

Recherches sociographiques



Laïcité et valeurs dans l'économie du projet de loi n° 60 Charte des valeurs

Secular values in Bill 60 Charter of Values

Pauline Côté et Félix Mathieu

Volume 57, numéro 2-3, mai-décembre 2016

Les terrains de la laïcité au Québec

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1038433ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1038433ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Département de sociologie, Faculté des sciences sociales, Université Laval

ISSN

0034-1282 (imprimé)

1705-6225 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Côté, P. & Mathieu, F. (2016). Laïcité et valeurs dans l'économie du projet de loi n° 60 Charte des valeurs. *Recherches sociographiques*, 57(2-3), 379–425. <https://doi.org/10.7202/1038433ar>

Résumé de l'article

Le dépôt du projet de loi n° 60, communément appelé *Charte des valeurs*, a mobilisé l'attention des médias, de la classe politique, des groupes d'intéressés et du grand public sur un ensemble de questions à la fois difficiles, complexes et sensibles. Comment rendre compte de l'initiative? Comment la laïcité s'est-elle imposée comme un objet d'action publique? Qu'est-ce qui l'a élevée au rang de valeur? Dans un premier temps, l'analyse lexicale et de contenu de l'objet « laïcité », au projet de loi, révèle le cadrage de l'enjeu à débattre du point de vue gouvernemental. À la lumière du processus de mise à l'ordre du jour, l'enquête remonte aux sources de cette configuration symbolique singulière. Il en ressort notamment des interventions stratégiques du côté de l'offre politique, partisane et gouvernementale.



LAÏCITÉ ET VALEURS DANS L'ÉCONOMIE DU PROJET DE LOI N° 60 CHARTE DES VALEURS

Pauline CÔTÉ et Félix MATHIEU

Le dépôt du projet de loi n° 60, communément appelé *Charte des valeurs*, a mobilisé l'attention des médias, de la classe politique, des groupes d'intéressés et du grand public sur un ensemble de questions à la fois difficiles, complexes et sensibles. Comment rendre compte de l'initiative? Comment la laïcité s'est-elle imposée comme un objet d'action publique? Qu'est-ce qui l'a élevée au rang de valeur? Dans un premier temps, l'analyse lexicale et de contenu de l'objet « laïcité », au projet de loi, révèle le cadrage de l'enjeu à débattre du point de vue gouvernemental. À la lumière du processus de mise à l'ordre du jour, l'enquête remonte aux sources de cette configuration symbolique singulière. Il en ressort notamment des interventions stratégiques du côté de l'offre politique, partisane et gouvernementale.

Mots-clés : mise à l'ordre du jour, projet de loi n° 60 Charte des valeurs, offre politique, processus politique, laïcité, religion, valeurs

D'août 2013 jusqu'au scrutin du 7 avril 2014 déclenché par la première ministre Pauline Marois, cheffe du Parti Québécois, l'élaboration et le dépôt du projet de loi n° 60, intitulé *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*, ont fait en sorte que l'attention des médias, de la classe politique, des groupes d'intéressés et du grand public s'est mobilisée sur un ensemble de questions à la fois difficiles, complexes et sensibles¹. Comment

1. Les auteurs souhaitent remercier David Koussens, de même que les évaluateurs de la revue *Recherches Sociographiques* pour leurs suggestions, commentaires et critiques qui, nous l'espérons, auront contribué à améliorer la qualité du présent article. Félix Mathieu aimerait également remercier le Fond de recherche du Québec, Société et Culture (FRQSC) pour son soutien financier.

rendre compte de l'initiative du gouvernement de procéder au dépôt du projet de loi n° 60? Comment la laïcité s'est-elle imposée comme un objet d'action publique? Qu'est-ce qui l'a élevée au rang de valeur?

Notre réflexion porte sur un objet en apparence simple de la vie politique courante, les politiques publiques. Placées sous la loupe des médias, l'institution législative et la récurrence des activités partisanes confèrent aux politiques publiques le statut d'évidence du sens commun. Volonté d'agir ou de ne pas agir, stratégies, manœuvres constituent autant de données naturelles de l'histoire des politiques publiques. Rien n'est moins sûr du point de vue des politologues et des sociologues politiques. Pour paraphraser Pierre Bourdieu, les politiques publiques sont et demeurent, à leurs yeux, un objet conquis, construit, constaté. C'est à la recherche de régularités et aux tentatives systématiques de mise en cohérence de l'action gouvernementale que les politologues doivent, en particulier, la mise en évidence de quelques principes logiques qui font sens avec et par-delà ce qu'en font les protagonistes. L'objet « politique publique » lie entre eux et met en forme l'énoncé d'engagements électoraux, l'exercice de mandats, l'élaboration d'orientations, de lois, l'influence et la prise de décision publique dans des secteurs d'activités ou sur des problèmes et enjeux ciblés. Sous une acception large ou étroite, le concept de politique publique en est venu à désigner un phénomène – l'action gouvernementale – appréhendé en tant que processus.

Dans une perspective plus large, privilégiée par des auteurs se réclamant de la sociologie politique et de l'action publique, les politiques publiques constituent une dimension clé de l'exercice du pouvoir et de sa représentation. L'objet « politique publique » est appréhendé en tant que défi de formulation visant soit la mise en avant – ou en relief – de problèmes, soit la publicisation d'enjeux dans le but d'interpeller les pouvoirs publics. L'attention se porte en amont du processus des politiques, si l'on peut dire, au point d'invocation d'une responsabilité collective de la part des acteurs publics (PADIOLEAU, 1982, p. 32; THEONIG, 1998, p. 303-306, HASSENTEUFEL, 2011, p. 44).

C'est un examen approfondi de cette portion délimitée du phénomène, au point d'invocation de la responsabilité et à rebours de l'action politique, qu'entreprend la présente contribution. D'un point de vue formel, ce segment correspond à la mise à l'ordre du jour, à l'initiation d'une activité « [...] par l'instance (présidence, conseil des ministres, comité exécutif d'un ministère, etc.) habilitée à décider officiellement s'il y a un problème public dans une situation » (LEMIEUX, 2009, p. 22). Mise à l'ordre du jour ou, selon la perspective adoptée, fin de l'émergence d'un problème ou enjeu. Dans les termes du processus des politiques, l'interrogation initiale se reformule ainsi : une question x est portée à l'ordre du jour du débat public sous divers motifs, circonstances et causes. Pourquoi et comment s'impose-t-il de traiter de tel enjeu? De quel ordonnancement fait-il partie?

En l'occurrence, le projet de loi n° 60 fournit un cas intéressant pour l'étude des processus politiques, ce sous deux angles privilégiés : l'inscription d'un problème à l'ordre du jour de l'action gouvernementale et la dynamique d'enjeu (BAUMGARTNER, JONES et MORTENSEN, 2014, p. 87-89). Tel que configuré dans le projet de loi n° 60, l'objet laïcité participe d'un enjeu inédit. Après avoir présenté le cadre méthodologique et analytique servant d'ancrage à notre étude et exposé le contexte

qui a fait du projet de loi n° 60 une priorité gouvernementale avant de « mourir au feuillet » lors du déclenchement des élections en février 2013, nous nous attacherons dans un premier temps à élucider cet enjeu au moyen d'une analyse de contenu du projet de loi. Nous remonterons ensuite le fil de l'enjeu laïcité dans la liste des priorités (des partis politiques) et notamment dans la dynamique interpartisanne ou « interagenda », dans le but d'en retracer les transformations, emprunts et hybridations successives. Enfin, l'ensemble de l'ordre du jour institutionnel sera examiné afin d'identifier les sources de la notion de laïcité telle qu'élaborée dans le projet de loi et l'origine probable de l'initiative du projet lui-même.

LA LAÏCITÉ EN TANT QUE NORME ET OBJET DE POLITIQUE PUBLIQUE

Les questions soulevées par l'initiative du projet de loi n° 60 sont au cœur de la problématique des politiques publiques. En tant que phénomène à analyser, une politique est délimitée, circonscrite en fonction d'un objet désigné d'action et d'intervention publique. Le processus des politiques renvoie à un ensemble d'institutions, d'organisations et d'acteurs occupés à prendre des décisions dont ils seront redevables (LEMIEUX, 2009, p. 22-23). En vertu de cette logique, le pouvoir politique, pour ce qu'il peut contrôler, s'exprime fortement par sa mainmise sur l'ordre du jour de l'action gouvernementale. Autrement dit, il se manifeste par sa capacité d'y faire entrer certaines notions, et d'en exclure d'emblée² d'autres qui relèvent du lexique des adversaires, ou encore d'écarter des options préalables qui, de son point de vue, pourraient le rendre vulnérable et entamer sa marge de manœuvre. De même, et quel qu'en soit le résultat, une initiative gouvernementale renvoie à un choix politique destiné à s'appropriier un objet et à le faire éventuellement figurer dans une loi (DEARING et ROGERS, 1996, p. 72).

Il faut tout d'abord faire une distinction entre deux approches possibles de la laïcité, l'une axée sur la sociologie historique (MILOT, 2002; BAUBÉROT et MILOT, 2011), et l'autre portant sur la régulation étatique des religions (CÔTÉ, 2001, 2003; CÔTÉ et GUNN, 2006). Fondée sur le postulat d'un processus graduel d'émancipation du politique et du juridique par rapport au religieux, la première confère à la laïcité le statut d'analyste privilégié des rapports entre société et institution religieuse, entre l'État et les Églises. Pour la seconde approche, l'analyste privilégié de la comparaison entre les pays de tradition démocratique est le traitement accordé par l'État aux minorités religieuses impopulaires, non protégées et non conformistes. La laïcité y est appréhendée en tant qu'une modalité particulière du règlement de la question religieuse. Elle est l'expression datée et située d'un clivage (Église/État) ayant mené, dans certains cas, à l'adoption de dispositions législatives et constitutionnelles expresses. Elle n'est pas synonyme de séparation de l'Église et de l'État (Fox, 2007) et représente une des trajectoires de la neutralité (AMIRAUX et KOUSSENS, 2014). La première approche relève de l'histoire des idées et de la sociologie critique; la seconde, de la comparaison des régimes politiques. La première s'attend à trouver des dispositions formulées en termes de rapports Églises-État; à défaut, elle conclura

2. Nous paraphrasons la célèbre formule de SCHATTSCHEIDER (1960, p. 71) : « *Some issues are organized into politics while others are organized out* ».

au « mutisme constitutionnel » sur le sujet (BAUBÉROT dans MILOT, 2002, p. 9). La seconde approche voit dans les dispositions formulées, dans leur variété, de même que dans l'interprétation qui en est faite l'expression de préférences publiques non limitées au cadre des rapports Églises-État (CÔTÉ, 1999). Soit le débat politique et la décision publique se sont opérés sur d'autres bases, soit le terme « laïcité » fut envisagé et écarté, soit encore il fit l'objet de débats et fut adopté sous un libellé ou une forme qui permit d'en arriver à une décision politique³.

Un exemple concret d'élaboration de la norme servira à mettre en relief ces différences de perspective. Au plan formel, les dispositions à valeur constitutionnelle relatives à la laïcité interviennent, en France, au Préambule de la Constitution du 2 octobre 1946, entérinée par référendum le 13 du mois précédent. Elles évoquent de manière dramatique, au premier alinéa, le contexte dans lequel elles s'inscrivent : « Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, *sans distinction de race, de religion ni de croyance*, possède des droits inaliénables et sacrés [...] » (l'italique est de nous). Comme suite à l'énoncé de cette intention originaire concernant le traitement de la question religieuse, la politique des clivages et des partis s'exerça à fond autour du libellé de l'alinéa 13, d'où une conclusion en des termes – « L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État » – qui relancent le jeu et seront repris et incorporés sous l'Article premier de la Constitution de la V^e République : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale »⁴.

L'accent mis par la première approche sur le temps long et sur les continuités, plutôt que sur les textes fondateurs et les ruptures marquantes de l'époque contemporaine, joue sans doute également un rôle dans l'appréciation du débat actuel entourant la laïcité, quoique tous s'entendent à reconnaître le fait que ce dernier pâtit de l'interférence des controverses portant sur l'immigration et la sécurité.

Les normes sont votées par le pouvoir législatif, mises en œuvre par le pouvoir exécutif (normes d'application) et interprétées par le pouvoir judiciaire. En tant que norme constitutionnelle, la laïcité est l'exception plutôt que la règle dans les pays occidentaux. En droit interne, la norme de laïcité est inexistante. La plupart, sinon la totalité, des attributs conférés à la laïcité dans le cadre du projet

3. Incidemment, compte tenu de l'intensité du processus de négociation et de compromis sur les termes devant figurer dans une loi en vue de l'obtention des accords nécessaires à son cheminement et à son adoption, il est difficile d'admettre qu'une norme, *a fortiori* une norme fondamentale, soit sise en creux d'un « silence terminologique » (MILOT, 2002, p. 16), qui plus est, appelé à supplanter les dispositions effectivement adoptées.

4. « Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances [...] ». Nous tenons à remercier Mathilde Philip-Gay d'avoir porté à notre attention la divergence d'interprétation de la laïcité entre spécialistes selon qu'ils mettent en exergue la continuité et la *Loi de séparation* ou les fractures imputables à la colonisation, à la deuxième guerre et à la décolonisation. Au sujet du débat d'immédiat après-guerre consulter GUGLIELMI, 1996 et IERSHEIM, 2005.

de loi n° 60 – neutralité, séparation – font partie intégrante des normes constitutionnelles en vigueur dans plusieurs pays, dont les États-Unis et le Canada (Fox, 2006, 2007), sans être dérivés d’une norme de laïcité (LAMPRON, 2014). Pour ce qui est de la France, des juristes et comparatistes s’intéressant à l’histoire politique reprennent à nouveaux frais la genèse et l’interprétation de la norme de laïcité. Ils remettent en cause l’évidence du lien tissé, d’une part, entre la séparation et la laïcité, et d’autre part, entre la neutralité et l’invisibilité de la religion dans l’espace public (KOUSSENS et AMIRAUX, 2014; PHILIP-GAY, 2015).

LE PROCESSUS DES POLITIQUES PUBLIQUES

Comment expliquer l’émergence de l’enjeu de la laïcité sous le gouvernement Marois? Quelles sont les sources d’élaboration de l’objet laïcité ainsi promu? Une perspective largement accréditée et objectivée du processus des politiques inscrit l’activité gouvernementale au cœur de la régulation des affaires publiques. Pour une part, ces affaires constitueraient des problèmes en traitement alors que, concurremment, se profilent des problèmes en émergence par la voie d’affaires qui sont comme en attente de statut. Les divers acteurs politiques bataillent pour attirer l’attention des élus et des décideurs et obtenir une forme ou une autre d’intervention gouvernementale⁵. Pour ce qui est de la gouverner, « [l]es tentatives de régulation sont constamment alimentées par de l’information nouvelle qui entraîne de nouvelles interventions sur les affaires publiques » (LEMIEUX, 2009, p. 19). Trois processus concurrents et reliés entre eux par des activités concrètes contribuent à la régulation des affaires publiques et concourent à la réalisation des politiques publiques : l’émergence, la formulation et la mise en œuvre. Le processus d’émergence s’enclenche avec la prise en charge de problèmes publics par le système politique,

[...] en vue de les soumettre à des normes qui présideront à la régulation. *Si cela arrive*, il y a mise à l’ordre du jour gouvernemental de problèmes qui étaient ou non à l’ordre du jour public. Le processus de formulation se déroule dans le système politique et consiste à formuler des mesures qui pourront être appliquées aux situations à réguler dans l’environnement externe ou dans l’environnement interne (LEMIEUX, 2009, p. 21, italique ajoutée).

Que « cela arrive » dépend notamment de la capacité d’un acteur politique à percevoir, donner corps à et se faire l’écho d’un malaise ou d’une tension générée dans l’opinion ou auprès de certains publics par tel événement ou situation. Cela est enclenché par une prise en charge sur fond d’une conjoncture réelle ou appréhendée. La prise en charge renvoie au travail politique de base – efforts de politisation sur

5. « Nous dirons que les problèmes qui sont perçus comme des affaires publiques concernent d’une façon ou d’une autre la distribution des ressources entre les acteurs d’une même société ou de plus d’une société, qu’il s’agisse de la quantité de ces ressources ou de leur répartition. De plus, pour qu’il y ait affaire publique, il faut que des problèmes consistant dans des écarts entre des situations et des normes dans la distribution des ressources soient perçus par des acteurs politiques, et que l’intervention du gouvernement soit exigée » (LEMIEUX, 2009, p. 19).

enjeux, paris d'appropriation, de formulation et de sélection de thèmes – à l'effet escompté d'accroître son audience, son capital politique et, pour ce qui a trait des partis, son capital électoral (GARRAUD, 1990, p. 30). Cela débouche enfin sur la mise à l'ordre du jour. À ces points de jonction s'inscrit la mesure à l'étude. Le projet de loi n° 60, même resté à l'état d'initiative, est potentiellement riche d'enseignements sur les possibilités et les limites de la régulation gouvernementale.

Ordre du jour et liste de priorités

Néanmoins, le phénomène à décrire et que nous espérons contribuer à élucider est davantage circonscrit et évolutif : pourquoi et comment s'impose-t-il à un gouvernement de traiter de la question x à un moment donné, et ce faisant, de choisir telle approche, telle voie de règlement ou de solution? BAUMGARTNER et JONES (1993, p. 31) furent parmi les instigateurs et les principaux promoteurs d'une théorie du *policy-making* et de la reconnaissance de priorités axée sur la fluctuation de l'attention relative portée à l'un ou l'autre enjeu, l'image de cet enjeu et le statut de priorité⁶ d'un problème porté à l'ordre du jour de l'action d'un gouvernement⁷. En amont et autour du processus législatif, ces travaux ciblent les choix, contraintes et opportunités d'action du gouvernement en tant qu'il constitue l'un des pouvoirs publics entretenant un rapport structuré avec le pouvoir législatif et judiciaire. Le concept d'« agenda de politique » (*policy agenda*; aussi *public agenda* ou *government agenda*) en constitue le cœur. Processuelle, à l'instar de la précédente, cette approche s'intéresse aux enjeux et au déroulement du processus décisionnel public dans divers secteurs, tout autant qu'au résultat des activités. En partie sous l'inspiration des schèmes de l'interactionnisme symbolique, du constructivisme et de la théorie des conflits, des chercheurs de langue française notamment regroupés autour d'un programme dénommé l'État au concret ont fait passer dans l'usage un vocabulaire et des formulations appliquées dès lors à l'étude de la lutte pour la reconnaissance d'un donné problème par les autorités. La « perception d'un écart entre ce qui est et ce qui devrait être », la « découverte d'un problème », la « définition d'une situation comme problématique », les « procédures d'étiquetage qui [...] qualifient [un problème] comme relevant de la sphère de compétence des autorités publiques » (PADIOLEAU, 1982, p. 24-25) sont devenues des catégories de l'appréhension fine des processus cognitifs de l'interaction ordinaire en société politique. Au cœur de la société politique, figurée à l'instar d'une scène, les protagonistes étaient désignés au titre d'« entrepreneurs de l'agenda politique ». Ces derniers étaient divisés en deux groupes, soit la classe des élites établies (partis politiques, syndicats, administrations) et le secteur des mouvements sociaux (PADIOLEAU, 1982, p. 36-37). Axée sur les acteurs sociaux, l'analyse en référait également à la « carrière d'une controverse »

6. Gain ou perte d'importance relative.

7. Le raisonnement sous-jacent repris de COBB et ELDER (1972), ELDER et COBB (1983), et poursuivi par ROCHFORD et COBB (1994), étant que les enjeux importent puisqu'ils peuvent conférer un avantage ou constituer une opportunité politique. Plusieurs des travaux pionniers se rapportant au cadrage des enjeux ont pour origine la sociologie des problèmes sociaux et de la déviance et privilégient les processus de mobilisation.

pour marquer la part de contingence inhérente à l'agenda social. Les phases d'émergence, de spécification, de diffusion d'un problème et d'« inscription sur l'agenda politique » vinrent scander la carrière d'un problème (PADIOLEAU, 1982, p. 31-32).

En contrepoint de l'étude des politiques publiques centrée d'un côté sur la prise de décision politique, de l'autre sur l'agenda législatif formel avec les notions de cycle, de courants et de processus aboutis (LEMIEUX, 1991; 1995), le propos visait à ressortir l'aspect construit de l'agenda par la voie d'une focalisation sur « [...] l'émergence d'enjeux pour l'action gouvernementale » (LECA et THOENIG, 1985 dans GARRAUD, 1990, p. 17).

Le concept d'agenda désigne l'ensemble des questions – hiérarchisées selon leur importance et leur degré de priorité – inscrites à l'ordre du jour d'un traitement public à un moment donné. Ainsi, un objet est désigné aux fins d'intervention dans un domaine de régulation délimité, ou du moins circonscrit et entrant en interaction avec d'autres objets. L'agenda de politique représente un instantané de ce qui est par ailleurs en mouvement. Le concept de « mise à l'agenda » (*agenda-setting*) a été proposé pour traduire ce mouvement. La lutte politique est marquée par une vive concurrence pour attirer, retenir et conserver l'attention des médias, de l'opinion et des décideurs publics.

La sélection, la formulation, la communication des enjeux ou objets à traiter en priorité par chacun, en bref la mise à l'ordre du jour des priorités, comportent un aspect tout à la fois stratégique, programmatique, et prospectif. L'enjeu doit pouvoir attirer l'attention du ou des publics ciblés, mobiliser les troupes partisans, en plus d'être perçu par les principaux protagonistes en tant qu'objet légitime de l'action publique. Les notions de cadre et de cadrage (*de frame et framing*, d'après Goffman, 1971, SNOW *et al*, 1986) en sont venues à désigner des processus d'attribution de sens et d'interprétation des objets d'une manière appropriée aux circonstances ou requise par l'interaction. Appliquées à la mobilisation des militants et de l'opinion publique, elles ont rapidement traversé la frontière linguistique nord-américaine via l'étude des mouvements sociaux, de l'allocation de ressources symboliques dans les politiques publiques (BRETON, 1984; CÔTÉ, 1999, 2001) et de la communication politique (HALLAHAN, 2001, p. 34-43). Depuis JEON et HAIDER-MARKEL (2001), notamment, le tracé de la définition des problèmes, des cadres ou de la qualification des enjeux est un incontournable de l'analyse de l'agenda politique.

L'enjeu et la dynamique d'enjeux

Dans le cadre du processus délibératif, on en est venu à désigner comme enjeu une question ou un problème social dont des parties en concurrence, en conflit ou en désaccord conviennent de traiter (DEARING et ROGERS, 1996, p. 3). Le choix de promouvoir tel ou tel enjeu et de l'inclure dans la liste des priorités serait le fruit d'un pari ou d'un calcul portant sur une anticipation de gains, une minimisation des pertes, la quête ou le maintien de sa crédibilité ou de sa légitimité.

Les acteurs et les arènes

Le jeu politique ou institutionnel public est structuré autour de la présence d'arènes qui se trouvent en rapport déterminé les unes par rapport aux autres (HILGARTNER et BOSK, 1988). Au sein de chacune s'établirait une priorisation des

problèmes à traiter. Diverses catégories d'arènes ont ainsi été identifiées, dans le but notamment d'établir le sens de la relation de pouvoir ou d'influence existant entre elles, et en prenant en compte la perception de tel ou tel problème en tant que requérant en priorité une attention publique⁸. Chacune des parties prenantes ou intéressées au débat politique ou à la décision publique voit à mettre en forme les questions, à cibler les enjeux ou à ordonner ses priorités à un moment donné (GARRAUD, 1990, p. 27).

La dynamique interagenda

L'expression utilisée pour traduire ce mouvement est celle de « dynamique interagenda ». L'expression est passée dans l'usage pour désigner ce mouvement. Dans l'acception que nous lui donnons, elle capte ce qui se rapproche le plus d'une logique descriptive d'ensemble. Une nomenclature utile regroupe en l'occurrence les différents agendas composant l'agenda institutionnel ou public, distingués selon le type de pouvoir auquel ils correspondent : agenda gouvernemental, agenda de l'administration publique (*pouvoir exécutif*); agenda parlementaire, agendas partisans (partis politiques), agenda du public (opinion publique) ou des publics (médiations sociales, groupes d'intéressés) (*pouvoir législatif*); agenda judiciaire (révision) (*pouvoir judiciaire*). Une autre nomenclature, relevant de la théorie des choix politiques (régulation des propositions, formulation des alternatives et étiquetage des options politiques), est axée sur l'« agenda de politique ». Dans cette nomenclature, le *policy agenda* se trouve alimenté en amont par les partis politiques, façonné par le mandat, centré sur l'exercice du pouvoir gouvernemental dont la direction ou les préférences sont conditionnées par l'opposition, tout en tenant compte de la dynamique des élections (SNIDERMAN et LEVENDUSKY, 2007). Ainsi définies, les notions d'arène et d'agenda serviront à la fois d'horizon et d'ancrage pour une description que nous espérons rigoureuse, sinon exhaustive, de la trajectoire de l'objet d'intervention publique à l'étude⁹.

En l'occurrence, cet article entreprend l'étude d'une intervention gouvernementale, ou plus précisément celle de l'initiation d'un projet de loi. Selon la théorie dite du mandat, en régime démocratique, ce type d'objet ou de politique découle logiquement et chronologiquement d'un engagement électoral (PÉTRY, 2002, p. 10-12). Les partis politiques font connaître leurs orientations, propositions et engagements par le biais d'un programme, l'arbitrage et le partage entre ces éléments s'effectuant dans le cadre d'une compétition électorale. Cependant, en cas de victoire électorale, la nature même du mandat conféré sur cette base pose aux spécialistes des défis d'ordre analytique¹⁰, sans parler des diverses approches et

8. Voir l'ouvrage de HASSENTEUFEL (2011, p. 43-63) pour une synthèse et discussion des divers courants d'analyse. Les acteurs et les institutions y sont théorisés et mis en relief comme autant de publics, passifs ou actifs, concernés ou intéressés par le jeu politique à des degrés divers (DEARING et ROGERS, 1996, p. 54-55).

9. La couverture et le traitement médiatique d'une part, le suivi de l'opinion publique, d'autre part, sont des indicateurs utiles dont la prise en compte, considérant les questions de recherche, n'est toutefois pas jugée essentielle à ce stade.

10. À titre d'exemple, s'agit-il d'un mandat programmatique? D'un mandat de gouverner?

mesures possibles de l'adéquation entre les engagements et les réalisations (PÉTRY, BÉLANGER et IMBEAU, 2006, p. 3-4). Bien que notre enquête porte sur un projet de loi non abouti plutôt que sur une réalisation gouvernementale, elle relève d'une semblable démarche de regroupement et de comparaison entre diverses traces et sources à l'appui d'une même initiative. L'étude puisera en outre à la riche base textuelle des enquêtes consacrées aux préoccupations politiques des partis, plus particulièrement aux bilans de réalisation des engagements électoraux.

La carrière de la laïcité sous le gouvernement Marois

Les contours et le contenu de la notion de laïcité seront décrits par touches successives, en allant de l'économie générale du texte jusqu'à l'ordonnement juridique du projet de loi. Nous avons effectué une analyse thématique de contenu dans le but de repérer et d'extraire les éléments significatifs. Le lexique des thèmes d'investigation a été établi au préalable à partir des notions (mots, locutions) fonctionnellement ou expressément liées par le gouvernement Marois au répertoire de l'action publique en matière religieuse¹¹. Ces thèmes sont les suivants : laïc/laïcité/laïque; neutralité (religieuse); religion/religieux; confession/confessionnalité/confessionnelle; valeur(s); identité/patrimoine/appartenance; égalité/homme(s)/femme(s); institutions/État; séparation/religion(s). Axée sur l'objet laïcité sous ses diverses formes lexicales, l'analyse ciblera tour à tour l'occurrence d'un terme (présence/absence), le sens conféré dans la phrase et le texte, la fréquence d'emploi (absolue, relative), le (les) rapport(s) de co-occurrence(s), ainsi que la signification en contexte.

À ces premiers indices notionnels et contextuels de la laïcité présents dans le projet de loi n° 60 seront adjoints ceux glanés dans les discours et déclarations publiques du gouvernement, du ministre responsable et de la première ministre. De la présentation du projet, l'on progressera à rebours en analysant les documents d'orientation et de consultation (septembre et novembre 2013), les interventions à l'Assemblée nationale, le discours d'ouverture de la session parlementaire et la présentation du cabinet Marois. À cette étape, nous pourrions considérer avoir appréhendé la notion de laïcité inscrite à l'ordre du jour gouvernemental ainsi que l'agencement des éléments significatifs s'y rapportant. Il s'imposera alors d'en suivre les ramifications dans l'ordre du jour partisan et la dynamique interagenda. Une mise en perspective de la notion gouvernementale de laïcité et des recommandations portées par ailleurs à l'ordre du jour institutionnel public viendra boucler le parcours de carrière de l'objet laïcité sous l'impulsion du projet de loi n° 60.

Le cas du projet de loi n° 60

Au moment de la campagne électorale de 2012, peu d'observateurs, voire d'experts, se seraient risqués à prédire le retour sur le devant de la scène de la question des accommodements raisonnables et la mise en jeu de restrictions relatives au port de signes religieux. Quels sont les contours et les contenus

11. CÔTÉ et GUNN, 2006.

de l'objet inédit laïcité tels qu'ils ressortent du projet de loi n°60 de Charte des valeurs? Comment l'objet émerge-t-il dans la liste des priorités politiques au Québec?

Afin de répondre à ces questions, nous allons d'une part nous concentrer sur les traces de l'objet laïcité à l'ordre du jour partisan sur le long terme (1994-2014). De l'autre, nous nous attacherons à reconstituer le contexte de la prise de décisions et de l'exercice du pouvoir par le Parti Québécois (2012-2014). Nous serons ainsi mieux en mesure de comprendre et d'expliquer l'inclusion de la Charte des valeurs dans sa liste des priorités. Dans le cas qui nous occupe¹², le projet de loi n°60 n'a pas d'antécédent direct dans le programme politique du parti gouvernemental (plateforme électorale du Parti Québécois en 2012) ni dans l'ordre du jour gouvernemental des premiers mois. Au sein de la classe politique, on note une absence de consensus quant au règlement de la question des accommodements raisonnables. À l'exception des deux principaux protagonistes (PQ et PLQ), les autres partis affirment s'en remettre aux recommandations dites prioritaires de la Commission Bouchard-Taylor dont, au premier chef, à des consultations en vue de définir la laïcité et l'interdiction du port de signes religieux par des agents désignés de l'État¹³.

Les questions de recherche

Trois questions sont à l'étude. Quels sont les contours et les contenus de l'objet laïcité tels qu'ils ressortent de l'ordonnancement général du projet de loi n°60? À quelles sources peut-on faire remonter la problématisation dont cet objet participe? À quelles logiques ou initiatives peut-on associer les divers éléments ou composantes du problème esquissé?

Même s'il est demeuré à l'état de projet, l'étude du projet de loi pour une Charte des valeurs est fructueuse car elle révèle des logiques collectives rarement mises en lumière, à savoir la construction collective d'un problème public à résoudre et la mise en cohérence de l'action publique.

12. Sans présumer de la résurgence éventuelle ou non d'une partie de ces éléments à la faveur d'une nouvelle controverse.

13 « [G1] Que le gouvernement produise un Livre blanc sur la laïcité, dont le but serait de : Définir ce qu'est la laïcité à partir de ses quatre principes (les deux premiers correspondant à ses finalités profondes et les deux autres se traduisant dans des structures institutionnelles essentielles); Rappeler les grands choix faits par le Québec en matière de laïcité; Défendre la conception ouverte de la laïcité choisie et mise en œuvre par le Québec; Clarifier et soumettre au débat public les questions au sujet desquelles des consensus restent à construire. [G2] Concernant le port de signes religieux par les agents de l'État : Qu'il soit interdit aux magistrats et procureurs de la Couronne, aux policiers, aux gardiens de prison, au président et vice-présidents de l'Assemblée nationale. Qu'il soit autorisé aux enseignants, aux fonctionnaires, aux professionnels de la santé et à tous les autres agents de l'État. » (BOUCHARD et TAYLOR 2008, p. 271)

Laïcité : les contenus significatifs

Les contenus significatifs de l'objet de politique publique laïcité renvoient dans un premier temps à la dénomination de la laïcité et aux éléments mis en rapport avec l'objet dans le texte du projet de loi n° 60. Dans un second temps, le parcours de l'objet laïcité sera établi en se basant sur une combinaison d'indicateurs de saillance qualitatifs et quantitatifs, parmi lesquels l'occurrence de l'objet, la variation de son sens et la fluctuation de son usage.

Le corpus documentaire

La sélection du corpus documentaire approprié à l'atteinte de ces objectifs a été opérée suivant le critère de l'inscription de l'objet laïcité à l'ordre du jour des politiques. L'objet laïcité englobe la mention expresse et la dénomination du mot - ce qu'est la laïcité, ce qu'elle n'est pas - sa désignation en tant que question qu'il faut examiner et trancher, le rôle et le statut relatifs de la laïcité tel que mis en rapport avec d'autres objets et désignations pertinentes au projet de loi n° 60.

Outre le projet de loi, le corpus inclut les autres sources publiques constitutives de l'ordre du jour gouvernemental, soit les documents d'orientation et de consultation déposés en septembre 2013, les « propositions » déposées le 7 novembre 2013 après le dépôt du projet de loi, le discours d'ouverture de la session parlementaire et lors de la présentation publique du Conseil des ministres, par la première ministre, lors de la cérémonie d'assermentation des membres. L'agenda législatif a été circonscrit aux interventions, discours et déclarations en Chambre telles que consignées au *Journal des Débats* de l'Assemblée nationale du Québec, depuis l'ouverture de la quarantième législature jusqu'au dépôt du projet. Ont de même été inclus les éléments pertinents du corpus législatif antérieur (soit les recommandations publiques et projets de loi) portant mention de, ou mis en rapport avec l'objet législatif laïcité du projet de Charte des valeurs.

En amont de l'ordre du jour gouvernemental, le corpus inclut les divers textes faisant état de propositions et d'orientations relatives à la laïcité. L'indicateur des agendas de politique retenu est celui de la plateforme électorale. Au sein de la plateforme électorale de l'un ou l'autre parti, selon le cas, l'analyse retracera l'occurrence des thèmes associés à laïcité et remontera jusqu'à la première occurrence du mot laïcité. Sur le plan de la méthode, l'ensemble des témoignages se conforme au critère de validité pertinent en l'espèce, soit l'examen discursif de plusieurs documents d'un même type (PAILLÉ et MUCHIELLI, 2008, p. 162).

L'analyse thématique

Le relevé systématique et la synthèse des contenus significatifs du discours gouvernemental ont été soumis à une analyse thématique. Appliqué aux propos relatifs à la laïcité à l'intérieur du texte et en allant à rebours du projet de Charte des valeurs, le procédé a pour but d'en saisir la teneur sur la base d'attributs conférés par le locuteur, à savoir les mentions et références expresses à la laïcité. Ces indices constituent des thèmes, soit « un ensemble de mots permettant de cerner ce qui est abordé dans l'extrait du corpus correspondant tout en fournissant des indications sur la teneur du propos » (PAILLÉ et MUCHIELLI, 2008, p. 186).

La thématique générale a été dressée sur la base d'éléments lexicaux (mots, locutions) portant dénomination de la laïcité dans le projet de loi, ainsi que de notions ou thèmes qui lui sont explicitement liés. Un lexique d'investigation d'une douzaine de termes a été établi et enrichi par recoupement des thèmes et ramifications de l'objet jusqu'à la première occurrence de la laïcité dans l'ordre du jour politique¹⁴. Au sein du corpus délimité, le morphème a constitué l'unité de base du repérage et du relevé des thèmes. La liste des morphèmes a été établie tel qu'indiqué ci-dessus.

Les indices de saillance

S'agissant d'un même texte (projet de loi n° 60), les indices de saillance comprennent l'occurrence d'un thème (présence/absence), le sens conféré dans la phrase et le texte, la fréquence d'emploi (absolue, relative), de même que le(s) rapport(s) de co-occurrence(s). Seuls ou agrégés, ils signaleront l'importance conférée à l'objet par le législateur.

Dans l'ensemble du corpus, seuls et agrégés, les indices de saillance retenus pour la documentation approfondie du parcours de l'objet présent à l'un ou l'autre ordre du jour sont l'occurrence du thème de la laïcité (présence/absence), sa récurrence, le regroupement et le recoupement des thèmes, l'importance conférée par le rédacteur ainsi que la signification en contexte.

LA LAÏCITÉ DANS L'ÉCONOMIE DU PROJET DE LOI N° 60

Le projet de loi n° 60 fut déposé à l'Assemblée nationale du Québec lors de la 1^{ère} session de la 40^e législature, le 7 novembre 2013, par M. Bernard Drainville, ministre responsable des Institutions démocratiques et de la Participation citoyenne. Le texte fait vingt et une pages comportant douze chapitres et trois annexes, toutes incluses dans le corpus. Le titre retenu, *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*, est à la fois descriptif et programmatique. Il est descriptif, par sa matière et l'ordre du traitement annoncé. Il se révèle programmatique du fait qu'à l'exception de « l'égalité entre les femmes et les hommes », tous les termes significatifs du projet de loi sont inédits¹⁵.

Le tableau 1 donne un premier aperçu de la répartition et de la fréquence des éléments significatifs.

14. La thématisation s'est effectuée en continu, suivant un même ordre de repérage et de traitement des thèmes. Le relevé des opérations et des thèmes, la provenance et l'emplacement de ces derniers, de même, des extraits pertinents du corpus ont été consignés dans un journal de recherche.

15. En effet, la loi 63, *Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne* a affirmé l'égalité entre les femmes et les hommes. Elle fut adoptée sous le gouvernement Charest et entra en vigueur le 12 juin 2008.

TABLEAU 1

Laïcité et notions associées au projet de loi n° 60 : Relevé des thèmes

Thèmes	Occurrence/ Fréquence (totale)	Formes lexicales	Fréquence (relative)
A) Laïc/Laïcité/ Laïque;	14	Laïcité (mot, seul) Laïcité (locution « valeurs de... ») Laïque (déterminant)	0 3 11 ¹
B) Neutralité (religieuse ou en matière religieuse);	20	Neutralité (mot, seul) Devoir(s) de neutralité et de réserve (co-occ.) Faire preuve de neutralité religieuse (membre pers.) Devoir (s) de neutralité [et de réserve] en matière religieuse Neutralité religieuse de l'État (une des valeurs) Faire preuve de neutralité en matière religieuse (org.publ.) Neutralité religieuse [de l'État, de celui-ci, des org.publics]	0 3 1 5 5 2 4 ²
C) Religion/Religieux; (outre que ci-dessus)	34	Religion (mot, seul) Religion (s) Religieux, religieuse (déterminant) Demandes d'accommodement en matière reli- gieuse	1 ³ 6 ⁴ 23 ⁵ 4
D) Confession/ Confessionnalité/ Confessionnel;	1	Dimension confessionnelle	1
E) Valeurs;	10	Mot et locutions	10 ⁶
F) Identité/ Patrimoine/ Appartenance;	3	Identité (mot, seul) Patrimoine culturel Appartenance (mot, seul)	0 3 0
G) Égalité/Femmes/ Hommes	11	Locutions : « d'égalité entre les F-H »(3); « l'éga- lité »...(8)	11
H) Séparation/Religion	6	Séparation (mot, seul)	0 6

1. Dont locutions : « caractère laïque de l'État » (3); « caractère laïque de celui-ci » (7); « caractère laïque des organismes publics » (1).

2. Dont locutions : « Neutralité religieuse et caractère laïque des organismes publics » (1); « la séparation des religions et de l'État ainsi que la neutralité religieuse et le caractère laïque de celui-ci » (2); « la neutralité religieuse et le caractère laïque de l'État » (1).

3. Dont locution : « d'une croyance, d'un dogme ou de la pratique d'une religion spécifique » (1).

4. Dont locution : « la séparation des religions et de l'État » (6).

5. Dont « signe religieux » (7), toujours au singulier; « motifs religieux » (6); « appartenance religieuse »(4), toujours au singulier; « symbole religieux » (2), toujours au singulier; « nature religieuse » (1); « croyances religieuses » (1); « croyances en matière religieuse » (1); « précepte religieux » (1).

6. Dont une occurrence au singulier « la valeur que représente l'égalité entre les femmes et les hommes »; locutions « Charte affirmant les valeurs...(3), « affirme les valeurs »(1); « valeurs fondamentales de la nation québécoise » (1); « respect des valeurs... » (5).

On relève ainsi trois mentions distinctes du terme laïcité (sous la forme du nom) dans le projet de loi, deux dans l'intitulé¹⁶ et une dans les notes explicatives. Le mot n'est cependant pas défini. L'expression « valeurs de laïcité » en marque chaque occurrence. Associée à « valeurs » toujours employé au pluriel, la préposition *de* introduit le complément d'objet laïcité¹⁷ dans un rapport déterminé d'appartenance indiquant qu'il relève du domaine des valeurs. Sous la forme d'adjectif, « laïque » est d'emploi plus fréquent. On en dénombre onze occurrences réparties assez également dans le projet de loi¹⁸. À l'exception d'une imputation aux « organismes publics », tous les détenteurs de l'attribut sont l'État¹⁹. Dans le contexte du projet gouvernemental, la signification du vocable laïcité est contenue sous les deux premiers objets explicitement revendiqués du travail de législation : énoncer des valeurs, au premier rang desquelles figure la laïcité, et cadrer l'exercice des droits et libertés fondamentaux :

Ce projet de loi a pour objet d'instituer une 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.

Le projet de loi a aussi pour objet de préciser, dans la Charte des droits et libertés de la personne, que les droits et libertés fondamentaux qui y sont prévus s'exercent dans le respect des valeurs que constituent l'égalité entre les femmes et les hommes, la primauté du français ainsi que la séparation des religions et de l'État, la neutralité religieuse et le caractère laïque de celui-ci, tout en tenant compte des éléments emblématiques ou toponymiques du patrimoine culturel du Québec qui témoignent de son parcours historique.

On relève ensuite que l'ordre d'énonciation des valeurs, dans le titre de la page couverture du projet, dans les notes explicatives et dans le titre général coiffant le Préambule, diffère de l'ordre adopté ailleurs dans la Charte. Ainsi, dans le Préambule, cinq motifs sont déclinés au chapitre de l'affirmation des valeurs fondamentales de la nation québécoise : « Considérant que l'égalité entre les femmes et les hommes, la primauté du français ainsi que la séparation des religions et de l'État, la neutralité religieuse et le caractère laïque de celui-ci constituent des valeurs fondamentales de la nation québécoise »²⁰.

Du premier rang, l'évocation de la laïcité glisse au dernier. Dans le même temps, par effet de cumul des prépositions, le « caractère laïque de l'État » en vient

16. Page couverture et en-tête du préambule : *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*, 40^e législature, 1^{ère} session, 7 novembre 2013. Ci-après, *Projet de loi n° 60*.

17. Lequel, on le verra plus loin, précède à chaque fois un autre complément dans la locution « valeurs de laïcité et de neutralité religieuse de l'État ».

18. Notes explicatives (2); Préambule (1); au titre du Chapitre I (1) et à l'article 1 (1); à l'alinéa 4 de l'article 15 sous le Chapitre V (1); à l'article 33, Chapitre IX (1); aux articles 40, 41, 42 et 43, Chapitre XI (4).

19. « caractère laïque de l'État »; « caractère laïque de celui-ci ».

20. Article 40 prévoyant modification au préambule de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

à exprimer un rapport d'agent avec la nation québécoise. Le préambule du projet recèle encore plusieurs indices de l'agencement symbolique dont participe la laïcité. Il est reproduit ci-dessous par commodité :

PRÉAMBULE

L'Assemblée nationale du Québec affirme les valeurs que constituent la séparation des religions et de l'État ainsi que la neutralité religieuse et le caractère laïque de celui-ci;

L'Assemblée nationale réitère l'importance qu'elle accorde à la valeur que représente l'égalité entre les femmes et les hommes;

L'Assemblée nationale reconnaît qu'il y a lieu de prévoir certaines mesures visant à assurer le respect de ces valeurs;

L'Assemblée nationale estime qu'il est nécessaire d'établir certaines balises pour le traitement des demandes d'accommodement, notamment en matière religieuse;

L'Assemblée nationale réaffirme l'importance qu'elle accorde aux droits et libertés de la personne[.]

L'affirmation des valeurs s'y fait par la voix de l'Assemblée nationale du Québec. Le premier paragraphe édicte les orientations normatives sur lesquelles le législateur souhaite fonder la légitimité de son projet²¹. À l'instar de la « neutralité religieuse », le « caractère laïque » est affirmé une fois posée la « séparation des religions et de l'État ». Au premier et au second paragraphe du préambule²², une distinction entre les valeurs est instaurée par un choix de verbe. D'un côté, celles que l'on *affirme* : la séparation des religions et de l'État ainsi que la neutralité religieuse et le caractère laïque de celui-ci; de l'autre celle, au singulier, dont il convient de *réitérer* l'importance : l'égalité entre les femmes et les hommes. Au regard de l'effectivité du droit à l'égalité sous la Charte québécoise, une telle distinction paraît somme toute rhétorique. Le but visé par le rapprochement des termes est probablement l'accroissement de la charge normative et affective des premiers.

Incidentement, tel qu'employé dans les locutions « caractère laïque de l'État », « caractère laïque de celui-ci », « caractère laïque des organismes publics »²³, le recours à l'adjectif est nettement (quatre fois) plus fréquent que celui au nom. Ce fait mérite une attention particulière, même si le corpus est de petite taille. Encore faut-il pouvoir déceler la signification exacte de cet attribut rapporté à l'État et aux organismes publics.

21. Faute de référence expresse à un ou à des principes sous-jacents, le mot « valeurs » comporte un lien assez ténu à la normativité juridique.

22. Tout comme à l'article 43 ainsi qu'on le verra plus loin.

23. Notes explicatives, article 1 et article 33, ce dernier en référence au chapitre IX Pouvoirs et fonctions du ministre; Notes explicatives, Préambule, art.15 alinéa 4, art 40, art 41, art 42, art 43; Titre du chapitre 1 « caractère laïque des organismes publics », pour douze occurrences.

Faute d'indices supplémentaires à tirer de l'emploi du mot « laïque », pris isolément, l'on poursuivra le sens conféré par association²⁴. Dans le texte, le repérage s'attache aux co-occurrences de termes significatifs reliés par une conjonction ou une locution conjonctive. Les éléments « la neutralité religieuse » [de l'État] et « le caractère laïque de celui-ci » interviennent conjointement à six reprises dans le projet de loi n° 60²⁵. À une reprise, par ailleurs, on relève qu'il sera tout à la fois requis des organismes publics de « faire preuve de neutralité en matière religieuse » et de « refléter le caractère laïque de l'État ». Enfin, pour ces termes d'utilisation exclusivement conjointe, sans que les notions soient définies ou délimitées, le recours aux articles définis *la* et *le* devant « neutralité religieuse » et « caractère laïque » confère à ces derniers un sens prescriptif déterminé.

De quoi la prescription sera-t-elle faite? À qui s'adresse-t-elle? Comment? L'unique conjonction des attributs déterminés « la neutralité religieuse » et « le caractère laïque de l'État » intervient au Chapitre IX « POUVOIRS ET FONCTIONS DU MINISTRE ». En vertu de l'article 33, il est prévu que le « ministre propose au gouvernement toute mesure appropriée portant sur la neutralité religieuse et le caractère laïque de l'État et sur le traitement des demandes d'accommodement en matière religieuse ». Sous « POUVOIRS DU GOUVERNEMENT » au Chapitre X, article 36, par ailleurs, on note ce qui suit :

Le gouvernement peut adopter des règlements pour faciliter la mise en œuvre de la présente Charte, y compris pour définir les termes et expressions qui y sont utilisés ou en préciser la portée, notamment en déterminant les cas, conditions et circonstances suivant lesquels un objet marque ostensiblement, par son caractère démonstratif, une appartenance religieuse.

Enfin, des dispositions prévoient que, dans le cadre de leur mission, les organismes publics assujettis sont tenus de « faire preuve de neutralité en matière religieuse et refléter le caractère laïque de l'État tout en tenant compte, le cas échéant, des éléments emblématiques ou toponymiques du patrimoine culturel du Québec qui témoignent de son parcours historique »²⁶. Par quelque côté qu'on l'aborde, on peut d'ores et déjà inférer que le pouvoir normatif éventuellement exercé eu égard à la neutralité religieuse, au caractère laïque de l'État ou aux deux, ne sera ni séparé de, ni indifférent à la religion. De fait, dans l'économie du projet de loi n° 60, outre que de voir à encadrer « les demandes d'accommodement », on propose la mise en œuvre inédite de devoirs de neutralité et de réserve « en matière religieuse »²⁷.

Avant d'aborder ce point des devoirs en matière religieuse, et afin de mieux en cerner les contours, il nous incombe de faire ressortir les occurrences

24. Un des axes structurants d'analyse du discours symbolique initiée par REMY (1990).

25. Notes explicatives; Préambule; art.15 alinéa 4; art 40; art 41, art 42.

26. Chapitre I du Projet de loi 60. 1. La notion de « caractère laïque » n'appartient pas au langage juridique canadien et québécois. Une connaissance superficielle de la doctrine juridique française amène à penser que ce caractère signifie notamment qu'aucune religion ne bénéficie d'un statut privilégié. L'italique dans la citation est de nous.

27. Articles 3, Articles 4, Article 20.

des expressions « neutralité religieuse » et « neutralité en matière religieuse ». Hormis les cas déjà évoqués dans lesquels elle est un attribut de l'État, la « neutralité religieuse » n'apparaît, sans complément, qu'à une reprise dans le texte, et ce dans la locution « faire preuve de neutralité religieuse »²⁸. Celle-ci se trouve au Chapitre II, « DEVOIRS ET OBLIGATIONS DES MEMBRES DU PERSONNEL DES ORGANISMES PUBLICS », au chef de la Section I « DEVOIRS DE NEUTRALITÉ ET DE RÉSERVE EN MATIÈRE RELIGIEUSE ». (L'italique est de nous) Sachant par ailleurs que la neutralité religieuse et le caractère laïque de l'État relèvent des pouvoirs et fonctions du ministre responsable, et que dans l'ordre de leur apparition dans le texte ces deux derniers termes interviennent après la séparation des religions et de l'État, il est raisonnable d'en inférer que la neutralité religieuse projetée en sera une, à tout le moins, d'intervention en matière religieuse. Pour conclure sur ce point, on notera l'usage des prépositions « de » et « en » aux extraits d'articles ci-après : « faire preuve de neutralité religieuse »²⁹, « faire preuve de neutralité en matière religieuse »³⁰, d'où il ressort que le fardeau de neutralité religieuse repose sur un, ou une pluralité d'individus « membre[s] du personnel d'un organisme public »³¹, alors que celui de la neutralité en matière religieuse repose sur un collectif (organisme public), lequel tient du ministre et du gouvernement responsabilités et imputabilité à cet égard³². Le Tableau 1 offre un portrait détaillé et pondéré de ces notions autour desquelles s'est construit le projet de Charte des valeurs.

C'est ici qu'interviennent les diverses prescriptions. Afin de cerner la teneur des obligations faites, l'on mènera d'abord l'investigation du côté des devoirs de neutralité et de réserve, puis du côté de la restriction et de l'obligation. Lorsque déterminés quant au but ou au motif (en matière religieuse) les devoirs de neutralité et de réserve ont un caractère symétrique. On en relève trois occurrences³³. Chacun des devoirs est stipulé aux articles 3 et 4 composant la Section I, laquelle précède une section constituée d'un article surtitré Restriction relative au port d'un signe religieux, section elle-même suivie d'un chapitre intitulé « Obligation d'avoir le visage découvert » et comprenant deux articles. Tout comme la restriction et l'obligation faite par ailleurs en vertu de la terminologie du projet, les devoirs énumérés doivent être lus conjointement avec l'article 20 au Chapitre VI, « POLITIQUES DE MISE EN ŒUVRE ». Par commodité, les articles 3, 4 et 20 sont reproduits ci-dessous :

3. Un membre du personnel d'un organisme public doit faire preuve de neutralité religieuse dans l'exercice de ses fonctions.

4. Un membre du personnel d'un organisme public doit faire preuve de réserve en ce qui a trait à l'expression de ses croyances religieuses dans l'exercice de ses fonctions.

28. Chapitre II, section 1, article 3: « 3. Un membre du personnel d'un organisme public doit faire preuve de neutralité religieuse dans l'exercice de ses fonctions.»

29. Et « faire preuve de réserve en ce qui a trait... », Article 4.

30. Et « refléter le caractère laïque de l'État », Article 1.

31. Articles 3 à 6.

32. Considérer l'ensemble des dispositions afférentes prévues aux Chapitre V à IX.

33. Notes explicatives; au titre de la Section 1, Chap II; à l'article 20.

[...]

20. La politique de mise en œuvre d'un organisme public rappelle et précise les devoirs de neutralité et de réserve en matière religieuse auxquels sont tenus les membres de son personnel dans l'exercice de leurs fonctions, notamment :

1. l'obligation d'accomplir leurs tâches avec toute l'objectivité nécessaire indépendamment de leurs opinions et croyances en matière religieuse;
2. l'obligation de s'abstenir de toute forme de prosélytisme;
3. la restriction relative au port d'un signe religieux.

La politique de mise en œuvre rappelle également aux membres du personnel d'un organisme public l'obligation d'avoir le visage découvert.

La teneur et l'ordre de présentation des dispositions 3 et 4, dans la suite du libellé des articles, se prêtent à deux types de lecture. Soit le devoir de neutralité religieuse requiert des personnes concernées une faculté supérieure d'abstraction, d'objectivation ou de jugement individuel au motif qu'elles entretiennent des opinions et des croyances déterminées « en matière religieuse ». Soit il engage un surcroît de responsabilité individuelle de leur part dans l'atteinte « de toute l'objectivité nécessaire ». Étant donné qu'en vertu de l'article 13, « les dispositions des articles 3 à 6 sont réputées faire partie intégrante des conditions de travail des personnes à qui elles s'appliquent », devoir faire preuve de neutralité religieuse se distingue malaisément d'une obligation supplémentaire faite à une personne reconnue compétente par ailleurs. L'analyse thématique ne permet pas de rattacher l'obligation d'avoir le visage découvert au devoir de neutralité plutôt qu'au devoir de réserve. En revanche, le lien semble plus direct entre le devoir de réserve et l'obligation de s'abstenir de toute forme de prosélytisme et, plus généralement, d'être discret ou retenu quant à l'expression de ses croyances religieuses (art. 4). Enfin, mentionnons également la restriction relative au port d'un signe religieux (art. 5). Comparativement aux deux précédentes, cette disposition proscrit (« Un membre [...] ne doit pas [...] »), en matière de vêtements et sur la personne, l'exposition de signes extérieurs et l'expression visible ou jugée affichée³⁴ d'une appartenance religieuse. Dans la lettre du projet, la mesure en est une de « restriction » plutôt que d'« interdiction » étant donné qu'elle sera assortie d'un code vestimentaire. Largement diffusé sous forme d'affiches quatre mois avant le dépôt du projet de loi n° 60, un document intitulé *Un État neutre au service de tous* fournit trois exemples de signes non ostentatoires qui seraient permis au personnel de l'État, et cinq exemples de signes ostentatoires qui ne le seraient pas³⁵. Sur toute cette question

34. « Article 36. Le gouvernement peut adopter des règlements pour faciliter la mise en œuvre de la présente Charte, y compris pour définir les termes et expressions qui y sont utilisés ou en préciser la portée, notamment en déterminant les cas, conditions et circonstances suivant lesquels un objet marque ostensiblement, par son caractère démonstratif, une appartenance religieuse ». L'italique est de nous.

35. *Parce que nos valeurs, on y croit*, Propositions gouvernementales, septembre 2013, p. 5.

des devoirs et obligations en matière religieuse, l'article portant sur les signes religieux était potentiellement le plus lourd de conséquences puisqu'il prévoyait l'imposition de sanctions disciplinaires³⁶, les deux autres ayant plutôt trait aux conditions d'embauche.

Eu égard à l'ordonnancement juridique du projet de Charte, la détermination du sens et de la portée des obligations des organismes publics relève des pouvoirs du gouvernement³⁷. En quoi consiste l'injonction de refléter le « caractère laïque » de l'État? Consisterait-elle à projeter une image de neutralité? Entre la neutralité religieuse et les éléments emblématiques, la teneur propre de la notion est malaisée à établir au plan institutionnel. Pourrait-elle signifier le fait qu'aucune religion ne doit bénéficier d'un statut privilégié en vertu de la Charte? Cela semble exclu. Aux règles d'application, le gouvernement se réserve pour le présent d'apprécier ce qui constitue « un enseignement de nature religieuse » et « un service d'animation spirituelle »³⁸ et, pour l'avenir, ce qui constituera un objet « d'appartenance religieuse » à prohiber. L'assimilation du « caractère laïque » de l'État à une éventuelle neutralité d'intervention en matière religieuse est encore moins évidente s'agissant des devoirs de neutralité et de réserve faits aux individus. Ces devoirs, « [...] ainsi que la restriction relative au port d'un signe religieux ne s'appliquent pas à un membre du personnel qui offre un service d'animation spirituelle [...] », ni « [...] à une personne chargée de dispenser un enseignement de nature religieuse ou d'offrir un service d'animation spirituelle [...] dans les centres hospitaliers, de détention, universités et cégeps »³⁹. Il en est de même de l'objection de conscience des médecins et pharmaciens. Les règles d'application des devoirs et obligations prévues aux articles 3 à 6 font en sorte que dans l'exercice de leurs fonctions, seuls certains membres d'organismes publics sont tenus de faire preuve de neutralité religieuse. C'est ainsi que le caractère laïque du projet de loi n° 60 semble porteur d'une certaine partialité de l'État en matière religieuse, c'est-à-dire qu'on y perçoit une forme de distinction concernant l'appartenance religieuse et la prohibition de signes religieux spécifiques. Comment la laïcité qui, pour plusieurs, dans une acception républicaine, est associée à un traitement égalitaire de la citoyenneté en est-elle venue à signifier l'exclusion? Comment expliquer que dans le projet de loi même, la référence religieuse prime la laïcité⁴⁰? On avancera que l'intervention en matière religieuse portée par le projet, ne serait-ce que pour l'encadrement des demandes d'accommodement, y est pour beaucoup. De fait, outre la question des

36. « Art. 14. Lors du premier manquement à la restriction relative au port d'un signe religieux de la part d'un membre du personnel d'un organisme public, l'imposition de toute mesure disciplinaire par l'organisme est précédée d'un dialogue avec la personne concernée afin de lui rappeler ses obligations et de l'inciter à se conformer. »

37. Chapitre X, Articles 36 et 37.

38. Article 11. Des dispositions transitoires sont par ailleurs applicables aux établissements de santé et de services sociaux, « ... tenant compte notamment... d'une dimension confessionnelle avant le (*indiquer ici la date de la sanction de la présente loi*) » (Article 46).

39. Articles 11 et 12.

40. 43 morphèmes comparativement à 32.

devoirs de neutralité et de réserve, l'encadrement spécifique au motif religieux ainsi que la restriction relative au port d'un signe religieux recouvrent une bonne part des références à la religion sous diverses formes. Néanmoins, d'où vient-il que le port d'un signe religieux soit restreint alors que la présence d'un symbole religieux puisse faire l'objet d'approbation dans les locaux de l'Assemblée nationale? Surtout, d'où vient-il que la laïcité soit assimilée à une valeur et que, plus encore, elle soit présentée telle l'une des valeurs fondamentales de la nation québécoise? D'où vient-il que le respect des valeurs d'égalité entre les femmes et les hommes et le caractère laïque de l'État se concilient avec les éléments emblématiques ou toponymiques du patrimoine culturel afin de guider l'interprétation à conférer aux droits et libertés de la personne?

Un certain nombre d'interrogations soulevées par le projet de loi n° 60 semblent en partie dues à un désalignement entre les propositions et les orientations gouvernementales. Le 10 septembre 2013, le ministre Drainville rend publics deux documents. Le premier est le document d'orientation élaboré en vue des consultations en commission parlementaire⁴¹. Le second contient les propositions gouvernementales⁴², 1) Modifier la Charte québécoise des droits et libertés de la personne; 2) Énoncer un devoir de réserve et de neutralité pour le personnel de l'État; 3) Encadrer le port des signes religieux ostentatoires; 4) Rendre obligatoire de donner ou de recevoir un service de l'État à visage découvert; 5) Établir une politique de mise en œuvre pour les organismes de l'État⁴³. Le Tableau II, *Laïcité et notions associées au projet de loi n° 60, Document d'orientation et synthèse sommaire comparatif*, rend compte, pour le *Document d'orientation*, des notions déjà analysées au projet de loi n° 60.

41. Gouvernement du Québec, *Parce que nos valeurs, on y croit*. Document d'orientation. Orientations gouvernementales en matière d'encadrement des demandes d'accommodement religieux, d'affirmation des valeurs de la société québécoise ainsi que du caractère laïque des institutions de l'État québécois, Québec, Septembre 2013a, 21 p.

42. Gouvernement du Québec, *Parce que nos valeurs, on y croit*. Propositions gouvernementales, Québec, Septembre 2013b. Ce document compte moitié moins de pages que le précédent, de nombreux encarts et des pictogrammes.

43. Le libellé de la version condensée des propositions, sur une page, met en exergue le règlement des demandes d'accommodement en matière religieuse, le personnel de l'État et les heures de travail : 1) Baliser les accommodements dans la Charte québécoise des droits et libertés et y inscrire la neutralité religieuse de l'État; 2) Prévoir un devoir de réserve et de neutralité religieuse pour le personnel de l'État pendant les heures de travail; 3) Interdire les signes religieux ostentatoires pour le personnel de l'État pendant les heures de travail; 4) Rendre obligatoire de donner et de recevoir un service de l'État à visage découvert; et 5) Établir une politique de mise en œuvre pour gérer les demandes d'accommodement et assurer la neutralité de l'État.

TABLEAU 2

*Laïcité et notions associées : Projet de loi 60, Document d'orientation et Document synthèse
Sommaire comparatif – Relevé des thèmes, occurrence et total des fréquences*

	Projet de loi 60	Document d'orientation	Document synthèse
A) Laïc/Laïcité/Laïque;	14	51	0
B) Neutralité (Religieuse);	20	52	4
C) Religion/Religieux	34	97	6
D) Confession/ Confessionnalité/ Confessionnel;	1	6	0
E) Valeurs;	10	33	0
F) Identité/Patrimoine/ Appartenance;	3	7	0
G) Égalité/Femme/Homme	11	29	1
H) Séparation/Religion	6	13	0

Sur la base des données colligées concernant la configuration de l'objet « laïcité », le projet de loi apparaît comme un condensé assez fidèle du document de consultation et des propositions déposées en septembre 2013⁴⁴, exception faite d'un point majeur tenant à la nature et au statut de la laïcité. En effet, le document établit une distinction entre le principe, la règle, et la ou les valeurs. La laïcité y est expressément mentionnée au titre de principe organisateur de l'État⁴⁵, ou plutôt de mode d'organisation de l'État – soit un principe comparable à celui de neutralité de l'État. Dans le document d'orientation, en outre, le statut relatif de la laïcité par rapport aux valeurs, est supérieur à celui indiqué dans le projet de loi n° 60. Dans le document d'orientation, enfin, les cinq orientations sont toutes dégagées de la voie « d'une laïcité des institutions publiques ».

À ce stade de l'analyse de la carrière politique de la notion de laïcité, et du cheminement de l'initiative, il ressort que le gouvernement ne puise pas son inspiration dans l'une ou l'autre recommandation à cet égard disponible dans l'ordre du jour institutionnel (cf. BOUCHARD et TAYLOR, 2008). Le projet, tel que rédigé, ne repose pas davantage, quant à son élaboration, sur les juridictions compétentes habituelles et les avis experts exprimés hors du cercle gouvernemental⁴⁶. La question se pose alors des sources d'inspiration d'une laïcité ainsi configurée.

44. Compte tenu de la révision mineure des dites propositions, déposées en novembre.

45. Voir la Table des matières et la p. 11 du projet de loi n° 60.

46. Suite à la publication des documents d'orientation, à la mi-septembre 2013, diverses instances et experts laissèrent filtrer aux médias un certain nombre d'indications en ce sens. Notamment, que le projet de charte était rédigé au printemps et que le maître d'œuvre en était le ministre responsable des Institutions démocratiques. Que le projet avait été transmis pour examen aux experts en droit constitutionnel (ministère de la justice) et jugé inconstitutionnel quant au moyen retenu (sur l'interdiction du port des signes religieux). Qu'au gouvernement, l'avis non équivoque avait été écarté au profit d'un avis sollicité à l'extérieur par le ministre (BOISVERT, 2013). Noter par ailleurs le soutien apporté au projet de Charte par le constitutionnaliste Daniel

L'INSCRIPTION DE LA LAÏCITÉ À L'ORDRE DU JOUR GOUVERNEMENTAL

Le 19 septembre 2012, lors d'une allocution prononcée à l'occasion de l'assermentation des membres de son cabinet, la première ministre du Québec, Pauline Marois, exhorte Bernard Drainville, titulaire du ministère de la Réforme des Institutions démocratiques et de la Participation citoyenne, à proposer une Charte de la laïcité ainsi qu'un projet de loi sur l'identité (Gouvernement du Québec, 2012). Quelques indices de l'importance accordée à la question peuvent être relevés dans le cahier des charges établi par la cheffe du nouveau gouvernement péquiste minoritaire. D'abord, on observe que le terme laïcité y apparaît par la voie d'une mention expresse et distincte. La notion revêt un caractère essentiellement indéterminé, si ce n'est de son rapprochement avec celle d'identité. Sur le plan des moyens, une mesure potentiellement novatrice y est associée. Référence est faite à une charte sans qu'il soit possible de savoir, à ce stade, si l'emploi du terme dénote l'intention d'agir au plan règlementaire dans le cadre administratif ou scolaire, à l'instar de la France, ou de situer l'intervention au plan quasi-constitutionnel. D'un autre côté, le nouveau ministre se voit investi de responsabilités inédites : M. Drainville est nommé à la fois ministre responsable des Institutions démocratiques et de la Participation citoyenne et président du Comité ministériel de l'identité.

Comment les contours de la notion et le statut de la laïcité évolueront-ils jusqu'au dépôt du projet de loi? Le discours d'ouverture de la première ministre Marois, prononcé un mois et demi plus tard, recèle plusieurs indices à ce sujet. Le terme laïcité apparaît à une seule reprise, en fin de discours. L'expression « charte de la laïcité » est alors utilisée par la cheffe de l'exécutif pour réitérer sa volonté d'inscrire ladite charte au programme gouvernemental, de concert avec une loi sur la citoyenneté québécoise. Les deux initiatives sont inscrites sur fond de règlement des questions surgies de la « crise des accommodements raisonnables »⁴⁷. L'évocation de la laïcité précède de peu l'unique référence aux valeurs de la nation québécoise en tant que fondement, au même titre que les intérêts du Québec, de la politique du gouvernement souverainiste⁴⁸. L'égalité est une autre notion significative qui n'apparaît qu'une fois dans le discours, dans la seconde moitié de celui-ci. Le terme renvoie à l'égalité des chances et à l'accès à l'éducation⁴⁹. Pour sa part, le mot identité apparaît à dix reprises dans le discours. Le plus employé parmi les termes significatifs, il intervient également au début et à la fin de son discours.

Turp, selon lequel Québec devrait invoquer la clause dérogatoire. Élu sous la bannière du PQ en mars 2007, Turp fit partie de l'entourage de Madame Marois à ses débuts. Voir TURP, 2013.

47. *Journal des Débats*, Vol. 43, No 2, p. 23.

48. *Journal des Débats*, Vol. 43, No 2, p. 23.

49. *Journal des Débats*, Vol. 43, No 2, p. 19.

L'INSCRIPTION DE L'OBJET LAÏCITÉ À L'ORDRE DU JOUR POLITIQUE

Quelles sont les sources d'élaboration de la notion de laïcité ainsi inscrite à l'ordre du jour gouvernemental en 2013/2014? Remontant le fil de la genèse des préférences et de l'offre des politiques, c'est à l'ordre du jour du parti au pouvoir qu'il convient d'abord de s'intéresser. Une analyse thématique du contenu des plateformes électorales des partis politiques québécois (Parti Québécois [PQ], Parti Libéral du Québec [PLQ], Action Démocratique du Québec [ADQ], Coalition Avenir Québec [CAQ] et Québec Solidaire [QS]), telles que consignées dans la base de données POL_text, a été effectuée dans le but de retracer la « carrière politique » de la notion de laïcité, de même, le rôle et le statut de l'objet dans l'économie du projet de loi n° 60. À rebours, les autres termes dont il est expressément fait mention dans le projet ont été recherchés sous les diverses formes lexicales déjà énumérées, seuls ou en combinaison, jusqu'à la première occurrence de l'objet laïcité (Voir la section *La carrière de la laïcité*).

La période retenue pour l'ensemble des partis est celle qui va de l'année 1994 à l'année 2012. La limite supérieure correspond à l'élection précédant immédiatement l'initiative gouvernementale. La limite inférieure correspond à la première occurrence du terme laïcité dans la plateforme du Parti Québécois. Le parcours de l'objet laïcité sera envisagé consécutivement sous l'angle de sa signification, de sa trajectoire et son déploiement dans l'espace politique. Outre qu'elle en borne le parcours, la plate-forme de 1994 fournit les éléments du cadrage initial de la laïcité aux fins de l'élaboration d'une politique publique. En termes simples, la notion est amenée dans le discours pour sa contribution au règlement d'une situation qui fait problème dans un domaine ou secteur d'intervention délimité. L'utilisation comme l'absence d'utilisation du terme laïcité seront relevées aux plateformes ultérieures du Parti Québécois et des divers partis en compétition. En somme, les pistes lancées par le gouvernement Marois dans le projet de loi n° 60 seront remontées afin de cerner l'émergence, les contenus et la construction intellectuelle de l'objet laïcité. Collectif, ce travail politique mène de l'ordre du jour partisan à la dynamique interagenda et comporte son lot de concurrence, d'emprunts et de transformations d'enjeux.

La laïcité à l'ordre du jour partisan (Parti Québécois)

La première mention explicite de la laïcité se trouve dans la plateforme électorale du Parti Québécois en 1994. Parmi les partis, ce dernier est celui qui se fait le promoteur de la laïcité. Le contexte de référence est alors la question scolaire. Treize ans plus tard, alors que le parti est dirigé par André Boisclair, le contexte de référence est devenu celui de la laïcité de l'État, qui figure parmi les valeurs québécoises dont le système éducatif devrait faire la promotion (Parti Québécois, 2007, p. 11). Entretemps, sous Lucien Bouchard et Bernard Landry, la notion a connu une éclipse. La période analysée s'achève lorsque Pauline Marois est chef du parti. Succédant immédiatement à André Boisclair, elle s'en distingue nettement dans son traitement du sujet. La laïcité s'autonomise de son référent historique; la notion ne joue plus le même rôle qu'auparavant. À cet égard, l'examen des plateformes suggère trois cadrages successifs.

De la laïcité : trois cadrages successifs

Un premier cadrage, esquissé en 1994, est celui de la déconfectionnalisation du système scolaire (1994-1998). Sous cette première forme, la laïcité se pose en principe organisateur. Elle est appelée à « favoriser, à moyen terme, l'établissement de commissions scolaires linguistiques, d'un système scolaire et d'écoles laïques, notamment par le retrait des deux clauses nonobstant de la Loi sur l'instruction publique qui garantissent aux catholiques et protestants des privilèges auxquels n'ont pas accès les citoyennes et citoyens d'autres confessions » (PQ, 1994, p. 164). L'actualisation politique de cette première orientation s'étend sur une période de cinq ans au cours de laquelle le Parti Québécois est au pouvoir. Deux gouvernements péquistes se succèdent, sous deux chefs (M. Parizeau, 1994-1995; M. Bouchard, 1996-2002) et avec deux ministres de l'Éducation (Mme Marois, 1994-1998; M. Legault, 1998-2002). Elle s'observe notamment par la mise en place de la Commission des États généraux sur l'Éducation (1995), de même que par la poursuite de la modification de l'article 93 de la constitution canadienne et l'obtention d'un amendement constitutionnel ayant pour effet de soustraire la province de l'application des dispositions en matière d'écoles confessionnelles (1997)⁵⁰. Amorcée par une plateforme électorale, la première période s'achève de la même façon. Celle du Parti Québécois, à l'élection générale de 1998, ne comporte aucune mention de la laïcité. En lieu et place subsiste néanmoins l'engagement en faveur de l'établissement de commissions scolaires linguistiques (voir la Figure 1, *La carrière politique de la laïcité au Québec 1994-2014*).

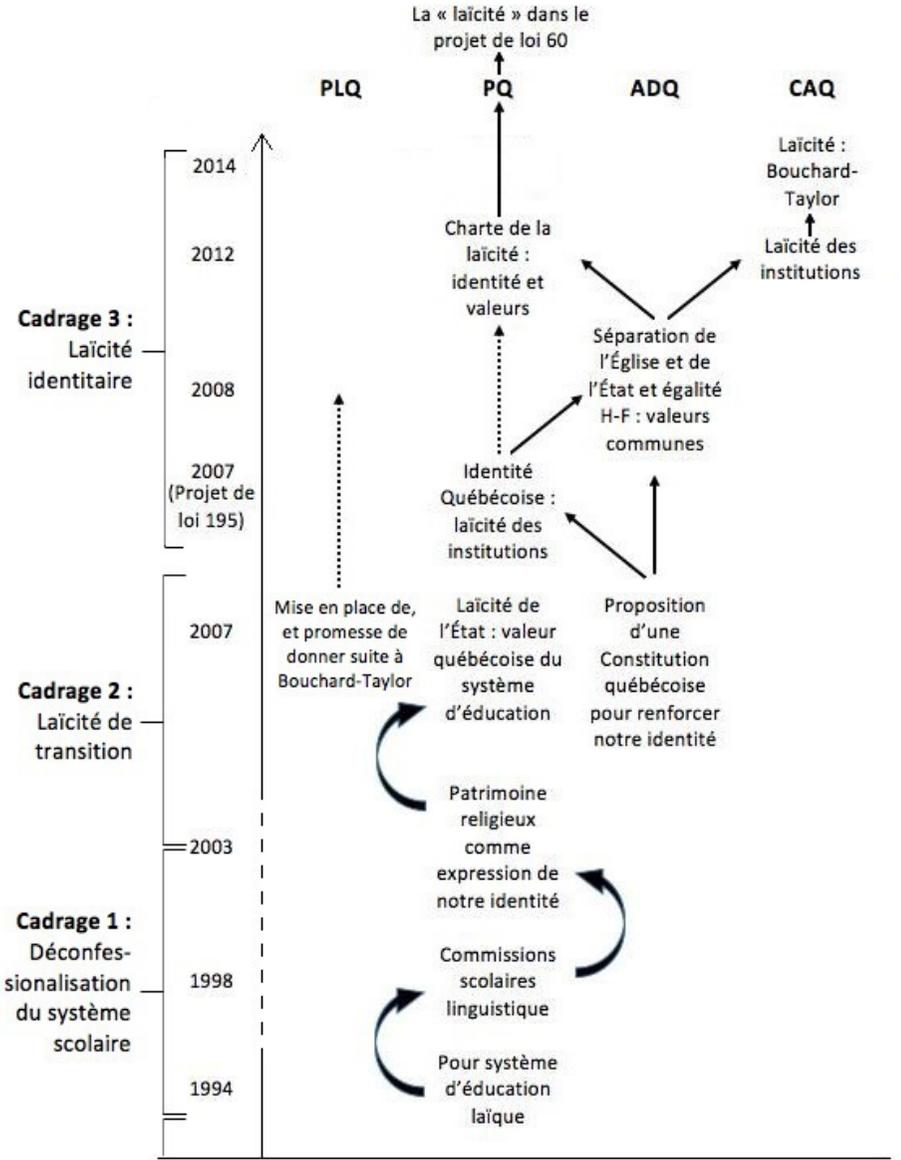
Une sorte d'intermède semble intervenir par la suite, ponctué en 2003 d'une référence aux institutions et à la culture religieuse. Une association est alors faite entre « notre patrimoine religieux et bâti » et « l'expression de notre identité » (PQ, 2003, p. 81). Une référence explicite à « la laïcité de l'État » vient clore cet intermède quatre ans plus tard. Présentée comme l'une des « valeurs québécoises »⁵¹ à promouvoir, la laïcité est mentionnée dans le contexte du premier de sept chantiers prioritaires de reconstruction du Québec (PQ, 2007, p. 11). L'occurrence du thème, sa dénomination et le statut qui lui est conféré sont autant d'éléments d'un second cadrage de la laïcité au cours de la période étudiée. Avec le recul et compte tenu du contexte, ce cadrage définit une « laïcité de transition ». C'est la seule plateforme portée par le chef André Boisclair. À l'instar de la culture et de l'identité québécoise, la laïcité de l'État ressortit au champ éducatif public dont le modèle est l'école dite citoyenne, cette dernière se voyant opposée aux écoles religieuses illégales. Le retour de la laïcité à l'agenda du PQ, accolée à la notion de valeur et associée à celle d'identité, semble en phase avec l'amorce d'un débat sur les accommodements raisonnables, dont Mario Dumont, alors chef de l'Action démocratique du Québec, se fait le champion.

50. Assemblée nationale (Québec), « Modification constitutionnelle de 1997 (Québec) », *Procès-verbal de l'Assemblée*, 35^e législature, 2^e session, N^o 88; Parlement du Canada, *Journaux de la Chambre des Communes*, 36^e législature, 1^{ère} session, N^o 32; *Journaux du Sénat*, 36^e législature, 1^{ère} session, N^o 32.

51. « [...] notamment l'égalité entre les hommes et les femmes, la langue, la laïcité de l'État et la protection de l'environnement. »

FIGURE 1

La carrière politique de la laïcité au Québec 1994-2014



Enfin le troisième cadrage de la question au PQ, celui dit de la « laïcité identitaire », apparaît dans la plateforme de 2012. Comme on le verra plus loin, l'amorce peut en être retracée néanmoins aux derniers mois de 2007 dans un autre forum, l'Assemblée nationale, alors sous le coup d'un verdict électoral qui a fait accéder l'ADQ au statut d'opposition officielle⁵². Pour être plus précis, c'est dans le programme de 2011 que la laïcité fit pour la première fois l'objet d'un projet distinct de Charte. L'élaboration d'une Charte québécoise de la laïcité y était proposée et avec elle l'idée selon laquelle « les agents de la fonction publique et parapublique doivent s'abstenir, dans l'exercice de leurs fonctions officielles, du port de tout signe religieux ostensible » (Parti Québécois, 2011 : 4). L'année suivante, la plateforme électorale du PQ reprenait l'idée, énoncée dès la première partie du document, de l'élaboration d'une Charte québécoise de la laïcité, au volet de l'affirmation de « notre identité et [de] nos valeurs » (Parti Québécois, 2012 : 13). Voir sur ce point la Figure 1, *La carrière politique de la laïcité au Québec 1994-2014*.

Il est clair que le dépôt en 2013 du projet de loi n° 60 se comprend au moins partiellement comme l'application d'un agenda partisan qui se dessine depuis l'arrivée à la tête du Parti de Pauline Marois.

Une éclipse

Le recours à l'expression « cadrages successifs » ne doit pas masquer l'absence de mention de la laïcité jusqu'à une période relativement avancée de l'existence du Parti Québécois (1994). Par ailleurs, le terme subit une éclipse dans les plateformes électorales du Parti Québécois et dans l'ordre du jour du gouvernement sous Lucien Bouchard (1996-2001). Le fait n'est pas négligeable si tant est que la *Loi de réforme de l'éducation publique*, pilotée par le ministre François Legault en 2000, reprend l'esprit du Rapport Proulx sans nommer explicitement l'objet considéré dans notre étude. Enfin, il n'y a aucune occurrence du thème de la laïcité dans la plateforme électorale portée en 2003 par Bernard Landry, ni dans celle portée par Mme Marois en 2008.

La dynamique interagenda

Quoique propice au dévoilement des formes et à la mise en perspective de la trajectoire d'un objet actuel inscrit à l'ordre du jour partisan, mettre l'accent, en l'occurrence, sur les diverses inscriptions de la laïcité comporte certaines limites et inconvénients. La prédilection actuelle pour les plateformes électorales fait en sorte qu'une part de l'origine et du cheminement des prises de position et priorités du programme d'un même parti – puisées à un programme antérieur, commission ou rapport mandatés – est laissée dans l'ombre. Comme l'on vient de le voir, la plateforme de 2012 du Parti Québécois s'est inspirée du programme de

52. Nous nous référons à trois projets de loi public au titre de députés : Projet de loi n° 195 *Loi sur l'identité québécoise* (Madame Pauline Marois); Projet de loi n° 196 *Constitution québécoise* (Monsieur Daniel Turp) (ASS.NAT. et *Journal des Débats* 2007); Projet de loi n° 391 *Loi visant à affirmer les valeurs fondamentales de la nation québécoise* (Madame Pauline Marois) (ASS. NAT. et *Journal des Débats* 2009).

2011. L'inconvénient majeur de l'approche centrée sur l'ordre du jour d'un parti, pris isolément, reste l'illusion rétrospective de nécessité. Or, à la tribune de divers forums et arènes, dans la mêlée, une « lecture de la situation » est constamment requise des responsables de partis, laquelle est guidée par la position occupée au sein de la configuration partisane, l'offre du concurrent immédiat et l'anticipation d'enjeux (SNIDERMAN et LEVENDUSKY, 2007, p. 438, p. 442).

Aux élections de 2012, la plateforme du PQ incluait un engagement en faveur d'une Charte de la laïcité, présentée conjointement au projet de rédaction d'une future Constitution québécoise. Distincts, ces deux engagements étaient néanmoins placés l'un comme l'autre sous l'égide de « l'affirmation de l'identité et des valeurs », ce au motif d'« établir juridiquement les valeurs fondamentales de la nation québécoise tout en tenant compte du patrimoine historique, tel que la prédominance de la langue française, l'égalité entre les femmes et les hommes et la laïcité des institutions publiques » (PQ, 2012, p. 9). Dans la plateforme du PQ de 2012, la laïcité avait pour objet l'ensemble des institutions publiques. Les notions similaires qui figureraient dans le projet de loi n° 60 s'y trouvaient déjà présentes dans des engagements distincts, et dans des proportions difficilement comparables.

En cette même année, le nouveau joueur politique qu'est la CAQ, avec laquelle venait de fusionner l'ADQ, proposait dans sa plateforme une orientation semblable, bien que distincte sur certains aspects. Tout d'abord, la « laïcité des institutions québécoises » y était présentée comme le dénominateur commun des Québécois et des Québécoises (CAQ, 2012, p. 107). En ce sens, on suggérait de répondre aux recommandations de la Commission Bouchard-Taylor (2008) par la rédaction d'un *Livre blanc sur la laïcité*, cette démarche devant culminer « avec l'adoption d'une Charte québécoise de la laïcité qui établira les balises d'un État laïc tout en reconnaissant l'histoire et le patrimoine québécois » (CAQ, 2012, p. 107). Les valeurs communes qui devraient inspirer cette Charte consistaient en la primauté de la langue française, le respect des valeurs démocratiques et l'égalité entre les hommes et les femmes. Sur ce dernier sujet, on exigeait une sorte de garantie spécifique au droit à l'égalité des hommes et des femmes, à instituer dans la *Charte des droits et libertés de la personne* (CAQ, 2012, p. 107), et visant spécialement les accommodements en matière religieuse – problème dont la CAQ s'accordait à dire avec le PQ qu'il exigeait un règlement. Cela étant, l'approche privilégiée par la CAQ se distingue de celle du PQ de deux manières. Premièrement, la Coalition s'engage à suivre la recommandation de la Commission Bouchard-Taylor en matière de port de signes religieux pour les représentants de l'État en position d'autorité (CAQ, 2012, p. 107). Ce faisant, elle entend toutefois, selon ses propres termes, aller dans le sens d'une « neutralité absolue ». D'un autre côté, la CAQ invoque la laïcité – un terme absent du lexique de son prédécesseur (l'ADQ) –, cependant que pris ensemble, ses engagements vont plus ouvertement que ceux du PQ dans le sens de la promotion d'une *catho-laïcité*⁵³.

53. Outre l'insistance plus prononcée que celle du PQ, dans sa plateforme, de québécoiser la Charte de la laïcité, notons la proposition formulée par la Coalition d'abolir le cours d'Éthique et de culture religieuse à l'école primaire.

En 2008, au lendemain de la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles⁵⁴, l'objet laïcité est absent des plateformes politiques tant du PQ que de l'ADQ. Présent quant à lui dans les deux plateformes, l'objet valeurs est en pleine éclosion à l'ADQ, alors que le PQ se réfère de manière allusive à la clarté de « nos valeurs », et de manière indéfinie aux « valeurs québécoises » et « aux valeurs fondamentales sur lesquelles est fondée la nation québécoise » (PQ, 2008, p. 25, p. 30). De fait, le PQ ressort sous forme plus concise le projet de constitution québécoise que s'est approprié l'ADQ dans sa plateforme de l'année précédente (2007)⁵⁵, en y adjoignant des orientations civiques plus anciennes (2008, p. 25). Rappelons que le Plan Marois, titre donné à cette plateforme 2008, n'aborde la question religieuse d'aucune manière (laïcité incluse), même à propos du patrimoine. Au chapitre de la protection et de la mise en valeur, la plateforme mentionne « le patrimoine culturel et immatériel du Québec » (2008, p. 26). Au même moment, l'ADQ consacre à l'autonomie politique du Québec les deux premières propositions de son plan d'action, chacune étant déclinée en fonction de son contexte et de ses enjeux. La seconde nous intéresse directement. Intitulée *Une constitution pour le Québec*, elle fait intervenir la référence à « nos valeurs communes », associée à la promesse d'une cohésion interne retrouvée de la nation québécoise. Au rang de ces valeurs sont mentionnées l'égalité entre les hommes et les femmes, la séparation de l'Église et de l'État, la démocratie (ADQ, 2008, p. 67). À la proposition est assorti l'engagement de faire figurer dans une éventuelle constitution québécoise une description de « l'identité nationale du peuple québécois », d'y mettre en avant « nos valeurs communes et notre culture », « nos idéaux et notre citoyenneté », en bref d'en donner une définition adéquate « pour nous-mêmes comme pour les autres » (*loc. cit.*). De son côté la plateforme du PQ de 2008 évoque la démocratie et l'égalité au titre de « principes » et de « valeurs fondamentales ».

L'année 2007 marque un tournant. La comparaison des plateformes de l'ADQ et du PQ tend à accréditer l'idée que l'évocation par le PQ de la « laïcité de l'État » et de la promotion des valeurs québécoises, dont elle fait partie, à l'école, constituent la réponse du parti mené par le chef André Boisclair à l'enjeu dont Mario Dumont, le chef de l'ADQ, favorise la montée sur la question des accommodements raisonnables (voir sur ce point la Figure 1, *La carrière politique de la laïcité au Québec 1994-2014*). En tout état de cause, le chef de l'ADQ a le vent en poupe, et le vaisseau des « valeurs communes » est lancé au Conseil général de l'ADQ le 18 novembre 2006. Cette annonce, qui préfigure la plateforme de l'ADQ à l'élection du 26 mars 2007, survient trois semaines après le Conseil national du PQ. Entretemps et indépendamment de la plateforme

54. Plus couramment désignée Commission Bouchard-Taylor.

55. Voir, aux fins de comparaison, les engagements 2 et 3 au chapitre de la constitution, formulés par l'ADQ et qui conjoignent expressément les notions d'identité – formellement politique – et de citoyenneté québécoise (ADQ, 2007, p. 5); les engagements 1, 3 et 5 au chapitre de l'affirmation de l'identité, concernant les valeurs communes à enchaîner : « d'égalité entre les individus, de démocratie, de justice, de respect et de solidarité » (ADQ, 2007, p. 6). L'instauration d'une citoyenneté québécoise renvoie à la formalisation de « qui nous sommes » et au fait de « favoriser une meilleure intégration des nouveaux arrivants » (ADQ, 2007, p. 7). La pleine intégration des nouveaux arrivants renvoie à la société québécoise de majorité francophone avec sa culture et ses traditions (ADQ, 2007, p. 6).

de l'ADQ, la couverture médiatique de la crise des accommodements raisonnables (GIASSON, BRIN, SAUVAGEAU, 2010, p. 384) a profité au chef qui avait parié sur cet enjeu.

Poursuivons notre remontée dans le temps. En 2003, l'objet laïcité est absent des plateformes électorales. L'ADQ mise sur le discours du « nous » en martelant l'importance de protéger et de faire rayonner « notre culture », « notre identité » (ADQ, 2003, p. 46). Sous la direction de Bernard Landry, le PQ intègre pour sa part la dimension religieuse au patrimoine québécois qu'il convient de protéger et de conserver. Ce sera d'ailleurs là l'unique référence à la protection du « patrimoine religieux » dans la plateforme du PQ. On y lit : « le patrimoine dans son sens large – qui inclut le patrimoine religieux et bâti, mais aussi le patrimoine vivant et immatériel – est l'expression de notre identité et suscite un intérêt renouvelé auprès des Québécoises et des Québécois » (PQ, 2003, p. 81). D'autre part, il y est affirmé que la langue française et la culture québécoise constituent les fondements de l'identité nationale (PQ, 2003, p. 84).

Pour ce qui est de 1998, l'ADQ fait la promotion « des valeurs telles que le travail, la famille, la liberté d'entreprise, l'entraide, la justice et l'intégrité » (ADQ, 1998, p. 18). On ne trouve dans sa plateforme aucune référence à l'identité, aux valeurs québécoises, au patrimoine historique ou culturel, ou encore à l'égalité homme-femme. La plateforme du PQ met en avant « la promotion des valeurs fondamentales que sont l'universalité, l'équité, le caractère public des services, et l'adaptation continue » (PQ, 1998, p. 33-34). Le seul passage où la dimension religieuse est abordée est celui qui concerne la restructuration des commissions scolaires sur une base linguistique plutôt que confessionnelle (PQ, 1998, p. 44).

En 1994, l'année où l'ADQ fait son apparition sur la scène politique provinciale québécoise, nulle trace ne peut être trouvée de l'une ou l'autre des notions qui formeront le composé symbolique du projet de loi n° 60. Le discours adéquiste portant sur l'identité est assez proche de celui du PLQ, où le français et la culture forment le « creuset de l'identité québécoise » (ADQ, 1994; PLQ, 1994). En ce qui concerne le PQ, en revanche, c'est dans sa plateforme politique de 1994 qu'on voit apparaître, pour la première fois au Québec, la notion de laïcité. Sous le leadership de Jacques Parizeau, le cadrage est celui d'une laïcité scolaire civique.

S'agissant de notre objet et avec le recul, la dynamique interagenda donne assez bien à voir l'appropriation, le dessaisissement et l'hybridation d'enjeux ou de thèmes. Ainsi de la laïcité au PQ, dont l'inscription en 1994 renvoie à un positionnement sur la question scolaire face au Parti Libéral. Ainsi du choix de rester silencieux lorsque l'enjeu surgit de façon imprévue. La position adoptée par le PQ en 2008, alors que Québec Solidaire inscrit à sa propre plateforme la laïcité interculturelle, dans le sillage de la Commission Bouchard-Taylor, en serait un exemple. Pour ce qui a trait à l'hybridation d'enjeux, les valeurs et l'identité fournissent un cas patent d'hybridation entre le PQ et l'ADQ puis la CAQ entre 2006 et 2012.

Au vu du seul indicateur des plateformes électorales, la dynamique interagenda partisan peut toutefois générer une illusion d'optique au motif qu'elle privilégie un seul des forums et une seule des arènes où se déploient les partis. Nous venons d'évoquer et d'illustrer le fait qu'en amont et indépendamment des plateformes, des menées stratégiques risquées s'exercent sur l'opinion de la part des acteurs politiques, dont

seules certaines viendront se greffer aux plateformes. Parmi ces initiatives risquées relevons les paris sur une vague d'émotion suscitée dans l'actualité, sur un filon de controverse ou sur un emballement des réseaux sociaux. Néanmoins, l'Assemblée nationale demeure l'arène incontournable au sein de laquelle les acteurs politiques légifèrent dans le souci de la représentation et de l'opinion publique. C'est d'ailleurs à l'ordre du jour législatif que ressortissent les projets les mieux à même de fournir un complément significatif à la dynamique interpartisane esquissée jusqu'à présent. Nous nous y consacrerons dans la section qui suit, après un bref examen des notions de laïcité qui se trouvent en arrière-plan du projet de loi n° 60, dans l'ordre du jour institutionnel.

LES NOTIONS DE LAÏCITÉ INSCRITES À L'ORDRE DU JOUR INSTITUTIONNEL

Trois éléments méritent d'être soulignés pour ce qui a trait à la logique des choix publics mis en œuvre dans le projet de Charte des valeurs (projet de loi n° 60). Le premier et sans doute le plus remarquable est l'évitement, par le gouvernement Marois, des notions de laïcité inscrites à l'ordre du jour institutionnel sous la forme de recommandations publiques. Au Québec, la notion de laïcité fut inscrite à l'ordre du jour institutionnel par le Rapport Proulx, dans la foulée de la déconfessionnalisation des établissements scolaires. La laïcité y était circonscrite comme principe de l'organisation scolaire (PROULX, 1999, p. 67). Elle avait comme finalité objective l'application des droits fondamentaux garantis par les chartes en vigueur (PROULX, 1999, p. 142). La perspective promue par la Commission Proulx⁵⁶, celle de la laïcité dite ouverte, ne vint pas sonner la fin de la déconfessionnalisation scolaire opérée en 2000 par le gouvernement Bouchard et mise en œuvre par le ministre de l'Éducation, François Legault. Pour autant, la mise en œuvre du programme *Éthique et culture religieuse* dans le cursus secondaire est clairement dans l'esprit des principes formulés par le Rapport Proulx, ce programme ayant vocation à faire « place à un enseignement culturel des religions et des visions séculières du monde » (PROULX, 1999, p. 229).

Sur le plan institutionnel, la notion de laïcité – hors d'une mission d'éducation publique – doit son autonomisation aux travaux de la Commission Bouchard-Taylor. Bouchard et Taylor ont amorcé la dislocation de l'objet laïcité de la sphère scolaire en posant la doctrine d'un régime de laïcité québécois axé sur quatre principes. Les principes d'égalité morale des personnes et de liberté de conscience et de religion devaient guider les finalités de ce régime de laïcité, alors que les principes de neutralité de l'État à l'égard des religions et la séparation de l'Église et de l'État devaient être perçus comme ses modes opératoires (BOUCHARD et TAYLOR, 2008, p. 135-136). Par ailleurs, Bouchard et Taylor formulaient la recom-

56. Dont le mandat et la mise sur pied sont redevables à la ministre de l'Éducation d'alors, Pauline Marois.

mandation d'un *Livre blanc sur la laïcité*⁵⁷. Le travail d'autonomisation de la laïcité par Bouchard et Taylor ne se limite toutefois pas à leur seul rôle de commissaires. En effet, tant Charles Taylor – avec Jocelyn Maclure – que Gérard Bouchard ont poursuivi la réflexion entourant la proposition d'un régime de laïcité « ouverte » ou « inclusive » pour le Québec (MACLURE et TAYLOR, 2010; BOUCHARD, 2012).

Cela dit, les perspectives et les recommandations de la Commission Bouchard-Taylor furent rejetées d'emblée par le Parti Québécois. Jacques Beauchemin, un conseiller influent de la cheffe depuis 2007, également membre de la Commission Bouchard-Taylor, s'en désolidarisa publiquement à l'occasion de la publication du rapport. Les promoteurs péquistes de la Charte des valeurs se rangeraient à cette tendance, qui se distingue d'au moins une autre frange au sein du Parti Québécois, formée à la laïcité scolaire (LABELLE et ICART, 2007). Ces lignes de tension sont décelables dans la plateforme électorale de 2012. Le projet de Charte des valeurs évite les questions de principe et d'organisation de la vie collective soulevées par Bouchard-Taylor. La laïcité n'y figure pas au titre de régime organisationnel, mais d'une valeur fondamentale de la nation québécoise.

Dans le programme institutionnel, outre sa saisie par la haute administration, à travers les rapports et recommandations de commissions publiques, il faut encore s'attarder au repérage de la notion de laïcité et à sa circulation éventuelle entre les acteurs et missions intéressées. Le premier et principal intéressé par la question de la laïcité fut historiquement le Ministère de l'Éducation. Depuis le début des années 1990, divers avis et recommandations lui ont été adressés. Le Conseil supérieur⁵⁸ soutient que le « déverrouillage du système confessionnel » public québécois passe par la sécularisation complète de la mission éducative et, par ailleurs, du discours sur la religion (PROULX, 2006, p. 298-299). En 2000, lorsque fut prise la décision gouvernementale d'abolir ces derniers vestiges de confessionnalité, l'instigateur de la laïcité ouverte considéra œuvrer « dans un contexte institutionnel dorénavant totalement laïque » (PROULX, 2006, p. 299). S'agissant par la suite des normes devant guider l'enseignement de la religion à l'école publique, sous réserve de ce qu'il adviendrait du cours obligatoire d'enseignement moral ou religieux, le Conseil supérieur de l'Éducation promut l'éducation à la citoyenneté,

57. « Que des mesures soient prises afin de rendre certaines pratiques en cours dans nos institutions publiques conformes aux principes de la laïcité ouverte. En conséquence, au nom de la séparation entre l'État et les Églises et au nom de la neutralité de l'État, nous recommandons que : Le crucifix au-dessus du siège du président de l'Assemblée nationale soit retiré et replacé dans l'Hôtel du Parlement à un endroit qui puisse mettre en valeur sa signification patrimoniale; Les conseils municipaux abandonnent la récitation de la prière durant leurs séances publiques » (BOUCHARD et TAYLOR, 2008 : 271).

58. Le Comité sur les affaires religieuses, chargé pour sa part de superviser la question et d'aviser les écoles, ne pouvait partager cet avis de par son rattachement formel à la gestion de la confessionnalité scolaire. Les divergences de vues s'exprimèrent en particulier dans les recommandations sur ce qui devrait advenir suite à l'abolition des cours de religion obligatoires dans la foulée de la Loi de 2000 : soit « "un enseignement culturel des religions" (position du rapport Proulx) », soit « un "enseignement religieux de type culturel" (position du futur président du Comité sur les affaires religieuses) » (PALARD, 2006, p. 264). (Ce futur président est Jean-Marc Charron de la Faculté de Théologie de l'Université de Montréal.)

l'éducation aux valeurs démocratiques, de partage et de solidarité. En 2005, lorsque fut prise la décision publique de lancer un programme scolaire d'éthique et de culture religieuse, le même Conseil plaidait en faveur de l'ouverture de l'école à tous, en même temps que d'aménagements respectueux des libertés et des droits fondamentaux de chacun (PROULX, 2006, p. 289; MANCILLA, 2011, p. 168-176). Dans le même temps, le ministre de l'Éducation recevait les avis du Comité et du Secrétariat aux Affaires religieuses. S'agissant des normes d'enseignement et de socialisation devant prévaloir à l'école publique, ce dernier valorisait expressément l'ouverture à la diversité des conceptions religieuses, spirituelles et morales en lieu et place de laïcité. Lorsqu'il rendit publiques les orientations gouvernementales devant mener à la loi emportant les derniers vestiges de la confessionnalité scolaire, ledit Ministre (M. François Legault), fit cependant écho à la position défendue à titre personnel en commission parlementaire par le président de l'Université du Québec⁵⁹.

De fait, ce sont alors les notions d'intégration scolaire et d'éducation interculturelle qui émaillent généralement les énoncés de politique (KARMIS, 2002, p. 90). En 1995, dans un avis du Conseil du Statut de la Femme, le terme « laïcité » apparaît accolé à celui de neutralité de l'État dans un développement consacré à un modèle d'intégration inclusif à promouvoir dans les institutions scolaires (MANCILLA, 2011, p. 186-204). Des pressions s'exercent de l'extérieur du Ministère de l'Éducation sans que sa prérogative d'agir ne lui soit ouvertement disputée. Dès avant 1995 toutefois, concurremment avec l'Éducation, l'appropriation de l'enjeu intégration occupe le Ministère de l'Immigration et de la Citoyenneté. L'objet laïcité y migre en 1997 dans la foulée d'un avis du Conseil des relations interculturelles (MANCILLA, 2011, p. 177-180). Cela se produisit, selon certains, lorsque se profila une opportunité de faire prévaloir à l'école, avec la loi 101, une culture commune, civique et laïque (KARMIS, 2002, p. 92-93).

En somme, entre le début des années 2000 et la Commission Bouchard-Taylor (2007-2008), hormis les avis du Conseil du Statut de la Femme, la référence à la laïcité témoigne d'une rivalité bureaucratique entre deux groupes d'entrepreneurs de politiques (CÔTÉ, 2008, p. 56) : d'un côté, le Conseil des relations interculturelles et le ministère de l'Immigration et des relations avec les citoyens⁶⁰; de l'autre, le Comité des affaires religieuses et le Ministère de l'Éducation.

Pour revenir au projet de Charte et boucler l'aperçu de la dynamique inte-

59. Ce troisième acteur central du débat portant sur la déconfessionnalisation scolaire, identifié dans l'analyse de Jacques PALARD (2006, p. 267-270), est Pierre Lucier. Le point de vue qu'il défend, fort original aux yeux de Palard, tient dans l'association de la défense de la *laïcité* et des *droits traditionnels*.

60. La laïcité y intègre notamment le récit de la Révolution tranquille à l'intention des Néo-Québécois (MANCILLA, 2011, p. 179). Dans le même temps, les générations x et y, enfants et petits-enfants de la Révolution tranquille, auront accompli leur scolarité sous un régime de confessionnalité scolaire publique, maintenue en place par des gouvernements péquistes et libéraux au nom des traditions et de l'histoire.

ragenda au plan institutionnel, il s'impose encore de traiter brièvement du pouvoir judiciaire ainsi que des initiatives pertinentes inscrites antérieurement à l'ordre du jour législatif. Avec le pouvoir judiciaire, les points de collision sont nombreux. La logique interne du projet de Charte tend vers l'instauration d'une norme de suprématie constitutionnelle là où la prise de décision en droit canadien et québécois est guidée par la proportionnalité constitutionnelle. La suprématie constitutionnelle présuppose l'existence d'un tribunal constitutionnel spécialisé et une forme de hiérarchisation des droits fondamentaux, tandis que la norme d'une proportionnalité constitutionnelle suggère qu'en cas de conflit entre deux ou plusieurs droits fondamentaux, il convient de trouver un équilibre raisonnable et cohérent, sans qu'un ou quelques droits prévalent *de jure* sur les autres. Or, dans le projet de loi n° 60, on retrouve effectivement la norme selon laquelle les principes de neutralité de l'État et le caractère laïque de celui-ci devaient automatiquement avoir préséance, en cas de conflit, sur la liberté de conscience et de religion. Sur ce point, lorsqu'elle était encore dans l'opposition en 2011, la porte-parole désignée du Parti Québécois – Louise Beaudoin – présentait la laïcité comme un rempart protégeant l'égalité entre les femmes et les hommes, notion à inclure dans une législation de telle sorte qu'elle conférerait une préséance automatique à l'égalité entre les femmes et les hommes sur les autres droits fondamentaux (Ass. Nat., 2011). Ces critiques de l'ex-ministre péquiste Louise Beaudoin, formulées dans le cadre de la Commission des institutions chargée d'étudier le projet de loi n°94, *Loi établissant les balises encadrant les demandes d'accommodement dans l'Administration gouvernementale et dans certains établissements*, nous ramènent donc à l'ordre du jour législatif, et par là au bouclage du parcours de l'objet laïcité et de ses attributs.

Sur la question des accommodements raisonnables, et des suites à donner aux recommandations du rapport Bouchard-Taylor, la position défendue par le chef du PLQ et premier ministre d'alors, Jean Charest, fut que son gouvernement avait légiféré par avance, qu'il avait ensuite officiellement réagi et même tenté de légiférer dans la foulée des débats. Pour être plus précis, il aurait, par avance, fait voter la Loi 63, *Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne sur l'égalité entre les femmes et les hommes*, entrée en vigueur le 12 juin 2008; il aurait ensuite officiellement réagi par le biais de la motion dite du crucifix⁶¹, adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 22 mai 2008; enfin, il aurait tenté de légiférer avec le projet de loi n° 94, *Loi établissant les balises encadrant les demandes d'accommodement dans l'Administration gouvernementale et dans certains établissements*, déposé le 24 mars 2010⁶² par la ministre de la Justice, Mme Kathleen Weil. Proposé par l'opposition, l'objet laïcité ne trouva pas écho auprès du pouvoir libéral. En revanche, celui-ci consentit à l'affirmation du principe de neutralité de l'État dans le cadre d'une motion habilement présentée par l'opposition et adoptée à l'unanimité par l'Assem-

61. Motion déposée à l'Assemblée nationale, adoptée à l'unanimité, qui se lit comme suit : « Que l'Assemblée nationale réitère sa volonté de promouvoir la langue, l'histoire, la culture et les valeurs de la nation québécoise, favorise l'intégration de chacun à notre nation dans un esprit d'ouverture et de réciprocité et témoigne de son attachement à notre patrimoine religieux et historique représenté par le crucifix de notre Salon bleu et nos armoiries ornant nos institutions ».

62. Mort au feuillet avec le déclenchement des élections le 18 mai 2010.

blée nationale⁶³.

À l'ordre du jour législatif, enfin, l'origine de l'objet laïcité peut être retracée dans l'initiative d'une députée, le projet de loi n° 195, *Loi sur l'identité québécoise*. Déposé en 2007 par Mme Pauline Marois, ce projet proposait l'ajout à l'article 50 de la Charte des droits et libertés de la personne du texte suivant :

Dans l'interprétation et l'application de la présente Charte, il doit être tenu compte du patrimoine historique et des valeurs fondamentales de la nation québécoise, notamment de l'importance d'assurer la prédominance de la langue française, de protéger et de promouvoir la culture québécoise, de garantir l'égalité entre les femmes et les hommes et de *préserver la laïcité des institutions publiques*⁶⁴ (Ass. Nat. 2007, p. 7).

En 2007, ainsi qu'en témoigne cette initiative, le PQ soutient que la laïcité des institutions publiques est d'ores et déjà établie et qu'il s'agit dès lors de la préserver. En outre, la référence à la laïcité fait l'objet d'un cadrage identitaire explicite qu'on ne retrouve pas dans le projet de loi n° 60.

Surtout, cette trace laissée à l'ordre du jour législatif porte la marque de ses origines, situées à la fois dans l'entourage immédiat de Mme Marois et dans l'ordre du jour du parti rival immédiat. En septembre 2007, la cheffe récemment élue du PQ et députée, est leader du 2^e groupe d'opposition à l'Assemblée nationale. Au sein du projet de loi sur l'identité qu'elle dépose (projet de loi n° 195) se retrouvent presque textuellement les positions présentées par l'ADQ dans sa plateforme électorale 2007, celles-là même, suivant ce raisonnement, qui lui auraient permis de surclasser le PQ et de former l'opposition officielle⁶⁵. Les autres emprunts incluent « l'élaboration d'une Constitution québécoise » ainsi que l'institution d'« une citoyenneté québécoise » (Ass. Nat., 2007, p. 2), cela afin de tenir « compte du patrimoine historique et des valeurs fondamentales de la nation québécoise, notamment de l'importance d'assurer la prédominance de la langue française, de protéger et de promouvoir la culture québécoise, de garantir l'égalité entre les femmes et les hommes et de préserver la laïcité des institutions publiques » (Ass. Nat. 2007, p. 7). En somme, certains éléments qui figuraient sur la plateforme de l'ADQ en 2007 tout en étant absents la même année de celle du PQ, s'y retrouveront en 2008. Ils auront été intégrés au discours du PQ avec les projets de loi n° 195 et n° 196.

Une autre initiative de Mme Marois, cette fois en sa qualité de députée et de cheffe de l'opposition officielle⁶⁶, peut être relevée à l'ordre du jour législatif. Il s'agit du projet de loi n° 391, portant pour titre *Loi visant à affirmer les valeurs fondamentales de la nation québécoise*. Présenté en 2009-2010, le projet est d'intérêt pour son absence

63. « Que l'A.N. appuie sans réserve la décision prise par la Dir. de la sécurité à l'effet d'interdire le port du kirpan lors des consultations portant sur le projet de loi 94 [...], appliquant ainsi le principe de neutralité de l'État », le 9 février 2011, à l'initiative de Mme Louise Beaudoin.

64. Notre accentuation.

65. Bien entendu, d'autres facteurs sont entrés en ligne de compte.

66. Statut acquis à la faveur de l'élection générale de décembre 2008.

de mention de la laïcité. On y fait plutôt intervenir la séparation entre l'État et la religion au titre des valeurs fondamentales de la nation québécoise à inclure dans la Charte des droits et libertés. Ladite séparation occupe le dernier rang dans l'ordre d'énumération de ces valeurs, après l'égalité entre les femmes et les hommes et la primauté du français.

À l'ordre du jour législatif, enfin, deux faisceaux d'indices restent à relever. Le premier est la référence à l'objet laïcité dans le cadre du débat parlementaire pendant la période s'étendant entre l'ouverture de la session et le dépôt des cinq orientations gouvernementales, soit du 30 octobre 2012 au 10 septembre 2013⁶⁷. Entre le discours d'ouverture analysé plus haut et l'ajournement des Fêtes de 2012, on relève cinq brèves mentions de la laïcité dans le cadre d'interventions de députés, surtout de l'opposition, mais également du parti au pouvoir⁶⁸. Aucune de ces mentions n'est due à la première ministre ou au ministre Drainville⁶⁹. L'objet devient plus rare au printemps 2013. Trois mentions sont faites de la laïcité entre la reprise et l'ajournement d'été. À nouveau, aucune n'est due à la première ministre ou au ministre Drainville⁷⁰. Une seule provient du camp gouvernemental, bien qu'elle soit d'importance. Elle intervient le 1^{er} mai 2013 par la voix du ministre des Finances (et vice-premier ministre), M. Nicolas Marceau, en réponse à la cheffe du Parti Québec Solidaire et députée de Gouin, Mme Françoise David, qui l'interroge sur le sujet de l'équilibre budgétaire dans le cadre d'Affaires inscrites par les députés de l'opposition. Le ministre des Finances évoque les priorités gouvernementales et au menu législatif à venir :

« [...] qu'il allait œuvrer sur quatre piliers, quatre piliers que sont l'intégrité, la solidarité, l'identité et la prospérité, et j'aimerais rappeler à tous qui sont ici les gestes que nous avons posés, depuis notre arrivée, sur chacun de ces piliers [...]. Finalement, toujours au chapitre de l'identité, prochainement, dans les prochains mois, nous déposerons, tel que nous l'avons déjà dit, une charte de la laïcité de manière à mettre en place... à nous assurer que les valeurs québécoises, par exemple égalité hommes-femmes, cela soit au cœur des choix qui seront faits dans nos institutions publiques. *La charte de la laïcité, l'égalité hommes-femmes, ce sont des valeurs incontournables pour*

67. Assemblée nationale du Québec, *Journal des Débats*, 40^e législature, Assemblée, mot-clé « laïcité ».

68. Dans ce cas, aux Affaires courantes, le dépôt d'un extrait de pétition par Mme Louise Beaudouin intitulée *Enchâsser le statut laïque de l'État dans la Charte des droits et libertés de la personne*, *Journal des débats*, Vol. 43, N° 18, p. 1530.

69. Dans le cadre de sa première intervention en Chambre, à propos des priorités du gouvernement et du mandat qui lui a été confié par la première ministre, M. Drainville évoque la réforme des institutions démocratiques et l'encouragement de la participation citoyenne. *Journal des débats*, Vol. 43, N° 6, p. 245. Le ministre responsable se manifeste le 7 décembre 2012 par la voie d'une motion sans préavis portant félicitations de l'Assemblée nationale à Mme Djemila Benhabib, « lauréate du Prix international de la laïcité 2012. » *Journal des débats*, Vol. 43, N° 20, p. 1646.

70. Rare, l'évocation du thème est le fait de députés dans le cadre de motions sans préavis. Vol. 43, N° 24, p. 1758; N° 25, p. 1780-1782.

nous, et je suis très, très fier, encore une fois, d'être associé à un gouvernement qui ne reporte pas et puis qui ne tergiverse pas avec des choses aussi importantes que celles-là »⁷¹.

À ce point d'inflexion du discours, où la laïcité est présentée comme une valeur incontournable, il appert que les orientations gouvernementales étaient fixées. La *Charte de la laïcité* n'évoque plus un élément distinct de l'ordre du jour gouvernemental⁷², ni de l'ordre du jour du règlement des questions surgies de la « crise des accommodements raisonnables »⁷³. Fin avril, courant mai 2013, les grandes lignes du projet de loi n° 60 sont arrêtées et portées à la connaissance du cabinet. L'extrait cité plus haut autorise du moins à le penser. Elles le sont en tout état de cause le 22 mai 2013, lorsque le cabinet du ministre responsable Bernard Drainville rend publics les résultats d'une enquête d'opinion commandée à la firme Léger Recherche Stratégie Conseil, réalisée au printemps, en même temps qu'un communiqué portant déclaration du ministre et où il est question de son mandat : « La PM m'a demandé de proposer aux Québécois une charte des valeurs québécoises ». Le ministre Drainville indique y avoir travaillé avec son équipe « au cours des derniers mois ». À propos du sondage, enfin, il explique :

« Les Québécois veulent plus que jamais que le gouvernement protège et renforce les valeurs québécoises, et en particulier, l'égalité entre les femmes et les hommes et la neutralité de nos institutions. C'est pourquoi nous ferons bientôt connaître les propositions gouvernementales en matière d'encadrement des accommodements religieux et d'affirmation des valeurs québécoises »⁷⁴.

SYNTHÈSE ET DISCUSSION DES RÉSULTATS

Les données maintenant recueillies, organisées et présentées, une synthèse doit en être proposée au moyen d'un retour à la question initiale. Comment et pourquoi l'initiative d'une offre d'intervention donnée s'impose-t-elle au gouvernement? Autrement dit, comment s'impose-t-il au gouvernement Marois d'inscrire le projet de loi n° 60 à l'ordre du jour gouvernemental? Le changement de statut de la laïcité – de principe organisationnel du système d'éducation à valeur fondamentale de la nation –, et son caractère composite (identité québécoise-laïcité) seraient dus à la fois à des conflits de priorité dans l'ordre du jour du gouvernement et à des considérations électorales. Un premier constat d'ensemble est celui de l'irruption impromptue de la laïcité dans la Charte des valeurs, ou encore des valeurs dans une Charte de la laïcité. C'est du moins ce que suggèrent les indices glanés dans les discours et textes portés à l'ordre du jour gouvernemental et législatif.

71. *Journal des débats*, vol. 43, n° 46, p. 2907. L'italique est de nous.

72. En référence au tandem Charte de la laïcité et projet de loi sur l'identité évoqué lors de l'assermentation du Cabinet par la Première ministre le 19 septembre 2012.

73. En référence cette fois au tandem Charte de la laïcité et loi sur la citoyenneté québécoise dont il est fait état au discours d'ouverture de la 40^e législature.

74. Propositions gouvernementales en matière d'accommodements religieux – « Les Québécois nous demandent d'affirmer les valeurs québécoises » (DRAINVILLE, 2013).

Dans l'économie du projet de Charte, la laïcité est un objet de génération spontanée. Le moment charnière serait mai 2013. Du moins, le choix du gouvernement de porter et de mettre en jeu les valeurs à l'ordre du jour paraît arrêté à ce moment. La position gouvernementale s'infléchit en ce sens six mois après l'énoncé d'intention, période au cours de laquelle la discrétion est observée au sujet de la laïcité. Partant, quelles sont les sources d'élaboration et d'initiative de la notion de laïcité ainsi configurée?

La source la plus plausible de l'élaboration de la laïcité comme valeur fondamentale semble être le ministre Bernard Drainville. Il s'est fait depuis longtemps le défenseur de l'enjeu identitaire au PQ. Le projet de loi n° 60, ce serait lui. Il reformule en Charte des valeurs québécoises les orientations annoncées par la première ministre dans son discours d'ouverture.

En août-septembre 2013 ou peut-être avant, le cabinet de la première ministre essaie de reprendre la main, d'où résulte la production d'un document d'orientation pour consultation publique (laïcité comme principe). La source d'élaboration de la laïcité ainsi configurée serait la première ministre ou son cabinet. En toute éventualité, la publication simultanée d'orientations et de propositions gouvernementales mal arrimées entre elles accrédite l'idée d'un mouvement lancé sur deux fronts : une tentative de mise en cohérence de l'ordre du jour gouvernemental va de pair avec un test de la force électorale du thème des valeurs.

Selon le seul critère de l'importance relative des priorités de l'ordre du jour, l'initiative du projet de loi n° 60 pourrait être interprétée comme une tentative de reconversion opérée par un parti gouvernemental conscient de son statut minoritaire. Si l'on suit ce raisonnement, le gouvernement entreprend d'abord de légiférer sur la langue en mettant en œuvre un projet de francisation des cégeps. Sur ce point, les priorités gouvernementales et celles du parti concordent. Dans la plateforme de 2012, l'affirmation de l'identité et des valeurs vient au troisième rang des priorités (articles 5, 6, 7) après la promotion et la protection de la langue (3 et 4)⁷⁵. L'échec du pilotage de celle-ci expliquerait le relèvement de l'importance de celle-là.

Or, la plateforme de 2012 ne permet pas d'anticiper la configuration de la laïcité dans le projet de loi n° 60. Ne s'y retrouvent ni une « charte québécoise de la laïcité », ni l'hybridation d'enjeux de la laïcité et du droit à l'égalité entre les femmes et les hommes. Ces thèmes conjoints ne renvoient qu'en partie et que récemment au programme du PQ. Dans la durée, en outre, ce dernier témoigne d'un souci variable pour la question de la laïcité et en propose au moins trois acceptions.

De fait, la configuration symbolique du projet de loi n° 60 trouverait sa source dans la dynamique interagenda, et ce d'au moins deux manières. La première

75. Sur ce point, l'échec du gouvernement à piloter le dossier prioritaire de la francisation des cégeps, projet porté par la ministre Mme Diane de Courcy, aurait enlevé au gouvernement la possibilité d'aller éventuellement en campagne électorale sur cet enjeu de mobilisation collective, en même temps qu'il affaiblit la position au cabinet d'une partisane de la laïcité scolaire.

serait la relégation du Parti Québécois au statut de deuxième opposition suite aux élections de 2007. Tant le *timing* que le contenu du projet de loi n° 195 accréditent la thèse d'un sursaut identitaire imprimé au parti par l'entourage de la nouvelle cheffe pour capter l'attention et tenter de regagner du terrain. Pour ce qui nous occupe, l'institution d'une citoyenneté québécoise est promue afin d'exprimer les valeurs fondamentales de la nation. La laïcité des institutions publiques est reléguée au second rang.

La deuxième source d'inspiration du complexe laïcité et valeurs dans le projet de loi n° 60 est, plus directement, la vive concurrence que se livrent l'ADQ et le PQ, à partir de 2007, autour de la définition des attributs de la nation québécoise. Et sur ces points précis, l'image donnée par les seules plateformes d'un PQ pourchassé par l'ADQ jusqu'au projet de loi n° 60 est trompeuse. Ni la religion ni la laïcité ne fait partie des attributs de la nation ni ne sert de marqueur identitaire dans la plateforme de l'ADQ en 2007. L'ADQ est alors dans une dynamique favorable, pas nécessairement parce qu'il se fait le champion de la cause identitaire, mais parce qu'il a un chef expérimenté, qu'il est bien installé, qu'il établit sa plateforme après son concurrent immédiat, et surtout qu'il remporte son pari sur la question des accommodements raisonnables. L'ADQ aurait perdu son avance sur ces questions dès avant les élections générales du 8 décembre 2008. Cette fois, c'est le PQ qui peaufine sa plateforme après son concurrent immédiat. Ni l'un ni l'autre des deux partis n'évoque la laïcité en 2008 pour des raisons propres à chacun. L'enjeu s'est déplacé vers l'identité et les valeurs, dans la foulée du dépôt par Mme Marois du projet de loi n° 195 sur l'identité québécoise en octobre 2007.

Devenue cheffe de l'opposition officielle suite à l'élection de décembre 2008, Mme Marois présente à l'Assemblée nationale le projet de loi n° 391, *Loi visant à affirmer les valeurs fondamentales de la nation québécoise*. Y sont placés côte à côte « l'égalité entre les femmes et les hommes, la primauté du français et la séparation entre l'État et la religion » au titre de valeurs fondamentales de la nation québécoise (Ass. Nat., 2009, p. 2).

Une troisième source d'inspiration de la Charte des valeurs est la cheffe du PQ et première ministre elle-même. Dans l'ordre du jour institutionnel public, Mme Marois est une défenderesse historique de la laïcité. En cela même, les positions qu'elle a prises au cours de sa carrière témoignent de la variation du sens de la notion et de la portée conférée à l'enjeu laïcité sur deux décennies : un enjeu sectoriel (éducation) dont le règlement est considéré acquis; un dessaisissement consécutif puis l'opposition entre les valeurs québécoises et la laïcité ouverte prônée par la Commission Bouchard-Taylor; la formulation d'un enjeu global en réaction à l'ADQ et à la Commission Bouchard-Taylor – soit les accommodements en matière religieuse, assortis de la séparation entre l'État et la religion, et la laïcité au cadrage identitaire.

*

* *

En dernière analyse, le projet de loi n° 60 s'appréhende telle une proposition d'intervention à propos de laquelle et le cadrage de l'enjeu à débattre, et la maîtrise

d'œuvre et l'outil de règlement n'avaient fait l'objet d'aucun traitement législatif antérieur⁷⁶. Si tant est que la représentation (*policy representation*) se construit d'une part selon les enjeux, et tend d'autre part à se greffer sur les institutions politiques en place (SOROKA et WLEZIEN, 2004, 2005), la promotion du projet de loi n° 60 par le titulaire d'un ministère inédit de la Réforme des Institutions démocratiques et de la Participation citoyenne était susceptible d'entraîner, en réponse, une dispersion maximale des positions. En langage politique usuel, l'initiative revenait donc soit à lancer une conversation publique, soit à gagner du temps.

Cela étant, se pourrait-il que le gouvernement ait simplement pris acte de la maturité d'une question amenée à l'ordre du jour par l'effet conjugué du train-train bureaucratique, d'un souci manifeste de l'opinion publique et d'une attention soutenue des médias pour l'enjeu qu'elle recouvrait? Qu'il ait été influencé par des porteurs de dossiers, spécialistes, courants d'expertise et données établies par ailleurs sur divers aspects de la question – un peu avant, après ou indépendamment de la Commission Bouchard-Taylor? Après examen détaillé des diverses composantes de l'ordre du jour institutionnel contemporain de l'initiative, et sous réserve d'information nouvelle, la chose semble peu probable.

Peut-on pour autant s'avancer à conclure à la mise à l'ordre du jour gouvernemental d'un problème qui n'était pas à l'ordre du jour public? Tel que posé dans le projet de loi n° 60, en effet, le problème n'était pas à l'ordre du jour public. Il y survient tout formulé de la seule initiative du gouvernement. La mise en jeu des valeurs québécoises, dont la laïcité, associée à certaines formes d'expression religieuse, lui confère certes un caractère inédit. Néanmoins, une étude exhaustive de la dynamique interagenda requerrait la prise en compte de l'évolution des données d'opinion publique relatives à chacune des composantes et formulations afin de pouvoir mieux apprécier l'image médiatique d'un enjeu, sa saillance auprès de l'opinion et l'enchaînement des processus de mobilisation dont il fait l'objet.

Sous réserve d'études ultérieures, une piste d'interprétation prometteuse de l'initiative du projet de loi n° 60 est à chercher, en partie, du côté de la théorie de l'équilibre ponctué (BAUMGARTNER, JONES et MORTENSEN, 2014, p. 89). En termes simples et pour l'essentiel, cette théorie propose une explication générale du changement de politique selon deux types de scénarios : celui de l'équilibre et celui de la ponctuation. Dans le premier scénario, celui de l'équilibre, des propriétaires d'enjeux, des porteurs de dossiers, une communauté d'acteurs partenaires relativement stables et solidaires d'un secteur de politique ou se reconnaissant mutuellement une légitimité, débattent ensemble d'une question dans l'objectif d'infléchir la formulation d'un problème ou d'un enjeu dans un sens favorable aux orientations et intérêts qu'ils défendent. Le

76. Le traitement législatif s'en approchant le plus fut celui du projet de loi n° 94 portant sur la prestation de services publics à visage découvert déposé sous le gouvernement Charest et mort au feuillet après consultation en commission parlementaire. La responsabilité du dossier avait été confiée au Ministère de la Justice et la dimension religieuse y était formellement absente (ni signe ou expression religieuse, ni caractère laïque). Les représentations effectuées alors ne reçurent aucun écho lors de la discussion du projet de Charte.

second scénario, celui de la ponctuation, engage des actions politiques stratégiques portées soit au niveau de la mise au programme gouvernemental, soit à celui de la dynamique d'enjeux. Au plan du programme gouvernemental, ce type d'action stratégique se manifeste notamment par l'image projetée d'un changement de politique donné et par le rehaussement du statut de priorité d'un enjeu présent à l'ordre du jour. Au plan de la dynamique d'enjeux, peut notamment intervenir une modification dite stratégique des propriétés (BAUMGARTNER, JONES et MORTENSEN, 2014, p. 69) – élargissement du conflit en cause, déplacement sur un autre terrain –, avec pour effets recherchés une mobilisation politique et l'attention soutenue des médias et du public.

L'étude réalisée permet d'envisager l'hypothèse d'une action stratégique se déployant sur chacun de ces plans. Les valeurs grimpent dans l'ordre du jour gouvernemental lorsqu'il s'avère que le menu législatif de ce qui sera vraisemblablement la dernière session parlementaire avant les élections est arrêté. Outre la promotion des valeurs à l'avant-plan, le *timing* de l'annonce fournit un autre indice d'intervention stratégique sur l'agenda. L'annonce coïncide avec la publication des résultats d'une enquête d'opinion commandée par le gouvernement tendant, aux dires du ministre Drainville, à accréditer la nécessité de légiférer sur les valeurs en réponse au besoin manifesté par les électeurs. Cela étant, l'indice le plus fort d'une menée stratégique dans le programme gouvernemental est l'ampleur et la portée du changement de politique projeté de la Charte des valeurs. L'appareil d'État, les secteurs publics et parapublics, en bref l'ensemble des institutions étaient convoqués à l'exercice, outre un nombre impressionnant de personnes se sentant concernées.

À supposer que le but du gouvernement ait été de meubler l'ordre du jour législatif dans l'attente des élections, il s'impose encore d'examiner le contenu des notions mises en jeu au moyen d'une comparaison plus poussée dans le temps et dans l'espace. Au cœur de la lutte politique, le fait d'intervenir sur les propriétés d'un enjeu stratégique (BAUMGARTNER, JONES et MORTENSEN, 2014, p. 88-89) a pour effet d'accroître l'intensité de la réaction des publics cibles. De ce point de vue, l'adjonction des valeurs à une thématique dont elles étaient auparavant absentes peut se révéler avantageuse pour un temps auprès de certains publics. Centré sur des questions mettant en jeu de fortes convictions personnelles, ce type de positionnement permet d'espérer se démarquer des lignes identifiables des partis en provoquant le partage des auditoriums en camps opposés. C'est la polarisation d'enjeux, relevant plus largement d'une politique dite de l'attention (JONES et BAUMGARTNER, 2005, p. 249), dans laquelle seraient entraînés les chefs de partis. Autour de la Charte des valeurs et au cours de la carrière de la notion de laïcité, une telle polarisation a joué. Le sujet mérite que l'on s'y attarde, ainsi qu'au rôle de sources et d'agents de controverse globale enclins à l'ouverture de sentiers de politisation rapide et, de leur point de vue, relativement peu coûteuse.

Pauline CÔTÉ

*Département de science politique,
Université Laval.
pauline.cote@pol.ulaval.ca*

Félix MATHIEU

*Département de science politique,
Université Laval.
felix.mathieu.1@ulaval.ca*

BIBLIOGRAPHIE

Action démocratique du Québec (ADQ)

- 1994 « Un Québec responsable », POL_text. [https://www.poltext.org/sites/poltext.org/files/plateformes/qc1994adq_plt_12072011_111843.pdf], consulté le 9 mai 2015.
- 1998 « Des idées, des convictions, du vrai! », POL_text. [https://www.poltext.org/sites/poltext.org/files/plateformes/qc1998adq_plt_12072011_110614.pdf], consulté le 9 mai 2015.
- 2003 « Pour un gouvernement responsable », POL_text. [https://www.poltext.org/sites/poltext.org/files/plateformes/qc2003adq_plt_12112008_203003.pdf], consulté le 9 mai 2015.
- 2007 « Une vision. Un plan. Une parole », POL_text. [https://www.poltext.org/sites/poltext.org/files/plateformes/qc2007adq_plt_12112008_202247.pdf], consulté le 9 mai 2015.
- 2008 « Donnez-vous le pouvoir », POL_text. [https://www.poltext.org/sites/poltext.org/files/plateformes/qc2008adq_plt_13112008_160633.pdf], consulté le 9 mai 2015.

AMIRAUX, Valérie et David KOUSSENS (dir.)

- 2014 *Trajectoires de la neutralité*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

Assemblée nationale (Québec), Trente-cinquième législature

- 1997 « Modification constitutionnelle de 1997 (Québec) », *Procès-verbal de l'Assemblée*, 2^e session, n° 88.

Assemblée nationale, Trente-huitième législature

- 2007 *Projet de loi n° 195. Loi sur l'identité québécoise*, Présenté par Madame Pauline Marois, députée de Charlevoix, Éditeur officiel du Québec; *Journal des Débats*, vol. 40, 1^{ère} session, N° 28.
- 2007 *Projet de loi n° 196. Constitution québécoise*, Présenté par Monsieur Daniel Turp, député de Mercier, Éditeur officiel du Québec; *Journal des Débats*, vol. 40, 1^{ère} session, n° 28.

Assemblée nationale, Trente-neuvième législature

- 2009 *Projet de loi n° 391. Loi visant à affirmer les valeurs fondamentales de la nation québécoise*, Présenté par Madame Pauline Marois, députée de Charlevoix, Éditeur officiel du Québec.
- 2010 *Projet de loi n° 94. Loi établissant les balises encadrant les demandes d'accommodement dans l'Administration gouvernementale et certains établissements*, Présenté par Madame Kathleen Weil, Ministre responsable de la Justice, Éditeur officiel du Québec.
- 2011 *Journal des débats de la Commission des institutions*. Le mercredi 6 avril 2011, vol. 42, n° 17.

Assemblée nationale, Quarantième législature

- 2013 *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*, Présenté par M. Bernard Drainville, Ministre responsable des Institutions démocratiques et de la Participation citoyenne, Éditeur officiel du Québec.

BAUBÉROT, Jean et Micheline MILOT

- 2011 *Laïcités sans frontières*, Paris, Seuil.

- BAUMGARTNER, Frank R. et Bryan D. JONES
1993 *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press.
- BAUMGARTNER, Frank R., Bryan D. JONES et Peter B. MORTENSEN
2014 « Punctuated equilibrium theory: Explaining stability and change in public policy-making », dans : Paul A. SABATIER et Christopher M. WEIBLE (dir.), *Theories of the Policy Process*, Denver, Westview Press (3e éd.), p. 59-103.
- BOISVERT, Yves
2013 « Charte : le projet péquiste est "inconstitutionnel" », *La Presse*, édition du 13 septembre 2013, p. A5.
- BOUCHARD, Gérard et Charles TAYLOR
2008 *Fonder l'avenir, le temps de la conciliation*, Rapport de la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles.
- BOUCHARD, Gérard
2012 *L'interculturalisme. Un point de vue québécois*, Montréal, Boréal.
- BRETON, Raymond
1984 « The production and allocation of symbolic resources: An analysis of the linguistic and ethnocultural fields in Canada », *Revue canadienne de sociologie et d'anthropologie/Canadian Review of Sociology and Anthropology*, 21, 2, p. 123-144.
- Coalition Avenir Québec (CAQ)
2012 « C'est assez, faut que ça change! », POL_text. [https://www.poltext.org/sites/poltext.org/files/plateformes/qc2012caq_fr.pdf], consulté le 9 mai 2015.
- COBB, Roger W. et Charles D. ELDER
1972 *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Boston, Allyn and Bacon.
- CÔTÉ, Pauline
1999 « Culture séculière, culture religieuse, ethos civique et administration publique du symbole », *Social Compass*, 46, 1 : 57-74.
2001 « Charte canadienne des droits et gestion du pluralisme religieux », *Revue internationale d'études canadiennes*, 23, 1 : 101-130.
2003 « Autorité publique, pluralisation et sectorisation religieuse en modernité tardive », *Archives de Sciences sociales des Religions*, 121, janvier-mars : 19-39.
2008 « Québec and reasonable accommodation », dans : Lori G. BEAMAN et Peter BEYER (dir.), *Religion and Diversity in Canada*, Leyde, Brill, p. 41-65.
- CÔTÉ, Pauline et T. Jeremy GUNN
2006 « Présentation », dans : Pauline CÔTÉ et T. Jeremy GUNN (dir.), *La nouvelle question religieuse. Régulation ou ingérence de l'État? The New Religious Question. State Regulation or State Interference?*, Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes-Peter Lang, p. 13-16.
- DEARING, James et Everett M. ROGERS
1996 *Agenda-Setting*, Londres, Sage Publications.
- ELDER, Charles D. et Roger W. COBB
1983 *The Political Uses of Symbols*, New York, Longman.

Fox, Jonathan

2006 « World separation of religion and state into the 21st century », *Comparative Political Studies*, 39, 5 : 357-569.

2007 « Do democracies have separation of religion and state? », *Canadian Journal of Political Science*, 40, 1 : 1-25.

GARRAUD, Philippe

1990 « I.- Le cadre conceptuel. Politiques nationales : Élaboration de l'agenda », *L'Année Sociologique*, Paris, PUF, p. 17-41.

GIASSON, Thierry, Colette BRIN et Marie-Michèle SAUVAGEAU

2010 « Le Bon, la Brute et le Raciste. Analyse de la couverture médiatique de l'opinion publique pendant la "crise" des accommodements raisonnables au Québec », *Revue canadienne de science politique*, 43, 2 : 379-406.

Gouvernement du Québec

2012 « Les quatre piliers de l'action du gouvernement de Pauline Marois : intégrité, prospérité, identité, solidarité », *Site du premier ministre du Québec*. [<http://www.premierministre.gouv.qc.ca/actualites/communiques/details.asp?idCommunique=827>], consulté le 18 février 2016.

2013a *Parce que nos valeurs, on y croit*. Document d'orientation. Orientations gouvernementales en matière d'encadrement des demandes d'accommodement religieux, d'affirmation des valeurs de la société québécoise ainsi que du caractère laïque des institutions de l'État québécois, Québec, septembre, 21 p.

2013b *Parce que nos valeurs, on y croit*, Propositions gouvernementales, septembre.

GUGLIELMI, Gilles J.

1996 « Débattre d'un...et écrire le...Préambule. », dans : Geneviève Koubi (dir.), *Le Préambule de la Constitution de 1946. Antinomies juridiques et contradictions politiques*, Paris, PUF, p. 1-13.

HALLAHAN, Dirk

2001 « The dynamics of issues activation and responses: An issues processes model », *Journal of Public Relations Research*, 13, 1 : 27-59.

HASSENTEUFEL, Patrick

2011 *Sociologie politique : l'action publique*, 2^e édition, Paris, Armand Colin.

HILGARTNER, Stephen et Charles L. BOSK

1988 « The rise and fall of social problems: A public arena model », *American Journal of Sociology*, 94, 1 : 53-76.

IGERSHEIM, Francis

2005 « Statut confessionnel et statut scolaire en Alsace et Lorraine. Les débats de 1945-1946 », *Revue des sciences religieuses*, 79, 4 : 479-510.

JEON, Yongjoo et Donald P. HAIDER-MARKEL

2001 « Tracing issue definition and policy change : An analysis of disability issue images and policy response », *Policy Studies Journal*, 29, 2 : 215-231.

JOBERT, Bruno et Pierre MULLER

1987 *L'État en action*, PUF, Paris.

JONES, Bryan D. et Frank R. BAUMGARTNER

2005 *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*, Chicago, University of Chicago Press.

KARMIS, Dimitrios

2002 « L'évaluation normative des engagements électoraux : Hannah Arendt, le Parti Québécois, l'éducation interculturelle et la déconcessionnalisation du système scolaire », dans : François PÉTRY (dir.), *Le Parti Québécois. Bilan des engagements électoraux 1994-2000*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 83-99.

KOUSSENS, David et Valérie AMIRAUX

2014 « Du mauvais usage de la laïcité française dans le débat public québécois », dans : Sébastien LÉVESQUE (dir.), *Penser la laïcité québécoise. Fondements et défense d'une laïcité ouverte au Québec*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2015, p. 55-77.

LABELLE, Micheline et Jean-Claude ICART

2007 « Lecture du débat sur les accommodements raisonnables », *Globe : Revue internationale d'études québécoises*, 10, 1 : 121-136.

LAMPRON, Louis-Philippe

2014 « Sortir de la forêt des amalgames : quelques repères juridiques pour y voir clair dans le projet de Charte des valeurs », dans : Sébastien LÉVESQUE (dir.), *Penser la laïcité québécoise. Fondements et défense d'une laïcité ouverte au Québec*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 179-191.

LAMY, Guillaume

2015 *Laïcité et valeurs québécoises. Les sources d'une controverse*, Montréal, Québec-Amérique.

LEMIEUX, Vincent

1991 *Les relations de pouvoir dans les lois, Comparaison entre les gouvernements du Québec de 1944 à 1985*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.

2009 [1995] *L'étude des politiques publiques*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 3^e éd. revue et augmentée.

MACLURE, Jocelyn et Charles TAYLOR

2010 *Laïcité et liberté de conscience*, Montréal, Boréal.

MANCILLA, Alma

2011 *La laïcité au Mexique et au Québec : Mise en contexte, parcours d'un discours public, perception des enjeux et appropriation par des leaders religieux minoritaires*, Thèse de doctorat, Université Laval.

MILLOT, Micheline

2002 *Laïcité dans le nouveau monde : le cas du Québec*, Turnhout, Brepols.

MONTIGNY, Éric

2011 *Leadership et militantisme au Parti Québécois*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.

MUCHIELLI, Alex (dir.)

2009 *Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines*, 3^e édition revue et augmentée, Paris, Armand Colin.

PADIOLEAU, Jean G.

1982 *L'État au concret*, Paris, PUF.

PAILLÉ, Pierre et Alex MUCHIELLI

2008 *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*, 2^e édition, Paris, Armand Colin.

PALARD, Jacques

2006 « La déconfessionnalisation de l'école québécoise. Regard français sur l'avant et l'après-rapport Proulx », dans : Jacques PALARD, Alain GAGNON et Bernard GAGNON (dir.), *Diversité et identités au Québec et dans les régions d'Europe*, P.I.E.-Peter Lang, Les Presses de l'Université Laval, Québec, p. 251-280.

Parti Libéral du Québec (PLQ)

1994 « Agir pour le Québec », POL_text. [https://www.poltext.org/sites/poltext.org/files/plateformes/qc1994lib_plt_12112008_203659.pdf] (consulté le 9 mai 2015).

1998 « Le plan pour un Québec plus fort », POL_text. [https://www.poltext.org/sites/poltext.org/files/plateformes/qc1998lib_plt_12112008_203223.pdf], consulté le 9 mai 2015.

2003 « Un gouvernement au service des Québécois. Ensemble, réinventons le Québec », POL_text. [https://www.poltext.org/sites/poltext.org/files/plateformes/qc2002lib_plt_12112008_202807.pdf], consulté le 9 mai 2015.

2007 « S'unir pour réussir le Québec de demain », POL_text. [https://www.poltext.org/sites/poltext.org/files/plateformes/qc2007lib_plt_13112008_163507.pdf], consulté le 9 mai 2015.

2008 « L'économie d'abord, oui », POL_text. [https://www.poltext.org/sites/poltext.org/files/plateformes/qc2008lib_plt_24112008_154137.pdf], consulté le 9 mai 2015.

2012 « Pour le Québec », POL_text. [https://www.poltext.org/sites/poltext.org/files/plateformes/qc2012plq_18082012_141555.pdf], consulté le 9 mai 2015.

Parti Québécois (PQ)

1994 « Des idées pour mon pays. Programme du Parti Québécois », POL_text. [https://www.poltext.org/sites/poltext.org/files/plateformes/qc1994pq_plt_05062009_122829.pdf], consulté le 9 mai 2015.

1998 « J'ai confiance, je vote Parti Québécois. Les orientations du programme électoral du Parti Québécois », POL_text. [https://www.poltext.org/sites/poltext.org/files/plateformes/qc1998pq_plt_12112008_203328.pdf], consulté le 9 mai 2015.

2003 « Restons forts. Plate-forme électorale 2003 », POL_text. [https://www.poltext.org/sites/poltext.org/files/plateformes/qc2003pq_plt_12112008_202910.pdf], consulté le 9 mai 2015.

2007 « Reconstruisons notre Québec. La feuille de route », POL_text. [https://www.poltext.org/sites/poltext.org/files/plateformes/qc2007pq_plt_12112008_202221.pdf], consulté le 9 mai 2015.

2008 « Le plan Marois. Des actions pour un Québec gagnant », POL_text. [https://www.poltext.org/sites/poltext.org/files/plateformes/qc2008pq_plt_12112008_195256.pdf], consulté le 9 mai 2015.

2011 « Agir en toute liberté », Programme du Parti Québécois, La Société du patrimoine politique du Québec. [<http://www.archivespolitiquesduquebec.com/programmes/>], consulté le 7 mars 2016.

2012 « À nous de choisir », POL_text. [https://www.poltext.org/sites/poltext.org/files/plateformes/qc2012pq_07082012_140000.pdf], consulté le 9 mai 2015.

PÉTRY, François

- 2002 « Pourquoi et comment étudier les engagements électoraux et leur réalisation » dans : François PÉTRY (dir.), *Le Parti Québécois. Bilan des engagements électoraux 1994-2000*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 9-21.

PÉTRY, François, Éric BÉLANGER et Louis M. IMBEAU

- 2006 *Le Parti Libéral. Enquête sur les réalisations du gouvernement Charest*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.

PHILIP-GAY, Mathilde

- 2015 « Liberté religieuse et laïcité : une véritable singularité française ? », *La Revue des Droits de l'Homme*, 7 : 4-9.

PROULX, Jean-Pierre

- 1999 *Laïcité et religion. Perspective nouvelle pour l'école québécoise*, Québec, Bibliothèque nationale du Québec.
- 2006 « La gestion de la diversité religieuse dans l'éducation publique au Québec. L'état des lieux », dans : Jacques PALARD, Alain GAGNON et Bernard GAGNON (dir.), *Diversité et identités au Québec et dans les régions d'Europe*, P.I.E.- Peter Lang, Les Presses de l'Université Laval, Québec, p. 281-303.

REMY, Jean

- 1990 « L'analyse structurale et la symbolique sociale », dans : Jean REMY et Danielle RUCQUOY (dir.), *Méthodes d'analyse de contenu et sociologie*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, p. 111-132.

ROCHFORD, D.A. et Roger W. COBB

- 1994 *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*, Lawrence, University of Kansas Press.

SCHATTSCHNEIDER, E. E.

- 1960 *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, Toronto, Holt, Rinehart and Winston.

SNIDERMAN, Paul M. et Matthew S. LEVENDUSKY

- 2007 « An institutional theory of political choice », dans : Russell J. DALTON et Hans-Dieter KLINGEMANN (dir.), *Oxford Handbook of Political Behavior*, Oxford, Oxford University Press, p. 437-456.

SNOW, D. A., ROCHEFORD, Jr. E. B., WORDEN, S. K. et R. D. BENFORD

- 1986 « Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation », *American sociological review*, 51 : 464-481.

SOROKA, Stuart N. et Christopher WLEZIEN

- 2004 « Opinion representation and policy feedback: Canada in comparative perspective », *Canadian Journal of Political Science*, 37, 3 : 531-559.
- 2005 « Opinion-policy dynamics: Public preferences and public expenditure in the United Kingdom », *British Journal of Political Science*, 34, 4 : 665-689.

THOENIG, Jean-Claude

- 1998 « Politiques publiques et action publique », *Revue internationale de politique comparée*, 5, 2, 98 : 295-314.

TURP, Daniel

2013 « Charte de la laïcité : Québec devrait user de la clause dérogatoire », *Le Devoir*, édition du 11 novembre, p. A7.

WLEZIEN, Christopher et Stuart N. SOROKA

2007 « The relationship between public opinion and policy », dans : Russell J. DALTON et Hans-Dieter KLINGEMANN (dir.), *The Oxford Handbook of Political Behavior*, Oxford, Oxford University Press, chap. 43, p. 799-781