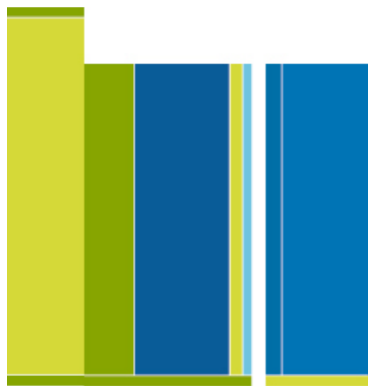




10 ANS APRÈS LA COMMISSION BOUCHARD-TAYLOR

Où en sont nos sociétés en
matière de gestion de la diversité
culturelle et religieuse?

Colloque international
et interdisciplinaire

DU 19 AU 21 OCTOBRE 2017

De neutralité, de laïcité,
de constitutionnalité et de conventionalité :
du *Rapport Bouchard-Taylor* à
la *Loi québécoise sur la neutralité religieuse*

DANIEL TURP

Professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université de Montréal

PLAN

INTRODUCTION

DE SUCCÈS OU D'ÉCHEC

I- DE NEUTRALITÉ ET DE LAÏCITÉ

II- DE CONSTITUTIONNALITÉ ET DE CONVENTIONALITÉ

CONCLUSION

DE CONSTITUTION ET DE CONSTITUANTE

INTRODUCTION

DE SUCCÈS OU D'ÉCHEC

La Commission Bouchard-Taylor : succès ou échec ?

- Le fait que 63%, ou deux-tiers des recommandations n'aient pas eu de suite représentent un réel échec, d'autant que les cinq recommandations prioritaires n'ont pas, pour l'essentiel, été mises en œuvre par les législatures et les gouvernements qui se sont succédés au Québec depuis le dépôt du rapport.
- Il est par ailleurs difficile de passer sous silence les échecs que représente également le refus de mettre en œuvre deux mesures concrètes du rapport Bouchard-Taylor :
 - 1) Le retrait du crucifix du mur de l'Assemblée nationale ;
 - 2) l'interdiction pour certains agents de l'État, et plus précisément les magistrats et procureurs de la Couronne, policiers, gardiens de prison, président et vice-présidents de l'Assemblée nationale » du port de signes religieux.

- Mais, la question sans doute plus importante, qui doit être imputé l'échec ? Ici, ce sont les gouvernement successifs du Québec qui doivent porter le fardeau, 10 ans après, de la non-exécution des recommandations du rapport Bouchard-Taylor.

Stéphane BAILLARGEON, Robert DUTRISAC et Lisa-Marie GERVAIS,

« Dix ans après Bouchard-Taylor, tant reste à faire-
Le bilan est tel que l'on peut parler de régression à certains égards »,
Le Devoir, 4 février 2017, p.A-1

I- DE NEUTRALITÉ ET DE LAÏCITÉ

- Enchâssement dans *Loi québécoise sur la neutralité religieuse* d'un devoir de neutralité :

Article I

I. La présente loi affirme la neutralité religieuse de l'État afin d'assurer à tous un traitement respectueux des droits et libertés qui leur ont été reconnus, incluant la liberté de religion des membres du personnel des organismes publics.

- Triomphe de la neutralité sur la laïcité, la laïcité comprenant, selon le rapport Bouchard Taylor, quatre grands principes, dont les finalités profondes étaient recherchés par la commission:

- l'égalité morale des personnes ou la reconnaissance de la valeur morale égale de chacune d'entre elles;
- la liberté de conscience et de religion;
- la neutralité de l'État à l'égard des religions;
- la séparation de l'Église et de l'État.

- Refus de faire un choix entre la laïcité « intégrale / rigide » et « souple/ ouverte »;

- Pourquoi un tel choix ? « Un espace public neutre, libre de contraintes, de pressions et de jugements de la part des pouvoirs publics en matière de spiritualité, tend au contraire à protéger la liberté et la dignité de chacun. De ce fait, la neutralité de l'espace public favorise la préservation et la promotion **du caractère multiculturel de la société canadienne** que consacre l'art. 27 de la Charte canadienne. Cet article implique que l'interprétation du devoir de neutralité de l'État se fait non seulement en conformité avec les objectifs de protection de la Charte canadienne, mais également dans un but de promotion et d'amélioration de la diversité » (*Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, [2015] 2 R.C.S. 3, à la p. 41, [74].

- Mais attention : « Une **réponse laïque** obligeant les témoins à laisser de côté leur religion à l'entrée de la salle d'audience est incompatible avec la jurisprudence et la tradition canadienne, et restreint la liberté de religion là où aucune limite n'est justifiable » (*R. c. N.S.*, [2012] 3 R.C.S. 726, à la p. 735 [2].

II- DE CONSTITUTIONNALITÉ ET DE CONVENTIONALITÉ

- La constitutionnalité de la majorité des dispositions de la *Loi québécoise sur la neutralité religieuse* ne devrait pas poser problème mais l'article 9, compris dans la Section II intitulée : « Services à visage découvert », porte atteinte à la liberté de religion garantie par l'article 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec et l'article 2 de la *Charte canadienne des droits et libertés* :

- Article 9

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 d'un organisme visé par le présent chapitre doit avoir le visage découvert lors de la prestation du service..

- Cet article 9, tant dans son premier paragraphe que son deuxième, ne devrait pas être considéré, en dernier ressort, par la Cour suprême du Canada, comme une disposition fixant la portée et aménageant l'exercice des libertés et droits fondamentaux en conformité avec l'article 9.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec ou restreignant, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique d'après l'article 1^{er} de la *Charte canadienne des droits et libertés*

- Problème de conventionalité, soit du respect des droits fondamentaux garantis dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* ainsi de la *Convention sur l'élimination des toutes les formes de discrimination raciale* et de la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*.

- Jurisprudence comprenant les constatations (*Hudoyberganova c. Ouzbékistan* (2004)) et observations générales nos 22, 27 et 34 du Comité des droits de l'homme déclarant l'interdiction du voile intégral contraire au droit international. Mais, en sens contraire, les arrêts la Cour européenne des droits de l'homme (*S.A.S. c. France* (1^{er} juillet 2014) (voir extraits en annexe 2 ci-après) et *Dakir c. Belgique/Belcaemi* et *Oussar c. Belgique* (11 juillet 2017)).

CONCLUSION

DE CONSTITUTION ET DE CONSTITUANTE

- À la veille du dépôt du rapport de la Commission Bouchard-Taylor, le chef de l'Opposition officielle d'alors, le député de Rivière-du-Loup Mario Dumont, avait évoqué la question d'une constitution québécoise en affirmant que « si le rapport Bouchard-Taylor, avait été un rapport riche, que ses recommandations étaient solides- les prochains jours nous le diront – mais que ça pourrait même servir de base à l'élaboration d'une constitution québécoise [...];
- Dix ans plus tard, je suis convaincu, autant que je l'étais à cette époque, où j'avais d'ailleurs déposé un projet de *Constitution québécoise* (Projet de loi n° 191) contenant une disposition prévoyant que « [l]e Québec garantit la laïcité de ses institutions publiques », que le débat sur cette laïcité de ces institutions, mais aussi dans toutes ses autres déclinaisons, demeure inachevé et doit se poursuivre;
- Et c'est au sein d'une Assemblée constituante du Québec qu'un tel débat devrait avoir lieu et que devrait être élaborée une première *Constitution québécoise* enchâssant le principe de laïcité dans loi fondamentale susceptible de devenir, pour reprendre les propos de mon estimé collègue et patriote constitutionnel Jacques-Yvan Morin, un compendium des valeurs du milieu, instrument pédagogique au service de l'éducation socio-politique [...], une Constitution “ vivante ”, qui en serait certes le miroir, mais aussi le portrait idéal ».

ANNEXE I

*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
(Projet de loi n° 62)*

SECTION II

SERVICES À VISAGE DÉCOUVERT

Article 9

Un membre du personnel d'un organisme doit exercer ses fonctions à visage découvert, *sauf s'il est tenu de le couvrir, notamment en raison de ses conditions de travail ou des exigences propres à ses fonctions ou à l'exécution de certaines tâches.*

De même, une personne à qui est fourni un service par un membre du personnel d'un organisme doit avoir le visage découvert lors de la prestation du service.

Un accommodement qui implique un aménagement à l'une ou l'autre de ces règles est possible mais doit être refusé si, compte tenu du contexte, des motifs portant sur la sécurité, l'identification ou le niveau de communication requis le justifient.

***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,
Recueil des lois et règlements du Québec [RLRQ], 2017, c. 19***

Article 9

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 d'un organisme visé par le présent chapitre doit avoir le visage découvert lors de la prestation du service.

ANNEXE 2

S.A.S. c. France,
Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 1^{er} juillet 2014
(Extraits)

121. [L]a Cour estime [...] que, dans certaines conditions, ce que le Gouvernement qualifie de « respect des exigences minimales de la vie en société » – le « vivre ensemble », dans l'exposé des motifs du projet de loi (paragraphe 25 ci-dessus) – peut se rattacher au but légitime que constitue la « protection des droits et libertés d'autrui ».

122. La Cour prend en compte le fait que l'État défendeur considère que le visage joue un rôle important dans l'interaction sociale. Elle peut comprendre le point de vue selon lequel les personnes qui se trouvent dans les lieux ouverts à tous souhaitent que ne s'y développent pas des pratiques ou des attitudes mettant fondamentalement en cause la possibilité de relations interpersonnelles ouvertes qui, en vertu d'un consensus établi, est un élément indispensable à la vie collective au sein de la société considérée. La Cour peut donc admettre que la clôture qu'oppose aux autres le voile cachant le visage soit perçue par l'État défendeur comme portant atteinte au droit d'autrui d'évoluer dans un espace de sociabilité facilitant la vie ensemble. Cela étant, la flexibilité de la notion de « vivre ensemble » et le risque d'excès qui en découle commandent que la Cour procède à un examen attentif de la nécessité de la restriction contestée. [...]

140. Il faut encore examiner ce qu'il en est au regard de l'autre but que la Cour a jugé légitime : le souci de répondre aux exigences minimales de la vie en société comme élément de la « protection des droits et libertés d'autrui » (paragraphe 121-122 ci-dessus).

141. La Cour observe qu'il s'agit là d'un objectif auquel les autorités ont accordé beaucoup de poids. Cela ressort notamment de l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi, qui indique que, « si la dissimulation volontaire et systématique du visage pose problème, c'est parce qu'elle est tout simplement contraire aux exigences fondamentales du « vivre ensemble » dans la société française » et que « la dissimulation systématique du visage dans l'espace public, contraire à l'idéal de fraternité, ne satisfait pas (...) à l'exigence minimale de civilité nécessaire à la relation sociale » (paragraphe 25 ci-dessus). Or il entre assurément dans les fonctions de l'État de garantir les conditions permettant aux individus de vivre ensemble dans leur diversité. Par ailleurs, la Cour peut accepter qu'un État juge essentiel d'accorder dans ce cadre une importance particulière à l'interaction entre les individus et qu'il considère qu'elle se trouve altérée par le fait que certains dissimulent leur visage dans l'espace public (paragraphe 122 ci-dessus).

De neutralité, de laïcité, de constitutionnalité et de conventionalité :
du *Rapport Bouchard-Taylor* à la *Loi québécoise sur la neutralité religieuse*

ANNEXE 2 (suite)

S.A.S. c. *France*,
Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 1^{er} juillet 2014

(Extraits)

142. En conséquence, la Cour estime que l'interdiction litigieuse peut être considérée comme justifiée dans son principe dans la seule mesure où elle vise à garantir les conditions du « vivre ensemble ».

143. Il reste à vérifier si cette interdiction est proportionnée par rapport à ce but.

144. Certains des arguments développés par la requérante et les organisations non gouvernementales intervenantes méritent une attention particulière.

145. Ainsi, il est vrai que le nombre de femmes concernées est faible. Il ressort en effet du rapport « sur la pratique du port du voile intégral sur le territoire national », préparé par la mission d'information de l'Assemblée nationale et déposé le 26 janvier 2010, qu'environ 1 900 femmes portaient le voile islamique intégral en France à la fin de l'année 2009, dont environ 270 se trouvaient dans les collectivités d'outre-mer (paragraphe 16 ci-dessus). Ce nombre est de faible ampleur au regard des quelques 65 millions d'habitants que compte la France et du nombre de musulmans qui y vivent. Il peut donc sembler démesuré de répondre à une telle situation par une loi d'interdiction générale. [...]

154. Or, dans un tel cas de figure, la Cour se doit de faire preuve de réserve dans l'exercice de son contrôle de conventionalité dès lors qu'il la conduit à évaluer un arbitrage effectué selon des modalités démocratiques au sein de la société en cause. Elle a du reste déjà rappelé que, lorsque des questions de politique générale sont en jeu, sur lesquelles de profondes divergences peuvent raisonnablement exister dans un État démocratique, a lieu d'accorder une importance particulière au rôle du décideur national (paragraphe 129 ci-dessus).

155. En d'autres termes, la France disposait en l'espèce d'une ample marge d'appréciation.

157. En conséquence, notamment au regard de l'ampleur de la marge d'appréciation dont disposait l'État défendeur en l'espèce, la Cour conclut que l'interdiction que pose la loi du 11 octobre 2010 peut passer pour proportionnée au but poursuivi, à savoir la préservation des conditions du « vivre ensemble » en tant qu'élément de la « protection des droits et libertés d'autrui ».

158. La restriction litigieuse peut donc passer pour « nécessaire », « dans une société démocratique ». Cette conclusion vaut au regard de l'article 8 de la Convention comme de l'article 9.

159. Partant, il n'y a eu violation ni de l'article 8 ni de l'article 9 de la Convention.

« Le coup de crayon de Pascal » *Le Devoir*, 20 octobre 2017, p.A-6

