



**Pour un débat large et public
sur la laïcité de l’État québécois**

Mémoire présenté à la Commission des institutions
dans le cadre de la consultation générale et auditions publiques sur le projet de loi n° 94 :

*Loi établissant les balises encadrant les demandes d’accommodement
dans l’Administration gouvernementale et dans certains établissements*

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 :

Que le titre soit rédigé ainsi : « *Loi établissant les balises encadrant les demandes d'accommodement en matière religieuse dans l'Administration gouvernementale et dans certains établissements et affirmant le caractère laïque de l'État québécois* ».

Recommandation 2 :

Article 1, 2^e paragraphe :

Remplacer « *dicté par le droit à l'égalité* » par « *dicté par les libertés et droits fondamentaux reconnus par les articles 3 et 10 de la Charte des droits et libertés de la personne* ».

Recommandation 3 :

Afin de mieux définir le principe de la neutralité de l'État en matière religieuse :

Modifier le troisième paragraphe du préambule de la Charte des droits et libertés de la personne en y reconnaissant le caractère laïque de l'État :

« *Considérant que le respect de la dignité de l'être humain, l'égalité entre les femmes et les hommes et la reconnaissance **par un État laïque** des droits et libertés dont ils et elles sont titulaires constituent les fondements de la justice, de la liberté et de la paix ;* »

Ajouter un nouvel article 9.2 :

« *Le caractère laïque de l'État implique que l'État ne favorise ni ne défavorise une religion, une pratique religieuse, une croyance particulière ou une conviction philosophique.* »

Modifier l'article 4 du projet de loi 94 en remplaçant « *neutralité religieuse de l'État* » par « *laïcité de l'État* » et biffer la fin de la dernière phrase à partir de « *selon* » :

« *4. 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 laïcité de l'État.* »

Recommandation 4 :

Que le second paragraphe de l'article 6 soit modifié ainsi :

« *Lorsqu'un accommodement implique un aménagement à cette pratique, il doit être refusé si des motifs **justifiés** liés à la sécurité, à la communication ou à l'identification **sont invoqués par l'État.*** »

Recommandation 5 :

Que le gouvernement du Québec initie un débat large et public sur la place de la religion dans l'espace public afin de finaliser le processus de laïcisation de l'État et de nos institutions par l'adoption de règles claires et de mesures concrètes.

Introduction

Le 24 mars 2010, la ministre de la Justice, M^{me} Kathleen Weil, déposait le projet de loi 94, *Loi établissant les balises encadrant les demandes d'accommodement dans l'Administration gouvernementale et dans certains établissements*. Dans les notes explicatives, il est stipulé que ce projet de loi « a pour objet d'établir les conditions dans lesquelles un accommodement peut être accordé en faveur d'un membre du personnel de l'Administration gouvernementale ou de certains établissements ou en faveur d'une personne à qui des services sont fournis par cette administration ou ces établissements¹ ».

Cependant, ce projet de loi porte uniquement sur la prestation ou l'obtention de services gouvernementaux « à visage découvert » et affirme la « neutralité religieuse de l'État », sans pour autant parler d'accommodements religieux dans son titre. Selon le rapport Bouchard-Taylor, la neutralité de l'État est une « philosophie politique qui interdit à l'État de prendre parti en faveur d'une religion ou d'une vision du monde aux dépens d'une autre² », dans un contexte de pluriconfessionnalité, comme c'est le cas au Québec. Lors du dépôt du projet de loi, Amir Khadir, député de Québec solidaire, a souligné que le projet de loi est trop mince pour assurer l'égalité des femmes et la laïcité de l'État : « Il manque à ces balises certaines restrictions pour mieux affirmer le caractère laïque de l'État québécois et pour assurer la protection de l'égalité hommes-femmes au Québec³. »

Depuis la tenue de la *Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles*, présidée par Gérard Bouchard et Charles Taylor, et la publication de leur rapport en 2008, certains événements ont ramené à l'avant-plan la question de la laïcité de nos institutions publiques. De « l'affaire du niqab », qui est à l'origine du dépôt de ce projet de loi, à la volte-face du ministre de la Famille et des Aînés, Tony Tomassi, annonçant la fin du financement des services de garde dispensant un enseignement religieux, le gouvernement libéral ne cesse de réagir au cas par cas. Pire, il envoie un message des plus confus lorsque sa ministre

¹ *Projet de loi n° 94*, Notes explicatives.

² Gérard Bouchard et Charles Taylor, *Fonder l'avenir. Le temps de la conciliation*, rapport de la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles, 2008, p. 288.

³ Presse canadienne, « À visage découvert dans les services publics », *Le Devoir*, 24 mars 2010.

de l'Éducation, du Loisir et du Sport, Michelle Courchesne, modifie en *catimini* le régime pédagogique (l'horaire d'enseignement en particulier) en faveur de sept écoles juives.

Dans le contexte actuel, ce projet de loi ne répond pas pleinement aux besoins de la société québécoise et il nous apparaît comme une réponse maladroite et incomplète à la question des accommodements en matière religieuse soulevée par « l'affaire du niqab ». Par ailleurs, et bien que lors de sa présentation, la ministre de la Justice ait maintes fois prononcé le terme « laïcité », celui-ci est totalement absent du texte de loi. En fait, nous serions en droit de nous demander s'il ne s'agit pas tout simplement d'une tentative de diversion de la part d'un gouvernement qui manque du courage politique nécessaire pour organiser un réel débat public sur la laïcité de l'État. C'est très facile de pointer une infime minorité de femmes qui portent le niqab ou la burka. Ce serait plus courageux d'initier véritablement un débat impliquant toute la collectivité québécoise. Il s'agit donc à nos yeux d'un projet de loi très insuffisant que nous tenterons de bonifier en insistant tout particulièrement sur la nécessité d'affirmer la laïcité de l'État québécois à l'intérieur de la Charte des droits et libertés de la personne.

Dans le présent mémoire, nous présentons la position de Québec solidaire concernant la laïcité de l'État québécois, nous analysons le projet de loi 94 et nous proposons des recommandations découlant de cette analyse. Enfin, nous concluons sur le nécessaire débat qu'il faudra faire pour finaliser le processus de laïcisation de l'État québécois et de nos institutions publiques, entamé avec la Révolution tranquille.

1. Québec solidaire et la laïcité de l'État québécois

Dès sa fondation en février 2006, Québec solidaire affirmait clairement sa position quant à la laïcité de nos institutions : « *Notre parti prône la laïcité complète de l'État et des services publics, du système judiciaire et du système d'éducation*⁴. » Le rapport Bouchard-Taylor propose une définition de la laïcité à laquelle nous souscrivons : « *Régime fondé sur quatre principes constitutifs, soit : deux finalités profondes (la liberté de conscience, l'égalité des convictions profondes) et deux principes structurants (la séparation de l'Église et de l'État et la neutralité de ce dernier)*⁵. »

Lors de son congrès d'orientation tenu en novembre 2009, Québec solidaire a statué sur le modèle de laïcité qu'il préconise : « *Nous voulons vivre dans un Québec laïque qui consacre la séparation des institutions religieuses et de l'État. Ainsi, Québec solidaire propose un modèle de laïcité conçu comme la combinaison de la neutralité des institutions publiques sur le plan des croyances (incluant le scepticisme et l'incroyance) avec la liberté, pour l'individu, d'exprimer ses propres convictions, dans un contexte favorisant l'échange et le dialogue. Le processus de laïcisation des institutions du Québec n'est toujours pas terminé. L'avancement de ce processus dépend autant d'une politique d'État claire que d'une volonté de l'ensemble de la société d'établir sans concession et de façon définitive la neutralité de l'État sur le plan de la religion. L'État étant laïque, les signes religieux ne sont pas admis dans les institutions publiques (ex. : croix dans le salon de l'Assemblée nationale) ni les manifestations religieuses lors des activités institutionnelles (ex : prière lors d'une rencontre d'un conseil municipal)*⁶. »

La question du port des signes religieux par les personnes employées de l'État et par les personnes recourant à ses services a aussi fait l'objet d'une résolution lors de ce congrès : « *C'est l'État qui est laïque, pas les individus. Le port de signes religieux est accepté pour les usagers et les usagères des services offerts par l'État. En ce qui concerne les agents et les agentes de l'État,*

⁴ Déclaration de principes, février 2006.

⁵ Gérard Bouchard et Charles Taylor, *Op. cit.*, p. 288.

⁶ *Modèle de laïcité*, résolution adoptée au congrès d'orientation de novembre 2009.

ces derniers peuvent en porter pourvu qu'ils ne servent pas d'instrument de prosélytisme et que le fait de les porter ne constitue pas en soi une rupture avec leur devoir de réserve. Le port de signes religieux peut également être restreint s'ils entravent l'exercice de la fonction ou contreviennent à des normes de sécurité⁷. »

Au cours des derniers mois, nos porte-parole nationaux, Françoise David et Amir Khadir, se sont prononcés sur d'autres sujets d'actualité touchant la question de la laïcité de nos institutions, affirmant notamment notre opposition à l'enseignement religieux dans les Centres de la petite enfance (CPE) subventionnés par l'État ainsi que notre accord avec l'interdiction du port du niqab dans nos services publics. Concernant les usagères de cours de français pour nouvelles et nouveaux arrivants, les port-parole ont cependant invité à une certaine souplesse dans l'attitude des établissements afin de permettre aux quelques femmes concernées d'entamer une démarche qui les mènerait à accepter d'enlever leur niqab. En ce qui a trait aux écoles privées religieuses et à l'enseignement confessionnel, Québec solidaire propose que l'État mette fin aux subventions aux écoles privées, religieuses ou non.

Les différents débats soulevés par les accommodements en matière religieuse et par la question, plus large, de la laïcité de nos institutions publiques nous ont permis de constater que, s'il est relativement facile de s'entendre sur une définition de la laïcité de l'État, il reste de nombreux débats à faire quant à la manière de concrétiser cette définition. À cet égard, tout comme l'ensemble de la société québécoise, Québec solidaire continue sa démarche de réflexion, dans le droit-fil des positions adoptées lors de son congrès d'orientation de novembre 2009, cherchant notamment à concilier la nécessaire neutralité de l'État avec le respect des droits des femmes. C'est sur la base de ces positions que nous avons procédé à l'analyse du projet de loi 94 et formulé nos recommandations.

⁷ *Port de signes religieux par les agent-e-s de l'État*, résolution adoptée au congrès d'orientation de novembre 2009.

2. Analyse du projet de loi 94

TITRE : LOI ÉTABLISSANT LES BALISES ENCADRANT LES DEMANDES D'ACCOMMODEMENT DANS L'ADMINISTRATION GOUVERNEMENTALE ET DANS CERTAINS ÉTABLISSEMENTS

D'entrée de jeu, force est de constater que, malgré le titre de ce projet de loi, il ne s'agit pas d'une « *loi établissant les balises encadrant les demandes d'accommodement* » au sens général du terme. En effet, à la lecture des dix articles du projet de loi, on comprend que celui-ci ne porte que sur la prestation (ou l'obtention) de services gouvernementaux « *à visage découvert* ». Sans nommer ni le niqab ni la burka, il appert que ce projet de loi régit des demandes d'accommodement religieux ; d'ailleurs, la référence à la Charte (chapitre C-12) ne laisse aucun doute sur ce sujet. Le titre du projet de loi prête donc à confusion, car il laisse penser qu'il porte sur tout type d'accommodement sans affirmer clairement qu'il est ici question de la laïcité de l'État.

Recommandation 1 :

Que le titre soit rédigé ainsi : « *Loi établissant les balises encadrant les demandes d'accommodement en matière religieuse dans l'Administration gouvernementale et dans certains établissements et affirmant le caractère laïque de l'État québécois* ».

CHAPITRE I : OBJETS ET DÉFINITIONS

Dans l'**article 1** (paragraphe 2), il est précisé que « *constitue un accommodement l'aménagement dicté par le droit à l'égalité, d'une norme ou d'une pratique d'application générale* ». Or, le droit à l'égalité réfère à l'article 10 de la Charte des droits et libertés de la personne⁸. Il importe

⁸ « *Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap.* », Charte des droits et libertés de la personne, article 10.

de souligner que des recours exercés sur ce sujet dans le passé, qui ont produit des jugements marquants⁹, ne reposaient que sur une violation du droit aux libertés de conscience et de religion reconnus à l'article 3¹⁰, sans invoquer la discrimination. Une telle rédaction fait courir le risque que les principes mis de l'avant par le projet de loi 94 ne s'appliquent qu'aux demandes ou recours fondés sur l'article 10 de la Charte et non aux recours fondés seulement sur l'article 3, qui n'invoquent pas le droit à l'égalité. Il nous semble qu'il faut éviter que l'on puisse contourner les exigences du projet de loi 94 en n'invoquant pas la discrimination et le droit à l'égalité (chapitre 1.1, article 10 à 20.1 de la Charte des droits et libertés de la personne).

Recommandation 2 :

Article 1, 2^e paragraphe :

Remplacer « dicté par le droit à l'égalité » par « dicté par les libertés et droits fondamentaux reconnus par les articles 3 et 10 de la Charte des droits et libertés de la personne ».

Les **articles 2 et 3** présentent la liste des organismes couverts par le présent projet de loi : ce que l'on entend par « Administration gouvernementale » (ministères et autres organismes) et quels sont les autres établissements également concernés (par exemple, les commissions scolaires, les agences de la santé et des services sociaux, les centres de la petite enfance, etc.). Ces deux articles dressent une liste qui nous paraît exhaustive et ne nécessitant aucun ajout.

CHAPITRE II : CONDITIONS AFFÉRENTES AUX ACCOMMODEMENTS

L'**article 4** subordonne nommément le projet de loi à la Charte québécoise : « *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* ». S'il est louable que soit ici affirmé le principe de la neutralité religieuse

⁹ *Syndicat Northcrest c. Amselem et al.*, [2004] 2 R.C.S., p. 551; *Balvir Singh Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeois et al.*, [2006] 1 R.C.S. p. 256.

¹⁰ « *Toute personne est titulaire des libertés fondamentales telles la liberté de conscience, la liberté de religion, la liberté d'opinion, la liberté d'expression, la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association.* », Charte des droits et libertés de la personne, article 3.

de l'État, avec lequel Québec solidaire est pleinement en accord, il faut souligner que **ce principe n'est pas actuellement inscrit dans la Charte québécoise**, pas plus que la laïcité de l'État. Par ailleurs, il ne nous paraît pas suffisant d'affirmer que « *l'État ne favorise ni ne défavorise une religion* », car ce sont principalement les pratiques religieuses qui peuvent faire l'objet d'une demande d'accommodement. Il faut le préciser. D'autre part, outre les « *croyances particulières* », il faudrait aussi mentionner les convictions philosophiques, car un État neutre se doit également de les respecter. Pour toutes ces raisons, il faut modifier la Charte elle-même afin d'y exprimer sans équivoque la neutralité de l'État envers les pratiques religieuses, et ce, en affirmant dans son préambule et dans un nouvel article 9.2 que l'État québécois est laïque.

Rappelons ici que seul un État laïque peut garantir la liberté de conscience d'un individu tout en s'assurant du respect du bien commun et du respect des droits de tous et toutes, tel le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes.

Recommandation 3 :

Afin de mieux définir le principe de la neutralité de l'État en matière religieuse :

Modifier le troisième paragraphe du préambule de la Charte des droits et libertés de la personne en y reconnaissant le caractère laïque de l'État :

« *Considérant que le respect de la dignité de l'être humain, l'égalité entre les femmes et les hommes et la reconnaissance **par un État laïque** des droits et libertés dont ils et elles sont titulaires constituent les fondements de la justice, de la liberté et de la paix ;* »

Ajouter un nouvel article 9.2 :

« *Le caractère laïque de l'État implique que l'État ne favorise ni ne défavorise une religion, une pratique religieuse, une croyance particulière ou une conviction philosophique.* »

Modifier l'article 4 du projet de loi 94 en remplaçant « *neutralité religieuse de l'État* » par « *laïcité de l'État* » et biffer la fin de la dernière phrase à partir de « *selon* » :

« *4. 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 **laïcité de l'État.*** »

L'**article 5** ne comporte rien de nouveau relativement aux conditions requises pour déterminer si un accommodement est raisonnable.

L'**article 6** introduit le véritable objet de cette loi : la prestation de service à « *visage découvert* », tant pour la personne dispensant le service que pour celle qui le reçoit. Québec solidaire est d'accord avec la disposition générale voulant qu'une personne qui donne ou reçoit un service le fasse à visage découvert. Notre position se fonde sur les besoins des services publics en matière d'identification, de sécurité et de communication. Cependant, notre position ne se veut pas dogmatique. Il ne saurait être question, par exemple, de refuser l'accès à des soins à une femme portant un niqab ou une burka. Envers les nouvelles arrivantes, il faut faire preuve d'un peu de patience tout en demeurant ferme sur l'aboutissement d'une démarche visant à montrer son visage.

Le paragraphe 2 de l'article 6 précise les conditions devant mener au refus d'un accommodement « *si des motifs liés à la sécurité, à la communication ou à l'identification le justifient* ». Nous considérons que ces motifs doivent être non seulement justifiés, mais aussi être explicitement invoqués par l'État pour qu'un accommodement soit refusé.

Recommandation 4 :

Que le second paragraphe de l'article 6 soit modifié ainsi :

« *Lorsqu'un accommodement implique un aménagement à cette pratique, il doit être refusé si des motifs **justifiés** liés à la sécurité, à la communication ou à l'identification sont **invoqués par l'État.*** »

L'**article 7** précise à quelle autorité est confiée la responsabilité d'assurer le respect de la présente loi. Il s'agit de l'autorité disposant du droit de gérance dans un ministère, un organisme ou un établissement tels que définis aux articles 2 et 3, ce qui nous paraît adéquat.

CHAPITRE III : DISPOSITIONS FINALES

Les **articles 8 et 10** n'appellent aucune remarque de notre part. Nous comprenons que l'**article 9**, qui précise que « *Sous réserve de la Charte des droits et libertés de la personne, les dispositions de la présente loi ont préséance sur toute disposition ou stipulation inconciliable d'une loi, d'un règlement, d'un décret, d'un arrêté, d'une directive, d'une convention ou d'un autre acte ou document* », implique éventuellement l'adoption d'une loi omnibus afin d'harmoniser les lois, règlements et directives actuellement en vigueur avec cette nouvelle loi.

3. Appel à un débat large sur la laïcité de l'État québécois

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) avait exprimé, dès juin 2006, « *le souhait que soit menée une délibération publique structurée sur la place de la religion dans l'espace public québécois*¹¹ ». Dans cette perspective, la Commission avait invité les institutions, organismes et organisations à réfléchir sur deux grandes questions¹² :

- *Dans quelle mesure l'État doit-il tenir compte des convictions et des appartenances religieuses, majoritaires ou minoritaires ?*
- *Comment doit-on (et peut-on) baliser l'expression des pratiques religieuses au sein de l'espace public ?*

Dans la foulée des travaux de la CDPDJ, on aurait pu s'attendre à ce que le gouvernement ait une vision plus large du débat en cours et propose des réponses aux deux questions posées par la Commission. Or, le projet de loi 94 constitue un pas d'une extraordinaire timidité qui ne balise qu'un seul type d'accommodement religieux. Aux yeux de Québec solidaire, le gouvernement libéral a tenté de glisser sous le tapis un débat sur la laïcité de l'État québécois et de ses institutions. En effet, loin de consacrer la laïcité de l'État québécois, il tente tout au plus de calmer le jeu à la suite d'un débat public engendré par l'expulsion d'un cours de français d'une étudiante portant le niqab.

La place des pratiques religieuses dans l'espace public doit être abordée de façon beaucoup large, allant bien au-delà d'une législation à la pièce des accommodements en cette matière. Comme l'affirme la CDPDJ : « *Les balises juridiques qui encadrent l'expression du fait religieux dans l'espace public évoluent généralement au gré des litiges faisant l'objet d'une judiciarisation. Or, les solutions résultant de la régulation judiciaire sont difficilement généralisables, leur portée d'application demeurant étroitement liée au contexte factuel de l'affaire jugée*¹³. »

¹¹ Paul Eid et Pierre Bosset, *La Charte et la prise en compte de la religion dans l'espace public*, Document de réflexion, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, juin 2008, p. 1.

¹² *Idem*, p. 70.

¹³ *Idem*, p. 69.

Plusieurs questions sur la laïcité de l'État québécois sont toujours en suspens. Par exemple, est-il pertinent de continuer à subventionner des écoles privées confessionnelles et même de modifier le régime pédagogique en leur faveur ? Quelle place voulons-nous donner aux symboles religieux dans nos institutions et services publics, en tenant compte de leur fonction patrimoniale ? La croix introduite à l'Assemblée nationale par Maurice Duplessis pour consacrer le lien avec l'Église catholique ne devrait-elle pas être déplacée ailleurs dans l'édifice ? L'État doit-il continuer à apporter un soutien financier aux services religieux donnés dans des établissements de santé ? Doit-il conserver la fonction d'animateurs et animatrices à la vie spirituelle et à l'engagement communautaire dans les écoles secondaires ? Par ailleurs, certains proposent d'interdire le port de tout signe religieux; d'autres, et c'est notre cas, proposent plutôt l'établissement de balises pour encadrer cette pratique. Un débat public nous paraît nécessaire sur ces questions.

Le Québec d'aujourd'hui comporte de nombreuses traditions religieuses, outre la tradition religieuse catholique qui est celle de la majorité, et le nombre des agnostiques et des athées est en augmentation. Il est maintenant important et urgent d'entamer un large débat public sur la laïcité de l'État et de nos institutions. Cette discussion engagera toute la population et devra dépasser le seul sujet de l'intégration des personnes immigrantes. La laïcité de l'État est l'affaire de tous et de toutes, au sein de la majorité comme des minorités. Elle ne repose pas sur les seules épaules des femmes immigrantes, particulièrement les femmes musulmanes, souvent prises à partie dans les discussions publiques depuis quelques années. Québec solidaire appelle à faire ce débat dans les meilleurs délais. Il devra se conclure par l'adoption de règles claires et de mesures concrètes afin de mener à son terme le processus de laïcisation de l'État québécois.

Recommandation 5 :

Que le gouvernement du Québec initie un débat large et public sur la place de la religion dans l'espace public afin de finaliser le processus de laïcisation de l'État et de nos institutions par l'adoption de règles claires et de mesures concrètes.