



**Confédération
CSN des syndicats nationaux**

***La conciliation des droits
dans une société laïque***

Mémoire de la Confédération des syndicats nationaux
sur le projet de loi 94, Loi établissant les balises
encadrant les demandes d’accommodement
dans l’Administration gouvernementale
et dans certains établissements

Présenté à la
Commission des institutions

Mai 2010

Confédération des syndicats nationaux (CSN)
1601, avenue De Lorimier
Montréal (Québec)
Canada H2K 4M5
Téléphone : 514 598-2271
Télécopieur : 514 598-2052
Web : www.csn.qc.ca

Table des matières

Introduction.....	5
Recentrer ce débat et clarifier les confusions	7
La confusion autour des immigrants.....	7
La confusion autour de notre patrimoine et notre identité.....	8
La montée de l'intégrisme religieux	9
L'incontournable égalité entre les hommes et les femmes	10
Les chartes et l'accommodement raisonnable	11
La laïcité de l'État.....	13
Pourquoi une charte de laïcité.....	14
Quelques suggestions de balises	14
Les représentants du pouvoir de l'État.....	15
Le réseau public d'éducation primaire et secondaire et le réseau des services de garde subventionné	15
Les autres institutions et services publics	16
L'égalité entre les femmes et les hommes	16
Le cas particulier du voile intégral	16
Analyse spécifique du projet de loi	17
Conclusion	20

Introduction

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de plus de 2100 syndicats qui regroupent près de 300 000 membres. Elle est organisée sur une base sectorielle ou professionnelle en neuf fédérations et sur une base régionale en treize conseils centraux, sur l'ensemble du territoire du Québec.

Sa présence importante dans le marché du travail québécois et son expertise en relations de travail lui confèrent un rôle important dans ce débat, autant comme observateur des milieux de travail que comme acteur privilégié dans la recherche de solutions du mieux vivre ensemble.

Depuis la publication du rapport de la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles (Bouchard-Taylor), il y a près de deux ans, le gouvernement n'avait jusqu'à maintenant mis en place aucun mécanisme d'encadrement de la place de la religion dans l'espace public. Si bien que, depuis quelques mois, la polémique a repris de plus belle. Par rapport à ce qu'elle était avant la Commission, on peut toutefois dire qu'elle s'est en quelque sorte resserrée autour, d'une part, de la difficile conciliation entre la liberté de religion et l'égalité entre les femmes et les hommes et, d'autre part, de la laïcité et la neutralité de l'État.

En effet, les derniers exemples soulignés dans les médias émanent de quelques usagers de la SAAQ ou de la RAMQ qui souhaitent être servis par des personnes du même sexe ou encore sur le port du niqab en classe, l'enseignement religieux dans les écoles, les centres de la petite enfance et les garderies subventionnés, etc.

La CSN est d'avis que le projet de loi n° 94 n'apporte rien de nouveau par rapport à la situation actuelle sauf en ce qui concerne le port du niqab. Il ne fait que reprendre la définition connue de l'accommodement raisonnable et les critères déjà établis par la jurisprudence pour en traiter.

Il ajoute également plusieurs ambiguïtés comme nous le soulevons dans une analyse à la fin de ce mémoire. Il est certainement loin d'avoir les effets que la ministre et le premier ministre semblent vouloir lui prêter dans les interprétations qu'ils ont livrées aux journalistes et à la population.

Il semble que le gouvernement craigne d'organiser ce débat qui devrait servir à officialiser certains fondements d'une société moderne et fournir des balises aux gestionnaires en matière d'accommodements raisonnables pour motifs religieux.

Malgré tout, on constate que, depuis quelques mois, un débat se déroule dans l'espace public, les réflexions se multiplient, les points de vue progressent, les enjeux se précisent. La population semble vouloir pousser ce gouvernement et

lui dire qu'elle est prête pour cette discussion. Qu'on pense aux divers regroupements de personnes ou d'organisations¹ qui prennent la parole sur différentes tribunes et amènent des points de vue diversifiés sur la laïcité, la culture, l'identité, l'immigration, l'intégration, etc.

La CSN croit qu'il est temps pour le Québec de s'engager officiellement dans cette réflexion et elle compte y apporter sa vision.

¹ Les Intellectuels pour laïcité, Pour un Québec pluraliste, Collectif citoyen pour l'égalité et la laïcité, le Mouvement laïque québécois, etc.

Recentrer ce débat et clarifier les confusions

Pour la CSN, il faut dissiper les confusions dont la plus malheureuse est d'avoir attribué aux seuls immigrants les malaises engendrés par les demandes d'accommodement ou d'ajustement pour des motifs religieux. Pour nous, il s'agit essentiellement d'un débat sur la laïcité.

Il faut rappeler que le Québec est en marche vers la laïcité depuis fort longtemps. Toutes ses institutions se sont sécularisées dans les 40 dernières années. Le système scolaire lui, a officiellement été déconfessionnalisé en 2008. Cependant, aucun texte ne vient encore proclamer ouvertement la laïcité du Québec. Le rapport Bouchard-Taylor recommandait un Livre blanc, la CSN recommandait dans son mémoire devant la Commission, une Charte de la laïcité, idée qui a depuis été reprise par plusieurs intervenants.

La confusion autour des immigrants

La confusion, ayant pour effet de pointer du doigt les immigrants comme source des problèmes, vient du fait que l'immigration des dernières décennies a changé de visage. Le Québec a toujours accueilli des immigrants, mais dans le passé, ces derniers étaient blancs et chrétiens (catholiques et protestants), venaient de pays d'Europe qui pour la plupart étaient déjà laïques ou en voie de le devenir. La situation mondiale, la démographie du Québec, son caractère français, les choix qu'il fait en matière d'immigration amènent aujourd'hui des personnes en provenance de pays où la religion prend une place plus importante, où elle est exprimée de manière plus visible. Cette situation ne peut qu'ébranler la société d'accueil de laquelle les signes religieux tendaient à disparaître.

Il ne faut pas oublier que les demandes formelles d'accommodement raisonnable pour motifs religieux proviennent souvent de personnes qui ne sont pas immigrants (juifs orthodoxes, témoins de Jehovah, chrétiens, etc.). Toutes les demandes ne reçoivent pas la même attention médiatique.

Au cours des prochaines années, le Québec accueillera de plus en plus d'immigrants pour contrer une faible natalité et le vieillissement de sa population. Nous savons que tous les conflits sociaux à saveur religieuse ne sont pas le fait des seuls immigrants, même que la grande majorité d'entre eux ne font aucune demande d'accommodement ou d'ajustement. Malheureusement, ce sont eux qui sont d'abord visés par l'agacement grandissant que la société manifeste devant les demandes d'accommodement pour des motifs religieux. Il devient donc urgent d'éviter que le débat ne dérape et qu'il aboutisse à des arrangements insatisfaisants pour tous. Le sujet est sensible; l'étouffer et le laisser pourrir, ne peut que conduire à la montée de l'intolérance, ce qui serait extrêmement préjudiciable à l'ensemble de la société. Il est nécessaire d'éviter la crispation identitaire de part et d'autre. Déjà, les statistiques d'emploi sont préoccupantes. On peut légitimement se demander si cet amalgame entre immigration et accommodements raisonnables n'a pas des effets négatifs sur

l'embauche dans certains groupes. Les enjeux de l'immigration et de l'intégration des immigrants dépassent largement la seule question des accommodements raisonnables pour des motifs religieux; cette question risque de devenir l'arbre qui cache la forêt.

Comme acteur important de la société, la CSN travaille activement auprès des syndicats à lutter contre les préjugés et à favoriser l'accueil dans les milieux de travail des personnes issues de l'immigration dans la perspective d'une meilleure intégration et d'un maintien durable en emploi.

***La confusion autour
de notre patrimoine et notre identité***

Une autre confusion perdure et est entretenue par la classe politique. À peine le rapport Bouchard-Taylor était-il rendu public que le gouvernement du Québec déposait une motion réclamant le maintien du crucifix en Chambre « au nom du patrimoine et de l'histoire du Québec ». Cette motion a été adoptée à l'unanimité par les 100 député-es présents à l'Assemblée nationale. Le rapport recommandait *qu'au nom de la séparation entre l'État et les Églises et au nom de la neutralité de l'État, ... le crucifix au-dessus du siège du président de l'Assemblée nationale soit retiré et replacé dans l'Hôtel du Parlement à un endroit qui puisse mettre en valeur sa signification patrimoniale.*

Il est utile de rappeler comment le crucifix s'est retrouvé au-dessus du siège du président de l'Assemblée nationale. C'est le premier ministre Duplessis qui l'y a fait installer en 1936 voulant « ainsi se distinguer des gouvernements libéraux antérieurs et manifester les nouveaux rapports qu'il désire entretenir avec le pouvoir religieux »².

À notre avis, le déplacement du crucifix ne constitue aucunement un renoncement à un pan de notre identité. L'histoire et le patrimoine religieux du Québec ne sont pas menacés. Ils sont présents partout dans l'espace public par les églises, les nombreuses croix parsemées sur le territoire, les musées, les jours fériés et chômés, etc. La laïcité de l'État ne remet nullement en question cette présence et ne doit pas le faire non plus. Déplacer le crucifix de l'Assemblée nationale ne serait qu'un geste concret qui accompagnerait l'adoption d'un texte formel affirmant la laïcité de l'État du Québec.

La même logique suggère de remplacer la prière par un moment de recueillement lors de l'ouverture des séances des municipalités, par exemple. On sait que le Tribunal des droits de la personne a invalidé en 2007 comme contraire à la liberté de croyance, la pratique du conseil municipal de la ville de Laval consistant à faire précéder les séances d'assemblée publique d'une prière³. Le Tribunal juge

² Jacques Rouillard, Professeur au département d'histoire de l'Université de Montréal, *Le Devoir*, samedi 27 janvier 2007

³ *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Laval (Ville de)*, 2006 R.J.Q. 2529.

que le maintien d'une tradition religieuse ne peut s'exercer en faisant abstraction de la Charte et de l'obligation de neutralité de l'État qui en découle :

Cette neutralité résulte d'une longue évolution historique qui au Canada « a permis de distendre, sinon de dissoudre les liens entre l'Église et l'État ». Il est certain que la pratique de la prière en 1935 et même il y a 40 ans se posait dans un contexte où les liens entre l'État et l'Église n'était pas les mêmes et où le contexte juridique des protections des libertés et des droits fondamentaux était fort différent. Le juge LeBel, dans l'arrêt *Lafontaine*, a rappelé l'évolution historique du principe de neutralité :

Sans faire abstraction des héritages historiques de notre pays, la jurisprudence de notre Cour reconnaît cet aspect de la liberté de religion. Cette conception de la neutralité laisse une place importante aux Églises et à leurs membres dans l'espace public où se déroulent les débats sociaux, mais voit dans l'État un acteur essentiellement neutre dans les rapports entre les diverses confessions et entre celles-ci et la société civile⁴.

Malgré cette décision, d'autres litiges identiques entourant cette question persistent. Une intervention législative éviterait la dilapidation de ressources judiciaires sur cette question et sur d'autres, similaires, dans la mesure où le cadre laïque de l'État serait proclamé légalement.

En Ontario, certaines municipalités ont opté à l'inverse pour inclure toutes les prières demandées par les citoyens, si bien qu'on récite maintenant sept prières dans l'une d'elles.

Il faut éviter de laisser croire que la laïcité ne vise que ce qui n'est pas chrétien. Un État laïque est tenu au même devoir envers toutes et tous, croyants comme non-croyants, et envers toutes les religions, pas seulement celles qui sont minoritaires ou encore plus récemment apparues dans notre société.

La montée de l'intégrisme religieux

La très grande majorité des pratiquants d'une religion vivant au Québec – qu'ils soient musulmans, sikhs, juifs ou chrétiens – s'accommode relativement facilement des exigences de la vie quotidienne d'une société sécularisée à l'occidentale et trouve les moyens d'adapter en conséquence leurs rites, leurs horaires de prières et le port de signes distinctifs. Pour tous ceux-ci, des arrangements mineurs suffisent généralement à satisfaire les exigences de leur pratique. Le tout se fait généralement sans heurt. Les revendications plus corsées, les demandes d'arrangements ou d'accommodements émanent plutôt d'une minorité d'orthodoxes religieux, qu'elle soit issue ou non de l'immigration.

⁴ *Id.*, par. 212.

On ne peut ignorer la montée des intégrismes religieux qui tentent un peu partout d'imposer à l'ensemble de la société leurs croyances, leur mode de vie et leurs diktats. Cela est vrai dans plusieurs pays du Moyen-Orient, comme ce l'est aussi aux États-Unis, dans certains pays d'Amérique du Sud avec les évangélistes ou les *born again Christian* et même ici où des groupes intégristes chrétiens utilisent, parfois avec succès, leur pouvoir d'influence, notamment auprès du gouvernement conservateur de Stephen Harper.

Comme note Yolande Geadah dans son livre sur les accommodements raisonnables, ces mouvements sont fondés sur une interprétation rigide des textes sacrés et sur le refus de la modernité et de l'émancipation des femmes⁵.

Il est très difficile d'évaluer la présence de ces groupes sur le territoire du Québec, mais une vigilance est nécessaire quant à ces mouvements qui « *se réclament de la démocratie pour tenter de s'arroger un pouvoir abusif, niant ainsi les libertés fondamentales* »⁶.

L'incontournable égalité entre les hommes et les femmes

Le Québec est une des sociétés au monde qui a le plus avancé en matière d'égalité entre les femmes et les hommes. Son cadre juridique confirme cette égalité. La réalité et les mentalités progressent, même si tout n'est pas gagné et même si les acquis demeurent fragiles par ailleurs. La plupart des gens qui immigreront chez nous proviennent souvent de pays où la place des femmes est moins affirmée qu'au Québec.

Dans toutes les grandes religions, l'égalité des femmes est loin d'être spontanément reconnue comme on peut le constater dans les textes sacrés, dans l'interprétation qui en est faite, ou encore dans l'espace congru laissé aux femmes dans la hiérarchie religieuse. Il est évident, dans ce contexte, que les femmes ont des raisons particulières de redouter l'arrivée ou le retour en force du fondamentalisme religieux.

À des degrés divers, toutes les religions ont des prescriptions et des exigences particulièrement restrictives à l'égard des femmes qui subissent de manière disproportionnée le poids des traditions culturelles et religieuses. Dans de nombreux pays, les femmes voient leurs libertés fondamentales et leur droit à l'égalité compromis par les membres de leur communauté, y compris par d'autres femmes. Cela se passe aussi en Occident au sein des familles et des communautés d'appartenance : violences physiques tolérées, mariages forcés des jeunes filles, voyages organisés vers l'excision, droit à l'éducation, au travail

⁵ Geadah, Yolande, *Accommodements raisonnables, droit à la différence et non-différence des droits*, VLD, 2007, pp 26 et ss.

⁶ *Idem* p. 27

ou à la vie sociale compromis, crimes d'honneur, etc. Rien ne permet de croire que ces situations n'existent pas ici.

Loin de nous l'idée de réduire les obstacles à l'égalité entre les hommes et les femmes aux seuls préceptes des diverses religions. De nombreuses femmes croyantes agissent activement à l'intérieur de leurs religions pour changer les choses. Qu'on pense, à titre d'exemples, à la militante musulmane Irshad Manji qui fait la promotion d'une interprétation du Coran différente de celle qui a toujours été faite par des hommes, et à de nombreux groupes de femmes qui combattent la discrimination envers elles dans le clergé catholique. D'autres femmes croyantes prennent leur place dans la société tout en respectant différentes prescriptions vestimentaires religieuses ou culturelles.

Cependant, il est clair que les demandes en matière d'accommodement pour des motifs religieux qui retiennent le plus l'attention sont celles qui touchent à l'égalité entre les femmes et les hommes. On veut bien respecter la liberté de religion, comme on respecte la liberté de conscience ou la liberté d'expression, mais que faire quand celle-ci entre directement en conflit avec l'égalité homme/femme?

Les chartes et l'accommodement raisonnable

Comme organisation syndicale, la CSN est particulièrement soucieuse de la reconnaissance et du respect des droits et libertés de la personne, au nombre desquels figure d'ailleurs le droit d'association qui consolide notre légitimité démocratique. Rappelons notre attachement profond aux principes établis par les chartes. Le mouvement syndical se bat depuis des années pour l'avancement des droits fondamentaux. La lutte pour l'égalité des femmes en emploi est au cœur de l'action syndicale : congé de maternité, équité salariale, programme d'accès à l'égalité, mesures contre le harcèlement sexuel et la violence faite aux femmes. Les mesures contre la discrimination raciale, ethnique, de genre ou en fonction de l'orientation sexuelle, celles pour l'intégration en emploi des personnes issues de l'immigration et des personnes handicapées et les changements législatifs pour reconnaître les droits des gais et lesbiennes s'inscrivent aussi naturellement dans l'action de nos syndicats.

Nous n'hésitons pas à invoquer la Charte et nous sommes convaincus que l'obligation d'accommodement est un outil essentiel à une véritable reconnaissance du droit à l'égalité. Ce principe a généré des gains importants en droit du travail ces dernières années, particulièrement pour les femmes et les personnes handicapées. En fait, pas un jour ne passe sans que d'une façon ou d'une autre, les chartes ne se trouvent au cœur de notre action à divers titres.

Nous ne pouvons donc souscrire aux propos selon lesquels les difficultés éprouvées à baliser la reconnaissance du droit à l'égalité en matière religieuse trouvent leur source dans l'existence des chartes canadienne et québécoise qu'il

faudrait par conséquent amender. Jamais nous ne songerions à remettre en cause la liberté d'opinion, d'expression et de conscience dont la liberté de religion fait partie.

La religion, à titre de motif prohibé de discrimination, se trouve donc visée par l'obligation d'accommodement raisonnable. Rappelons les trois critères qui servent à évaluer la contrainte excessive : la limite des ressources (par exemple des coûts démesurés), le bon fonctionnement de l'organisation (par exemple la durée et l'étendue de l'accommodement), l'atteinte aux droits des autres (par exemple le risque pour la santé et la sécurité). Nous croyons que trop peu de considération a été accordée aux jugements et à l'évaluation des demandes à l'atteinte aux droits des autres dont fait partie l'égalité entre les femmes et les hommes.

Quand il s'agit de demandes pour un horaire particulier, excluant le travail le samedi et des demandes de congé pour des fêtes religieuses, la contrainte excessive consistera à vérifier si l'horaire ou le congé réclamé affecte de façon plus qu'anodine les droits des autres salarié-es de l'entreprise.

Par contre, le refus de certains clients ou usagers d'être servis par quelqu'un d'un autre sexe est inacceptable à notre avis. La question ne se poserait même pas si une demande d'accommodement était faite sur la base de la race par un usager qui refuserait, par exemple d'être servie par une personne noire. Selon nous, l'accommodement raisonnable bien compris ne permet pas de soutenir de telles requêtes qui relèvent en fait de l'accommodement déraisonnable parce qu'elles compromettent un autre droit fondamental, celui de l'égalité entre les femmes et les hommes. Malheureusement et faute de directives claires, on constate de plus en plus que certaines administrations, pour éviter tout litige, se laissent convaincre de faire droit à de telles demandes.

Ce désir d'éviter les litiges est beaucoup relié à plusieurs jugements rendus par les tribunaux, incluant ceux de la Cour suprême du Canada, qui ont eu à définir le sens et la portée des obligations qui incombent aux institutions afin de garantir la liberté religieuse et le droit à l'égalité. La conception de la liberté de religion retenue, entre autres, par la Cour suprême nous semble beaucoup trop large. La religion y fait figure de liberté extrême. Rappelons que pour la plus haute Cour, seules comptent les convictions sincères de l'individu de ce que sont ses obligations religieuses. Cette jurisprudence a pour effet, à notre avis, de faire d'un jugement rendu pour un individu, une règle pour une communauté. Elle a également pour effet de rendre les employeurs très frileux devant certaines demandes et même, dans certains cas, devant l'embauche de personnes dont ils soupçonnent qu'elles pourraient faire des demandes.

Il y a une grande différence de nature entre les demandes d'accommodements basées sur le genre ou sur le handicap par rapport à celles qui sont basées sur des motifs religieux. Dans le premier cas, il s'agit d'accommoder un état de fait pour lequel les personnes en cause ne peuvent pas grand chose, alors que dans

le second, on entre essentiellement dans le domaine de l'adhésion spirituelle et morale qui est librement consentie par la personne croyante.

La laïcité de l'État

Le débat en cours pose la question suivante : est-ce qu'il est nécessaire pour garantir la neutralité dans un État laïque, d'exiger l'absence de signes religieux dans ses institutions et chez ses agents dans l'exercice de leurs fonctions?

Pour nous, la laïcité de l'État et sa concrétisation dans la neutralité de ses agents et institutions, constituent les meilleurs facteurs et la meilleure garantie d'inclusion de tous et toutes. La laïcité repose sur trois valeurs indissociables : la liberté de conscience, la non-discrimination quant aux choix spirituels ou religieux de chacun et la neutralité de l'État. On ne parle pas ici de l'espace public en général, on parle d'un appareil étatique dont la neutralité s'exprime à travers l'absence de signe d'adhésion ou de préférence envers une ou des religions ou envers les non-croyants. Bref, nous parlons d'un appareil étatique neutre desservant une population plurielle qui, elle, a le droit d'exprimer ses convictions ou opinions.

On ne parle pas d'interdire aux agents de l'État d'avoir des croyances religieuses et de pratiquer leur religion, mais, notamment pour ceux qui sont en position d'autorité ou de modèle, de ne pas le montrer dans l'exercice de leurs fonctions, tout comme ils ont une obligation de réserve quant à leurs opinions politiques.

Le droit de l'État de restreindre la liberté d'expression politique pour sauver le principe de neutralité de l'État est affirmé dans l'arrêt *Fraser* :

43. À mon avis, il existe au Canada une tradition semblable en ce qui a trait à notre fonction publique. La tradition met l'accent sur les caractéristiques d'impartialité, de neutralité, d'équité et d'intégrité. Une personne qui entre dans la fonction publique ou une qui y est déjà employée doit savoir, ou du moins est présumée savoir, que l'emploi dans la fonction publique comporte l'acceptation de certaines restrictions. L'une des plus importantes de ces restrictions est de faire preuve de prudence lorsqu'il s'agit de critiquer le gouvernement⁷.

Évidemment, l'intensité de l'obligation de réserve variera en fonction du poste occupé, comme le note encore la Cour suprême dans une autre affaire : « La nécessité de l'impartialité et même de l'apparence d'impartialité n'est pas uniforme à tous les échelons de la fonction publique »⁸.

⁷ *Fraser c. C.R.T.F.P.*, [1985] 2 R.C.S. 455.

⁸ *Osborne c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1991] 2 R.C.S. 69.

Pour nous, la confiance que le citoyen aura d'être traité de la façon la plus objective possible réside dans cette neutralité, notamment dans les fonctions où les représentants de l'État sont en position d'autorité (police, magistrature, etc.), ou de modèles comme dans le secteur de l'éducation.

La laïcité par la neutralité de l'État accueille et met à l'aise tout le monde alors que les institutions confessionnelles excluent, officiellement ou non, les personnes qui n'en sont pas. Rappelons-nous que dans le passé, le système scolaire confessionnel a permis aux écoles catholiques francophones d'exclure les enfants qui appartenaient à d'autres confessions religieuses et que ce type de politique a longtemps nui à notre capacité collective d'intégrer convenablement les nouveaux arrivants et leurs descendants.

La laïcité de l'État n'est pas l'athéisme qui lui, concerne les individus. Elle est la neutralité relativement à toutes les croyances ou à la non-croyance des individus qui composent la société.

Pourquoi une charte de laïcité

La charte, en plus d'affirmer le caractère laïque de l'État, poserait un certain nombre de paramètres d'application générale de cette laïcité. Cela présente l'avantage d'éviter le développement anarchique, inégal et à la pièce de réponse aux demandes d'accommodement ou d'ajustement pour motifs religieux en fixant d'entrée de jeu plusieurs balises. Des guides d'application à l'intention des administrations publiques devraient suivre rapidement l'adoption d'une telle charte.

Ajoutons que le fait de procéder par une loi permet une discussion large et démocratique sur les enjeux en plus d'assurer qu'une éventuelle contestation judiciaire ne se jouera pas au seul plan individuel de l'accommodement raisonnable, mais fera plutôt l'objet d'une analyse qui tienne compte des enjeux sociaux, de l'intérêt général de la société et des choix démocratiques de celle-ci.

Il ne s'agit pas de s'écarter du modèle de l'accommodement raisonnable qui doit continuer d'exister, mais de définir collectivement ce qui représente sur certaines questions la limite du raisonnable dans une société laïque comme la nôtre. En effet, la charte de la laïcité ne pourra apporter des réponses à tous les types de conflit de droits qui ne peuvent manquer de surgir dans une société démocratique et pluraliste. Ce sera aux tribunaux de jouer leur rôle et la charte, dans ce contexte, représente un outil supplémentaire.

Quelques suggestions de balises

En plus de rendre officielle la laïcité du Québec, la charte de la laïcité devra définir comment la neutralité devra s'exprimer dans l'appareil de l'État, ses institutions, ses représentants et ses services aux citoyennes et aux citoyens. La charte énoncerait donc les éléments propres à garantir la neutralité. Nous

soumettons ici quelques exemples de même que les principes qui ont guidé notre réflexion pour les établir.

Les représentants du pouvoir de l'État

Les fonctions de magistrat, procureur de la Couronne, policier, gardien de prison, et celles de président et vice-président de l'Assemblée nationale sont des positions de représentation du pouvoir de l'État et de l'autorité. Sur cette base, nous partageons la recommandation du rapport Bouchard-Taylor voulant que les personnes qui occupent ces fonctions ne portent aucun signe religieux distinctif.

Le réseau public d'éducation primaire et secondaire et le réseau des services de garde subventionné

Nous croyons que puisque le réseau de l'éducation est maintenant décon-fessionnalisé et que la religion n'y est plus enseignée depuis septembre 2008, il faut faire le dernier pas vers la laïcité. La neutralité ici est essentielle à notre avis puisque les enseignantes et les enseignants ainsi que les autres personnels sont à la fois des représentants de l'État, en position d'autorité et servent de modèles aux jeunes élèves qui leur sont confiés. Cette neutralité doit s'appliquer aux personnes qui y travaillent par l'interdiction de manifester ses convictions religieuses, tant dans le travail que dans l'habillement. Le même raisonnement vaut pour le réseau des services de garde subventionné.

À ce sujet, on argumente souvent que les personnes qui portent des signes religieux visibles sont rares dans les écoles ou la fonction publique en général, et qu'elles ont des règles ou un programme précis à suivre qui ne permettent pas la communication des convictions religieuses. Nous croyons plutôt, quant à nous, que le port de signes religieux visibles est en soi une communication des convictions religieuses et que ce devrait être évité quand une personne est en position d'autorité ou qu'elle sert de modèle.

De plus, ces situations sont moins rares qu'on le laisse croire. En effet, dans le domaine des services de garde, plusieurs nouvelles arrivantes qui ont des difficultés à faire reconnaître des diplômes ou de l'expérience de travail acquis dans leur pays d'origine sont dirigées vers la formation en petite enfance. Plusieurs d'entre elles portent le voile et il existe maintenant, à notre connaissance, au moins un CPE où la grande majorité des éducatrices portent ce signe, ce qui ébranle nécessairement la confiance en la neutralité de ce centre. Ce phénomène soulève également le développement de ghettos d'emploi pour les personnes immigrantes, ce qui est une autre problématique à laquelle il faut aussi prêter attention.

Une interdiction de manifester ses convictions religieuses dans l'exercice de ses fonctions ne dispose toutefois pas du nécessaire respect de la liberté de conscience des personnes qui travaillent pour l'État, ses institutions et services

et de leur droit d'absence pour fêtes religieuses ou autres dans les limites raisonnables (sans contrainte excessive).

Les autres institutions et services publics

En ce qui concerne les autres institutions, organismes ou services publics, nous croyons que dans le processus d'élaboration de la charte de la laïcité, il faudra débattre, pour chacun d'eux, de la pertinence d'appliquer cette même règle de neutralité, puisque tous les agents de l'État ne sont pas en contact avec la population, ou ne sont pas en position d'autorité ou de modèle, comme dans plusieurs secteurs de la fonction publique, le réseau de la santé et des services sociaux ou encore dans des organismes comme la SAAQ ou la RAMQ, etc. Il faudra également statuer sur ce qui constitue des manifestations de convictions religieuses qui devraient être interdites pour le respect de la neutralité de l'État là où elles le seraient comme dans le système d'éducation.

L'égalité entre les femmes et les hommes

Sur la base de la contrainte qui pourrait compromettre l'égalité entre les femmes et les hommes, la charte devrait officialiser le caractère inacceptable d'une demande d'usager de services publics qui refuse, pour des motifs religieux d'être servi par une personne de l'autre sexe. Elle devrait également confirmer que toute demande basée sur des motifs religieux conduisant à l'établissement de services publics séparés pour les femmes et les hommes ou pour des groupes religieux particuliers n'est pas acceptable.

Le cas particulier du voile intégral

Quand il s'agit du voile sous toutes ses formes, toutes les interprétations de la modestie des femmes prescrite dans le Coran coexistent, allant de pas de voile au voile intégral en passant par toutes sortes de hijabs plus ou moins couvrants. Les femmes qui les portent le font par conviction ou par obligation et, généralement, en lien avec une pratique culturelle donnée. Il n'en demeure pas moins qu'ici, en fonction de notre histoire et notre relation avec la religion et son attitude envers les femmes, le voile demeure, malgré les motivations variées des femmes qui le portent, un symbole important de soumission des femmes ou d'exigences qui leur sont faites que n'ont pas à subir les hommes. Il y a beaucoup d'ambivalence envers le hijab, mais le voile intégral, même s'il est porté par bien peu de personnes, questionne la volonté des personnes qui le portent, peu importe leur origine, de faire partie intégrante de notre société.

Nous croyons qu'il est des circonstances et des lieux où le visage découvert est essentiel. La charte devrait donc obliger l'identification du citoyen lorsque c'est requis pour l'ensemble (ex. : le vote, les permis avec photos, etc.). Elle devrait également interdire le port du voile intégral dans les institutions d'enseignement. En effet, malgré le fait que nous croyons que les élèves, étudiants et usagers des services publics ont le droit d'exprimer leurs croyances religieuses, nous considérons que ce vêtement empêche et brime la communication. Il fait aussi

partie de ces choix individuels qui ne sont basés sur aucune règle religieuse générale.

Analyse spécifique du projet de loi

Avant de conclure, nous souhaitons apporter une critique sur le texte même du projet de loi n° 94.

L'article 1 définit l'accommodement dans le même sens que celui établi par la jurisprudence. L'article 4 énonce que

Tout accommodement doit respecter la Charte des droits et libertés de la personne (L.R.Q., chapitre C-12), notamment le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes et le principe de la neutralité religieuse de l'État selon lequel l'État ne favorise ni ne défavorise une religion ou une croyance particulière.

Il s'agit, selon nous, d'un non-sens d'affirmer qu'un accommodement doit respecter la Charte, l'accommodement raisonnable ayant précisément pour but d'assurer le respect de la Charte et, particulièrement, le droit à l'égalité. En créant cette obligation, la Cour suprême voulait que tous les moyens raisonnables soient mis en œuvre pour que l'égalité ne reste pas un vain mot :

[...] une conséquence naturelle de la reconnaissance d'un droit doit être l'acceptation sociale de l'obligation générale de le respecter et de prendre des mesures raisonnables afin de le protéger⁹.

L'accommodement étant le moyen trouvé pour respecter la Charte, on s'explique mal l'énoncé de l'article 4.

Par ailleurs, le texte semble créer une hiérarchie de droit. En effet, la Charte ne garantit pas seulement le droit à l'égalité entre les hommes et les femmes, elle garantit le droit à l'égalité sans égard à la race, au handicap, à l'orientation sexuelle, à la langue, etc. Un accommodement portant atteinte à ces droits est-il moins condamnable? Devrait-il être traité différemment?

Finalement, le principe de neutralité religieuse de l'État n'est nullement énoncé à la Charte. Il est le fruit de l'interprétation qu'ont fait les tribunaux de la liberté de religion :

[122] La jurisprudence a aussi établi que la liberté fondamentale que constitue la liberté de religion et de conscience entraîne pour l'État une obligation de neutralité¹⁰.

⁹ *Commission ontarienne des droits de la personne c. Simpsons-Sears*, [1985] 2 R.C.S. 536, p. 554.

¹⁰ *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Laval (Ville de)*, 2006 R.J.Q. 2529.

Cette neutralité qui consiste pour l'État à ne favoriser ni défavoriser une religion ou une croyance particulière, s'étend aussi au droit de ne pas croire du tout.

[186] Le professeur José Woehrling précise à cet égard que la même neutralité s'impose à l'État entre les individus qui ont des convictions religieuses et ceux qui n'en ont pas, puisque l'article 2(a) de la Charte canadienne protège au même titre la liberté de religion et la liberté de conscience. Or, tant que l'État « [...] ne privilégie ou ne défavorise pas les convictions religieuses par rapport aux convictions athées ou agnostiques », la neutralité subsiste¹¹.

Or, l'article 4 semble ne prendre en compte que ceux ayant une croyance quelconque. Le texte devrait refléter toute l'étendue du devoir de neutralité.

L'article 5 codifie la jurisprudence entourant la défense de contrainte excessive :

Un accommodement ne peut être accordé que s'il est raisonnable, c'est-à-dire s'il n'impose au ministère, à l'organisme ou à l'établissement aucune contrainte excessive eu égard, entre autres, aux coûts qui s'y rattachent et à ses effets sur le bon fonctionnement du ministère, de l'organisme ou de l'établissement ou sur les droits d'autrui.

Il nous semble problématique de figer de la sorte dans une disposition législative générale une norme héritée de la jurisprudence et qui évoluait jusqu'ici avec elle. Régulièrement, des développements surviennent en matière d'accommodement; la jurisprudence précise des balises, ajoute des considérations. Qu'en sera-t-il de ces développements une fois la défense de contrainte coulée dans la loi? Nous remettons en question l'utilité de cet article puisqu'il reflète simplement l'état du droit actuel.

De plus, nous croyons que le mot « et » entre « coûts » et « effets sur le bon fonctionnement » devrait être retiré. La jurisprudence considère les coûts, le bon fonctionnement et les droits d'autrui comme trois motifs autonomes et distincts qui peuvent être avancés séparément. Elle n'exige nullement un cumul des coûts et des effets sur le fonctionnement de l'entreprise ou les droits d'autrui de la demande d'accommodement.

Plus fondamentalement, la CSN doute que l'article 5 règle quelques problèmes que ce soit, du type de ceux rencontrés ces dernières années. Il ne fait que réitérer les trois motifs les plus couramment avancés à titre de contrainte excessive – ce qui est déjà l'état du droit – état du droit ayant malgré tout conduit à des décisions fort contestables en matière de services sexuels, notamment de la part de la Commission des droits.

Nous croyons que faute d'inscrire ces balises en matière d'accommodement dans le cadre d'une affirmation du caractère laïque de l'État et de tout l'appareil gouvernemental, on passe à côté de la cible. À titre d'exemple, dans l'arrêt

¹¹ idem

*Chamberlain c. Surrey School District No. 36*¹², la Cour suprême invalide la décision du conseil scolaire qui refusait d'approuver trois manuels scolaires illustrant des familles homoparentales. Le conseil invoquait les convictions religieuses de certains parents pour justifier sa décision; on n'avait pas voulu créer de controverse et respecter la liberté de religion de ceux-ci. Or, c'est en se fondant principalement sur le principe de laïcité énoncé à la *School Act* que la Cour conclut à l'illégalité de la décision. La juge en chef McLachlin indiquait :

71. J'arrive à la conclusion que la décision du conseil scolaire est déraisonnable. Le conseil n'a pas respecté l'exigence de laïcité de la *School Act*, en permettant que les convictions religieuses d'une partie de la collectivité l'emportent sur la nécessité de faire preuve d'un même respect à l'endroit des valeurs d'autres membres de la collectivité. [...]

Ce ne sont donc pas tant les droits des autres dans cette affaire que l'affirmation du caractère laïque du système scolaire qui est au fondement de la décision de la Cour.

L'article 6 du projet de loi soulève bien des ambiguïtés et prête à bien des interprétations :

Est d'application générale la pratique voulant qu'un membre du personnel de l'Administration gouvernementale ou d'un établissement et une personne à qui des services sont fournis par cette administration ou cet établissement aient le visage découvert lors de la prestation des services.

Lorsqu'un accommodement implique un aménagement à cette pratique, il doit être refusé si des motifs liés à la sécurité, à la communication ou à l'identification le justifient.

La disposition introduit une norme d'application générale : les services sont rendus à visage découvert. Cela vaut tant pour le personnel que pour le citoyen. Le second alinéa indique cependant que cette règle n'a rien d'absolu et demeure assujettie à une obligation d'accommodement. On doit toutefois refuser un tel accommodement si des motifs de sécurité, de communication ou d'identification le justifient.

S'agit-il d'ajouter aux motifs de contrainte excessive déjà prévus à l'article 5, trois motifs additionnels particuliers ou plutôt de substituer aux motifs de contrainte excessive usuels (art. 5), des motifs particuliers et exclusifs lorsque la règle du visage découvert est en cause?

Par ailleurs, est-ce que dès lors que serait en cause la sécurité, la communication ou l'identification, on doit conclure à une contrainte excessive peu importe l'intensité du problème de sécurité, de communication ou d'identification?

¹² [2002] 4 R.C.S. 710.

Par ailleurs, comme la règle s'applique aussi aux membres du personnel, est-ce à dire qu'un employé de l'État pourrait avoir le visage voilé quand il n'est pas en cours de prestation de services, quand il n'est pas en train de servir un citoyen ou encore si son poste n'implique aucune prestation de services à des citoyens?

Conclusion

La CSN, à l'instar de l'ensemble de la population du Québec, est traversée par ce débat sur les accommodements raisonnables en matière religieuse et sur la place de la religion dans l'espace public.

La CSN ne croit pas que le projet de loi n° 94 soit l'outil qu'il faut pour dissiper les confusions et fournir des balises cohérentes dans la réponse aux demandes d'accommodements pour motifs religieux.

La Commission Bouchard Taylor allait plus loin que le gouvernement. Elle recommandait dans son rapport un Livre blanc sur laïcité. La CSN croit que la population du Québec est prête pour un débat sur une charte de laïcité qui doit se faire le plus sereinement possible, sur la base des valeurs que nous portons même si parfois certaines semblent difficiles à concilier comme la liberté de religion et l'égalité entre les hommes et les femmes. Le projet de loi n° 94 ne s'adresse qu'aux droits individuels et occulte le droit collectif à une affirmation de la laïcité.

Nous croyons que ces discussions sont nécessaires pour permettre de dissiper deux grandes confusions. La première, et la plus malheureuse, est celle d'attribuer aux seuls immigrants, les malaises engendrés par les demandes d'accommodement ou d'ajustement pour les motifs religieux. La seconde, c'est de croire que nos obligations d'intégration, cette fois-là à l'égard des immigrants, se limitent à l'accommodement raisonnable alors que nos approches collectives et nos programmes d'accueil et d'intégration méritent d'être largement bonifiés.

Le dialogue, le respect, la sensibilisation, l'information, la lutte aux préjugés doivent de plus en plus être à l'ordre du jour pour tout le monde, quelles que soient les origines, les particularités culturelles ou les croyances religieuses.