« Essentiellement, si l'on fait abstraction de la proposition de suspension générale des droits et libertés protégés par la *Charte canadienne* et la *Charte québécoise*, force est de constater que les seuls changements concrets que la version actuelle du *PL 21* apporterait à l'état du droit québécois en ce qui concerne la séparation du religieux et de l'État se résument à deux interdictions :

- 1) interdictions imposées à certains fonctionnaires et agents de l'État québécois de porter des signes religieux lorsqu'ils sont sur le lieu de travail; et
- 2) interdictions imposées à l'ensemble des fonctionnaires et agents de l'État québécois de voiler leur visage lorsqu'ils offrent un service à la population »²⁸

Outre ces deux interdictions, l'essentiel des principes établis et détaillés dans la *Loi sur la laïcité de l'État* se bornent à une simple codification des principes jurisprudentiels qui encadraient déjà le régime de séparation du religieux et de l'État sur le territoire québécois en vertu du principe de neutralité religieuse de l'État. Pour toute intéressante – ou avantageuse – que puisse être cette même codification, il est donc essentiel de rappeler qu'elle ne rend pas *Loi sur la laïcité*

²⁷ *Grant c. Canada (Procureur général)*, [1995] 1 C.F. 158, par. 77, 84 et 116.

²⁸ *Ibid*, p. 8. Dans le même sens, voir aussi : Louis-Philippe LAMPRON, « L'impact de la *Loi sur la laïcité de l'État* sur les conditions de travail des agents et agentes de l'État québécois », (2020) 75 *Relations industrielles* 153.

constitutive du principe selon lequel, au Québec, le religieux doit être séparé des affaires de l'État. Dans le même sens, puisque la séparation du religieux et de l'État ne découle pas du maintien ou de l'abrogation de la *Loi sur la laïcité*, il est primordial d'insister sur le fait qu'il est possible d'être résolument en faveur de la laïcité de l'État, de la séparation du religieux et de l'État ainsi que du devoir de réserve des agent-es de l'État en matière religieuse, tout en s'opposant (en tout ou en partie) aux interdictions imposées par la *Loi sur la laïcité* et aux nouvelles interdictions proposées par le *PL 94*.

Ce rappel est d'autant plus important que le choix du gouvernement du Québec en 2019, avalisé par une majorité de membres de l'Assemblée Nationale lors de l'adoption de la *Loi sur la laïcité* et de la *Loi permettant au Parlement du Québec de préserver le principe de la souveraineté parlementaire à l'égard de la Loi sur la laïcité de l'État*, L.Q. 2024, c. 12, a été de soustraire les dispositions de cette même loi à l'application des articles 2 et 7 à 15 de la *Charte canadienne* et des articles 1 à 38 de la *Charte québécoise*. La validité constitutionnelle de cette même loi – et en particulier du recours *préventif* au mécanisme de dérogation aux droits et libertés de la personne dans le contexte où les interdictions imposées par la *Loi sur la laïcité* désavantagent les membres de groupes religieux minoritaires au Québec – fait l'objet d'une contestation judiciaire devant les tribunaux et est actuellement pendante devant la Cour suprême du Canada²⁹.

²⁹ COUR SUPRÊME DU CANADA, *Jugement sur demande d'autorisation*, 23 janvier 2025, [en ligne : <https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/news/fr/item/8142/index.do>].

2. PRINCIPAUX CHANGEMENTS APPORTÉS AU CADRE NORMATIF APPLICABLE AUX ÉCOLES PRIMAIRES ET SECONDAIRES QUÉBÉCOISES

On l'a dit d'emblée, l'importance accordée par le gouvernement au projet de renforcer la laïcité de l'État à l'école comme élément central justifiant l'adoption du *PL 94* mène, au mieux, à une surprise lorsqu'on prend connaissance des changements concrets qui découleraient, dans le quotidien de nos enseignant-es, de l'adoption de l'essentiel de ses dispositions.

En peu de mots comme en cent : de très nombreux changements proposés dans ce projet de loi se trouvent à renforcer le pouvoir d'intervention du gouvernement du Québec – et du Ministère de l'Éducation - à l'intérieur des salles de classe et dans le travail quotidien des enseignant-es pour des questions qui dépassent largement la stricte question de la laïcité ou de la protection des élèves contre des actes de prosélytisme religieux.

Une fois cela dit, la nature de notre expertise – en droit constitutionnel des droits et libertés de la personne beaucoup plus qu'en droit du travail – et les problèmes importants découlant des propositions portant spécifiquement sur la laïcité de l'État (concernant notamment le respect des droits et libertés de la personne de l'ensemble des Québécois-es, auxquels le gouvernement propose une fois encore de déroger de manière *mur-à-mur*) nous mèneront à nous prononcer d'abord sur les enjeux associés à ces mêmes propositions avant de décrire brièvement en quoi l'essentiel des changements proposés par le *PL 94* nous semble témoigner d'un désir – problématique – de renforcer significativement les mesures de contrôle du travail de nos enseignant-es et limiter d'autant leur autonomie professionnelle.

2.1) *Changements touchant la laïcité de l'État*

En ce qui concerne spécifiquement les changements proposés qu'il est possible de limiter à des enjeux associés au *renforcement* de la laïcité à l'école, une chose étonne d'entrée de jeu :

Alors que les recommandations du *Rapport d'enquête sur la laïcité à l'école* débouchent sur une proposition d'*apporter des précisions* [à la *Loi sur la laïcité de l'État*] au terme d'*une nécessaire conversation sociale*³⁰ et que la *Loi sur la laïcité de l'État* prévoit expressément des interdictions s'appliquant à une portion importante d'acteurs des écoles québécoises (i.e. les enseignant-es et les directeur.ices d'établissement), pourquoi sommes-nous confrontés à un projet de loi proposant de modifier des dispositions de la *Loi sur l'instruction publique* et de la *Loi sur l'enseignement privé* d'une telle manière qu'à élargir les principes établis dans cette même *Loi sur la laïcité de l'État* ? Si l'objectif du gouvernement était, effectivement, de *renforcer* la laïcité au sein de nos écoles primaires et secondaires : pourquoi ne pas avoir simplement proposé une réouverture de la *Loi sur la laïcité de l'État* plutôt que d'intégrer une série de dispositions particulières dans ces deux lois-piliers du système de l'éducation québécois (dont plusieurs *étirent*, comme on le verra,

³⁰ Supra, note 6, parag. 104.

la portée des concepts structurant la laïcité québécoise) de manière à risquer la mise en place d'une *laïcité à géométrie variable* au Québec ?

Outre ces considérations plus politiques, qui nous semblent nourrir la thèse voulant que l'objectif principal du *PL 94* ne soit pas le renforcement de la laïcité mais plutôt l'accroissement des mesures de contrôle à l'égard des acteur.rices du réseau de l'enseignement (voir le point 2.2 du présent mémoire), nous avons regroupé nos commentaires sur les propositions qui peuvent être rattachées à la laïcité sous sept catégories :

- a) dérogation *mur-à-mur* aux droits et libertés de la personne;
- b) élargissement de l'interdiction du port de signes religieux;
- c) élargissement de l'interdiction du port du *niqab et de la burqa*;
- d) introduction du concept imprécis des « considérations religieuses » comme critère d'interdiction de certaines actions;
- e) interdiction d'utilisation des locaux des écoles pour fins religieuses;
- f) réaffirmation de l'égalité homme-femme et de l'interdiction de l'intimidation discriminatoire;
- g) encadrement de certaines demandes d'accommodement

Malgré les commentaires spécifiques que nous formulerons sur chacun de ces points au cours des pages qui suivent, il est important de souligner d'entrée de jeu que seuls les points b), c) et une partie du point g) sont susceptibles de mener à des changements concrets dans le quotidien des acteur.rices du réseau de l'éducation. Dans le même sens, s'agissant de l'élargissement proposé de l'interdiction du port du *niqab et de la burqa*, ce changement concernerait, selon les conclusions du *Rapport d'enquête sur la laïcité à l'école*, un nombre variant entre une et quatorze personnes (la preuve recueillie par les enquêteur.rices n'ayant permis d'identifier concrètement qu'une personne portant un tel signe religieux)³¹

A) Une autre dérogation mur-à-mur aux droits et libertés protégés par les chartes canadienne et québécoise

Les articles 40 et 45 du *PL 94* prévoient l'insertion de dispositions de dérogation à l'entièreté des droits et libertés protégés par les chartes canadienne et québécoise auxquelles ces deux textes *supralégislatifs* permettent de déroger, en vertu des articles 33 de la *Charte canadienne* et 52 de la *Charte québécoise*.

Bien que cette proposition soit cohérente avec l'approche suivie par le gouvernement du Québec depuis l'adoption de la *Loi sur la laïcité de l'État*, en 2019 (qui est également *protégée* par deux dispositions de dérogation *mur-à-mur* aux droits et libertés de la personne) et que la portée de ces dispositions de dérogation à être intégrées dans la *Loi sur l'instruction publique* et la *Loi sur l'enseignement privé* soient limitées aux seules dispositions modifiées/insérées par le *PL 94* et susceptible de toucher aux changements législatifs imposés par l'adoption de la *Loi sur la laïcité de l'État*, nous déplorons fortement cette proposition.

³¹ Voir le *Rapport sur la laïcité à l'école*, supra note 6, parag. 18.

Outre les nombreux motifs que nous avons déployés pour justifier notre opposition au recours *mur-à-mur* aux mécanismes de dérogation aux deux chartes pour exempter une loi qui, comme la *Loi sur la laïcité de l'État* et l'élargissement proposé des interdictions de port de signes religieux au cœur du *PL 94*, mène à l'imposition de désavantages pour des groupes religieux minoritaires (par rapport à l'écrasante majorité de la population québécoise qui, chrétienne, athée ou agnostique, n'a aucun effort à faire pour respecter cette même interdiction de port de signes religieux)³², on ne peut que se désoler de la symbolique associée à l'intégration de telles dérogations au sein des deux lois-piliers de notre système d'éducation : la *Loi sur l'instruction publique* et la *Loi sur l'enseignement privé*.

B) Élargissement de l'interdiction de port de signes religieux : quels motifs supérieurs?

L'article 32 du *PL 94* prévoit l'introduction d'une disposition, au sein de la *Loi sur l'instruction publique*, qui élargit l'interdiction du port de *signes religieux* visés par la *Loi sur la laïcité de l'État* aux catégories suivantes de personnes :

« **258.0.4.** Le port d'un signe religieux, au sens de l'article 6 de la *Loi sur la laïcité de l'État* (chapitre L-0.3), 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, tel 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, tel 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. »

L'application de cette disposition à celles et ceux qui sont déjà à l'emploi du réseau de l'éducation et pourraient être visés par cette disposition est par ailleurs modulée par une proposition de *clause grand-père*, introduite par l'article 40 du *PL 94* et assurant une certaine immunité tant qu'elles occupent les fonctions qui seront les leurs au moment de l'adoption de la Loi.

Nous nous permettons ici de reprendre un passage du mémoire que nous avons produit en 2019, au moment du dépôt du *Projet de loi 21* sur la laïcité de l'État, concernant l'extension du *compromis Bouchard-Taylor* aux enseignant-es :

« A) Insuffisance des motifs invoqués pour justifier/expliquer l'interdiction de port de signes religieux pour les enseignants

Malgré toute leur importance dans la société et pour nos enfants, les enseignants du primaire et du secondaire n'exercent bien sûr pas des fonctions similaires à celles de la catégorie de fonctionnaires et agents de l'État visés par le « *compromis Bouchard-Taylor* ». Ces derniers,

³² Voir notamment les mémoires que nous avons déposés concernant le projet de loi 21 et le projet de loi 52 : L.-P. LAMPRON, *supra* note 10.

faut-il le rappeler, ont été chargés d'exercer des fonctions qui leur donnent le pouvoir, encadré par la loi et pour assurer la protection de la sécurité de l'ensemble de la population, de porter atteinte aux droits à la vie, liberté et sécurité de justiciables. C'est en raison du caractère exceptionnel de ces fonctions que les co-présidents de la commission Bouchard-Taylor ont jugé qu'il pourrait être raisonnable d'exiger de ces fonctionnaires une plus grande réserve en matière d'expression de leurs convictions religieuses.

Les motifs avancés pour justifier l'interdiction imposée aux enseignants des établissements publics d'enseignement primaire et secondaire tourneraient essentiellement autour de l'importance de protéger les enfants/élèves de l'influence induite d'enseignants qui chercheraient, par le simple port de signes, à les influencer en ce qui a trait à leurs convictions religieuses. Les enseignants étant en « situation d'autorité » sur les enfants, il conviendrait de protéger la liberté de conscience de ces derniers par l'interdiction du droit des enseignants de porter des signes religieux sur le lieu de travail.

La principale faiblesse de cet argument tient sans doute au fait que le droit québécois protège déjà les enfants/élèves contre des actes de prosélytisme qui seraient posés à leur égard par des enseignants. Pour le tourner autrement : l'état actuel du droit prévoit déjà que les enseignants ne peuvent agir de manière prosélyte à l'égard de leurs élèves sans violer leur obligation de neutralité religieuse et le devoir de réserve qui en découle. Cependant, une allégation de violation du devoir de neutralité religieuse d'un enseignant, pour être recevable, ne pourra pas reposer sur l'habillement particulier des enseignants : ce seront les actions concrètes dudit enseignant qui seront déterminantes.

Par exemple, selon les règles qui sont actuellement applicables au Québec, un enseignant de mathématiques de religion sikh qui croit sincèrement devoir porter un turban pour respecter ses obligations religieuses pourra tout à fait faire son travail de manière neutre, sans prosélytisme à l'égard de ses étudiants, alors qu'un de ses collègues, fondamentaliste chrétien qui ne porte aucun signe religieux visible, pourrait être sanctionné si l'on réussissait à démontrer qu'il avait tenté de convaincre ses élèves d'adhérer à sa foi.

Dans le même sens, il convient également de souligner l'absence de littérature, études ou données probantes permettant d'appuyer l'amalgame entre le port de signes religieux visibles et le désir de celles/ceux qui les portent de convertir les tiers avec qui ils/elles entrent en contact. Les signes religieux étant éminemment polysémiques, comme nous le verrons un peu plus loin, il est de toute manière très difficile – voire impossible – d'inférer une signification objective à l'un ou l'autre des nombreux signes qui peuvent être portés par les tout aussi nombreux types croyants ou incroyants qui composent la société québécoise.

Finalement, au-delà des arguments qui nous semblent démontrer l'insuffisance du motif de la « protection des enfants/élèves » pour justifier l'interdiction du port de signes religieux par des enseignants dans un contexte où le prosélytisme est déjà interdit en droit québécois, il nous semble pour le moins surprenant que l'interdiction du port de signes religieux n'ait pas été étendue à l'ensemble des établissements scolaires primaires et secondaires plutôt que d'être limitée aux seuls établissements publics. Les enfants/élèves qui fréquentent des établissements privés, largement financés par le gouvernement québécois, auraient-ils moins besoin d'être protégés que les enfants/élèves qui fréquentent les établissements scolaires publics? Et si oui : en vertu de quels principes? »³³

³³ L.-P. LAMPRON, *Le projet de loi no. 21 : dialoguer et convaincre plutôt qu'interdire et déroger*, supra, note 10, pp. 10-11.

Évidemment, nous sommes bien conscients du fait que la dérogation proposée à tous les droits et libertés auxquels il est possible de déroger en vertu de la *Charte canadienne* que de la *Charte québécoise* (voir les articles 40 et 45 du *PL 94*) rendrait très difficile de contester l'élargissement de l'interdiction prévue à la *Loi sur la laïcité de l'État* à une catégorie beaucoup plus large d'acteur.rices du réseau de l'éducation que les seul-es enseignant-es. N'en demeure pas moins que, s'il était difficile à l'époque de fournir des motifs concrets et avérés justifiant un tel élargissement du *compromis Bouchard-Taylor* (les *motifs supérieurs* dont parlait Gérard Bouchard dans son mémoire déposé à la Commission des institutions dans le cadre des consultations concernant ce qui était alors le *projet de loi 21 sur la laïcité*³⁴) de telle nature qu'à retirer des droits à des acteur.rices du réseau de l'éducation, ce l'est encore plus considérant le lien encore plus ténu qu'il est possible de faire entre une potentielle *situation d'autorité* sur les enfants et les nouvelles catégories de personnes devant maintenant respecter cette interdiction.

C) Élargissement de l'interdiction ciblant le port du *niqab* et la *burqa* et extension de la laïcité de l'État à des personnes qui n'ont pas de lien avec l'État

Selon la formule consacrée dans le *PL 94*, l'on compte pas moins de 13 propositions de modifications à la *Loi sur l'instruction publique* et la *Loi sur l'enseignement privé* qui prescrivent l'obligation *d'avoir le visage découvert* lors de la dispense ou réception de services offerts par le réseau de l'éducation du Québec. Malgré sa formulation en apparence neutre, cette obligation a en fait pour but d'élargir l'interdiction de porter certaines variations du *voile islamique*, comme le *niqab* et la *burqa* et ce, malgré le fait que le *Rapport d'enquête sur la laïcité dans les écoles* n'ait rapporté qu'un infime nombre de cas où des élèves (ou membres du personnel des écoles ou centres de services scolaires) auraient (ou ont) porté un tel signe religieux dans leurs rapports avec l'école.

Dans le contexte où le *PL 94* est déposé, nous partageons toujours les craintes exprimées par différents organismes de défense des droits et libertés de la personne quant à la nécessité de cibler nommément certains signes religieux associés à des religions minoritaires dans un contexte où cette problématique demeure largement hypothétique³⁵ et, n'eut été du recours à la disposition de dérogation pour protéger les dispositions du *PL 94*, un tel contexte aurait milité en défaveur de la capacité du gouvernement à justifier certaines de ces interdictions.

Maintenant, à supposer que le gouvernement soit en mesure de faire la preuve que le port de tels signes religieux se multiplie au sein de la constellation d'acteur.rices qui évoluent dans – et avec – le réseau de l'éducation, il est clair que la capacité/légitimité qu'a l'État d'interdire certains actes (y compris le port de signes religieux) au nom de la *laïcité de l'État* est beaucoup plus ténue lorsque l'interdiction vise des bénéficiaires de services publics plutôt que des personnes qui ont un rapport contractuel avec lui. Tel qu'expliqué dans la première partie de notre mémoire, la laïcité de l'État, comme la neutralité religieuse de l'État, ont pour objectif d'opérationnaliser la séparation du religieux et de l'État, principe reposant sur l'idée que, si le religieux n'a rien à voir

³⁴ Gérard BOUCHARD, *Mémoire sur le projet de loi 21 sur la laïcité*, présenté à la Commission des institutions, 8 mai 2019, [en ligne : file:///Users/lplam2/Downloads/008M_008M_G%C3%A9rard_Bouchard.pdf].

³⁵ Voir ce que nous disions sur la question dans notre mémoire de 2019 : L.P. LAMPRON, *Le projet de loi no. 21 : dialoguer et convaincre plutôt qu'interdire et déroger*, *supra* note 10, pp. 14-15.

dans les affaires de l'État, l'État n'a rien à faire dans les affaires religieuses/spirituelles des justiciables.

En ce sens, il nous semble que les dispositions ayant pour vocation de forcer les partenaires contractuels (ou commerciaux) avec lesquels les écoles ou centres de services scolaires font affaire dans le cadre de leur mission d'éducation (lorsque ces derniers se trouvent à l'école ou en contact avec des élèves) auraient beaucoup plus de chances de passer le test des tribunaux que les dispositions ayant pour effet d'interdire le port de tels signes religieux³⁶ en tout temps (et pas uniquement pour des motifs de sécurité ou d'identification, tel qu'actuellement prévu par l'article 8 de la *Loi sur la laïcité de l'État*)³⁷.

Si l'on regroupait les dispositions prévues par le *PL 94* sur un spectre d'intensité, allant des interdictions les plus au moins légitimes du droit de porter un tel signe religieux dans les rapports avec l'école québécoise (le plancher étant la règle établie à l'article 8 de la *Loi sur la laïcité de l'État*, lequel est conforme à l'état actuel de la jurisprudence canadienne et québécoise en ce qui concerne la liberté de conscience et de religion), l'on trouverait trois catégories :

Grande légitimité : personnes ayant des rapports professionnels avec l'école et/ou le réseau de l'éducation, réalisés dans le cadre de la mission d'intérêt public du réseau (i.e. formation des élèves)³⁸

Légitimité neutre : élèves³⁹

Faible légitimité : parents d'élèves et personnes ayant des rapports avec l'école et/ou le réseau de l'éducation hors du cadre de la mission d'intérêt public du réseau lors de leurs interactions avec l'école⁴⁰

Au-delà des enjeux spécifiquement juridiques, il est évidemment important de réfléchir sur l'impact de telles interdictions sur les personnes qui se trouveraient à être ainsi exclues du système éducatif québécois-es, qu'il s'agisse d'élèves ou de leurs parents, en raison de l'application de ces interdictions qui, au mieux, *étirent* le concept de laïcité de l'État en ce

³⁶ Lesquels, comme nous l'avons souligné à plusieurs reprises dans nos écrits antérieurs, ne peuvent être considérés comme *un signe religieux comme les autres* en raison de la tension inhérente avec la conception libérale de l'égalité entre les femmes et les hommes. Voir notamment sur cette question : Louis-Philippe LAMPRON, « L'importance de ne pas se voiler la face », *La Presse*, 4 octobre 2015, [en ligne : <https://www.lapresse.ca/debats/votre-opinion/201510/02/01-4906123-limportance-de-ne-pas-se-voiler-la-face.php>].

³⁷ « 8. Un membre du personnel d'un organisme doit exercer ses fonctions à visage découvert.

De même, une personne qui se présente pour recevoir un service par un membre du personnel d'un organisme doit avoir le visage découvert lorsque cela est nécessaire pour permettre la vérification de son identité ou pour des motifs de sécurité. La personne qui ne respecte pas cette obligation ne peut recevoir le service qu'elle demande, le cas échéant.

Pour l'application du deuxième alinéa, une personne est réputée se présenter pour recevoir un service lorsqu'elle interagit ou communique avec un membre du personnel d'un organisme dans l'exercice de ses fonctions. »

³⁸ Les articles 27, 28, 29, 35, 41 et 43 du *PL 94*.

³⁹ Les articles 2 (en ce qui concerne les élèves), 4, 13, et l'article 44 du *PL 94*.

⁴⁰ Les articles 2 (en ce qui concerne les parents), 32 (en ce qui concerne l'insertion de l'article 258.0.5 au sein de la *Loi sur l'instruction publique*), 33 et 34 (dans la mesure où cet article peut être appliqué pour des activités extérieures à la mission éducative de l'école) du *PL 94*.

qu'elles imposent des restrictions à des personnes qui ne sont ni représentant-es de, ni contractuellement rattachées à l'État.

D) introduction de concepts imprécis, associés à des « considérations religieuses », comme critères d'interdiction de certaines actions posées par des acteurs.rices du réseau de l'éducation

Tel qu'on l'a vu lors de la première partie du présent mémoire, il ressort clairement de l'état du droit antérieur à l'adoption de la *Loi sur la laïcité de l'État* que les différent-es *agent-es* de l'État québécois ont un devoir de réserve en ce qui concerne l'expression de leurs convictions religieuses sur le lieu de travail. Depuis aussi loin que l'arrêt *Big M Drug Mart*, il est acquis que les *agent-es* de l'État ne peuvent prendre des décisions – ou poser des gestes - ayant pour objet d'« astreindre la population [ou une partie de celle-ci] à un idéal sectaire »⁴¹.

C'est sans doute pour codifier ce principe que l'on retrouve, dans plusieurs articles du *PL 94* l'introduction d'une obligation à ce que la conduite de plusieurs acteur.rices du réseau de l'éducation soit « exempte de considérations religieuses ». Par exemple, l'article 32 prévoit l'insertion de cet article dans la *Loi sur l'instruction publique*.

« **258.0.3.** Le centre de services scolaire s'assure que la conduite des membres de son personnel et de toute personne appelée à dispenser des services pour le compte de celui-ci ou dans le cadre de la réalisation d'un projet pédagogique particulier est exempte de considérations religieuses. »⁴² [nos soulignés]

Dans le même sens, l'article 39 du *PL 94* propose l'intégration de l'article suivant à la *Loi sur l'instruction publique* :

« **479.2.** Il est interdit d'influencer ou de tenter d'influencer, en étant motivé par une conviction ou une croyance religieuse, l'exercice d'un pouvoir ou d'une fonction ou l'accomplissement d'un devoir ou d'une obligation prévu par la présente loi.

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. » [nos soulignés]

Dans les deux cas d'espèce, il s'agit là de dispositions très difficiles à opérationnaliser qui risquent de causer des maux beaucoup plus importants que les bénéfices qu'il serait possible d'escompter.

⁴¹ Voir nos développements dans la section 1.1 du présent mémoire.

⁴² L'on retrouve également de telles obligations associées aux articles 11, 23, 27, 28, 29 et du *PL 94*. Notons que des dispositions rajoutent, à cette obligation d'une conduite exempte de considérations religieuses, celle d'être « guidé par les valeurs démocratiques et les valeurs québécoises, dont l'égalité entre les femmes et les hommes, et par la laïcité de l'État » (voir notamment les articles 11 et 23 du *PL 94*).

Le principal problème de ces dispositions repose sur le fait qu'en pratique, contrairement à un acte de *prosélytisme* qui implique des actes et/ou paroles ayant pour objet de *convertir* une personne à sa religion, la preuve qu'un comportement est *exempte de considérations religieuses* ou qu'une personne a tenté d'en influencer une autre *en étant motivé[e] par une conviction ou une croyance religieuse* est presque impossible à faire, ne serait-ce qu'en raison de l'inextricable lien qui existe entre la foi d'une personne et ses valeurs morales (lesquelles sont en partie construites sur les convictions personnelles de cette même personne).

Dans le même sens, la formulation actuelle des amendements proposés à la *Loi sur l'instruction publique* risque fort de mener à des applications arbitraires ou discriminatoires du principe à l'égard de membres de groupes minoritaires. On imagine sans peine qu'une prise de position *morale* ou *politique* d'un-e membre du personnel d'une école d'origine maghrébine (que plusieurs considèrent donc comme étant automatiquement adepte de l'islam) puissent mener à de malheureux coup de sonde du *cœur et des reins* de cette personne, alors que la même prise de position par un-e membre du personnel-le provenant du Saguenay et ayant un patronyme commun au Québec (Tremblay, Bérubé ou autre) ne serait pas remis en question.

Pour reprendre deux exemples qui ont largement circulé dans les médias, dans la foulée de la crise ayant été révélée à l'école Bedford : l'interdiction des actes de prosélytisme combinée au devoir de réserve en matière d'expression de ses convictions religieuses pour les *agent-es de l'État*, tels qu'ils sont actuellement protégés en droit québécois et canadien, suffisent largement pour sanctionner : 1) le refus d'un-e professeur-e, de dispenser une portion du cursus scolaire obligatoire déterminé par l'école ou le Ministère de l'éducation ou 2) pour sanctionner la décision d'un membre du personnel d'une école qui refuserait de donner accès à des services de soutien (orthopédagogie ou autre) à un élève aux prises avec des troubles de l'apprentissage.

En ce sens, si tant est que l'objectif poursuivi soit effectivement de codifier la portée du devoir de réserve des membres du personnel du réseau de l'éducation en ce qui concerne la mise en œuvre des programmes et du contenu obligatoire des cours, il serait largement préférable de s'en tenir aux concepts d'interdiction des actes de prosélytisme et de devoir de réserve en ce qui concerne l'expression de ses convictions religieuses sur le lieu de travail.

De même, il apparaît impératif de retirer le projet d'article 479.2 de la *Loi sur l'instruction publique*⁴³, dont la formulation actuelle est absolument : 1) inopérationalisable; et surtout 2) contradictoire avec l'objectif même des mesures imposées par la *Loi sur la laïcité de l'État*, qui a pour effet de limiter la liberté de conscience et de religion des *agent-es de l'État québécois* : en ce sens, les critères permettant d'établir des « présomptions d'actes motivés par des convictions religieuses » (!!) établis au second alinéa, en particulier ceux relatifs à *l'égalité de tous les citoyens et citoyennes, à la liberté de conscience ou à la liberté de religion* créent un véritable *Catch 22*.

⁴³ Prévû à l'article 39 du *PL 94*.

E) interdiction d'utilisation des locaux des écoles pour fins religieuses

Le gouvernement fait le choix d'intégrer, dans la *Loi sur l'instruction publique*, des interdictions d'utilisation des lieux mis à la disposition des écoles ou des centres de services scolaires à des fins religieuses (voir les article 10 et 18 du *Projet de loi 94*).

Ces interdictions étant très similaires à l'interdiction prévue dans la *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*⁴⁴, dont la validité constitutionnelle était actuellement contestée devant les tribunaux⁴⁵, nous comprenons donc que l'intégration de cette interdiction dans la *Loi sur l'instruction publique* aura pour effet de mettre fin à cette même contestation par le truchement des dispositions de dérogation proposées (voir l'article 40 du *PL 94*).

S'agissant de la compatibilité d'activités à teneur religieuse ou spirituelle à l'intérieur des écoles publiques québécoises, à l'aune du principe de la laïcité de l'État, le même spectre d'intensité que celui que nous avons décrit au point 2.1 C) du présent mémoire s'applique. Ainsi, s'il est clairement incompatible avec le principe de laïcité de l'État que des membres du personnel des écoles animent des activités à teneur spirituelle ou religieuse et utilisent, pour ce faire, des lieux mis à la disposition des écoles ou des centres de services scolaires, il est moins d'être certain que le principe de laïcité ou de neutralité religieuse de l'État est incompatible avec la tenue de telles activités organisées par des élèves seulement.

De même, les interdictions, telles que libellées, laissent pour le moins songeur en ce qui concerne la légalité d'activités festives associées à des fêtes religieuses associées à la religion de la majorité de la population, comme Pâques ou Noël. D'un côté, la porte semble ouverte pour utiliser les nouvelles dispositions proposées par le *PL 94* pour en interdire la tenue, au même titre que toute activité ou célébrations associées à des fêtes religieuses d'autres religions; de l'autre, si d'aventure on devait tenter de plaider que ces activités doivent dorénavant être considérées comme des activités culturelles plus que religieuses, il devient assez difficile de soutenir qu'un tel argument peut être opposé à des activités/célébrations, associées à d'autres religions, que des élèves pourraient souhaiter organiser en utilisant les locaux de l'école.

C'est exactement ce type d'arguments qui pourrait être présenté pour évaluer la compatibilité de cette interdiction généralisée avec la liberté de conscience et de religion des élèves (de toutes confessions) si l'on ne soustrayait pas les dispositions du *PL 94* de l'application de tous les droits et libertés auxquels il est possible de déroger en vertu des articles 33 de la *Charte canadienne* et 52 de la *Charte québécoise*.

Au-delà de ces enjeux constitutionnels et de la décision de se soumettre, ou pas, à l'évaluation des tribunaux pour trancher quant à la raisonnable de cette interdiction en vertu des tests

⁴⁴ Adoptée le 19 avril 2023 par le Conseil des Ministres, [en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/education/nouvelles/2023/Directive-pratiques-religieuses.pdf>].

⁴⁵ Voir notamment la décision de la Cour d'appel du Québec, qui a rejeté la demande de sursis d'exécution de cette directive le temps que les arguments de la contestation de sa validité constitutionnelle soient entendus au fond : *A.B. c. Procureur général du Québec*, 2023 QCCA 999.

applicables pour justifier des atteintes à tout droit fondamental⁴⁶, il nous semble que les contradictions potentielles soulevées plus haut devraient mener le gouvernement à revoir sa position quant à la portée de cette même interdiction et permettre une plus grande ouverture quant à ce qui peut – ou pas – se tenir à l’intérieur des locaux mis à la disposition des écoles ou des centres de services scolaires.

F) réaffirmation de l’égalité homme-femme et de l’interdiction de l’intimidation discriminatoire

Dans les notes explicatives, le gouvernement affirme que le *PL 94* intègre une *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.*

L’on retrouve en effet des propositions de modification en ce sens aux articles 3, 13 et 42 du *PL 94*.

Considérant le fait que la *Charte québécoise* est une loi quasi-constitutionnelle applicable à l’entièreté des acteurs.rices du réseau de l’éducation dans le contexte de la réalisation de leur mission d’intérêt public, en vertu de ses articles 52 et 55, nous ne voyons pas en quoi ces modifications – qui intègrent notamment l’obligation de prévoir la nouvelle formulation prévue par la *Loi sur l’instruction publique* et la *Loi sur l’enseignement privé* à l’intérieur des règles de conduite à être adoptées par les écoles – font autre chose que codifier des principes déjà applicables et en vigueur à l’intérieur du réseau de l’éducation québécois. Rappelons en effet que la *Charte québécoise* protège le droit à l’égalité et, partant, interdit la discrimination fondée sur les nombreuses caractéristiques personnelles protégées par son article 10.

G) encadrement de (et limites à) certaines demandes d’accommodement

Le *PL 94* prévoit deux catégories de modifications concernant les demandes d’accommodement qui pourraient être présentées pour les cas où l’imposition de certaines règles obligatoires auraient pour effet de désavantager une personne sur la base de son appartenance à un groupe protégé par l’article 10 de la *Charte québécoise*.

S’agissant d’abord des demandes d’accommodement pouvant être présentées par des membres du personnel éducatif en vue d’obtenir un congé en raison d’une fête (ou occasion) religieuse, l’article 16 du *PL 94* prévoit une codification des principes jurisprudentiels applicables, tels qu’ils avaient notamment été appliqués dans l’arrêt *Commission scolaire régionale de Chambly c. Bergevin*, [1994] 2 R.C.S. 525⁴⁷.

⁴⁶ En vertu des articles 1 de la *Charte canadienne* et 9.1 de la *Charte québécoise*.

⁴⁷ Notons à cet égard que le résumé qui avait été fait de cet arrêt, dans le *Rapport sur la laïcité dans les écoles*, supra note 10, parag. 61-63, était tronqué en ce qu’il ne soulignait pas que, justement, un élément factuel déterminant ayant mené la Cour suprême à trancher en faveur des plaignant-es était justement que la convention collective leur étant

S'agissant des autres demandes d'accommodement, les articles 40, 44 et 45 du *PL 94* prévoient une série de situations factuelles pour lesquelles aucun *accommodement, dérogation ou adaptation ne peut être accordé pour un motif religieux*⁴⁸. Outre le fait qu'il soit paradoxal de faire référence à un moyen qui est accessible en vertu d'une loi fondamentale, la *Charte québécoise*, à laquelle on déroge allègrement dans le *PL 94*, l'analyse des situations pour lesquelles on refusera d'accommoder nous a permis de déceler trois points de tension :

A) L'article 14 de la *Loi sur l'instruction publique* concernant la fréquentation obligatoire

Est-ce à dire qu'il ne sera pas possible, pour un élève non-chrétien, d'être autorisé à s'absenter de l'école en raison d'une fête religieuse, dans un contexte où le calendrier scolaire québécois offre toujours des congés coïncidant avec les grandes fêtes religieuses du groupe religieux majoritaire : les chrétiens (comme Pâques et Noël, pour ne citer que ces exemples)

B) L'article 222 concernant l'application du régime pédagogique obligatoire par le CSS

Cet article prévoit expressément la possibilité qu'un élève se voit exempté de l'application d'une disposition du régime pédagogique obligatoire : « pour des motifs humanitaires ou pour éviter un préjudice grave à un élève, le centre de services scolaire peut, sur demande motivée des parents d'un élève, d'un élève majeur ou d'un directeur d'école »

Comment justifier, dans ce cas, le *deux poids deux mesures* qui vient avec l'interdiction de demander une telle exemption pour des motifs religieux ?

C) L'article 257 concernant la restauration et l'hébergement

Est-ce à dire qu'il n'est pas possible qu'un groupe d'élèves d'une certaine religion fasse une demande de menu adapté alors que d'autres, végétarien-nes par exemple, pourraient tout à fait le faire ?

Ces incongruités, pour dire le moins, sont accentuées par le principe général régissant toute demande d'accommodement faite sous l'égide de la *Charte québécoise* et qui permet à chaque établissement de la refuser s'il fait la preuve qu'un tel accommodement, en raison de critères tels que les *coûts associés, l'impact sur l'organisation du travail ou de l'offre de services ou la perspective d'atteinte réelle aux droits d'autrui* sont si important qu'ils équivaldraient à l'imposition d'une *contrainte excessive*⁴⁹. Ainsi, plutôt que de procéder par l'imposition limites légales imposant le traitement différencié de demandes d'accommodement déposées pour des

applicable permettait aux employé-es de prendre un certain nombre de congés payés pour des motifs personnels : voir la page 549 de l'arrêt.

⁴⁸ Dans les faits, le premier alinéa du projet d'article 706 à être intégré dans la *Loi sur l'instruction publique* par le truchement de l'article 40 du *PL 94* interdit tout accommodement etc. peu importe le motif, mais les dispositions visées concernent des cas où, à moins d'une erreur de notre part, seuls des motifs religieux pourraient permettre de demander un tel accommodement.

⁴⁹ Voir notamment sur cette question l'arrêt *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU (Re : Meiorin)*, [1999] 3 RCS 3.

motifs religieux par rapport à d'autres motifs de discrimination, les principes applicables en matière d'accommodement permettraient au Ministère de l'Éducation d'adopter un guide établissant les raisons pour lesquelles certaines demandes d'exemption (aux menus offerts dans les cantines de l'école par exemple) ne peuvent être accordées.

2.2) *La laïcité comme un cheval de Troie : l'imposition de mesures de contrôle accrues aux acteur.rices du réseau de l'éducation*⁵⁰

Si l'on se fie aux conclusions du *Rapport sur la laïcité dans les écoles* et à notre analyse de l'ampleur des modifications du *PL 94* qu'il est possible de rattacher spécifiquement à cette même laïcité scolaire, ces propositions changeront, somme toute, peu de choses à court terme dans la réalité des acteur.rices impliqué.es dans le réseau de l'éducation. En effet, si l'on fait abstraction des problèmes majeurs découlant des enjeux de protection des droits et libertés de la personne – survitaminés par le recours à une autre dérogation préventive et mur-à-mur aux droits protégés par les chartes canadienne et québécoise – l'application de ces mêmes dispositions risque fort de ne pas changer grand-chose au quotidien des acteurs.rices de première ligne du réseau de l'éducation qui tiennent actuellement l'école à bout de bras

Or, ce ne sera pas le cas d'un nombre très important de modifications proposées à la *Loi sur l'instruction publique* par le *PL 94*, qui alourdiront de manière très importante le quotidien de plusieurs acteur.rices de ce même réseau, les enseignant-es et directeur.rices d'établissement au premier chef.

Ces mesures nous semblent mériter qu'on s'y attarde pour deux raisons principales :

- 1) l'ampleur de ces modifications, par rapport à celles pouvant être associées spécifiquement à la laïcité de l'État, nous semble en porte-à-faux avec le titre du *PL 94* et sa note explicative, dans laquelle on insiste sur le fait qu'il s'agit là d'abord d'un projet de loi visant à renforcer la *laïcité à l'école*.
- 2) ces propositions de modification s'inscrivent dans une logique de centralisation des pouvoirs et d'accroissement des mesures de contrôles à l'égard des enseignant-es qui est antinomique avec ce qui est jugé nécessaire par de nombreux acteur.rices du milieu pour régler la crise – pas de guillemets sur celle-là – qui secoue depuis de trop nombreuses années notre réseau de l'éducation.

Deux études récentes menées auprès de milliers de personnes de toutes les catégories professionnelles du réseau de l'éducation en arrivent au même constat : les conditions de travail de nos concitoyennes et concitoyens qui font l'école au quotidien sont devenues insoutenables et

⁵⁰ Nous nous permettons de reprendre ici des passages d'une lettre ouverte que nous avons récemment fait publier, avec le professeur Simon Viviers de l'École d'orientation et de counseling de l'Université Laval et intitulée : « Réforme de l'éducation : le retour de la *loi du silence* », *La Presse*, 14 avril, [en ligne : <https://www.lapresse.ca/dialogue/opinions/2025-04-14/reforme-de-l-education/le-retour-de-la-loi-du-silence.php>].

nombre d'entre eux, épuisés, décident de quitter le réseau⁵¹. Or, plutôt que d'aider concrètement à améliorer les conditions de travail en question, les plus récentes interventions législatives – adoptées ou en voie de l'être – ne cessent d'en rajouter une couche en imposant davantage de mesures d'évaluation et de contrôle qui devront être assumées par ces acteurs de première ligne, déjà à bout de souffle.

- PL23⁵² : élimine plusieurs contre-pouvoirs à l'intervention gouvernementale et prend le contrôle de leur formation et de leurs pratiques
- PL89⁵³ : restreint leur droit de grève
- PL47⁵⁴ : encadre leur éthique professionnelle et restreint leur liberté de parole

Nous avons donc regroupé les dispositions du *PL 94*, qui nous semblent relever en droite ligne de cette logique centralisatrice et hiérarchisante, en cinq catégories distinctes :

- a. De l'usage des valeurs (démocratiques et québécoises) comme vecteur d'intervention
- b. Évaluation annuelle des enseignant-es
- c. Renforcement des pouvoirs d'intervention du Ministre
- d. Encadrement du travail des conseils d'établissement
- e. Création d'un comité sur la qualité des services éducatifs

A) De l'usage des valeurs démocratiques et québécoises vecteur d'intervention gouvernementale au sein du réseau de l'éducation

Pour bien comprendre la portée de plus de 10 modifications proposées par le *PL 94*, lesquelles intègrent de nombreuses références aux *valeurs démocratiques et aux valeurs québécoises*, il faut d'abord avoir lu le *Projet de loi no. 84 sur l'intégration nationale*⁵⁵, actuellement en discussions en commission parlementaire.

⁵¹ COLLECTIF D'AUTEURS, *Étude menée auprès du personnel scolaire du Québec sur l'état de santé mentale et l'exposition aux risques psychosociaux du travail*, INSPQ, février 2025, [en ligne : <https://www.inspq.qc.ca/sites/default/files/publications/3613-sante-mentale-risques-psychosociaux-travail-enseignement-public.pdf>] & INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Travailler en milieu scolaire au Québec en 2023-2024 : mesure relative de la satisfaction du personnel*, Mars 2025, [en ligne : <https://statistique.quebec.ca/fr/fichier/eqstps-travailler-milieu-scolaire-2023-2024-satisfaction-personnel.pdf>].

⁵² Devenue la *Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique et édictant la Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation*, L.Q. 2023, c. 32, [en ligne : https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/lois_et_reglements/LoisAnnuelles/fr/2023/2023C32F.PDF].

⁵³ Actuellement à l'étude en commission parlementaire : *Projet de loi no. 89 visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out*, déposé le 19 février 2025, [en ligne : <https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-89-43-1.html>].

⁵⁴ Devenue la *Loi visant à renforcer la protection des élèves concernant notamment les actes de violence à caractère sexuel*, L.Q. 2024, c. 9, [en ligne : https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/lois_et_reglements/LoisAnnuelles/fr/2024/2024C9F.PDF].

⁵⁵ Déposé le 30 janvier 2025 à l'Assemblée Nationale, [en ligne : <https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-84-43-1.html>] (ci-après le *PL 84*).

Dans la mouture initiale de ce projet de loi-cadre, il est prévu deux choses importantes :

- 1) Les valeurs démocratiques et les valeurs québécoises sont notamment exprimées par la *Charte des droits et libertés de la personne* (i.e. la *Charte québécoise*), et incluent l'égalité entre les femmes et les hommes⁵⁶, la *laïcité de l'État* et l'usage du français comme langue officielle et commune⁵⁷;
- 2) Le gouvernement du Québec a le pouvoir de préciser le reste des *valeurs démocratiques et des valeurs québécoises*, par l'adoption d'une politique nationale sur l'intégration à la nation québécoise et à la culture commune⁵⁸.

Ce faisant, toute référence aux concepts de *valeurs démocratiques et de valeurs québécoises*, au sein de la *Loi sur l'instruction publique*, renvoie nécessairement, pour en saisir la portée et l'appliquer correctement, à une politique à être adoptée par le gouvernement du Québec. Cette politique doit être révisée à tous les 10 ans, mais rien n'empêche (à l'occasion d'un changement de gouvernement par exemple) que cette même politique soit révisée plus tôt au gré des gouvernements en fonction.

Au-delà du fait que, vu l'importance du sujet en cause (soit la détermination des valeurs démocratiques et des valeurs québécoises), le processus définitionnel aurait symboliquement dû revenir au législateur plutôt qu'à l'exécutif : cette délégation de la responsabilité à l'exécutif a des conséquences importantes sur le quotidien des acteur.rices du réseau de l'éducation en ce que le *PL 94* en fait une référence à être utilisée pour de nombreux sujets.

L'article 1 en fait même le cœur du système scolaire québécois, qui serait fondé : « sur les valeurs démocratiques et les valeurs québécoises » en vertu du second alinéa du nouvel article 0.1 de la *Loi sur l'instruction publique*⁵⁹.

Dans le même sens, le *PL 94* intègre ces valeurs démocratiques et québécoises comme jalon permettant d'évaluer la compatibilité/pertinence du matériel et des projets pédagogiques au cœur de la mission d'éducation des écoles primaires et secondaires du Québec (voir notamment les modifications proposées aux articles 5, 6 et 15 du *PL 94*) et *guide* des actions de certain-es acteur.rices du réseau de l'éducation⁶⁰ On fait même porter à certain-es acteur.rices du réseau l'obligation de *veiller au respect de ces valeurs*⁶¹.

Ainsi, nonobstant les nouveaux pouvoirs spécifiquement conférés au Ministère (et Ministre) de l'Éducation par d'autres dispositions du *PL 94*, l'on comprend aisément comment, par effet de télescopage, le fait d'avoir fait de ces mêmes *valeurs démocratiques et québécoises* un élément central dans l'évaluation du travail des différents acteur.rices du réseau de l'éducation accroît d'autant le pouvoir d'intervention de l'exécutif gouvernemental par le truchement de l'adoption de la politique nationale prévue à l'article 8 du *PL 84*.

⁵⁶ Voir l'article 5 (3) du *PL 84*.

⁵⁷ Voir l'article 7 (1) du *PL 84*.

⁵⁸ Voir les articles 8 et 9 (2).

⁵⁹ Voir aussi, dans le même sens, la modification proposée à la définition de l'école, à l'article 36 de la *Loi sur l'instruction publique* (article 9 du *PL 94*) et des centres de formation professionnelle et d'éducation des adultes, à l'article 97 de cette même loi (article 17 du *PL 94*).

⁶⁰ Voir notamment les articles 11 et 25 du *PL 94*.

⁶¹ Voir notamment les articles 14 et 20 du *PL 94*.

B) Renforcement des obligations d'évaluation internes imposées aux enseignant-es et directeurs d'établissement

Les articles 7 et 15 du *PL 94* prévoient l'insertion d'une obligation imposée aux enseignant-es de soumettre une planification pédagogique aux directeurs d'établissement qui devront l'analyser à l'aune de nombreux critères :

« Enfin, [le directeur d'établissement] s'assure que les planifications pédagogiques soumises par les enseignants sont conformes au projet éducatif de l'école, aux régimes pédagogiques établis par le gouvernement, aux programmes d'activités ou d'études établis par le ministre, aux activités ou contenus prescrits dans les domaines généraux de formation et à tout autre encadrement pédagogique applicable et qu'elles s'inscrivent en cohérence avec les valeurs démocratiques et les valeurs québécoises, dont l'égalité entre les femmes et les hommes, et la laïcité de l'État.

Il procède annuellement à l'évaluation des enseignants afin, notamment, de mesurer leur contribution au projet éducatif de l'école dans l'objectif de soutenir l'enseignant et de l'accompagner dans son développement professionnel, en tenant compte du guide des bonnes pratiques établi par le ministre. »⁶²

Il s'agit là, très certainement, du changement le plus conséquent dans les relations de travail liant les enseignant-es et directeurs d'établissement (et le rapport de ces derniers avec le Ministère de l'Éducation)⁶³.

C) Renforcement des pouvoirs d'intervention du Ministre

Plusieurs modifications proposées par le *PL 94* se trouvent à renforcer les pouvoirs du Ministre de l'Éducation en ce qui concerne ce qui se passe au sein de Centres de services scolaires et des écoles du Québec :

L'article 8 – en proposant la suppression du deuxième alinéa de l'article 34.7 de la *Loi sur l'instruction publique*, renverse le principe voulant qu'une décision du Ministre soit suspendue – sauf exception – lorsqu'elle fait l'objet d'une contestation devant le Tribunal administratif du Québec

L'article 37 – prévoit l'ajout de l'article 459.5.0.1 au sein de la *Loi sur l'instruction publique* qui prévoit l'élaboration, par le Ministre de l'Éducation, d'un *guide des bonnes pratiques* destiné aux directeurs d'établissement pour l'évaluation des planifications pédagogiques et des *contributions des enseignant-es* au projet éducatif, lequel devra être

⁶² Rajout proposé à l'article 96.21 de la *Loi sur l'instruction publique*.

⁶³ Voir notamment sur cette question : FÉDÉRATION DES SYNDICATS DE L'ENSEIGNEMENT, *PL94 et évaluation annuelle du personnel enseignant : une couche de bureaucratie inutile*, 20 mars 2025, [en ligne : <https://fse.lacsq.org/actualites/pl94-et-evaluation-annuelle-du-personnel-enseignant-une-couche-de-bureaucratie-inutile/>].

pris en considération en vertu des rajouts proposés à l'article 96.21 de la *Loi sur l'instruction publique* (voir l'article 15 du *PL 94*).

L'article 38 – prévoit l'ajout de modifications à l'article 459.7 de la LIP, qui donnent le pouvoir au ministre d'ordonner à un Centre de services scolaires de respecter les dispositions d'une loi ou d'un règlement dont l'application relève de lui.

D) Mesures visant à encadrer le travail des membres des conseils d'établissement

L'article 12 du *PL 94* prévoit l'insertion d'une série d'articles (71.1 à 71.8) au sein de la *Loi sur l'instruction publique* concernant l'obligation d'adopter un code d'éthique et de déontologie applicable aux membres du conseil d'établissement et les conséquences potentielles de non-respect à ces mêmes obligations.

Nous notons notamment l'explicite possibilité offerte aux Centres de services scolaires de lancer une enquête sur les membres de ces conseils d'établissement en cas de non-respect allégué d'une (ou plusieurs) dispositions du code d'éthique et de déontologie (projet d'article 71.3) et la liste des sanctions possibles dans le cas où cette allégation était jugée fondée au terme de cette enquête (projet d'article 71.7)

Une fois encore, en raison des modifications proposées à l'article 71 de la *Loi sur l'instruction publique* (voir l'article 11 du *PL 94*) il faut également noter que les *devoirs et les obligations* à être définies dans ce même code d'éthique et de déontologie devront respecter les *valeurs démocratiques et québécoises* à être définies par le gouvernement lors de l'adoption de la *Politique nationale sur l'intégration* (en vertu des articles 8 et 9 (2) du *PL 84*).

E) Création d'un comité sur la qualité des services éducatifs au sein des centres de services scolaires

L'article 24 du *PL 94* prévoit d'insérer les articles 193.10 et suivants au sein de la *Loi sur l'instruction publique* qui imposent la création, au sein des centres de services scolaires, d'un *comité sur la qualité des services éducatifs* ayant pour fonction de :

« 1° d'assister le directeur général ou le directeur d'un établissement, à leur demande, dans l'exercice de leurs responsabilités respectives de s'assurer de la qualité des services éducatifs;

2° de procéder, à la demande du directeur général, à des vérifications sur toute matière se rapportant à la qualité des services éducatifs au sein d'un établissement;

3° de formuler au directeur général des recommandations et, le cas échéant, de proposer des mesures d'accompagnement ou des mesures correctrices à la suite d'une vérification;

4° de promouvoir, auprès des établissements, les bonnes pratiques en matière de qualité des services éducatifs; &

5° de donner son avis au directeur général sur toute question relative à la qualité des services éducatifs que celui-ci lui soumet. ».

CONCLUSION

Tel que l'annonce le titre de notre mémoire, il nous semble que le principal objectif du *PL 94* n'est pas de renforcer la laïcité au sein de nos écoles, mais plutôt de renforcer les mesures de contrôle à l'égard des acteur.rices de première ligne du réseau de l'éducation par un accroissement conséquents des pouvoirs d'intervention du gouvernement sur ce qui se passe à l'intérieur de nos écoles.

S'agissant des mesures pouvant être spécifiquement rattachées à la *laïcité* à l'école, il nous semble troublant de constater que la réponse du gouvernement pour s'attaquer à la crise de relations de travail à l'école Bedford, qui n'avait rien à voir avec le port de quelque signe religieux que ce soit, se résume essentiellement à des propositions visant l'élargissement de l'interdiction de port de signes religieux visibles⁶⁴.

Considérant l'analyse que nous avons faite des dispositions du *PL 94* dans le présent mémoire, **nous recommandons donc** :

- De changer le titre de la loi de manière à ce qu'il reflète bien les changements au cœur de la proposition gouvernementale, qui ne porte pas *principalement* sur le *renforcement de la laïcité de l'État*;
- De retirer les dispositions de dérogation prévues aux articles 40 et 45 du *PL 94*;
- De retirer les dispositions interdisant formellement le port de signes religieux à des acteurs.rices n'étant pas rattaché.es aux écoles ou aux centres de services scolaires par un contrat de travail ou de services;
- De mieux documenter l'impact qui résulterait de l'interdiction de port de signes religieux, quels qu'ils soient, faites aux élèves qui fréquentent les écoles primaires et secondaires du Québec, notamment en ce qui concerne l'obligation de fréquentation scolaire;
- De modifier les dispositions visées au point 2.1 D) du présent mémoire d'une telle manière qu'à les recentrer sur l'interdiction du *prosélytisme* et le *devoir de réserve* des acteur.rices du réseau de l'éducation;
- De modifier les dispositions visées au point 2.1 E) du présent mémoire d'une telle manière qu'à assurer que l'interdiction porte sur la participation d'acteur.rices du réseau de l'éducation, rattachés contractuellement à ce même réseau, à des activités de nature *spirituelle* ou *religieuse* au sein des locaux mis à la disposition des écoles ou centres de services scolaires;
- De modifier les dispositions visées au point 2.1 G) du présent mémoire d'une telle manière qu'à éviter l'application d'un régime différencié de type *deux poids deux mesures* en ce qui concerne la possibilité de demander des accommodements raisonnables en fonction du motif pour lequel on demande ces accommodements

⁶⁴ Voir sur cette question l'excellente lettre que viennent de faire paraître : Françoise DAVID, Louise HAREL et Christine ST-PIERRE, « Projet de loi 94 sur la laïcité : une surenchère qui discrimine les femmes », *La Presse*, 22 avril 2025, [en ligne : <https://www.lapresse.ca/dialogue/opinions/2025-04-22/projet-de-loi-94-sur-la-laicite/une-surenchere-qui-discrimine-les-femmes.php>].

S'agissant des propositions de modification du *PL 94* qui ne concernent pas spécifiquement la laïcité de l'État, bien que leur évaluation soit plus à l'extérieur de notre zone d'expertise que celles qui concernent spécifiquement la laïcité, nous nous permettons tout de même de souligner l'importance d'agir d'une telle manière qu'à garantir que les programmes d'éducation puissent être protégés de potentielles ingérences des exécutifs gouvernementaux et ce de telle manière qu'à assurer que les intérêts politiques d'un petit groupe de personnes ne l'emportent sur l'expertise de celles et ceux qui réalisent, au quotidien, la mission d'intérêt public de nos écoles.

En ce sens, **nous recommandons donc** de revoir les modifications proposées par le *PL 94* de telle manière qu'à assurer que ce soit le législateur, et non le Ministère ou le Ministre de l'Éducation, qui puissent établir les grandes balises sur la base desquelles les actrices du réseau de l'éducation pourront construire leurs projets éducatifs et le transmettre à nos enfants.

Comme nous l'écrivions récemment avec le professeur Simon Viviers, professeur à l'École d'orientation et de counseling à l'Université Laval :

« On le sait, ce sont celles et ceux qui travaillent auprès des élèves qui sont les mieux placés pour témoigner des problèmes réels et concrets qui doivent être résolus pour que l'école puisse atteindre la mission que l'on attend d'elle. Ce sont eux qui ont l'expérience et l'expertise du travail éducatif réel et qui devraient orienter les mesures de redressement du système scolaire. C'est à partir de la connaissance contextualisée et située des contraintes et ressources que les écoles peuvent « apprendre de leur expérience » et trouver des solutions pour améliorer l'organisation du travail et les pratiques collectives au bénéfice de l'apprentissage et du bien-être de leurs élèves. [...]

Il est temps [de] réaffirmer concrètement notre confiance collective et notre solidarité envers le personnel enseignant »⁶⁵

⁶⁵ L.-P. LAMPRON et Simon VIVIERS, *supra* note 50.