



Mémoire

de la Fédération des travailleurs et
des travailleuses du Québec

présenté à la

Commission des Institutions

concernant l'encadrement des demandes
d'accommodement raisonnable dans
l'Administration gouvernementale
(Projet de loi n^o 94)

mai 2010

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec
565, boulevard Crémazie Est, bureau 12100
Montréal (Québec) H2M 2W3
Téléphone : 514 383-8000
Télécopie : 514 383-8001
Site Web : www.ftq.qc.ca

Dépôt légal – 2^e trimestre 2010
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 978-2-89639-101-1

Table des matières

Introduction	4
Première partie – Un projet de loi pertinent mais insuffisant.....	5
1.1 Les objectifs du projet de loi	5
1.2 Une portée incertaine sur les accommodements religieux en général.....	5
1.3 Une politique claire en ce qui concerne le voile intégral.....	6
1.4 Un projet pertinent mais insuffisant	7
Deuxième partie – Pour un livre vert sur la laïcité.....	8
2.1 Des débats qui montrent l’insuffisance de l’approche actuelle	8
2.2 Le politique ne peut plus esquiver sa responsabilité	9

Introduction

La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec rassemble près de 550 000 travailleurs et travailleuses qui sont aussi des citoyennes et des citoyens engagés et intéressés. C'est pourquoi la FTQ prend position sur les grands débats de société qui traversent notre histoire collective, comme celui sur la laïcité.

La laïcité, ou la séparation des pouvoirs religieux et politiques, est de notre point de vue un des grands principes qui organisent notre vie collective depuis plusieurs décennies. Malheureusement, malgré l'importance de ce principe, il n'a pas encore trouvé son chemin dans les grands textes constitutionnels qui nous gouvernent.

C'est cette absence de texte que cherche à combler le projet de loi n° 94, « Loi établissant les balises encadrant les demandes d'accommodement dans l'Administration gouvernementale et dans certains établissements », mais de façon incomplète puisqu'il ne répond pas à une foule de questions sur l'aménagement concret de la laïcité québécoise qui se posent quotidiennement dans les écoles, les hôpitaux et autres institutions publiques.

Ce mémoire analyse la portée de ce projet de loi sur les accommodements religieux. Il donne l'avis de la FTQ sur sa pertinence. Puis il place cette initiative gouvernementale dans son contexte historique et explique la position de la FTQ en faveur d'un débat public encadré et documenté, initié par le dépôt d'un livre vert sur la laïcité.

Première partie – Un projet de loi pertinent mais insuffisant

1.1 Les objectifs du projet de loi

Le projet de loi n° 94 vise à encadrer la façon dont un accommodement raisonnable religieux peut être accordé dans les institutions publiques. Il prétend faire ceci de quatre façons.

- La première consiste à inscrire dans la loi la définition de ce qu'est un accommodement raisonnable, en tant qu'outil juridique largement répandu.
- La deuxième consiste à subordonner tout accommodement au respect du droit à l'égalité entre les femmes et les hommes.
- La troisième consiste à inscrire dans une loi le « principe de la neutralité religieuse de l'État » et à subordonner tout accommodement raisonnable à son respect.
- La quatrième consiste à doter le Québec d'une politique claire en matière de visage voilé. Cette clarification consiste à imposer que toute prestation de service public se fasse à visage découvert et à rendre pratiquement impossible l'octroi d'un accommodement raisonnable dans ces cas. À l'évidence, cette disposition fait suite à l'apparition de demandes d'accommodement provenant de femmes de religion musulmane portant le voile intégral (niqab ou burqa).

1.2 Une portée incertaine sur les accommodements religieux en général

Inscrire la définition de ce qu'est un accommodement raisonnable dans la loi est certainement une bonne chose. Cependant, comme la définition choisie correspond exactement à celle qu'en ont les tribunaux dans leur pratique actuelle, il faut se demander en quoi cette pratique s'en trouverait modifiée. En déposant son projet de loi, le gouvernement n'a apporté aucune réponse à cette question pourtant importante. Comme les avis des juristes semblent divergents, l'effet concret de ce nouveau texte de loi sur la pratique des accommodements religieux demeure incertain.

En ce qui concerne les 2^e et 3^e objectifs mentionnés ci-haut, ils se trouvent condensés ensemble dans l'article 4 du projet de loi qui se lit comme suit :

« 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. »

Or, par définition, les accommodements raisonnables sont subordonnés à la *Charte des droits et libertés* puisqu'ils en sont une conséquence directe, une sorte d'application pratique. Il en va de même avec l'égalité entre les femmes et les hommes.

De plus, en 2008, ce même gouvernement ayant la même inquiétude à l'esprit, a fait inscrire en toutes lettres au chapitre V de la Charte québécoise, « Dispositions spéciales et interprétatives », l'article 50.1 qui doit théoriquement déjà assurer que tout jugement découlant d'une interprétation de la Charte, par exemple un accommodement raisonnable religieux, tienne compte de l'égalité de droit entre les sexes.

Par contre, le principe de neutralité religieuse de l'État est la grande nouveauté apportée par cet article et peut-être même par le projet de loi tout entier. En effet, bien qu'il soit implicitement présent dans la jurisprudence, ce principe ne figure ni dans les Chartes, ni dans les textes constitutionnels de 1867 et de 1982.

S'il est adopté, ce projet de loi viendrait donc ajouter officiellement la neutralité des institutions publiques aux balises déjà existantes pour octroyer un accommodement religieux.

Ce serait là une évolution majeure du cadre juridique actuel si l'on pouvait en déduire que les tribunaux accorderont autant d'importance à ce principe de neutralité qu'à la liberté de religion des individus qui, elle, est protégée par les Chartes. Or, au contraire, il est très clair que les Chartes auront, dans tous les cas, préséance sur ce principe de neutralité religieuse de l'État.

À défaut d'une argumentation pertinente de la part du gouvernement – qui, faut-il le rappeler, a déposé ce projet de loi sans aucun texte explicatif –, nous devons conclure que la portée de cette loi sur les accommodements religieux est pour le moins incertaine.

1.3 Une politique claire en ce qui concerne le voile intégral

La FTQ reconnaît d'emblée que le message est limpide en ce qui concerne l'usage du voile intégral dans les services publics. L'article 6 du projet de loi établit que le service public doit être livré et reçu à visage découvert. Il établit également qu'une demande d'accommodement concernant cette pratique doit être refusée.

La FTQ souscrit entièrement à cette politique qui vise à garantir la normalité des communications entre les individus, la sécurité et l'identification lors de la livraison des services publics. Soyons clairs : il ne s'agit pas ici d'interdire le voile intégral dans l'espace public, comme on veut le faire en France par exemple.

Cela dit, ici aussi, la portée de ce projet de loi demeure incertaine dans la mesure où cet article pourrait fort bien être contesté sur la base du respect de la liberté de religion prévue par les Chartes.

1.4 Un projet pertinent mais insuffisant

Comme nous l'avons dit depuis 2007 lors de notre participation à la commission Bouchard – Taylor, la FTQ estime nécessaire de mettre en place des balises claires sur la façon dont les accommodements raisonnables peuvent être accordés.

Le débat public continu sur cette question a permis de préciser les façons dont ceci pourrait être fait. En effet, alors qu'il y a quelques années, nous pensions que quelques directives administratives pourraient suffire, il est devenu évident que face à l'activisme juridique des tenants de la liberté religieuse totale, toute intervention dans ce domaine doit avoir force de loi pour avoir l'effet escompté. Ainsi, ces balises doivent se retrouver dans une loi de portée équivalente à celle de la *Charte québécoise des droits et libertés*, voire même se trouver insérées à l'intérieur de cette charte, car c'est sur celle-ci et celle du Canada que l'existence des accommodements raisonnables s'appuie.

La FTQ est donc en accord avec ce projet de loi dans la mesure où il crée une balise claire en ce qui concerne le cas des demandes d'accommodement religieux concernant les voiles intégraux couvrant le visage.

Mais, du même souffle, nous devons ajouter que ce projet de loi est nettement insuffisant au regard de la diversité des situations qui sont actuellement en débat dans les institutions publiques (écoles, hôpitaux ou autres). Par exemple, de quelle façon ce projet de loi répondra-t-il aux inquiétudes des directions d'écoles qui sont aux prises avec des demandes d'accommodement sur les vêtements, les repas, les horaires, l'exemption de cours, etc.?

Deuxième partie – Pour un livre vert sur la laïcité

2.1 Des débats qui montrent l’insuffisance de l’approche actuelle

Au cours de la décennie 2000, le débat sur la place de la religion dans la société a été mal engagé parce qu’il a été assimilé à un débat sur l’intégration des personnes immigrantes par la société d’accueil.

Avant que le débat sur l’intégration des personnes immigrantes ne vienne mêler les cartes, il y avait un débat québécois sur la laïcité des institutions publiques et il est important d’en garder le fil historique. Faire de ce débat l’occasion d’un règlement de compte sur l’intégration et l’immigration offre une occasion odieuse de stigmatiser les personnes d’immigration récente qui ont apporté dans leur bagage culturel leurs pratiques religieuses.

Lors de sa participation aux consultations de la Commission sur les pratiques d’accommodement reliées aux différences culturelles (commission Bouchard – Taylor), la FTQ avait dénoncé cette mixture malsaine ainsi que l’irresponsabilité du gouvernement qui en avait fait le sujet d’étude de cette commission.

Or, sans le reconnaître de façon explicite, le rapport final de la commission avait donné raison à la FTQ en recommandant au gouvernement de produire un livre blanc sur la laïcité afin d’assurer la tenue d’un débat public uniquement sur la place de la religion dans notre société. Un débat, donc, indépendant de celui sur l’intégration.

Le Québec se doit à lui-même de compléter sa lente laïcisation, de déterminer pour une fois la place qu’occuperont les manifestations et les pratiques religieuses dans sa société, dans le respect des libertés individuelles ainsi que de la neutralité des institutions.

Or, les tiraillements continuels sur les accommodements religieux ou sur la définition de la laïcité québécoise ou encore le fait que la tenue de la commission Bouchard – Taylor n’ait pas réglé grand-chose au débat indiquent clairement l’insuffisance de l’approche actuelle.

L’approche actuelle en matière de laïcité est fondée, en l’absence d’un texte juridique directeur, sur de la jurisprudence et une approche au cas par cas. Or, par définition, la jurisprudence est une matière instable, sujette à des renversements d’interprétation.

En procédant au cas par cas, les autorités politiques québécoises (le gouvernement) ont procédé, lentement, par étapes, au démembrement des prérogatives que les églises catholiques et protestantes avaient sur notre société. Pensons, par exemple, au

fait que jusque dans les années quatre-vingt-dix, il fallait être catholique ou protestant pour voter aux élections scolaires. Aujourd'hui encore, malgré la déconfessionnalisation des structures scolaires — obtenue de haute lutte! — la *Loi sur l'instruction publique* prévoit que l'école québécoise a aussi pour mission d'accompagner le cheminement spirituel des élèves.

Et c'est encore au cas par cas que les autorités juridiques (les tribunaux) procèdent actuellement à dresser la cartographie d'une laïcité libérale, c'est-à-dire fondée quasi uniquement sur le respect des libertés individuelles. L'outil juridique utilisé pour organiser, cas par cas, cette laïcité libérale est l'accommodement raisonnable.

Dans ce contexte historique, le projet de loi n° 94 apparaît comme un petit pansement sur une problématique large et complexe.

2.2 Le politique ne peut plus esquiver sa responsabilité

En somme, l'approche actuelle en matière de laïcité au Québec n'est pas le produit d'un consensus politique soutenu par la population, mais plutôt d'une série d'interprétations jurisprudentielles. Il est donc devenu urgent de tenir un débat public sur la définition de la laïcité québécoise et sur ses applications pratiques et de faire aboutir ce débat sur une prise de décision de nature politique plutôt que juridique.

Inévitablement, notre société doit répondre à la question suivante : de quelles façons concrètes doit-on équilibrer le respect de la liberté de religion et celui de la neutralité ou laïcité des institutions publiques? Il faut reconnaître qu'encore aucune réponse politique n'a été donnée à cette question fondamentale.

La diversité croissante de notre société impose que nous mettions à plat l'ensemble des éléments qui constituent le régime de laïcité du Québec et que chacun de ces éléments soit réexaminé à l'aune de la neutralité religieuse que nous attendons des institutions publiques. Parmi ces éléments, il y a, par exemple, le financement public d'institutions scolaires confessionnelles, la présence d'un crucifix au-dessus du siège de présidence de l'Assemblée nationale, la possibilité ou non pour les fonctionnaires de l'État d'afficher des signes d'appartenance religieuse, l'attribution à l'école québécoise d'une mission d'accompagnement spirituel des élèves, etc.

Cela exigerait de la part du gouvernement le courage politique nécessaire pour organiser un débat public sur la laïcité, structuré et documenté. Nous pensons qu'il ne pourrait en découler que du bien pour le Québec, grâce à une clarification salutaire des règles du vivre ensemble.

Par contre, s'agissant d'une question aussi fondamentale, il serait malvenu de la part du gouvernement actuel d'imposer d'emblée son point de vue sur le débat. Pour que celui-

ci se fasse de façon démocratique, il est préférable que le gouvernement actuel laisse le débat se faire avant de trancher.

C'est pourquoi la FTQ demande au gouvernement :

- **de déposer à l'Assemblée nationale, dans les meilleurs délais, un livre vert sur la laïcité qui exposerait l'ensemble de la problématique, les principes et les définitions de la laïcité, les implications concrètes des différents modèles possibles, les moyens qui peuvent être mis en œuvre, sans indiquer l'option que le gouvernement privilégie;**
- **de prévoir des moyens suffisants et adéquats pour qu'une consultation publique sur la base de ce livre vert puisse avoir lieu.**