



Résumé du mémoire de la CSN sur le projet de loi 94,
Loi établissant les balises encadrant les demandes
d'accommodement dans l'Administration gouvernementale
et dans certains établissements
(2010)

Conseil confédéral
25 et 26 septembre 2013

Notes explicatives du projet de loi

« 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 établissements.

À cette fin, le projet de loi définit la notion d'accommodement, subordonne tout accommodement au respect de la Charte des droits et libertés de la personne, notamment du droit à l'égalité entre les femmes et les hommes et du principe de la neutralité religieuse de l'État, et prévoit qu'un accommodement ne peut être accordé que s'il est raisonnable, c'est-à-dire s'il n'impose aucune contrainte excessive.

Le projet de loi énonce aussi qu'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 et que 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 ».

Le mémoire en résumé

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.

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 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, divers regroupements de personnes ou d'organisations 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.

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.

La confusion autour de notre patrimoine et notre identité

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. 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. 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.

L'incontournable égalité entre les hommes et les femmes

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. 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

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. 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 gouvernement »

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 » 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 tient 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 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 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 déconfessionnalisé 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 (par exemple 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

Le principe de neutralité religieuse de l'État n'est nullement énoncé. L'article 5 codifie la jurisprudence entourant la défense de contrainte excessive 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 sexués, 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 *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.

Conclusion

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^o 94 ne s'adresse qu'aux droits individuels et occulte le droit collectif à une affirmation de 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