



Un projet de loi insuffisant

MÉMOIRE

Sur le projet de loi n° 94 établissant les balises encadrant les demandes d’accommodement dans l’Administration gouvernementale et dans certains établissements

Présenté à la Commission des relations avec les citoyens

*Recherche et rédaction
Jacques Beaumier, conseiller
Service de la recherche*

Syndicat de la fonction publique du Québec

Mai 2010

1. Présentation du groupe qui soumet le mémoire

Le Syndicat de la fonction publique du Québec (SFPQ) représente plus de 40 000 personnes qui travaillent pour le gouvernement du Québec dans les catégories d'emplois suivantes : personnel de bureau, techniciens et ouvriers. Il représente également quelque 3 500 personnes œuvrant au sein d'unités syndicales à l'extérieur de la fonction publique; ce sont des organismes généralement constitués à la suite d'un désengagement de l'État.

2. Notre intérêt pour cette consultation

Nous nous sommes sentis interpellés par le projet de loi n° 94 qui vise à encadrer les demandes d'accommodement dans l'Administration gouvernementale, car ce projet de loi concerne directement la notion de neutralité de l'État. Selon nous, cette neutralité permet l'établissement d'un climat de travail serein dans la fonction publique en assurant le caractère laïque de l'État québécois et en délimitant la place du religieux dans l'espace public.

Il est à noter que le débat qui a cours en France et en Belgique porte sur l'interdiction des signes religieux dans les lieux publics (rues, métro, centres commerciaux). Le SFPQ réclame plutôt que cette interdiction s'applique dans l'espace public (institutions publiques, bureaux des services publics, etc.).

3. Historique de notre position

Dès le moment où les médias ont révélé l'existence d'accommodements religieux à la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), à l'hiver 2007, nous avons communiqué avec le président de cet organisme pour lui expliquer notre position sur cette question.

« L'accommodement accordé par la SAAQ à certains individus ou membres d'une communauté particulière, pour des raisons de conviction religieuse, de réaliser un examen pratique d'évaluation avec un homme seulement est pour le moins déraisonnable et probablement discriminatoire. En effet, comment une travailleuse de l'État peut-elle être ainsi écartée de la possibilité d'exécuter son travail sous prétexte, dites-vous, de services à la clientèle, mais en réalité pour un motif religieux? Nous sommes d'avis que l'État et les organismes doivent faire preuve de la plus complète neutralité. En effet, la séparation de l'Église et de l'État est un fait dorénavant bien établi, et depuis fort longtemps, au sein de la société québécoise.¹ »

Puis, en décembre 2007, nous présentions un mémoire à la commission Bouchard-Taylor dans lequel nous dénonçons le fait que la fonction publique québécoise était laissée à elle-même devant les effets de la diversité grandissante de notre société et devant les demandes croissantes d'accommodements religieux. Nous formulons ainsi l'une de nos recommandations :

¹ Lettre du 1^{er} février 2007 du président par intérim du SFPQ, Gaétan Girard, au président de la SAAQ John Harbour.

Que des directives claires soient émises par les directions des ministères et organismes pour guider le personnel de la fonction publique concernant la question des accommodements raisonnables

Enfin, en octobre 2009, nous présentions un avis à la Commission des relations avec les citoyens sur le projet de loi n° 16, qui visait à « *favoriser l'action de l'Administration à l'égard de la diversité culturelle* ». Nous affirmions alors ne pas considérer que ce projet de loi apportait les balises réclamées devant la commission Bouchard-Taylor. Au contraire de l'intervention recherchée, nous considérons que ce projet de loi renversait les rôles en demandant à la société d'accueil de s'adapter aux nouveaux arrivants plutôt que de demander à ces derniers de s'intégrer à la société québécoise, tel que le visaient les diverses politiques et décisions gouvernementales depuis plus de trente ans.

Nous avons alors proposé de placer ce projet de loi sur la même tablette que le rapport de la Commission Bouchard-Taylor. Ce fut fait et nous vous en remercions. Nous avons également réitéré notre volonté de voir adopter une charte de la laïcité.

À la même époque, en octobre 2009, la présidente générale du SFPQ, Lucie Martineau, dénonçait la présence d'un local de prière à l'édifice Marie-Guyart (complexe G), appelé le Centre d'aide Paix-Dieu. Elle déclarait alors : « L'église a le droit d'être à côté du complexe G. Les gens qui veulent y aller ont le droit d'y aller. Sauf que si on est dans la sphère gouvernementale et qu'on donne des services aux citoyens, on devrait être laïc. »

Entendons-nous bien, le SFPQ n'a rien contre les religions, mais nous pensons que l'État doit demeurer neutre et libre de toutes influences religieuses pour que toutes les religions puissent cohabiter dans la société.

Ce bref rappel de nos positions démontre bien que nous ne dénonçons pas seulement le foulard islamique, mais bien toutes présences du religieux dans l'espace public : une pratique administrative particulière adaptée pour des motifs religieux, l'existence d'un local de l'administration publique réservé à une quelconque pratique religieuse ou encore le port d'un signe religieux, que ce soient le voile islamique ou la soutane de notre enfance.

4. La neutralité de l'État n'est pas complaisante

La neutralité de l'État s'exprime d'abord par l'image projetée par ses agents. Tout comme il serait impensable de voir des employés de l'État manifester leur appui à l'un des partis présents à l'Assemblée nationale ou leur appartenance à une opposition extra-parlementaire, il est tout aussi contraire au principe de la neutralité de l'État que ses représentants affichent leurs croyances religieuses dans l'exercice de leurs fonctions.

L'idée selon laquelle c'est l'État qui est neutre et non les individus est fausse. Et, les partisans d'une réintroduction de signes religieux dans l'administration publique en font la démonstration en proposant un

double régime au sein de la fonction publique : une interdiction de porter des signes religieux pour certaines fonctions représentant l'autorité de l'État et une bienveillante complaisance pour toutes les autres.

Si la Loi sur la fonction publique impose un devoir de réserve aux agents de l'État en ce qui concerne leurs positions politiques, a fortiori leurs croyances religieuses devraient obéir aux mêmes règles alors que le religieux n'est pas du ressort de l'État.

Les signes religieux ont pour fonction d'exprimer une croyance et l'appartenance à une communauté de foi. Prétendre à leur caractère anodin relève de la naïveté ou de la mauvaise foi. Les signes religieux ostentatoires remplissent exactement leur fonction, soit celle d'exprimer les croyances et les valeurs des personnes qui les portent sans oublier le rejet de l'égalité des sexes, caractéristique de l'époque qui a vu apparaître ces signes.

5. Un projet de loi qui ne réglera rien

Nous devons reconnaître que vous écoutez bien les critiques, puisque vous n'avez donné suite ni au rapport de la commission Bouchard-Taylor ni à votre projet de loi n° 16. Le problème que nous constatons avec ce projet de loi n° 94 est qu'il pêche par trop de timidité. Loin de tracer les balises que nous attendions, il règle le cas du voile intégral en stipulant la nécessité d'avoir le visage découvert lors de la prestation des services publics, tant de la part du personnel que de la personne qui reçoit ces services, mais il permet implicitement tout le reste. Ce n'est pas précisément ce que l'on entend par laïcité, car ce projet de loi rétrécit notre demande en officialisant l'approche du cas par cas existant déjà et que nous tenons responsable de toutes les controverses publiques.

D'abord, l'article 1 laisse entendre que tout citoyen a le droit de recevoir un accommodement raisonnable dans le cadre de ses relations avec l'État : « La présente 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 d'un établissement ou en faveur d'une personne à qui des services sont fournis par cette administration ou cet établissement. »

Mais nous dénonçons surtout l'article 6 qui, loin de répondre à notre attente d'obtenir des balises pour l'application des accommodements raisonnables, élargit au contraire et officialise le port de tous les signes religieux, sauf deux : le *niqab* et la *burqa*. L'article ne fait nullement mention des demandes concernant le sexe des agents de l'État octroyant le service, ni de la présence de locaux de prières dans les bureaux de l'administration publique.

Si l'article 4 dégage un certain espace au concept de laïcité, « Tout accommodement doit respecter [...] le principe de la neutralité religieuse de l'État, » il ne fait pas référence en termes explicites à la laïcité et confirme que tout accommodement demeure subordonné à la Charte des droits et libertés. Et, comme on sait, cette dernière privilégie l'approche de la défense des droits individuels plutôt que collectifs.

Nous croyons que si ce projet de loi était adopté, rien ne serait vraiment réglé. De nouvelles controverses ressurgiraient inévitablement tant qu'une charte de la laïcité ne viendrait pas harmoniser nos droits collectifs avec les droits individuels défendus par les chartes québécoises et canadiennes.

La source du problème est bien connue. L'abandon de la question des accommodements religieux aux tribunaux par le politique a entraîné une survalorisation des droits individuels, créant un malaise chez un grand nombre de citoyens qui ont ainsi soudainement vu leurs droits collectifs remis en cause et leurs valeurs communes bousculées.

6. Une charte de la laïcité : ça se défend

Un point de vue souvent évoqué pour s'opposer au projet d'adoption d'une charte de la laïcité soutient que les tribunaux auraient tôt fait de l'invalidier, car elle irait à l'encontre des chartes de droits et libertés. Rien n'est moins sûr. D'abord, la Cour suprême du Canada a elle-même manifesté, au cours des dernières années, une nouvelle sensibilité aux questions touchant la liberté religieuse.

Il faut entendre l'argument de l'avocate et ancienne bâtonnière du Barreau de Montréal, M^e Julie Latour, qu'elle formule ainsi :

« À la lumière de l'évolution jurisprudentielle de la Cour suprême, tel que reflété dans les affaires *Bruker* et *Colonie Huttérite*, il apparaît qu'une législation présentant l'objectif gouvernemental réel de préserver la laïcité des institutions publiques pourrait très vraisemblablement, selon son contenu, être validée par la Cour. » Sa conviction repose sur le fait que la Cour suprême a déjà reconnu dans son jugement de l'affaire *Colonie Huttérite* que certaines pratiques religieuses sont incompatibles avec les lois du pays. Les juges écrivent à l'article 90 de leur jugement « Étant donné les multiples facettes de la vie quotidienne qui sont touchées par la religion et la coexistence dans notre société de nombreuses religions différentes auxquelles se rattachent (*sic*) toute une variété de rituels et de pratiques, il est inévitable que certaines pratiques religieuses soient incompatibles avec les lois et la réglementation d'application générale. » ²

Mieux encore, dans le cas où le gouvernement du Québec aurait la volonté politique d'adopter une charte de la laïcité, il pourrait se mettre à l'abri de contestation judiciaire en recourant à l'article 33 de la Charte canadienne des droits qui prévoit précisément un mécanisme de dérogation pour ce genre de situation.

7. Interdire la fonction publique aux femmes voilées

Il serait facile de laisser entendre que notre opposition au port de signes religieux dans la fonction publique cache un désir inavouable de tenir les femmes musulmanes à l'écart de ce secteur d'activités qui représente tout de même plusieurs emplois. Rien n'est plus faux. Nous ne voulons pas interdire aux femmes portant des signes religieux de travailler dans la fonction publique, mais nous refusons plutôt de les

² On peut consulter son argumentaire détaillé à l'adresse suivante : <http://sisyphe.org/spip.php?article3393>

voir introduire le religieux dans l'administration publique. Rien ne les empêcherait d'occuper un poste dans la fonction publique s'il elles consentaient à se conformer à la volonté générale de conserver le caractère laïque de l'État.

La question des signes religieux dans l'espace public est une chose, et l'intégration des femmes immigrantes au marché du travail en est une autre. Nous reconnaissons tout à fait la nécessité de mieux intégrer les femmes immigrantes, mais cela n'a rien à voir avec la laïcité de l'État. Sans vouloir changer de sujet, nous croyons, par exemple, qu'une réduction de l'accessibilité à des cours de français aux nouveaux arrivants est encore plus dommageable pour leur intégration au marché du travail que l'interdiction du port d'un signe religieux.

CONCLUSION

Il est plus que temps que le gouvernement du Québec définisse clairement le caractère laïque de l'État québécois pour mettre fin à l'incompréhension qui s'est développée au sein de la population, plus particulièrement au cours des trois dernières années. Le débat qui a eu cours depuis quelques années nous a tout de même permis de cheminer et de mieux comprendre que c'est l'effet pervers des chartes de droits et liberté, basées sur la défense exclusive des droits individuels, qui est à l'origine du présent malaise. De là est venu l'avis de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) qui a approuvé la pratique de la SAAQ, soit de permettre à un citoyen de refuser pour des motifs religieux « sincères et honnêtes », d'être évalué par une personne de sexe opposé au sien. Évidemment, nous ne pouvons souscrire à ce genre de pratique.

Il est donc urgent de reconnaître dans un document officiel ce qui manque aux chartes québécoise et canadienne, tout entières axées sur la protection des droits et libertés individuels : la reconnaissance d'une valeur collective, fondatrice du Québec moderne, la laïcité. La laïcité n'interdit pas le pluralisme religieux. Au contraire, c'est la condition première pour que toutes les religions puissent s'exprimer. Nous partageons ce point de vue des Intellectuels pour la laïcité :

« Pour qu'une société soit authentiquement pluraliste, c'est-à-dire respectueuse de toutes les convictions en matière de religion, il est nécessaire que l'État et ses institutions s'obligent à une totale neutralité à l'égard de ces convictions. Cette neutralité signifie que l'État reconnaît et respecte la liberté de tous les citoyens d'adopter et de propager leurs convictions dans la mesure où cet exercice s'accomplit à l'intérieur des limites des lois de l'État. »³

Le SFPQ appuie également le projet de loi proposé par le Mouvement laïque québécois (MLQ) qui vise à affirmer la laïcité comme valeur publique de la nation québécoise. Nous entérinons la formulation proposée :

« Le parlement de Québec décrète ce qui suit : Le préambule de la Charte des droits et libertés de la personne (L.R.Q. chapitre C-12) est modifié par l'insertion, après le quatrième alinéa, de l'alinéa suivant : « *Considérant qu'il y a lieu de reconnaître la laïcité comme valeur publique et source de cohésion sociale* »; 2. La Charte est modifiée afin d'ajouter l'article 9.2 comme suit : « 9.2 *L'État, ses institutions, l'action gouvernementale et celle des agents de l'État sont laïques. Nul ne peut porter atteinte au caractère de neutralité de l'État, de ses institutions et des services publics.* » 3. La présente loi entre en vigueur qu'une fois ces amendements intégrés dans la Charte des droits et libertés, le législateur devra compléter la législation par l'adoption d'une Charte de la laïcité. »

³ « Déclaration des Intellectuels pour la laïcité – Pour un Québec laïque et pluraliste », *Le Devoir*, 16 mars 2010.

Nous partageons également l'avis du MLQ qui soutient qu' « une fois ces amendements intégrés dans la Charte des droits et libertés, le législateur devra compléter la législation par l'adoption d'une Charte de la laïcité. »

Nous réitérons donc notre position déjà exprimée :

Que le gouvernement du Québec adopte une charte de la laïcité

Et, en ce qui concerne plus spécifiquement la fonction publique, que ce caractère laïque soit reconnu par l'extension du devoir de réserve déjà existant.

Que le devoir de réserve tel que défini par la Loi sur la fonction publique, qui impose au personnel de la fonction publique de ne pas afficher leurs allégeances politiques, s'étende à l'appartenance religieuse.