

Direction principale de l'administration

PAR COURRIEL

[REDACTED]

Le 13 mars 2024

[REDACTED]

N/Réf. : ACC-5810

Objet : Réponse à votre demande d'accès en vertu de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (ci-après la « *Loi sur l'accès* »)

[REDACTED]

La présente fait suite à votre demande d'accès reçue par courriel le 15 février 2024, laquelle se lit comme suit :

« *Bonjour M. Trudel,*

J'aimerais obtenir un document auquel il est fait référence dans le document suivant, disponible sur votre site Web :

https://cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/Documents_transmis_ACC_3213.pdf

Le document recherché est cité en page 6 et s'intitule « Compatibilité de la Loi concernant la protection de certains enseignants avec la charte des droits et libertés de la personne ». La note 18 mentionne que le document est daté du 16 janvier 1980 (COM. 94-9.2.2).

(...) »

Après analyse et vérifications, veuillez trouver ci-joint un document de la Commission des droits de la personne intitulé *Compatibilité de la Loi concernant la protection de certains enseignants avec la charte des droits et libertés de la personne*.

Aucune restriction à l'accès n'est invoquée pour ce document.

En terminant, nous joignons l'avis de recours en révision devant la Commission d'accès à l'information prévu à la *Loi sur l'accès*.

Veillez agréer, Madame, l'expression de nos sentiments distingués.



Jean-François Trudel
Responsable de l'accès aux documents
et de la protection des renseignements personnels

JFT/np

p. j.



**COMPATIBILITÉ DE LA LOI CONCERNANT LA PROTECTION
À LA RETRAITE DE CERTAINS ENSEIGNANTS
AVEC LA CHARTE DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE**

Document adopté par la Commission
Résolution COM-93-9.2.4

Le 16 janvier 1980

Un enseignant religieux présente une plainte à la Commission des droits de la personne, relativement à l'exclusion des religieux et des prêtres du champ d'application de la Loi concernant la protection à la retraite de certains enseignants(1). Cette loi a pour objet de permettre aux enseignants religieux sécularisés de racheter les années d'enseignement qu'ils ont effectuées avant le 1er juillet 1965, alors qu'ils étaient membres d'une communauté religieuse, de façon à ce que ces années puissent être comptées, pour fins de pension. Une telle possibilité n'est cependant pas offerte aux enseignants qui sont actuellement membres d'une communauté religieuse, ou qui appartiennent au clergé séculier; cette situation constitue, aux dires du plaignant, de la discrimination fondée sur l'état civil des personnes ainsi exclues de l'application de la loi.

1. Historique de la question:

Pour bien comprendre le présent problème, il importe d'en faire un bref rappel historique.

1.1 Jusqu'à 1965, le régime de retraite des enseignants se retrouvait à la partie VIII de la Loi de l'instruction publique(2). Les enseignants membres du clergé ou d'une communauté religieuse n'étaient cependant pas assujettis à la Loi, l'article 1 alinéa 13^o, précisant en effet:

"Les mots "fonctionnaire de l'enseignement" désignent toute personne munie d'un diplôme ou brevet de capacité pour l'enseignement et enseignant dans une école sous le contrôle des commissaires ou des syndicats d'écoles ou qui en a la direction, l'administration ou la surveillance; les inspecteurs d'écoles, les professeurs et instituteurs des écoles normales, mais ils ne comprennent pas les membres du clergé et des congrégations religieuses, ni les professeurs des universités."

(1) Loi no. 60, Assemblée nationale, 31ème législature, 3ème session, sanctionnée le 23 juin 1978 (Qué.).

(2) S.R.Q. 1964, ch. 235.

Le législateur considérait à cet égard que les communautés religieuses (ou l'Archevêché) verraient à l'entretien de leurs membres enseignants, et les prendraient en charge lors de leur retraite. Cette situation laissait cependant sans protection adéquate les enseignants sécularisés qui se voyaient, de par leur retour à l'état laïc, privés du bénéfice des années d'enseignement effectuées alors qu'ils étaient encore des religieux ou des prêtres.

En 1940, le législateur se décida à remédier à cet état de fait, en permettant aux enseignants sécularisés de racheter, pour fins de pension, les années d'enseignement effectuées à titre de religieux. Cette possibilité introduite à l'article 533 de la Loi de l'instruction publique devait exister jusqu'en 1965.

- 1.2 A cette époque fut sanctionnée la Loi sur le régime de retraite des enseignants(3), laquelle abrogeait la partie VIII de la Loi de l'instruction publique. Dorénavant, prêtres et religieux se voyaient assujettis au régime de retraite commun à l'ensemble des enseignants, devaient y cotiser, et en retireraient éventuellement les bénéfices. Aucune disposition équivalente à l'ancien article 533 de la Loi de l'instruction publique ne fut cependant introduite, la seule disposition transitoire étant à cet égard, l'article 29 de la nouvelle loi:

"Tout enseignant a droit de faire compter, pour fins de pension, les années de service que le 1er juillet 1965, il avait droit de faire compter pour fins de pension en vertu de la huitième partie de la Loi de l'instruction publique aux conditions qui y sont prescrites(...)."

L'effet malencontreux de cette disposition fut de priver l'enseignant sécularisé après le 1er juillet 1965 du bénéfice des années d'enseignement effectuées antérieurement à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

2. La portée de la Loi concernant la protection à la retraite de certains enseignants et ses effets au niveau de l'égalité dans les conditions de travail.

En 1978, suite aux nombreuses pressions exercées par les associations d'enseignants sécularisés, le législateur adopta la Loi no 60, Loi concernant la protection à la retraite de certains enseignants, laquelle a pour objet de remédier aux difficultés créées par la Loi de 1965 et de permettre le rachat des années d'enseignement antérieures au 1er juillet 1965.

(3) L.Q. 1965, ch. 68.

Les enseignants religieux et les prêtres séculiers ne sont cependant pas compris dans la définition du terme "employé" (alinéa d) de l'article 1 de la loi), en sorte qu'ils ne peuvent bénéficier de la possibilité de rachat qu'offre la loi. Sauf s'ils quittent leur communauté religieuse, comme le précise l'alinéa 3 de l'article 3:

"L'enseignant religieux sécularisé après le 1er juillet 1978 et qui cotise à un régime de retraite, doit, pour bénéficier des dispositions de la présente loi, opter pour le régime en donnant l'avis prévu au premier alinéa dans les douze mois de sa sécularisation (4)."

La Loi 60 vise donc à assurer l'accès à une retraite adéquate, en pleine égalité avec l'ensemble des autres enseignants, quant à une catégorie d'enseignants se trouvant antérieurement dans une situation fort précaire, à savoir les enseignants sécularisés. Elle laisse cependant de côté les enseignants religieux et les prêtres séculiers, lesquels ne bénéficient pas d'un traitement égal en ce qui a trait à la retraite. Il faut voir qu'antérieurement à la Loi 60, enseignants religieux et sécularisés se trouvaient exactement dans la même situation en ce qui a trait aux années d'enseignement effectuées avant le 1er juillet 1965. La Loi 60 vient modifier la situation respective de ces deux groupes, en excluant du bénéfice des avantages qu'elle accorde, les enseignants non sécularisés.

Au sens de l'article 10 de la Charte, la Loi 60, en son article 1, alinéa d), comporte une exclusion, fondée sur le seul fait d'être un enseignant actuellement rattaché à une communauté religieuse ou au clergé séculier, et qui a pour effet de compromettre le droit de ces enseignants à bénéficier d'une retraite pleine et adéquate, contrairement à ce qui prévaut quant aux autres enseignants, et, plus spécifiquement, quant aux enseignants religieux sécularisés, lesquels se trouvaient antérieurement dans la même situation.

Sous réserve de ce qui suit, un droit est en effet ici clairement en cause, notamment eu égard aux articles 16 et 19 de la Charte des droits et libertés de la personne. L'article 16 de la Charte établit le principe

(4) Les raisons qui ont incité le gouvernement à exclure les enseignants religieux de la portée de la loi apparaissent surtout d'ordre monétaire. Voir en annexe, la présentation faite par le ministre de Belleval, lors de la deuxième lecture du projet de Loi à l'Assemblée nationale. (Journal des débats, Assemblée nationale du Québec, troisième session, 31e législature, pp. 2206 et ss.).

de la non-discrimination dans les conditions de travail, ce qui inclut la rémunération directe et indirecte, et, dans le cas qui nous occupe, le régime de retraite(4a). Accessoirement, en ce qui a trait aux enseignants exerçant un travail équivalent, serait également écarté le droit à un traitement ou salaire égal(ce qui, aux termes de l'article 56.2 de la Charte, comprend les compensations ou avantages à valeur pécuniaire se rapportant à l'emploi), droit assuré par l'article 19 de la Charte(4b).

Reste à voir, cependant, si cette exclusion peut être rattachée à l'un des motifs de discrimination énoncés en l'article 10 de la Charte.

(4a) Voir l'interprétation de la Cour suprême dans la décision Syndicat catholique des employés de magasins de Québec c. Cie Paquet Ltée (1959) R.C.S. 206.

(4b) Le principe de l'égalité de rémunération entre enseignants laïcs et religieux est respecté au Québec depuis la réforme de l'éducation. Le rapport Parent avait soulevé cette question, sans cependant prendre position:

"Les associations d'enseignants, pour réaliser l'unité de la profession et augmenter leurs effectifs, et aussi pour éviter que ne s'établisse une concurrence fondée sur l'inégalité des traitements, ont récemment réclamé une parité de traitements entre les enseignants laïques et les enseignants religieux. La question est complexe et réclame une étude qui devra se faire en collaboration entre les autorités religieuses, les associations d'enseignants concernés, des économistes et des représentants du gouvernement. (Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement, Québec, 15 mars 1966, p. 210)"

Plus loin, l'on souligne cependant l'importance d'assurer une pension décente pour tous les enseignants:

"Nous devons déplorer que, pendant longtemps, la province n'ait accordé à un grand nombre de retraités de l'enseignement que de misérables pensions(...). Nous voulons affirmer toutefois le devoir qui incombe à notre société d'assurer une pension convenable à ceux et celles qui ont consacré leur vie à l'enseignement. (Ibid, p. 212)"

3. La Loi 60 comporte-t-elle de la discrimination fondée sur l'un des motifs prévus par la Charte des droits et libertés de la personne?

- 3.1 Le plaignant invoque que l'exclusion dont sont victimes les enseignants religieux constitue de la discrimination fondée sur l'état civil. A notre avis, ce motif de discrimination ne peut être ici retenu. Dans son document d'interprétation, le Service de la Recherche avait ainsi défini l'état civil:

"L'état civil, c'est la situation d'une personne à laquelle la loi civile rattache des effets juridiques. Techniquement, l'état civil est constaté dans les actes de l'état civil: Actes de naissance, de mariage et de sépulture, ainsi que dans certains jugements qui se prononcent sur l'état des personnes et qui concernent le désaveu, le divorce, la légitimation, l'adoption, la reconnaissance de paternité ou de maternité...

J. Carbonnier donne de cette expression à peu près la même définition: "Par opposition à l'état politique (constitué par la nationalité et par les droits, ou l'absence des droits de citoyens), l'état civil est dans un sens large et vague, la situation (statut) de la personne en droit privé, entre la naissance et la mort; dans un sens plus précis, c'est la situation de famille telle qu'elle résulte de la filiation et du mariage"(5)."

Cette dernière définition est reprise dans le jugement La Commission des droits de la personne c. Les Biscuits Associés du Canada Ltée(6). A notre avis, il apparaît manifeste que la loi civile ne rattache pas d'effets juridiques spécifiques au fait d'avoir prononcé des vœux solennels. Eu

(5) Texte sur l'interprétation de la discrimination dans la Charte, 5 avril 1977, p. 23.

(6) C.S. Mtl, le 11 avril 1979, no. 05-0202313-779, Juge E. Martel, p. 9.

égard au droit privé, le religieux n'est pas placé dans une situation particulière: son état civil n'est pas différent de celui du laïc (6a).

- 3.2 Il nous apparaît cependant, compte tenu des circonstances, que l'exclusion des enseignants religieux du champ d'application de la Loi 60 peut comporter certains éléments discriminatoires du point de vue de la condition sociale. Les enseignants religieux sont par ailleurs traités sur le même pied que les autres enseignants. La seule inégalité qui les frappe a trait au fait qu'ils ne peuvent bénéficier d'une retraite complète. Les enseignants sécularisés se trouvaient antérieurement dans la même situation; le législateur a jugé bon cependant de régler la question de façon partielle, en excluant les enseignants qui entendent demeurer dans leur communauté ou dans le clergé séculier. Pour ce faire, le ministre de la Fonction publique a invoqué des motifs particuliers, liés à la situation matérielle apparemment moins précaire des membres des communautés religieuses:

"Cependant, il faut bien voir que les besoins des enseignants laïcisés au moment de la retraite ne sont pas les mêmes que ceux des enseignants religieux. Ces derniers ont l'opportunité de mettre en commun les ressources financières des membres de la communauté pour assurer leur subsistance et leur retraite, tandis que les enseignants sécularisés doivent seuls faire face aux mêmes obligations ou à des obligations plus grandes s'ils doivent en plus assurer la subsistance de personnes à charge.(7) "

Le législateur prend donc en considération la condition particulière qui est celle du religieux et du prêtre.

-
- (6a) Mignault soutient l'opinion contraire: voir son "Droit civil canadien", Montréal, Whiteford et Théoret 1895, p. 161. Adaptant au droit canadien les "Répétitions écrites sur le Code civil" du juriste français Frédéric Mourlon, Mignault avance que notre droit diffère sur ce point du droit français (lequel ne reconnaît pas de statut particulier au religieux). Il faut se souvenir qu'à cette époque notre Code civil prévoyait certaines incapacités civiles résultant du fait d'avoir prononcé des vœux solennels (ancien article 34, c'est la fameuse "mort civile" de l'ancien droit français); une section prévoyait spécifiquement la tenue de registre des actes de profession religieuse (art. 70 et ss.). Toutes ces dispositions ayant été depuis longtemps abrogées, il faut convenir que l'opinion de Mignault n'a plus cours aujourd'hui.
- (7) Journal des débats, op.cit. supra, note 4, p. 2207.

Le document d'interprétation de la Commission des droits de la personne propose la définition suivante de la condition sociale:

"...Il s'agit d'un état de fait (condition) par rapport à la société (sociale) qui vient exprimer la position de force ou de faiblesse occupée par l'individu à un moment donné dans la société non seulement de par sa classe sociale, son statut socio-économique ou son statut dans le système de production, mais de par d'autres conditions diverses et variées affectées par le jugement social porté sur l'individu dans son ensemble. (8) "

Comme nous l'avons vu, le législateur, en excluant de l'effet de la Loi 60 les enseignants religieux non-sécularisés, porte un jugement sur la position de force, du point de vue de la condition socio-économique, qui est celle de ces personnes par rapport aux enseignants laïcisés qui eux, seraient en position de faiblesse. L'on pourrait être d'avis que, ce faisant, est mise de l'avant une distinction fondée sur la situation ou la condition sociale des personnes vivant en communauté religieuse. A cet égard, la Charte des droits et libertés de la personne ne permet pas d'utiliser un tel critère de distinction lequel serait fonction, dans une large mesure, de la place qu'ont historiquement occupée le clergé et les communautés religieuses dans la société québécoise.

Il apparaît peu discutable, à cet égard, que le clergé puisse être identifié, en tant que groupe au sein de cette société, et que ce faisant, il ait une condition sociale spécifique. Il fut un temps où le droit lui-même accordait un statut particulier (et privilégié) aux membres du clergé, celui-ci constituant sous l'ancien régime, un "ordre", au même titre que la noblesse (8a). De cette situation découlaient un certain nombre de conséquences, dont l'une des plus significatives était l'assujettissement de membres du clergé aux règles propres de l'ordre, en marge des règles de la société civile. Comme nous l'avons souligné

(8) C.D.P., La condition sociale, 26 avril 1979, p. 32.

(8a) Voir Maurice DUVERGER, "Institutions politiques et droit constitutionnel", Paris, P.U.F. 1968, p. 418. Duverger distingue entre les ordres, terme juridique, et les classes sociales, expression relevant de l'analyse sociologique.

précédemment (8b), des vestiges de cette réalité héritée de la société médiévale ont perduré pendant longtemps au Canada français, sur le plan juridique, témoignant de l'influence du clergé.

Il est vrai que ces dernières années - depuis la Révolution tranquille, notamment - l'importance du clergé, en tant qu'institution de premier plan, a fait l'objet de beaucoup de réaménagements et de remises en question, de telle sorte que la problématique générale de ses rapports avec l'ensemble de la société s'en est trouvée profondément bouleversée (8c). Il n'en reste pas moins que le clergé constitue toujours - et est effectivement perçu comme tel par l'ensemble de la société - un groupe social spécifique doté d'une forte cohésion interne. C'est sur la base de la "condition sociale" particulière des membres de ce groupe, que le Législateur opère la distinction mise en cause dans le présent cas.

Qui plus est, ce jugement porté sur la condition spécifique du religieux ne correspond pas nécessairement dans tous les cas, à la réalité. Le ministre de Belleval semble lui-même l'admettre, lors de l'étude du Projet de loi en commission parlementaire:

"Là-dessus, je réitère que la situation des communautés varie grandement, je pense, d'une communauté à l'autre, que certaines sont peut-être, richement dotées, que d'autres le sont moins et que peut-être, certaines ne le sont pas du tout. Mais je pense que la situation qui existait, qui a toujours existé au Québec, c'est que les communautés, individuellement comme en groupe, bénéficiaient de sources de revenus suffisantes ... (9) "

Il nous apparaît en conséquence que l'exclusion des enseignants religieux du champ d'application de la Loi 60, peut entraîner certains effets discriminatoires du point de vue de la condition sociale de ces personnes.

(8b) Voir supra, note 6a, les remarques que nous faisons quant à la situation des membres du clergé dans notre droit civil, au siècle dernier.

(8c) Sur ce sujet, voir: Paul STRYCKMAN, "Les défis occupationnels du clergé", Recherches sociographiques, Volume XIX, no. 2. 1978, p. 223

(9) Journal des Débats, commissions parlementaires, no. 129 13 juin 1978, p. B-5095.

Conclusion

Consciente de la complexité de la présente question, et également de l'importance des aménagements financiers en cause, la Commission des droits de la personne estime cependant que la recherche d'une solution d'ensemble incluant les enseignants non-laïcisés serait plus conforme à l'esprit de la Charte des droits et libertés de la personne.

Dans cette optique, la Commission des droits de la personne invite les parties concernées à poursuivre le dialogue entrepris en vue d'en arriver à un règlement d'ensemble qui soit acceptable à tous, et ce, conformément à la volonté exprimée en ce sens par le ministre de la Fonction publique, lors de l'étude du Projet de loi 60, en juin 1978.

ANNEXE

- Loi concernant la protection à la retraite de certains enseignants, Loi 60, 31^{ème} législature, 3^{ème} session, sanctionnée le 23 juin 1978 (Qué.);(extraits).

- Débats de l'Assemblée nationale, troisième session, 31^{ème} législature, le 12 juin 1978. (extraits du Journal des Débats, pp. 2206-2210).

Projet de loi n° 60

Loi concernant la protection à la retraite de
certains enseignants

SA MAJESTÉ, de l'avis et du consentement de l'Assemblée nationale du Québec, décrète ce qui suit:

SECTION I

DÉFINITIONS ET APPLICATION

1. Dans la présente loi, à moins que le contexte n'indique un sens différent, on entend par:

a) «année d'enseignement»: toute période d'au moins dix mois d'enseignement comprise entre le 1^{er} juillet d'une année et le 30 juin de l'année suivante effectuée par un employé, y compris les études de perfectionnement poursuivies à plein temps pendant une semblable période par un employé après qu'il eût commencé à enseigner;

b) «enseignant»: une personne qui occupe ou a occupé une fonction pédagogique ou éducative telle que définie par règlement;

c) «enseignant religieux»: un enseignant qui, avant le 1^{er} juillet 1965, a appartenu à une communauté religieuse reconnue par règlement;

d) «employé»:

i) un enseignant religieux sécularisé après le 30 juin 1965,

ii) un enseignant religieux sécularisé avant le 1^{er} juillet 1965 et qui n'a pas cotisé, après sa sécularisation, au fonds de pension des fonctionnaires de l'enseignement établi par la huitième partie de la Loi de l'instruction publique (Statuts refondus, 1964, chapitre 235),

iii) un ex-enseignant religieux sécularisé après le 30 juin 1965,

iv) un enseignant laïc qui a enseigné au Québec, aux niveaux primaire, secondaire ou collégial, dans des institutions privées d'enseignement appartenant à une communauté religieuse ou au

clergé séculier ou dans des institutions de protection de la jeunesse et qui n'a pas cotisé au fonds de pension des fonctionnaires de l'enseignement établi par la huitième partie de la Loi de l'instruction publique (Statuts refondus, 1964, chapitre 235), ou

v) un enseignant qui a appartenu au clergé séculier et qui compte à son crédit des années d'enseignement auprès d'une institution d'enseignement visée au paragraphe a de l'article 1 du Régime de retraite des enseignants (1965, 1^{re} session, chapitre 68) ou auprès d'une institution d'enseignement reconnue par règlement;

e) «pension différée»: une rente viagère payable à l'employé qui a atteint l'âge de 65 ans, ou 60 ans dans le cas d'une personne de sexe féminin visée par un régime de retraite, qu'elle se continue ou non en faveur d'une autre personne après le décès;

f) «Régime»: le Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (1973, chapitre 12);

g) «régime de retraite»: le Régime de retraite des fonctionnaires (Statuts refondus, 1964, chapitre 14) ou le Régime de retraite des enseignants (1965, 1^{re} session, chapitre 68);

h) «règlement»: un règlement adopté par le gouvernement en vertu de la présente loi;

i) «traitement admissible annuel»: le traitement versé à l'employé correspondant au traitement annuel que recevait un employé dans une fonction équivalente à temps plein telle que définie par règlement;

j) «Commission»: la Commission administrative du régime de retraite constituée en vertu de l'article 13 du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (1973, chapitre 12).

2. La présente loi s'applique aux employés qui:

a) cotisent au Régime; ou

b) cotisent à un régime de retraite et optent pour le Régime conformément aux modalités déterminées par la présente loi; ou

c) retirent une pension du Régime ou d'un régime de retraite; ou

d) ont droit à une pension différée en vertu du Régime ou d'un régime de retraite; ou

e) ont obtenu le remboursement des cotisations versées au Régime ou à un régime de retraite et qui comptaient au moins deux années de service cotisées; ou

f) ont obtenu le transfert de leurs années de service et de leurs cotisations accumulées dans le Régime ou dans un régime de retraite auprès d'un employeur avec lequel le ministre des finances ou la Commission a conclu une entente de transférabilité.

Donc, les communautaires récuser toute responsabilité envers leurs ex-membres en ce qui concerne leur protection à la retraite.

Reste le cas des ex-membres en graves difficultés — poursuit toujours le document — Dans le cas d'ex-religieuses, un expert en droit canonique dit ceci: "Toutefois, si une religieuse manque de ressources, l'institut doit lui donner, par charité, de quoi rentrer convenablement chez elle et vivre quelque temps".

Voilà, Mme le Président, comment les communautaires conçoivent leurs responsabilités envers les membres qui les quittent. On remarquera que l'aide est ici donnée au titre de la charité et non de la justice. — termine le document —

Je ne veux pas, Mme le Président, critiquer la position...

M. Le Molgnan: Mme le Président...

Mme le Vice-Président: M le député de Gaspé, sur une question de règlement sans doute.

M. Le Molgnan: Non, je veux simplement demander au ministre s'il veut nous déposer ce règlement. J'aurais été intéressé à l'étudier.

M. de Belleval: Avec plaisir, Mme le Président. Je ne veux pas, Mme le Président, critiquer, comme telle, la position de fond des communautés. Je veux simplement énoncer ce qui, d'après un document déposé au comité ad hoc, représente la position des communautés en ce qui concerne leurs responsabilités vis-à-vis de leurs ex-membres en matière de protection de la retraite.

Quoi qu'il en soit, Mme le Président, le gouvernement créa, en 1976 — juste un mot avant de continuer. Je veux souligner, de nouveau, comme je l'ai fait précédemment, que malgré ce fait, malgré cette doctrine ou jurisprudence, plusieurs communautés, effectivement, ont fourni ou fournissent à leurs ex-membres, au moment de leur départ de la communauté, des compensations pécuniaires qui peuvent parfois être importantes et qui parfois aussi sont relativement minimes.

Le gouvernement, donc, créa en 1965 un comité ad hoc qui avait pour mandat de recommander la solution la plus équitable, tant pour les religieux enseignants que pour les religieux enseignants laïcs depuis le 1er juillet 1965, que pour les autres enseignants et l'ensemble de la population qui pourrait être appelée à défrayer, en totalité ou en partie, les coûts qui résulteraient de la solution retenue.

Ce comité composé de fonctionnaires spécialisés dans le domaine des régimes de retraite et dans le domaine de l'éducation comptait aussi des représentants des principaux intéressés, soient les enseignants religieux, les enseignants religieux sécularisés et les communautaires religieuses. Le problème n'avait pas reçu de solution depuis 1965, pour deux raisons principales; d'une part, les coûts qui résulteraient des solutions étudiées s'avèrent très considérables et, d'autre part, les communautaires religieuses n'avaient pas l'intention

d'intervenir d'une façon globale, laissant à l'Etat l'obligation de prévoir la protection à la retraite des enseignants sécularisés et ce, conformément à la position à laquelle j'ai fait allusion un peu plus haut.

La solution qui a toujours fait l'unanimité des participants aux régimes depuis 1965 est celle qui consiste à accorder aux enseignants religieux et sécularisés le même régime de retraite que celui auquel les enseignants laïcs participent puisqu'il s'agit d'enseignants exerçant la même profession et dans les mêmes institutions auprès des mêmes Québécois. Tous sont prêts à admettre ce principe d'égalité des enseignants, qu'ils soient religieux ou laïcs, mais il faut tenir compte des obligations qui résultent de cette reconnaissance du droit à un même régime de retraite.

En 1968 et 1969, le gouvernement de l'Union Nationale ne réussissait pas à trouver une solution au problème. De même en 1972, le gouvernement libéral devait aussi laisser la question en plan, exception faite de la solution partielle apportée en 1973 par la mise sur pied du régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics. Le problème n'a pas eu de solution, non pas parce que les gens n'en voulaient pas, mais parce que les solutions envisagées comportaient des coûts très élevés, soit quelque \$400 millions en 1968, d'après une estimation préliminaire, pour atteindre, en 1976, un sommet de \$657 millions en valeurs actuelles, ou quelques milliards échelonnés sur une période de 40 à 50 ans, en dollars courants.

Or, il ne faut pas perdre de vue qu'une proportion minoritaire des travailleurs du Québec jouit d'une protection à la retraite obtenue par suite de leur participation à un régime autre que le Régime de rentes du Québec. Ces faits ont été confirmés dans les divers rapports émis par la Régie des rentes du Québec et tout dernièrement par le comité d'étude sur le financement des régimes de rente du Québec ou COFIRENTES. Même ceux qui possèdent un régime de retraite ne disposent pas de régimes aussi avantageux que ceux auxquels les employés des secteurs public et parapublic participent.

Je pense que c'est important aussi de se rendre compte de cet aspect des choses. Plus de 50% des Québécois n'ont pas de régime supplémentaire de rentes, et ceux qui en bénéficient dans les secteurs public et para-public ont des régimes bien supérieurs à ceux que l'on retrouve généralement dans le secteur privé.

Il fallait donc en arriver à une solution qui permette aux enseignants religieux et à ceux qui sont sécularisés de jouir, au moment de la retraite, de revenus équitables, comme leurs collègues, mais qui tiendraient compte aussi de la situation matérielle de ceux-là mêmes qui doivent défrayer le coût de ces bénéfices, c'est-à-dire l'ensemble des contribuables. Le comité ad hoc a produit son rapport le 15 juillet 1977 et je l'ai déposé à cette Assemblée nationale dans les jours qui ont suivi. Les recommandations arrêtées par les membres du comité me semblent raisonnables, justes et

équitables et constituent à mes yeux une solution à un problème demeuré insoluble jusqu'à maintenant. Mais avant de soumettre un mémoire au Conseil des ministres, j'ai voulu connaître l'opinion des groupes concernés sur la recommandation des membres du comité ad hoc. Les commentaires que j'ai obtenus réclament unanimement, pour les enseignants religieux ou sécularisés depuis 1965, une protection à la retraite égale à celle des laïcs participant au régime de retraite des enseignants. Mais personne ne formule de suggestions équitables quant au financement d'une telle solution qui commanderait un déboursé d'environ \$2 milliards, échelonné sur 40 à 50 ans. Néanmoins, les groupes consultés reconnaissent aussi presque à l'unanimité que la solution préconisée par le comité ad hoc sera acceptable, avec certaines améliorations que le gouvernement accepte d'y apporter.

En quoi consiste cette solution? La première étape de cette solution appartient aux enseignants ex-religieux qui doivent transférer leur fonds de retraite RREGOP de façon à respecter la philosophie mise de l'avant depuis 1973 dans les régimes de retraite. Tous les enseignants ex-religieux doivent donc opter pour le RREGOP qui permet le rachat de 15 ans de service antérieurs, moins les années comptées au RRE. Ils seront réputés avoir accompli le transfert en 1973. Comme tous les enseignants ont obligatoirement commencé à participer à un régime de retraite en 1965, ils ont donc tous cotisé au RRE pendant huit ans, y compris bien sûr les religieux, soit de 1965 à 1973. Pour atteindre le rachat maximum de 15 années permis par le RREGOP, ils doivent donc racheter en plus sept années, soit 15 ans, moins les 8 comptées au RRE. Le transfert au RREGOP et le transfert de 7 années de services antérieurs constituent une condition préalable à la charge de l'enseignant avant qu'il puisse bénéficier du crédit de rente par le projet de loi no 60.

Le crédit de rente, quant à lui, constitue la deuxième étape de la solution que nous proposons et il est entièrement à la charge du gouvernement. Le crédit de rente prévu dans ce projet est établi à partir de toutes les années d'enseignement non déjà comptées dans le régime de retraite des enseignants. Il est calculé sur le traitement du 30 juin 1977, sous forme de rente viagère payable sans réductions actuarielles à l'âge de 60 ans si l'enseignant a 30 ans d'enseignement et indexable de la même façon que les rentes des autres régimes de retraite.

Des modalités d'application sont prévues pour les ex-enseignants ex-religieux qui reçoivent déjà une pension ou qui ont droit à une pension différée. Les enseignants laïcs qui ont enseigné dans les mêmes institutions que les enseignants religieux et qui ne pouvaient pas faire compter leurs services dans le passé pourront eux aussi se prévaloir des mêmes avantages que les enseignants sécularisés qui ont été leurs compagnons de travail. Enfin, les enseignants sécularisés avant 1965 qui ont déjà bénéficié des avantages du rachat d'années d'enseignement à titre de religieux au-

ront le privilège de recevoir, en termes de pension, des montants équivalents à ceux que reçoivent ceux sécularisés après le 30 juin 1965.

Au moment de l'étude en commission parlementaire élue ou en commission plénière nous pourrions renseigner les membres de cette Chambre sur tous les détails techniques assez complexes de ce projet de loi. Le coût de cette solution est d'environ \$50 millions répartis sur une quarantaine d'années, si elle s'applique aux seuls enseignants religieux sécularisés, c'est-à-dire \$36 millions pour la solution de base, \$8 millions additionnels pour la possibilité de se retirer à 60 ans lorsqu'on a 30 ans de services et un montant additionnel de \$10 millions pour l'indexation des crédits de rente.

(18 heures)

Cette solution permet, en fait, de payer à l'ensemble de ces personnes une retraite équivalente, en moyenne, à 85% des montants auxquels les mêmes personnes auraient droit si on leur appliquait intégralement les dispositions du Régime de retraite des enseignants.

Comme on le voit, Mme le Président, à force d'études, de travail patient et de calculs de toutes sortes, on a réussi à trouver une solution qui, à mon avis, rencontre tous les objectifs que nous nous étions fixés, à savoir une protection adéquate, d'une part, et aussi un coût raisonnable aux contribuables, d'autre part. De fait, j'ai obtenu l'accord à peu près unanime de tous les intéressés pour vous présenter aujourd'hui cette solution.

Il reste un problème que je voudrais aborder en terminant. C'est évidemment celui des religieux. Ce projet de loi ne couvre pas, comme tels, les religieux mais il couvrira tous ceux qui se séculariseront durant les années à venir. Pourquoi n'avons-nous pas touché aux religieux comme tels? Comme je l'ai expliqué, nous avons décidé ni plus ni moins de revenir au statu quo qui existait avant 1965, à savoir que...

M. Mailoux: Mme le Président

Mme le Vice-Président: M le député de Charlevoix.

M. Mailoux: Est-ce que je pourrais poser une question au ministre de la Fonction publique? Les dernières paroles qu'a prononcées le ministre sont quasiment une invitation à ceux qui demeurent encore en religion de la laisser.

M. de Belleval: Pourriez-vous répéter, si il vous plaît? Je n'ai pas saisi, M le député.

M. Mailoux: C'est presque une invitation à quitter les ordres.

M. de Belleval: Effectivement Mme le Président, le député de Charlevoix a bien raison de souligner par une boutade ce problème fondamental, du moins de 1965, tel qu'il était peut-être par certaines communautés ou certains porte-parole, à savoir qu'effectivement certains

me que le vice-roi a pris connaissance de ce projet de loi et qu'il en recommande l'étude à la Chambre.

Une Voix: Bravo! Félicitations au vice-roi.

M. de Belleval: Ayant satisfait à la liturgie, Mme le Président, je vous parlerai du projet de loi (a) qui concerne la protection à la retraite de certains enseignants. Ce projet de loi est l'aboutissement de nombreuses démarches entreprises depuis 1965 par les enseignants religieux secularisés en vue d'obtenir de nouveau le droit qu'ils possédaient entre 1940 et 1965 de faire compter, pour les fins de leur pension, les années d'enseignement dispensé sous l'état clérical.

Le premier régime de retraite applicable aux enseignants, soit le Régime de retraite des fonctionnaires de l'enseignement primaire et secondaire, a pris naissance le 1er juillet 1880 par la sanction de la loi 4344 Victoria, chapitre 22. Peu d'institutions peuvent s'enorgueillir de prévoir pour leurs membres un régime de retraite qui remonte aussi loin dans le temps et qui soit aussi bien structure. D'ailleurs, pour l'information de cette Chambre, les régimes de retraite publics ont été, semble-t-il, inventés par Otto Von Bismark, chancelier allemand, comme vous le savez, autour de 1870, ce qui veut dire que le Québec, en 1880, était probablement à l'avant-garde des pays en instituant ce régime de retraite à l'intention des fonctionnaires de l'enseignement primaire et secondaire.

Donc, ce régime permettait aux enseignants individuellement de participer au régime de retraite pour autant qu'ils détenaient un diplôme d'enseignement et qu'ils enseignaient dans une école sous le contrôle de commissaires ou syndicats d'écoles ou dans une école privée, pour autant qu'ils en avaient été autorisés par le surintendant de l'Instruction publique. Cependant, c'est très important de le remarquer, les enseignants religieux ou membres du clergé n'étaient pas admis à participer audit régime même s'ils satisfaisaient aux conditions énumérées précédemment.

Toutefois, en 1940, ceux qui avaient quitté leur communauté obtinrent le droit de faire compter leur service à titre de religieux enseignants mais seulement à la condition d'avoir été secularisés et pour autant qu'ils enseignaient comme laïcs dans des écoles sous contrôle de commissaires ou syndicats d'écoles.

Or, le 5 août, l'adoption du Régime de retraite des enseignants, soit le chapitre 68 des lois de 1965 modifia considérablement les principes de participation des enseignants oeuvrant aux niveaux primaire et secondaire dans les écoles du Québec. Tous les enseignants devinrent obligatoirement assujettis au Régime de retraite des enseignants religieux comme laïcs, pour autant qu'ils occupent une fonction pédagogique ou éducative dans des écoles sous le contrôle de commissaires ou syndicats d'écoles dans des écoles du gouvernement du Québec, dans des collèges d'enseignement général et professionnel ou dans

des institutions d'enseignement reconnues par le lieutenant-gouverneur en conseil. Ce régime, toujours en vigueur aujourd'hui, respecte les droits acquis en matière de rachat d'années de service antérieures pour les enseignants qui cotisaient au premier régime au moment de la sanction du nouveau, autrement dit ceux qui cotisaient en vertu du régime de 1880.

Cependant, aucune possibilité de rachat n'y est prévue pour les enseignants dont la participation à un régime commence avec le régime de retraite des enseignants. Pour les religieux, août 1965 marquait donc le début de leur participation au régime de retraite des enseignants mais effaçait complètement aux fins du fonds de pension tout leur service antérieur. Cette situation affectait dramatiquement ceux et celles qui envisageaient de quitter leur communauté. De là l'origine du problème que veut équitablement solutionner le projet de loi 60.

À cet égard, j'aimerais citer quelques passages du débat en troisième lecture qui eut lieu en 1965 et qui traite spécifiquement de cette question, à savoir que contrairement au régime qui prévalait jusque-là, un enseignant religieux qui devait se seculariser dans l'avenir ne pourrait plus faire compter pour ses années de pension ses années d'enseignement comme religieux. Evidemment, le projet de loi à ce moment était présenté — c'était le bill 56 — par le premier ministre, M. Lesage. Je pense aussi qu'en voyant clôturer quelques passages, on retrouvera la personnalité de l'ancien premier ministre et sa façon, parfois, de considérer certains problèmes.

Il était à ce moment devant M. Johnson qui devait devenir, comme vous le savez, premier ministre l'année suivante. Que disait M. Johnson tout d'abord lorsque le projet de loi 57 fut appelé en troisième lecture pour adoption? M. Johnson: Nous sommes très heureux des améliorations apportées dans ce domaine. Mais nous croyons qu'il y a quelques points obscurs dans ce bill, quelques points obscurs qui mériteraient peut-être une discussion relevant plus du comité plénier que de la troisième lecture. Il y a entre autres des obscurités à l'article 29 et j'aimerais entendre le premier ministre nous donner quelques éclaircissements. M. Lesage, de sa voix probablement un peu brusque: Sur quoi? M. Johnson: Sur l'article 29.

M. Lesage: J'ai tout dit hier.

M. Johnson: Mais il n'est pas clair qu'un religieux enseignant — et c'est pour cela que je cite ce passage — quittant la communauté disons après le 1er juillet 1965 — c'est-à-dire après la date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi — puisse bénéficier des mêmes droits que ses confrères qui ont quitté auparavant.

M. Lesage: Bien, les religieux enseignants, je vais regarder cela. Je n'y ai pas pensé. Je vais regarder cela. Autrement dit, le problème en question est revenu à la surface d'une façon plus claire au moment de la troisième lecture.

M. Johnson: Mais d'après certains avocats, il y aurait des doutes.

M. Lesage: Ah, ce sont des avocasseries. Tout enseignant a le droit de faire compter pour fin de pension les années de service que, le 1er juillet 1965, il avait le droit de faire compter pour fin de pension en vertu de la huitième partie de la Loi de l'Instruction publique aux conditions qui y sont prescrites.

M. Johnson rétorque: Oui, mais s'il n'est pas encore sorti de la communauté, il n'y était pas le 1er juillet 1965.

M. Lesage réplique: S'il n'est pas parti, il est religieux, c'est tout. Quand on détroque, on y pense d'avance.

Et quand M. Johnson revient à la charge, M. Lesage lui réplique ce qui nous rappellera les débats de l'an dernier à la même époque.

M. Lesage: Je suis tanné. J'en ai plein le dos. Pas moyen de partir en voyage pour quelques jours pour me reposer.

Voilà, Mme le Président, dans quelles circonstances les enseignants religieux qui devaient être secularisés après 1965 perdirent le droit qu'ils avaient jusqu'alors, une fois secularisés, de faire compter leurs années d'enseignement à titre de religieux pour les fins de la pension, compte du fait toujours que, jusqu'à cette époque, les religieux n'étaient pas admissibles au régime de pension public.

Au fond, on sait pourquoi et j'y reviendrai tout à l'heure, c'est qu'en vertu de l'espèce de contrat social qui prévalait au Québec les communautés religieuses recevaient des dons, étaient exemptées à un régime spécial de taxation, étaient exemptées de la plupart des taxes normales, recevaient aussi des subventions, s'occupaient de larges secteurs d'activités qui relèvent du domaine public aujourd'hui, comme l'éducation, les hôpitaux, mais, en retour, elles s'occupaient aussi de leurs membres et de la protection de leurs membres jusqu'à leur mort. Cela tenait lieu de régime de retraite public qu'on retrouve pour les enseignants laïcs depuis 1880.

À plusieurs reprises depuis 1965, les enseignants ont tenté de faire corriger cette situation, plus particulièrement en 1968, en 1969, en 1972 et en 1976. En 1973, une solution partielle a été proposée à l'occasion de la création du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics, mieux connu sous le nom de RREGOP. Le transfert du régime de retraite des enseignants au Régime de retraite des organismes publics ou RREGOP permet incidemment aux enseignants de racheter, dans ce dernier régime, une période de services maximale de quinze ans, moins les années déjà cotisées au Régime de retraite des enseignants lui-même créé en 1965.

Cette solution n'est que partielle parce qu'elle ne permet pas aux enseignants religieux et à ceux secularisés depuis le 30 juin 1965 de faire compter toutes leurs années d'enseignement. De ce fait, le RREGOP ne permet pas à tous ces enseignants de jouir d'une retraite équitale, comme leurs autres collègues dans la même situation, à la fin de leur carrière. Le problème se complique parce que toutes les communautés religieuses ne possèdent

pas les mêmes ressources financières et de plus, parce qu'elles ne semblent pas obligées envers les membres qui les quittent, quoiqu'elles ont toujours secouru leurs membres secularisés qui avaient besoin d'aide. Cependant, il faut bien voir que les besoins des enseignants laïcs au moment de la retraite ne sont pas les mêmes que ceux des enseignants religieux. Ces derniers ont l'opportunité de mettre en commun les ressources financières des membres de la communauté pour assurer leur subsistance et leur retraite. Tandis que les enseignants secularisés doivent seuls faire face aux mêmes obligations ou à des obligations plus grandes s'ils doivent en plus assurer la subsistance de personnes à charge.

La-dessus, Mme le Président, la position des communautés est très claire et elle a été fournie au comité ad hoc mis sur pied pour étudier ce problème. J'y reviendrai tout à l'heure. Elle a été soumise dans un document remis à ce comité ad hoc et je voudrais lire ce document parce que je crois que c'est important pour quelques questions qui surviendront un peu plus tard dans ce débat. Selon le document déposé par les représentants de la Conférence religieuse canadienne qui se réunissent à ce comité ad hoc, les communautés prétendent faire une distinction entre membres actuels et ex-membres en ce qui concerne la protection de leurs membres à la retraite. Dans le cas des membres, il ne fait pas de doute que les communautés ont le devoir de leur assurer une retraite décente, ce qui en aucune façon ne dispense l'Etat d'y pourvoir lui aussi dans la même mesure ou il le fait pour les autres citoyens. Il est bien sûr important que j'ajoute ce membre de phrase.

Dans le cas des ex-membres, le canon 640 exempte l'institut de toute responsabilité. L'indult de secularisation, exécuté et accepté, rompt tout lien entre l'institut et le religieux, selon le langage fleuri du droit canon. Ceci étant dit, les communautés ont-elles une responsabilité morale envers leurs membres? Morale est ici employé par opposition à juridique. Une responsabilité morale ne fait pas l'objet d'une loi formelle. Elle peut relever de la justice, d'une certaine façon, de la charité, des convenances. En général, elle est difficile à apprécier.

Dans le cas qui nous intéresse, on ne peut parler de responsabilité morale au titre de la justice sans répartir, au préalable, les responsabilités des deux parties dans l'acte de rupture.

Il serait injuste, toujours selon les communautés religieuses, de porter un jugement onéreux à l'endroit de l'institut sans faire cette démarche préalable. Qui en général prend l'initiative de la rupture? Qui en subit les séquelles? Autrement dit, Mme le Président, pas question de divorce, no fault dans le cas d'une secularisation, il faut établir les torts.

En règle générale, c'est le membre secularisé qui a pris l'initiative de la rupture, non pas l'institut, sauf exception. Dans ces conditions, rendre l'institut responsable des conséquences ne

position était une incitation à la sécularisation. Je n'ai pas l'impression que l'argument vaut aujourd'hui, de toute façon. Deuxièmement, cet argument vaut depuis 1940, puisque c'est depuis 1940 que cette disposition existait dans nos lois. C'est en 1965, peut-être à cause du vent nouveau qu'il avait lui-même contribué à faire souffler sur le Québec, que le premier ministre du temps avait décidé d'abolir cette disposition des lois de 1940 qui permettait à un enseignant religieux sécularisé d'avoir accès au même régime de retraite et de faire compter toutes ses années, comme les enseignants laïcs.

Quoi qu'il en soit, je pense que le système qui prévalait avant 1965 était conforme à nos moeurs, conforme à l'espèce de concordat social dont j'ai parlé, à savoir que les communautés religieuses pourvoyaient elles-mêmes à la protection à la retraite de leurs membres. D'ailleurs, pour ce faire, elles ont accès à de nombreuses sources de revenus, telles que, par exemple, bien sûr, la pension régulière de vieillesse, la pension du régime de retraite public, le régime des rentes du Québec et, aussi, toutes les sources de revenus qu'elles ont pu accumuler au fil des années. Finalement, bien sûr, tous les enseignants religieux participent eux-mêmes au RREGOP depuis 1973.

Quoi qu'il en soit, Mme le Président, la question de la participation éventuelle des religieux et des communautés religieuses à un régime de retraite public, pour les enseignants religieux qui couvrirait les années précédant 1965 pourra être envisagée avec ces mêmes communautés si elles désirent engager avec le gouvernement des discussions à cette fin. Autrement dit, la position du gouvernement dans ce domaine n'est pas coulee dans le béton. Elle vise à fournir le plus rapidement possible aux gens qui en ont le plus

besoin un régime de retraite convenable. Quant aux enseignants religieux, toujours religieux donc, nous pourrions voir s'il y a des demandes, si les communautés désirent ouvrir le dossier à ce sujet. Des discussions pourront être entreprises. Merci, Mme le Président.

Mme le Vice-Président: M. le député de Roberval.

M. Lamontagne: Mme le Président, je demanderais la suspension du débat.

Mme le Vice-Président: Cette Assemblée suspend ses travaux jusqu'à 20 heures.

M. Charron: Mme le Président, si vous me permettez.

Mme le Vice-Président: Juste avant.

M. Charron: Je voudrais simplement rappeler le menu de la soirée pour que tout le monde soit disponible. Après les interventions en deuxième lecture de ce projet de loi qui sera déposé en commission parlementaire de la fonction publique et qui sera étudié article par article demain matin, il y aura l'appel de la loi 56 concernant la Commission de transport de la rive sud pour son débat de deuxième lecture, déference à une commission parlementaire et parachevement ce soir du débat sur le discours du budget.

Mme le Vice-Président: Cette Assemblée suspend ses travaux jusqu'à 20 heures.

(Suspension de la séance à 18 h 6)