Fondements et effets socio-juridiques de la loi du 18 octobre 2017 favorisant le respect de la neutralité religieuse au Québec

David Koussens et Bertrand Lavoie

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rdr/335>

DOI : 10.4000/rdr.335

ISSN : 2534-7462

Éditeur

Presses universitaires de Strasbourg

Édition imprimée

Date de publication : 6 novembre 2018

Pagination : 117-137

ISBN : 979-10-344-0023-2

ISSN : 2493-8637

Référence électronique

David Koussens et Bertrand Lavoie, « Fondements et effets socio-juridiques de la loi du 18 octobre 2017 favorisant le respect de la neutralité religieuse au Québec », *Revue du droit des religions* [En ligne], 6 | 2018, mis en ligne le 25 novembre 2019, consulté le 19 novembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/rdr/335> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rdr.335>

La *revue du droit des religions* est mise à disposition selon les termes de la Creative Commons - Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International - CC BY-NC 4.0.

FONDEMENTS ET EFFETS SOCIO-JURIDIQUES DE LA LOI DU 18 OCTOBRE 2017 FAVORISANT LE RESPECT DE LA NEUTRALITÉ RELIGIEUSE AU QUÉBEC

David KOUSENS et Bertrand LAVOIE

Chaire de recherche Droit, religion et laïcité / Centre d'études du religieux contemporain, Université de Sherbrooke

RÉSUMÉ

Le 18 octobre 2017, l'Assemblée nationale du Québec vote la loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements pour un motif religieux dans certains organismes. Cet article propose une analyse socio-juridique des fondements et des effets de ce texte. Il met d'abord en lumière les réalités juridiques et sociologiques qui ont alimenté le débat sur la laïcité, et donc sur la neutralité de l'État au cours des douze dernières années. Il questionne ensuite ce que la loi reflète de la réalité sociale ou des représentations dominantes qui en sont véhiculées. Montrant, d'une part, que ce texte contribue à stabiliser une représentation associant les accommodements raisonnables au religieux, l'article soutient, d'autre part, qu'il procède d'une conception très limitative de la neutralité, réduite à la régulation de l'expression individuelle des croyances.

ABSTRACT

On October 18, 2017, the Quebec National Assembly passed the Act to foster adherence to state religious neutrality and, in particular, to provide a framework for requests for accommodations on religious grounds in certain bodies. This paper provides a socio-legal analysis of the foundations and effects of this text. First, it highlights the legal and sociological realities behind the debate on secularism, and consequently on state neutrality, over the past twelve years. He then questions what the Act reflects from social reality, or from dominant representations conveyed by it. Showing, on the one hand, that this text contributes to stabilizing a representation associating reasonable accommodations with religion, the article maintains, on the other hand, that it proceeds from a very restrictive conception of neutrality, reduced to the regulation of the individual expression of beliefs.

INTRODUCTION

Le 18 octobre 2017, l'Assemblée nationale du Québec vote la loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements pour un motif religieux dans certains organismes¹. Adopté dans la foulée de près de douze années de débats souvent houleux sur la visibilité du religieux dans la sphère publique, ce texte procède initialement d'une volonté de clarification et de pacification du dispositif juridique laïque au Québec. Il s'organise en trois sections : la première (articles 1 à 3) affirme que la neutralité de l'État a pour but d'assurer un égal respect des droits et libertés de tous les citoyens, raison pour laquelle elle impose une obligation de neutralité aux fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions ; la deuxième section (articles 4 à 9) précise les conditions d'exercice de cette obligation de neutralité des fonctionnaires, c'est-à-dire de ne pas favoriser ni défavoriser une personne en raison de son appartenance à une confession religieuse, ou à partir de ses propres convictions ou croyances religieuses ; la troisième section (articles 10 à 22) vise à baliser les demandes d'accommodement raisonnable pour des motifs religieux, mais également à imposer, tant aux fonctionnaires qu'aux usagers, l'obligation de se découvrir le visage lors d'une prestation de service.

Alors qu'elle ouvre les consultations menées à l'Assemblée nationale sur le projet de loi, la ministre de la Justice Stéphanie Vallée exprime le souhait d'apporter des réponses claires « aux questions qui préoccupent la société québécoise » à partir d'une approche « équilibrée et respectueuse des grands principes, tels que l'égalité des sexes et le respect des droits et libertés fondamentaux ». L'approche se veut alors inclusive et délibérative, prenant en compte « les opinions de tous, dans un esprit d'ouverture et de collaboration² », de façon à recueillir le plus large consensus dans la population.

Or, dès son adoption, si la loi fait bien consensus, c'est contre elle. Dès que le texte est adopté, l'opposition vient en effet de tous les fronts, politique, religieux, ou communautaire. L'article 10 de la loi portant sur l'obligation de se découvrir le visage lors de la prestation d'un service public est même

1. Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements pour un motif religieux dans certains organismes, (2017) L.R.Q., sect. 11.
2. PARTI LIBÉRAL DU QUÉBEC, « La ministre Stéphanie Vallée lance les consultations sur le projet de loi n° 62 avec ouverture et respect », communiqué de presse, 18 oct. 2016 : <https://plq.org/fr/communiqués/ministre-stephannie-vallee-lance-consultations-projet-de-loi-no-62-ouverture-respect/> [consulté le 18 juin 2018].

contesté devant la Cour supérieure du Québec, laquelle en a suspendu l'application dès le 1^{er} décembre 2017 en raison de l'absence de lignes directrices quant à ses modalités d'application. Ces lignes directrices sont finalement entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2018. La loi n'a par ailleurs pas pacifié le débat public, le Québec se trouvant confronté tout au long du printemps 2018 à une nouvelle controverse relative au port de symboles religieux par les agents de l'État dans l'exercice de leurs fonctions. Dans ce contexte, cet article propose de donner des clés de compréhension des enjeux suscités par la loi à partir d'une analyse socio-juridique de ses fondements et de ses effets.

Dans une première partie, nous montrons que c'est à partir d'une combinaison de deux réalités, l'une juridique, l'autre sociologique, que s'alimentent les débats québécois sur la laïcité depuis douze ans. D'abord, l'absence de formalisation, et par conséquent de définition, de la laïcité dans une norme juridique canadienne et/ou québécoise contribue à entretenir une représentation selon laquelle le Québec ne serait toujours pas laïque, d'où les appels récurrents de plusieurs politiciens ou acteurs de la société civile à inscrire le principe dans un texte législatif, voire même dans une constitution québécoise. En effet selon cette perspective, l'absence de laïcité favoriserait un retour progressif de l'emprise du religieux dans une société québécoise pourtant sécularisée. La visibilité des expressions de foi en islam dans la sphère et l'espace publics en serait l'expression la plus flagrante, une réalité risquant par ailleurs de s'intensifier en raison de l'accélération de l'immigration maghrébine (majoritairement francophone et musulmane) que connaît le Québec depuis plusieurs années³.

La deuxième partie de cet article est consacrée à une présentation de plusieurs effets socio-juridiques du texte litigieux. Nous y montrons que la loi contribue à stabiliser juridiquement une représentation selon laquelle les accommodements raisonnables seraient des mesures liées spécifiquement à la garantie de la liberté de conscience et de religion. Nous soulignons ensuite que cette loi procède d'une conception très limitative de la neutralité, laquelle se trouve réduite à la régulation des expressions individuelles des croyances, et qu'elle ne fait elle-même preuve que d'un faible degré de neutralité en imposant aux usagers des organisations publiques de recevoir le service à visage découvert.

3. S. FERHI, « Immigration maghrébine au Québec : quelle intégration ? », *Migrations et sociétés*, n° 146, 2013, p. 29-48.

1. FONDEMENTS SOCIO-JURIDIQUES DE LA LOI FAVORISANT LE RESPECT DE LA NEUTRALITÉ RELIGIEUSE DE L'ÉTAT

Longtemps, les aménagements juridiques de la laïcité ont été silencieux, ne suscitant qu'un intérêt relatif au sein de la population québécoise (1.1). La décision *Multani* rendue par la Cour suprême du Canada en 2006⁴ change la donne et génère une situation paradoxale : c'est au moment même où les enjeux de laïcité commencent à percoler dans la société québécoise avec la controverse sur les accommodements raisonnables que les aménagements pourtant laïques du droit sont le plus inaudibles (1.2).

1.1. DES AMÉNAGEMENTS JURIDIQUES « SILENCIEUX⁵ » DE LA LAÏCITÉ

Le Canada et le Québec n'ont jamais adopté de loi séparant les Églises de l'État, pas plus qu'ils n'ont proclamé formellement la laïcité dans un texte constitutionnel. De telles formalisations juridiques du principe de laïcité ont un poids symbolique très important : elles ancrent la laïcité dans le droit, mais plus encore dans la conscience publique. Par exemple, on peut observer à quel point la laïcité française (ou plutôt certains aménagements juridiques particuliers de la laïcité française) peut encore être perçue dans l'Hexagone comme la quintessence de « la » laïcité, et présentée à l'étranger comme un modèle à transposer ou dont il faudrait à tout le moins s'inspirer⁶. Pourtant, la formalisation du principe de laïcité dans une norme législative ou constitutionnelle ne permet pas d'en assurer la garantie réelle, comme en témoigne notamment le cas turc. Enfin, ce n'est pas parce qu'un État n'a pas affirmé la laïcité dans un texte juridique qu'il n'est pas laïque, les principes aux fondements de la laïcité pouvant malgré tout se retrouver dans sa gouvernance politique.

4. *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, [2006] 1 R.C.S. No 256 (CSC 6).

5. Le qualificatif est emprunté à Micheline Milot : M. MILOT, « Le Canada : laïcité silencieuse et reconnaissante de la diversité religieuse », in J.-R. ARMOGATHE et J.-P. WILLAIME (dir.), *Les mutations contemporaines du religieux*, Turnhout, Brepols, 2003, p. 45-59.

6. Cette situation est tout particulièrement observable en contexte québécois, V. D. WEINSTOCK, « La “crise” des accommodements au Québec : hypothèses explicatives », *Éthique publique*, n° 1, 2007, p. 22 ; D. KOUSSENS et V. AMIRAUX, « Du mauvais usage de la laïcité française dans le débat public québécois », in S. LÉVESQUE (dir.), *Penser la laïcité québécoise. Fondements et défense d'une laïcité ouverte au Québec*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2015, p. 55-77.

Tel est bien le cas du Canada. La liberté de conscience et de religion, tout comme l'égalité morale des citoyens, disposent de multiples fondements juridiques bien antérieurs à leur enchaînement dans la Charte canadienne des droits et libertés de 1982. Par ailleurs, c'est très tôt dans l'histoire du Canada qu'émerge la séparation des Églises et de l'État : on observe en effet une première séparation entre les fonctions politiques et religieuses en 1791 quand l'Acte constitutionnel limite l'exercice de certains droits civils des membres des clergés catholique et anglican⁷ ; de plus, le mutisme de la loi constitutionnelle de 1867⁸, tout comme celui de la loi constitutionnelle du 28 juin 1871 sur l'Amérique du Nord britannique à l'égard de la religion ont parfois été interprétés comme de premières affirmations, certes implicites, de l'absence de religion d'État. C'est d'ailleurs en s'inscrivant dans cette longue tradition constitutionnelle⁹ que la Cour suprême du Canada a affirmé la constitutionnalité de la liberté de conscience et de religion¹⁰, une liberté qui, pour être effective, implique que l'État soit séparé des Églises¹¹ et fasse preuve de neutralité religieuse¹².

Au Québec, c'est principalement depuis la seconde moitié du xx^e siècle que s'est accéléré le processus de laïcisation à la faveur d'une transformation notable des structures sociales et institutionnelles. Lors de cette période connue comme la « Révolution tranquille », la reconfiguration de l'identité collective québécoise qui s'amorce s'articule autour de deux pôles : d'une part le rejet d'un passé religieux souvent qualifié de « Grande noirceur » et caractérisé par la prédominance dans la vie publique d'une Église catholique inspirée par la doctrine de l'ultramontanisme ; d'autre part une ouverture à l'international s'accompagnant d'une inquiétude quant à la pérennité de

-
7. M. MILOT, *Laïcité dans le nouveau monde : le cas du Québec*, Turnhout, Brepols, 2002, p. 49-50.
 8. On mentionnera néanmoins les dispositions de l'article 93§2, sur lequel nous reviendrons plus loin dans le texte, cela parce que l'interprétation extensive qui en a été faite par les autorités religieuses catholiques et protestantes a eu pour effet de leur concéder un droit dans l'aménagement confessionnel des écoles publiques jusqu'au processus récent de déconfessionnalisation connu par ces institutions. Selon cet article, « tous les pouvoirs, privilèges et devoirs conférés et imposés par la loi dans le Haut-Canada, lors de l'union, aux écoles séparées et aux syndics d'écoles des sujets catholiques romains de Sa Majesté, seront et sont par la présente étendus aux écoles dissidentes des sujets protestants et catholiques romains de la Reine dans la province de Québec ».
 9. *Bruker c. Marcovitz*, 2007 CSC 54, [2007] 3 R.C.S. 607.
 10. *Boucher c. La Reine*, [1951] R.C.S. 265 ; *Saumur c. Ville de Québec*, [1953] 2 R.C.S. 299.
 11. *Chaput c. Romain*, [1955] S.C.R. 834 ; *R c. Big M Drug Mart*, [1985] 1 R.C.S. 295, 397.
 12. *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)*, [2004] 2 R.C.S. 650 ; *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, [2015] 2 R.C.S. 3.

l'identité francophone en Amérique du Nord. C'est dans ce contexte qu'est créé un ministère des Affaires culturelles en 1961, un ministère de l'Éducation en 1964, puis qu'est mis sur pied un réseau d'enseignement collégial¹³ en 1968, consacrant par là même la volonté de l'État de marquer toujours plus la distance avec les pouvoirs religieux. Cette séparation progressive prend également corps dans les institutions sanitaires et sociales¹⁴. Ce mouvement traduit une laïcisation « silencieuse » : sans pour autant être qualifiée comme telle, la laïcisation du Québec procède pourtant bel et bien d'une mise à distance institutionnelle du religieux par le droit¹⁵.

Ce n'est qu'au milieu des années 1990 que se publicisent vraiment les enjeux de laïcité avec un premier débat sur le voile islamique à l'école. En septembre 1994, à la suite de l'expulsion d'une école publique d'une élève qui portait le hijab, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec (CDPDJ) produit un rapport¹⁶ dans lequel elle suggère de réfléchir, à partir de la logique des accommodements raisonnables définie par la Cour suprême du Canada dans un arrêt rendu en 1985¹⁷, à la place du port de signes religieux dans les établissements scolaires. Dans cet arrêt *Commission ontarienne des droits de la personne c. Simpson-Sears*, la Cour suprême jugeait alors que « dans le cas de la discrimination par suite d'un effet préjudiciable, l'employeur a l'obligation de prendre des mesures raisonnables pour s'entendre à moins que cela ne cause une contrainte excessive à l'exploitation de son entreprise ». Le caractère raisonnable de l'accommodement s'apprécie au regard de la contrainte qu'il engendre pour l'entreprise ou pour le service concernés, celle-ci ne devant pas être excessive. Plus précisément, la Cour suprême spécifiait qu'un accommodement pouvait être

13. Les collèges d'enseignement général et professionnel (CÉGEPs) sont des établissements postsecondaires combinant une filière offrant des formations professionnelles et une filière préparatoire à l'université.

14. J. PALARD, « Les acteurs catholiques et le processus d'émergence des politiques publiques sanitaires et sociales dans le Québec de la Révolution tranquille », in D. KOUSSENS et C. FOISY, *Les catholiques québécois et la laïcité*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2018, p. 139-163.

15. M. MILOT, « Le Canada : laïcité silencieuse et reconnaissance de la diversité religieuse », in J.-R. ARMOGATHE et J.-P. WILLAIME (dir.), *op. cit.*, p. 45-59.

16. P. BOSSET *et al.*, *Le pluralisme religieux au Québec : un défi d'éthique sociale*, Document soumis à la réflexion publique, Montréal, Commission des droits de la personne du Québec, 1995.

17. *Commission ontarienne des droits de la personne c. Simpson-Sears*, [1985] 2 RCS 536. V. également l'article de référence : J. WOEHRLING, « L'obligation d'accommodement raisonnable et l'adaptation de la société à la diversité religieuse », *Mc Gill Law Journal* 1998, p. 325-401.

refusé s'il entraînait un coût excessif pour l'entreprise ou le service public, une entrave à son bon fonctionnement ou une atteinte à la sécurité ou au droit d'autrui¹⁸.

Sans pour autant que le rapport précité de la CDPDJ ne suscite d'importants débats au milieu des années 1990, il amène néanmoins plusieurs organismes publics à se positionner pour la première fois sur cet enjeu laïque, plusieurs d'entre eux recommandant d'autoriser les signes religieux dans les établissements publics, au nom d'une conception inclusive des rapports interculturels. À la même époque, la Cour fédérale autorise le port du turban sikh par un policier de la Gendarmerie royale du Canada¹⁹. Selon la Cour, les exigences de neutralité inhérentes au travail au sein de la fonction publique doivent s'incarner à même l'exercice de la fonction. En d'autres termes, le fonctionnaire bénéficie d'une présomption de neutralité qui ne peut être renversée qu'à partir d'une appréciation des conditions d'exercice de ses fonctions²⁰.

Les premiers débats laïques des années 1990 portent donc sur les conditions d'expression des convictions religieuses par des individus dans certaines institutions publiques. Ils seront suivis d'importants travaux visant à remettre en question l'organisation confessionnelle de l'éducation. Avec l'adoption de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne en 1975, puis de la Charte canadienne des droits et libertés en 1982, les droits fondamentaux de la personne avaient en effet acquis une importance significative dans l'ordonnement juridique. Dans ce contexte, l'organisation confessionnelle de l'éducation apparaît clairement discriminatoire au regard des chartes des droits, et cela même si le nouveau cadre juridique semble souffrir d'ambivalences. En effet, bien que la liberté de conscience et de religion soit enchâssée dans la Charte canadienne, ce même texte confirme également dans son article 29 les dispositions de l'article 93 de la loi constitutionnelle de 1867²¹ : ce faisant, il entérine les avantages concédés aux catholiques et aux protestants dans le système éducatif québécois. Ce n'est qu'après une modification constitutionnelle en 1997²² que l'abrogation de ce privilège confessionnel

18. *Central Okanagan School District No. 23 c. Renaud*, [1992] 2 R.C.S. No 970, p. 987-989.

19. *Grant c. Canada (Procureur général)*, [1995] SOQUIJ AZ-95112012 158 (C.F.).

20. « Rien ne prouve que quiconque ait subi une atteinte à sa liberté ou sa sécurité en raison du port du turban par des agents de la GRC, ou ait ressenti une crainte raisonnable de partialité à cause de cette atteinte » : *ibid.*

21. V. les dispositions de l'article 93 sous la note 8.

22. Modification constitutionnelle de 1997 (Québec), *Gazette du Canada*, Partie II, vol. 131, éd. spéc, n° 8.

est acquise, autorisant le législateur québécois à adopter la loi modifiant la loi sur l'instruction publique²³ entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1998. Si cette loi substitue des commissions scolaires fondées sur une base linguistique (francophones et anglophones) aux anciennes commissions scolaires fondées sur une base confessionnelle, de nombreux aspects confessionnels continuent néanmoins de perdurer dans le système d'éducation.

En 1999, un groupe de travail sur la religion à l'école remet alors un rapport²⁴ dont les propositions vont mener à l'adoption de la loi modifiant diverses dispositions législatives dans le secteur de l'éducation concernant la confessionnalité, qui déconfessionnalise les écoles publiques. La loi entre en vigueur le 1^{er} juillet 2000, et cela alors que, par souci de compromis, l'État consent au maintien de « clauses dérogatoires²⁵ » permettant de s'exonérer des prescriptions de la Charte. Ces clauses seront supprimées en 2008, et ce n'est donc que depuis cette date que l'État rejoint une pleine posture de neutralité dans sa réglementation relative aux établissements publics d'enseignement. Cette neutralité se reflète également dans la mise en place du nouveau cours Éthique et culture religieuse à l'initiative du ministère de l'Éducation, du Loisir et des Sports du Québec²⁶, ainsi que dans la suppression de l'enseignement bi-confessionnel catholique et protestant au sein des écoles publiques par la loi modifiant diverses dispositions législatives de nature confessionnelle dans le domaine de l'éducation (loi 95)²⁷. Avec ce nouveau dispositif juridique, « la séparation entre l'État et l'Église apparaît clairement en ce qui concerne les structures supérieures de l'État et le statut des écoles publiques

23. Loi modifiant la loi sur l'instruction publique, L.Q. 1997, c. 47.

24. GROUPE DE TRAVAIL SUR LES RELIGIONS À L'ÉCOLE, *Laïcité et religions. Perspective nouvelle pour l'école québécoise*, Québec, Les Publications du Québec, 1999.

25. Il s'agit de clauses qui permettent au gouvernement de ne pas appliquer les dispositions de la Constitution canadienne ou de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne pour des raisons d'ordre politique. Ces clauses sont valables pour cinq ans au terme desquels elles doivent être renouvelées.

26. Des parents catholiques ont contesté l'enseignement obligatoire du programme, sans succès: *S.L. c. Commission scolaire des Chênes*, [2012] 1 R.C.S. No 235 (CSC 7); La Cour a convenu qu'une école privée catholique ne pouvait se soustraire au programme obligatoire, mais qu'elle pouvait enseigner la culture religieuse selon une perspective religieuse: *École secondaire Loyola c. Québec (Procureur général)*, [2015] R.C.S. (CSC 12). Pour une analyse des développements récents sur la place de la religion dans les institutions publiques au Canada, on peut consulter S. BERNATCHEZ et M.-P. ROBERT, « Canada: l'école peut enseigner la religion, mais le conseil municipal ne peut prier », *Revue du droit des religions*, n° 2, nov. 2016, p. 185.

27. Loi modifiant diverses dispositions législatives de nature confessionnelle dans le domaine de l'éducation, (2005) L.R.Q., ch. 20.

[et] en pratique, il n'existe plus aucune instance confessionnelle dans tout l'appareil de l'État²⁸ ».

C'est donc à une avancée progressive de la laïcisation que l'on assiste en contexte québécois au cours de la deuxième moitié du xx^e siècle. Ce processus de dissociation des normativités religieuses et civiles qui favorise une meilleure garantie des principes de justice (liberté de conscience et de religion ; égalité morale des citoyens) accompagne un autre processus, celui de sécularisation. En effet, sur cette même période, la société québécoise s'émancipe franchement du poids catholique. Les controverses qui s'engagent au milieu des années 2000 sur le port de symboles religieux dans la sphère publique vont alors traduire la perception selon laquelle le religieux serait de retour dans la société en raison d'avancées trop timides d'une laïcité inachevée.

1.2. DES AMÉNAGEMENTS JURIDIQUES LAÏQUES INAUDIBLES DANS LE DÉBAT PUBLIC QUÉBÉCOIS

Une perception tenace selon laquelle la Province ne serait pas encore laïque demeure au Québec. De fait, les éléments de sécularisation qui recouvrent les aspects psychosociaux et culturels du rapport à la religion ont souvent plus tendance à marquer les mémoires collectives et agir sur les systèmes de représentation que les dimensions juridiques et politiques de la régulation des relations entre Églises et État relatives à la laïcisation. En contexte québécois, les avancées du processus de laïcisation sont même devenues inaudibles devant la visibilité accrue d'expressions des convictions religieuses de populations issues de l'immigration.

Dès 2006, on constate ainsi l'amorce d'un changement de ton dans les discussions publiques sur la laïcité, après que la Cour suprême du Canada a validé l'accommodement raisonnable qui avait été consenti à un élève de confession sikhe²⁹ et qui lui permettait de porter, sous condition, son kirpan dans l'enceinte de son école publique. L'arrêt *Multani* s'inscrit dans un mouvement jurisprudentiel en vertu duquel le principe de neutralité de l'État émerge d'une interprétation libérale par les tribunaux de la liberté de conscience et de religion³⁰. Pourtant cet arrêt est très mal reçu socialement,

28. M. MILOT, *Laïcité dans le nouveau monde : le cas du Québec*, op. cit., p. 146.

29. *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, précit. note 4.

30. La Cour suprême du Canada préconise une interprétation large et libérale de la liberté de religion (*R. c. Big M. Drug Mart Ltd.*, précit. note 11). En 1985, la Cour suprême du Canada reconnaît que la liberté de religion a un aspect dit « positif », c'est-à-dire qu'elle

semant d'importants doutes au sein de la population sur la réalité de la neutralité de l'État, et par conséquent de la laïcité au Québec³¹. Ce changement de perspective est conforté par une actualité mettant en opposition un modèle « multiculturaliste canadien » facteur de communautarisme, d'une part, et une laïcité républicaine « à la française », d'autre part.

Premièrement, les récents débats ontariens sur les tribunaux d'arbitrage islamique en droit familial sont présentés comme illustrant un retour du religieux, conséquence des dérives du multiculturalisme canadien. Un rapport public déposé à l'Assemblée législative de l'Ontario en 2004 souligne que de tels tribunaux existaient déjà pour les chrétiens et les juifs³² et recommande qu'ils soient également tolérés pour les musulmans au nom des valeurs d'égalité et d'intégration sociale. Cette recommandation provoque immédiatement de vives réactions, alimentant des craintes liées à l'introduction de la loi islamique (la *charia*) au Canada. Bien que non suivie par le législateur ontarien, cette recommandation a bénéficié d'un retentissant écho dans la province

comporte le droit de croire ou de ne pas croire ce que l'on veut en matière religieuse, incluant le droit de professer sa religion ou de la manifester. Elle comporte également un aspect négatif qui se caractérise essentiellement par l'absence de coercition ou de contrainte injustifiée par l'État ou par la volonté d'autrui. De cette décision *Big M. Drug Mart Ltd* de 1985, la Cour déduit une exigence de neutralité religieuse s'imposant à l'État, lequel ne peut « imposer sa propre conception de ce qui est bon et vrai aux citoyens qui ne partagent pas le même point de vue », afin de s'assurer que les minorités religieuses soient adéquatement protégées contre la menace de la « tyrannie de la majorité » (§ 336-337). La Cour suprême du Canada a également jugé que les municipalités avaient une obligation d'équité procédurale envers les organisations religieuses, ne pouvant jouer de la réglementation sur le zonage pour discriminer un groupe religieux voulant construire un lieu de culte sur le territoire municipal : *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)*, [2004] 2 R.C.S. No 650 (CSC 48). La Cour rappelle que le principe de neutralité religieuse se conjugue avec une reconnaissance de la diversité religieuse contemporaine du Québec et du Canada : *V. S.L. c. Commission scolaire des Chênes*, précit. note 26, § 2. En 2015, la Cour rappelle également que la neutralité religieuse de l'État est un corollaire du droit à la liberté de conscience et de religion, lequel est un droit fondamental protégé par la Charte des droits et libertés de la personne du Québec : *Mouvement laïque québécois c. Saguenay*, [2015] R.C.S., par. 1 (CSC 16). Pour une analyse doctrinale, V. J. WOEHRLING, « Neutralité de l'État et accommodements : convergence ou divergence ? », *Options politiques*, n° 8, 2007, p. 20-27.

31. Selon un sondage de la firme SOM mené pour les quotidiens *Le Soleil* et *La Presse*, entre septembre et octobre 2006, 91 % des répondants québécois se sont dits opposés à la décision de la Cour suprême du Canada, plus précisément, 94 % chez les francophones, 79 % chez les non-francophones. G. BOUCHARD et Ch. TAYLOR, *Fonder l'avenir. Le temps de la conciliation*, Rapport de commission, Québec, Gouvernement du Québec, 2008, p. 180.
32. M. BOYD, *Résolution des différends en droit de la famille. Pour protéger le choix, pour promouvoir l'inclusion*, Toronto, Ass. législative de l'Ontario, 2004 ; M. JÉZÉQUEL, « Marion Boyd a tranché... Le tribunal d'arbitrage islamique devrait être autorisé », *Journal du barreau du Québec*, n° 3, 2005.

voisine du Québec, cela à un tel point que, le 26 mai 2005, l'Assemblée nationale du Québec a adopté à l'unanimité une motion contre l'instauration de tribunaux religieux dans la Province. Il s'agissait pourtant là d'une motion purement symbolique, l'article 2639 du Code civil du Québec interdisant déjà les tribunaux religieux en matière familiale.

Deuxièmement, et face à ce retour du religieux que favoriserait le multiculturalisme canadien, un « modèle » français de laïcité est fréquemment invoqué comme celui que le Québec devrait adopter. Plus particulièrement, on réfère largement à la récente loi française du 15 mars 2004 interdisant le port de signes religieux ostentatoires dans les écoles, collèges et lycées publics. Cette référence est facilitée par la proximité linguistique et culturelle entre le Québec et la France, la francophonie agissant ici comme caisse de résonance des enjeux laïques entre ces deux sociétés.

Dans ce contexte, l'arrêt *Multani* devient le point de départ d'une controverse prenant une telle ampleur que le gouvernement du Québec décide de créer une commission publique présidée par les universitaires Gérard Bouchard et Charles Taylor. Après plus d'un an de travail et après avoir montré que la « crise » des accommodements est avant tout une crise des perceptions, la « commission Bouchard-Taylor » préconise le maintien d'une conception ouverte de la laïcité, éloignée d'une laïcité « à la française » qu'elle qualifie de rigide³³. Elle propose néanmoins d'interdire le port de signes religieux pour les fonctionnaires ayant un « pouvoir de coercition », tels que les juges, les policiers et les gardiens de prison, cela au nom du principe symbolique de séparation entre l'État et l'Église³⁴. Les travaux de la commission sont reçus timidement par la classe politique québécoise, de même qu'au sein de la population et peu de ses recommandations sont suivies. Le silence législatif qui succède au « moment Bouchard-Taylor » est certainement une grave erreur politique, laissant place aux discours capitalisant sur l'inquiétude et le malaise identitaires³⁵. Il faudra alors attendre trois ans avant que le gouvernement n'intervienne, à nouveau interpellé par des « problèmes » religieux publicisés par les médias québécois.

33. G. BOUCHARD et Ch. TAYLOR, *op. cit.*, p. 125; V. également à ce sujet C. LABORDE, « Républicanisme critique v. républicanisme conservateur: repenser les "accommodements raisonnables" », *Critique internationale*, n° 44, 2009, p. 19.

34. G. BOUCHARD et Ch. TAYLOR, *op. cit.*, p. 150-151.

35. V. D. WEINSTOCK, « Réflexions critiques sur le rapport Bouchard-Taylor », in J.-F. GAUDREAU-DESBIENS (dir.), *Le droit, la religion et le « raisonnable »*. *Le fait religieux entre monisme étatique et pluralisme juridique*, Montréal, Thémis, 2009, p. 94-112.

Un premier projet de loi n° 94 présenté par le Parti libéral du Québec propose de baliser les accommodements, indiquant que ceux-ci doivent respecter la Charte québécoise des droits et libertés, « notamment le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes et le principe de neutralité religieuse de l'État ». Dans la foulée des débats français sur le port du voile intégral et faisant écho à une première controverse sur le port de ce vêtement dans un établissement collégial, il prévoit en outre que les services publics doivent être fournis et reçus par des personnes qui ont le « visage découvert lors de la prestation des services³⁶ ». Après les élections générales de septembre 2012, le projet de loi est abandonné par le nouveau gouvernement formé par le Parti québécois, lequel décide de présenter un nouveau texte en novembre 2013.

Il s'agit du projet de loi n° 60, souvent appelé « Charte des valeurs de la laïcité³⁷ », qui prévoit de modifier la Charte québécoise des droits et libertés afin d'insérer dans son préambule la mention du caractère laïque de l'État québécois. Ce texte propose également de baliser les pratiques d'accommodements, ainsi que d'interdire le port de signes religieux ostentatoires pour l'ensemble des agents publics au Québec³⁸. Il reprend par ailleurs les dispositions concernant le visage à découvert lors de la prestation de services publics prévues par l'ancien projet de loi n° 94. Suite à la défaite du Parti québécois aux élections générales d'avril 2014, ce projet est abandonné par le gouvernement du Parti libéral du Québec de retour au pouvoir. Alors que le débat public sur la laïcité se poursuit, alimenté par les partis d'opposition ainsi que par certains acteurs de la société civile, le gouvernement dépose au mois de juin 2015 le projet de loi n° 62, devenu loi sur la neutralité religieuse le 18 octobre 2017.

36. Projet de loi n° 94: Loi établissant les balises encadrant les demandes d'accommodement dans l'Administration gouvernementale et dans certains établissements, (2011). Pour des analyses sur ce projet de loi, on peut consulter: Ch. MAILLÉ et D. SALÉE, « Quebec, Secularism and Women's Rights. On Feminism and Bill 94 », in Ch. MAILLÉ et D. SALÉE (dir.), *Revealing Democracy. Secularism and Religion in Liberal Democratic States*, Bruxelles, Peter Lang, 2013, p. 11-33.

37. Projet de loi n° 60: Charte affirmant les valeurs de laïcité et de neutralité religieuse de l'État ainsi que d'égalité entre les femmes et les hommes et encadrant les demandes d'accommodement, (2013).

38. Sous le titre de section « Restriction relative au port d'un signe religieux », cet article mentionne: « Un membre du personnel d'un organisme public ne doit pas porter, dans l'exercice de ses fonctions, un objet, tel un couvre-chef, un vêtement, un bijou ou autre parure, marquant ostensiblement, par son caractère démonstratif, une appartenance religieuse. »

2. EFFETS SOCIO-JURIDIQUES DE LA LOI FAVORISANT LE RESPECT DE LA NEUTRALITÉ RELIGIEUSE DE L'ÉTAT

Bien qu'en sursis, étant actuellement contestée devant les tribunaux, la loi de 2017 participe d'un double processus : la stabilisation d'une représentation associant les mesures d'accommodement raisonnable au religieux (2.1) ; la réduction de la neutralité de l'État aux enjeux de régulation des expressions individuelles des croyances (2.2).

2.1. LA STABILISATION D'UNE REPRÉSENTATION ASSOCIANT L'ACCOMMODEMENT RAISONNABLE AU RELIGIEUX

En 2008, le rapport de la « commission Bouchard-Taylor » souligne que l'une des représentations les plus véhiculées dans la population québécoise est celle selon laquelle la Province serait confrontée à une « vague » d'accommodements pour motifs religieux « incontrôlable ». Selon cette perception dénuée de fondements empiriques, la multiplication des demandes d'accommodements traduirait le refus d'intégration des immigrants qui « rompent le pacte implicite avec la société d'accueil³⁹ ». Ultimement, elle s'avérerait menaçante pour la pérennité de la culture francophone québécoise, cela d'autant plus que de nombreux accommodements seraient consentis en raison d'un « effet corrosif⁴⁰ » des chartes canadienne et québécoise des droits et libertés à l'égard de l'identité nationale. Au final, en ressort une perception selon laquelle les croyants auraient un « avantage » sur les non-croyants dans un conflit de normes⁴¹ : les accommodements seraient un processus à sens unique au bout duquel « ce sont toujours les immigrants [...] qui l'emportent [et par conséquent] les Canadiens français qui plient⁴² ». Depuis dix ans, le temps n'a pas affaibli la force d'une telle représentation, alimentée par de multiples controverses liées à la visibilité du religieux. Tant le traitement médiatique des accommodements que leur saisie par les milieux politiques ont en effet contribué à essentialiser la notion d'accommodement raisonnable autour d'enjeux spécifiquement liés au religieux⁴³.

39. G. BOUCHARD et Ch. TAYLOR, *op. cit.*, p. 67.

40. *Ibid.*

41. M. MILOT, « Prise en compte des réalités religieuses par les institutions publiques et respect de la laïcité », *Vivre ensemble*, n° 47, 2006, p. 6.

42. G. BOUCHARD et Ch. TAYLOR, *op. cit.*, p. 67.

43. V. notamment P. BRODEUR, « La Commission Bouchard-Taylor et la perception des rapports entre Québécois et musulmans au Québec », *Cahiers de recherche sociologique*, n° 46, 2008,

En 2015, une importante enquête quantitative sur le rapport des Québécois à la diversité montre ainsi que « la cristallisation du discours public s'est notamment réalisée autour de certaines notions [...] il en est ainsi de la notion "d'accommodement raisonnable"⁴⁴ ». L'enquête souligne que l'« accommodement raisonnable apparaît avoir été associé surtout à la notion d'accommodement pour motifs religieux » et que l'on observe « une claire corrélation entre la remise en cause des accommodements raisonnables pris dans leur ensemble [...] et la critique des accommodements accordés pour des motifs religieux [...] »⁴⁵.

L'effet symbolique d'une telle représentation et sa stabilité dans le temps ne sont pas négligeables sur le débat juridique. En effet, comme nous l'avons montré en première partie, la quasi-totalité des débats contemporains sur la laïcité au Québec – et la totalité des projets de loi s'inscrivant dans ces débats – ont directement visé la question des accommodements raisonnables : projet de loi n° 94, projet de loi n° 60 et projet de loi n° 62. On observe même une gradation dans l'association de la mesure litigieuse (l'accommodement) à de potentielles dérives de nature religieuse. En effet, le projet de loi n° 94 se contente de rappeler, sans référer *a priori* aux demandes de nature religieuse, l'acception traditionnelle de l'accommodement raisonnable⁴⁶, tel que défini 25 ans plus tôt par la Cour suprême du Canada⁴⁷. Il dispose dans son article 1, alinéa 2, que « Constitue un accommodement l'aménagement, dicté par le droit à l'égalité, d'une norme ou d'une pratique d'application générale fait en vue d'accorder un traitement différent à une personne qui, autrement, subirait des effets préjudiciables en raison de l'application de cette norme ou de cette pratique ».

Les projets de loi successifs ne sont plus rédigés avec la même précaution. Tant le projet de loi n° 60 que le projet de loi n° 62 visent expressément et

p. 95-107 ; M. POTVIN, *Crise des accommodements raisonnables. Une fiction médiatique ?*, Montréal, Athéna, 2008 ; S. DALPÉ et D. KOUSSENS, « Les discours sur la laïcité pendant le débat sur la "Charte des valeurs de la laïcité". Une analyse lexicométrique de la presse francophone québécoise », *Recherches sociographiques*, n° 2-3, 2016, p. 456.

44. P. NOREAU *et al.*, *Droits de la personne et diversité*. Rapport de recherche remis à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, déc. 2015 : http://www.crdp.umontreal.ca/files/sites/101/2016/01/Rapport_Final_Diversite_Droits_Commission_2016.pdf, p. 15 [consulté le 18 juin 2018].

45. *Ibid.*, p. 16.

46. V. Projet de loi n° 94, précit. note 36 ; Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État, précit. note 1.

47. V. *Commission ontarienne des droits de la personne (O'Malley) c. Simpsons-Sears*, précit. note 17.

uniquement les demandes d'accommodements *pour des motifs religieux*. Les travaux parlementaires menés sur ces textes confirment l'importance de ce qui est alors perçu comme un enjeu sociétal majeur pour les occupants du Salon bleu de l'Assemblée nationale du Québec. En témoignent les propos tenus par la députée Agnès Maltais, porte-parole de l'opposition officielle en matière de laïcité, alors que débute l'analyse du projet de loi n° 62 à la rentrée parlementaire de l'été 2017 :

« C'est notre rentrée d'été. Quelle rentrée ! Rentrée sur un sujet qui fait couler de l'encre depuis 2007, depuis la commission Bouchard-Taylor, qui est comment l'État doit-il se conduire face à ce que je vais appeler une espèce de montée du religieux, mais qui est aussi face à une conscience au Québec. Nous vivons la laïcité de plus en plus. Nous avons choisi la laïcité comme chemin au fil du temps. Notre histoire nous a menés à la laïcité. *Et aujourd'hui, nous faisons face à une certaine... pas une petite... montée de religieux, mais à des demandes d'accommodement religieux, ce qui existait beaucoup moins avant. Ça existait moins. Ça existait, mais ça existait moins*⁴⁸ ».

C'est certes dans le cadre d'un contentieux relatif à une demande de nature religieuse que la Cour suprême avait été amenée, en 1985, à poser le principe juridique de l'accommodement raisonnable⁴⁹. En l'espèce, la requérante, membre de l'Église adventiste du 7^e jour, un groupe religieux qui prescrit le respect du *sabbat* à ses fidèles, invoquait en effet la discrimination au regard de la liberté de conscience et de religion dont elle faisait l'objet de la part de son employeur qui lui imposait de travailler le samedi. En outre, ce sont également des affaires portant sur des demandes de nature religieuse (port du foulard islamique ou du kirpan dans une école secondaire ; exemption de l'obligation de photographie sur le permis de conduire ; demandes de locaux de prières dans un établissement universitaire) qui ont été les plus médiatisées⁵⁰. Toutefois, tant dans leur définition juridique que dans leurs applications pratiques, les mesures d'accommodement raisonnable ne visent

48. ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats de la Commission des institutions*, 41^e législature, 1^{re} session, Séance du mardi 15 août 2017 : Étude détaillée du projet de loi n° 62, Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements religieux dans certains organismes : http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/ci-41-1/journal-debats/CI-170815.html#debut_journal [nos italiques] [consulté le 18 juin 2018].

49. V. *Commission ontarienne des droits de la personne c. Simpson-Sears*, précit. note 47.

50. V. en particulier COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, « Le port du foulard islamique dans les écoles publiques », avis du 21 déc. 1994 (COM-388-6.1.1) ; « Centre de recherche-action sur les relations raciales v/s École de technologie supérieure et R.N », Résolution COM-510-5.2.1, 3 févr. 2006. — *Multani c. Commission*

pas spécifiquement ni ne sont principalement justifiées par des discriminations de nature religieuse⁵¹. Comme le souligne d'ailleurs Pierre Bosset, « l'accommodement raisonnable est un concept transversal qui peut s'appliquer à l'ensemble des motifs de discrimination interdits⁵² », qu'il s'agisse de celles liées au handicap, à la grossesse, au sexe ou à l'âge de la victime. Il est un corollaire du principe d'égalité⁵³ s'imposant par conséquent à l'ensemble du droit antidiscriminatoire⁵⁴. Par ailleurs, la centralité du religieux dans le débat public traduit un important décalage avec la réalité des demandes d'accommodements religieux – pourtant très minoritaires – au Québec. À titre d'exemple, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a en effet montré qu'en pratique, seules 25 des 3 582 plaintes (soit 0,69 % des plaintes) qui avaient été reçues entre 2009 et 2013 portaient sur des accommodements pour des motifs religieux⁵⁵.

Le texte de la loi sur la neutralité religieuse du Québec ne s'émancipe pourtant pas des représentations les plus tenaces entourant les accommodements raisonnables, proposant « d'établir des mesures applicables dans le cadre de la prestation des services rendus par ces organismes publics ainsi que par certains autres organismes, notamment les conditions suivant lesquelles un accommodement *pour un motif religieux*⁵⁶ peut être accordé » (art. 1, al. 2)⁵⁷. Toutefois, sans ajouter au droit, les articles 11 et suivants de la loi procèdent d'un rappel du dispositif juridique mis en place au gré des jurisprudences successives, ce qu'admet d'ailleurs la ministre Stéphanie Vallée lors d'une séance en Commission des institutions :

« Maintenant, pour ce qui est de l'analyse d'une demande d'accommodement religieux, l'objectif [...] du projet de loi est vraiment de venir codifier les enseignements, oui, de la jurisprudence qui a évolué au fil des

scolaire *Marguerite-Bourgeoys*, précit. note 4; *Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, [2009] 2 R.C.S. 567.

51. V. notamment : *Commission des droits de la personne du Québec c. Emballages Polystar*, (1997) 28 C.H.R.R. D/76 (T.D.P.).

52. P. BOSSET, « La “crise” des accommodements raisonnables : regards d'un juriste sur le rapport Bouchard-Taylor », *Revue de droit parlementaire et politique*, n° 2, 2009, p. 323-347.

53. *Commission scolaire régionale de Chambly c. Bergevin*, [1994] 2 R.C.S. 525.

54. *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relation Commission) c. BCGSEU*, [1999] 3 R.C.S.

55. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE DU QUÉBEC, *Des droits pour tous et toutes. Les demandes d'accommodements raisonnables*, Fiche 4 : http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/DPT_AR-demandes.pdf [consulté le 18 juin 2018].

56. Nos italiques.

57. Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État, précit. note 1.

ans et de clarifier les critères qui doivent être considérés dans le traitement d'une demande d'accommodement raisonnable pour motifs religieux⁵⁸ ».

La ministre poursuit son propos en justifiant la démarche législative par les controverses suscitées par les mesures d'accommodements raisonnables, des controverses qu'elle juge plus associées à une méconnaissance du principe juridique qu'à de réels problèmes :

« Mais les demandes d'accommodement pour motifs religieux ont suscité, parfois en raison de la méconnaissance du contexte, beaucoup de controverse dans le passé et il est important d'encadrer et d'aider ceux et celles qui sont saisis d'une telle demande, de les aider, de les guider et de les accompagner sur le cadre d'analyse. Et donc à l'aide de la jurisprudence, qui a évolué, conforme, évidemment, aux enseignements de la charte, nous avons appliqué ces balises⁵⁹ ».

Le texte de loi procède donc essentiellement à une codification des limites (soit des contraintes excessives⁶⁰) aux accommodements raisonnables déjà garantie, comme nous l'avons rappelé en première partie, par la jurisprudence de la Cour suprême du Canada. Sans ajouter au droit, il s'inscrit plutôt dans une volonté politique de convaincre l'opinion publique d'une démarche proactive dans la gestion de ce qui est perçu comme un « problème » de nature religieuse.

2.2. LA RÉDUCTION DE LA NEUTRALITÉ DE L'ÉTAT AUX ENJEUX DE RÉGULATION DES EXPRESSIONS INDIVIDUELLES DES CROYANCES

Nombreuses sont les politiques de régulation de la diversité religieuse qui mériteraient d'être questionnées au regard du principe de laïcité de l'État

58. ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats de la Commission des institutions*, 41^e législature, 1^{re} session, Séance du mardi 15 août 2017 : Étude détaillée du projet de loi n° 62, précit. note 48.

59. *Ibid.*

60. En lien avec l'art. 11 de la loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État, les organismes doivent s'assurer que : (1) La demande résulte de l'application de l'article 10 de la Charte québécoise des droits et libertés ; (2) La demande est sérieuse ; (3) L'accommodement demandé respecte le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi que le droit de toute personne d'être traitée sans discrimination ; (4) L'accommodement demandé respecte le principe de la neutralité religieuse de l'État ; (5) L'accommodement est raisonnable, c'est-à-dire qu'il ne doit imposer aucune contrainte excessive et (6) Le demandeur de l'accommodement a participé à la recherche d'une solution raisonnable. À ce sujet, on peut consulter la note juridique publiée dans le *Bulletin d'information juridique des gestionnaires de cégep*, n° 5, mai-juin 2018, p. 2-5.

– et par extension de l’obligation de neutralité qui lui est impartie –, qu’il s’agisse des avantages fiscaux accordés aux organisations religieuses, des réglementations municipales de zonage applicables aux édifices culturels⁶¹, du soutien financier au patrimoine religieux, ou de l’offre de services en soins spirituels dans les institutions publiques. Très peu de débats se sont pourtant émancipés des seuls enjeux relatifs au port de vêtements ou symboles religieux. La mise en œuvre du cours d’Éthique et de culture religieuse dans les établissements d’enseignement primaire et secondaire⁶², tout comme la récitation de prières dans certaines institutions publiques ont certes fait l’objet d’importantes décisions de la Cour suprême⁶³ et de discussions dans la société civile ou sur des forums universitaires, sans pour autant parvenir à éclipser les enjeux liés au port du voile islamique, du kirpan, du sous-turban sikh... etc. qui continuent d’égrener la chronique.

C’est donc à la lumière des enjeux suscités par la visibilité des expressions individuelles des convictions religieuses dans la sphère publique que se tissent les principaux débats sur la laïcité depuis le milieu des années 2000. Dans ceux-ci, le port de symboles associés à des religions minoritaires apparaît inhabituel et bouscule les repères identitaires de bon nombre de citoyens, appelant parfois même à un réinvestissement symbolique des signes religieux associés à la majorité. Cette inquiétude s’alimente d’événements locaux et c’est paradoxalement la proximité – plus géographique que relationnelle – avec ce religieux « de l’étranger » qui entretient la représentation d’une menace à

61. On soulignera que cet enjeu a certes fait l’objet d’une importante décision de la Cour suprême du Canada relative au principe de neutralité de l’État, sans toutefois qu’elle ait été discutée et commentée dans le débat public, V. *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)*, précit. note 12. V. également S. AGRAWAL, « Balancing Human Planning with Human Rights: a Case Study », *Canadian Journal of Urban Research*, n° 1, 2014, p. 1-20; F. DEJEAN, « L’encadrement urbanistique des lieux de culte: le pouvoir local à l’épreuve de la diversité religieuse à travers l’exemple de Montréal », *L’information géographique*, n° 1, 2016, p. 130-155; D. KOUSSENS et F. DEJEAN, « Stratégies des groupes évangélistes face aux contraintes des réglementations des lieux de cultes au Québec et en France », *Studies in Religion/Sciences religieuses*, n° 1, 2013, p. 57-80.

62. Pour les termes du débat universitaire, V. notamment S. TREMBLAY, *École et religions: genèse du nouveau pari québécois (1996-2009)*, Montréal, Fides, 2010; G. LEROUX, *Différence et liberté: enjeux actuels de l’éducation au pluralisme*, Montréal, Boréal, 2016.

63. *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, précit. note 12; *S.L. c. Commission scolaire des Chênes*, précit. note 26; *École secondaire Loyola c. Québec (Procureur général)*, précit. note 26; D. KOUSSENS, « Symboles et rituels catholiques dans les institutions publiques québécoises: aspects juridiques, débats politiques et enjeux laïques », *Annuaire Droit et religions* 2012, p. 161-172; S. BERNATCHEZ et M.-P. ROBERT, « Canada: l’école peut enseigner la religion, mais le conseil municipal ne peut prier », art. cit.

des valeurs ou à une « identité commune »⁶⁴. Si de tels « incidents » s'avèrent particulièrement performants pour réduire les enjeux de laïcité et les exigences de neutralité à une question de visibilité du religieux, c'est parce qu'ils en ancrent les représentations au cœur même des réalités vécues des citoyens⁶⁵. En effet, ces représentations sociales sur la laïcité rejoignent plusieurs des intuitions pratiques (il est difficile de gérer certaines interactions de la vie quotidienne en contexte pluraliste) et théoriques (la laïcité est un outil permettant de surmonter cette difficulté) des citoyens. Elles acquièrent progressivement en autonomie pour mieux infléchir les modes de pensée individuels et collectifs et, de ce fait, (re)structurer les rapports sociétaux et politiques à la diversité religieuse. Autrement dit, ces représentations font écho aux expériences concrètes, heureuses ou malheureuses, que les citoyens font de la diversité⁶⁶.

C'est peut-être pour cette raison que les débats tenus à l'Assemblée nationale du Québec sur le projet de loi n° 62 ont moins porté sur des enjeux principiels⁶⁷ que sur des considérations pragmatiques, cela alors même qu'il s'agit là de la première affirmation législative au Québec du principe de neutralité de l'État : l'article 1^{er} de la loi procède en effet à sa codification « afin d'assurer à tous un traitement respectueux des droits et libertés qui leur sont reconnus, incluant la liberté de religion des membres du personnel des organismes publics⁶⁸ ». Les discussions qui s'engagent à l'Assemblée nationale du Québec se positionnent sur des enjeux très concrets liés aux conditions d'expression du religieux à partir de cas, parfois hypothétiques, tirés de la vie quotidienne⁶⁹ : refus d'un juif orthodoxe de se soumettre à l'examen du permis de conduire donné par une agente publique ; port du voile islamique par les gardiennes des centres publics de la petite enfance ; demande d'exemption du port du casque obligatoire prévu par le Code de la sécurité

64. Ce phénomène a alimenté les discussions évoquées plus haut sur la présence de symboles chrétiens dans les institutions publiques.

65. Nous reprenons ici une argumentation plus largement développée dans D. KOUSSENS, « Le théâtre de la laïcité », in D. HEIMPEL et S. TAHER (dir.), *Les défis du pluralisme. Regards croisés Europe – Amérique du Nord*, Montréal, Presses de l'Univ. de Montréal, 2018, p. 113-122.

66. *Ibid.*

67. Ces enjeux ne sont pas pour autant absents du débat législatif, mais ils n'y sont pas prépondérants.

68. Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État, précit. note 1.

69. V. en particulier les débats qui se sont tenus lors des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 62, séances du 18 oct. 2016 au 26 nov. 2016 : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-62-41-1.html> [consulté le 18 juin 2018].

routière par un sikh portant le sous-turban; demandes de salles de prières et de modification des dates d'examen par des étudiants juifs ou musulmans dans des universités, demandes de menus scolaires particuliers... etc.

Cette façon d'aborder le débat, à partir d'exemples concrets, est renforcée par le fait que le projet de loi indique que la neutralité est une obligation qui s'incarne dans le travail du fonctionnaire, le conformisme vestimentaire ne pouvant laisser présager de sa neutralité, ni le port d'un symbole religieux de sa partialité⁷⁰. L'article 4 précise ainsi que la neutralité s'impose au « personnel des organismes publics » et se traduit par « le devoir [...] d'agir, dans l'exercice de leurs fonctions, de façon à ne pas favoriser ni défavoriser une personne en raison de l'appartenance ou non de cette dernière à une religion, ni en raison de leurs propres convictions ou croyances religieuses ou de celles d'une personne en autorité ». Dans un tel contexte, les discussions situant le débat sur le plan des pratiques professionnelles sont également importantes, comme l'illustrent les nombreuses interventions en Commission des institutions de l'Assemblée nationale d'associations professionnelles (Associations des éducatrices en milieu familial du Québec; Association des garderies privées du Québec; Fédération des médecins spécialistes du Québec), syndicales (Centrale des syndicats du Québec; Confédération des syndicats nationaux; Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec; Fédération autonome de l'enseignement; Alliance des cadres de l'État) ou de représentants d'institutions publiques (Association des commissions scolaires anglophones du Québec; Fédération des commissions scolaires du Québec; Fédération des cégeps; Commission scolaire de Montréal).

Le débat déborde aussi fortement de la seule organisation des rapports de travail dans la fonction publique québécoise et des garanties de neutralité pouvant être apportées aux usagers des services publics, pour questionner l'obligation de neutralité pouvant être impartie à ces derniers. Suivant un mouvement entamé dès 2004 en France d'extension progressive d'une obligation de neutralité religieuse à certaines catégories d'usagers du service, la loi impose également que les usagers reçoivent toute prestation de service à visage découvert. L'une des dispositions phares, mais également des plus discutées et contestées de ce texte législatif interdit en effet le port du voile intégral par les employés de l'État, mais aussi par les usagers lorsqu'ils reçoivent une prestation de service public. L'article 10 de la loi dispose que :

70. On observe d'ailleurs ici à quel point le débat a souffert de multiples confusions, les discussions sur la nature de l'obligation de neutralité impartie aux fonctionnaires ayant été parsemées de multiples exemples qui parfois n'avaient rien à voir avec la fonction publique.

« Un membre du personnel d'un organisme doit exercer ses fonctions à visage découvert.

De même, une personne qui se présente pour recevoir un service par un membre du personnel visé au présent chapitre [soit le personnel des organismes publics] doit avoir le visage découvert lors de la prestation du service. »

À la lecture des travaux menés en commission parlementaire et des débats tenus à l'Assemblée nationale du Québec, cet article vise directement le port du voile intégral – les députés invoquant indistinctement et à de très multiples reprises, la burqa, le niqab et le tchador. Épiphénomène s'il en est, le port du voile intégral avait déjà trouvé depuis plusieurs années une existence du fait de son traitement médiatique. Désormais, la loi de 2017 valide juridiquement une telle existence. Mais plus encore, elle participe d'un processus qui construit le religieux comme problème à des fins politiquement stratégiques, processus que la politologue Nadia Marzouki a documenté dans d'autres contextes nationaux⁷¹. Non sans rappeler certains des arguments mobilisés en France lors de l'adoption de la loi du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, les principes d'application de la loi publiés par le ministère de la Justice le 24 octobre 2017 précisent ainsi que le texte vise notamment à garantir un principe de « qualité des communications entre les personnes », cet objectif s'inscrivant dans le respect « du bien-être général des citoyens du Québec⁷². »

Aujourd'hui contestée en partie devant la Cour supérieure du Québec, la loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État ne sera peut-être au final qu'une séquence de plus d'un long débat délétaire sur la laïcité. Mais, quelle que soit sa durée de vie, elle en aura été une séquence importante. Tout en ayant affirmé pour la première fois le principe de neutralité religieuse de l'État, elle a aussi, dans le même mouvement, ancré dans le droit positif des représentations culturalistes défavorables à une communauté religieuse, détournant par là même le principe qu'elle venait d'énoncer.

71. N. MARZOUKI, « Offense morale contre liberté religieuse. La controverse de *Ground Zero* », *Revue française de science politique* 2011, p. 839.

72. MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Principes d'application. Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements pour un motif religieux dans certains organismes*, 24 oct. 2017 : https://www.justice.gouv.qc.ca/fileadmin/user_upload/contenu/documents/Fr_francais_/centredoc/publications/ministere/dossiers/neutralite/PL62_Application_24OCT2017.pdf [consulté le 18 juin 2018].