



Conseil du statut
de la femme

Avis

Mémoire sur le projet
de loi n° 94, Loi établissant
les balises encadrant les
demandes d'accommodement
dans l'Administration
gouvernementale et dans
certains établissements

Mai 2010

Avis - Mémoire sur le projet de loi 94, Loi s'établissant les balises encadrant les demandes d'accommodement dans l'Administration gouvernementale et dans certains établissements

Le CSF se prononce pour le projet de loi 94. Il souligne l'importance d'outiller les gestionnaires de l'État de mesures pour respecter l'égalité des hommes et des femmes et le principe de la neutralité de l'État dans les gestions des demandes d'accommodement.

Date de Publication: 2010-05-19

Auteur : Conseil du statut de la femme

Le Conseil du statut de la femme est un organisme de consultation et d'étude créé en 1973. Il donne son avis sur tout sujet soumis à son analyse relativement à l'égalité et au respect des droits et du statut de la femme. L'assemblée des membres du Conseil est composée de la présidente et de dix femmes provenant des associations féminines, des milieux universitaires, des groupes socio-économiques et des syndicats.

Les membres du Conseil sont Christiane Pelchat, présidente, Nathalie Chapados, Véronique De Sève, Francyne Ducharme, Roxane Duhamel, Marjolaine Étienne, Carole Gingras, Élane Hémond, Rakia Laroui, Ludmilla Prismsy et Catherine des Rivières-Pigeon.

Rédaction

Caroline Beauchamp, LL.B. LL.M., consultante

Coordination

Christiane Pelchat, avocate

Collaboration

Henri Brun, professeur émérite,
Faculté de droit de l'Université Laval

Révision et soutien technique

Francine Bérubé

Éditeur

Conseil du statut de la femme
Direction des communications
800, place D'Youville, 3^e étage
Québec (Québec) G1R 6E2
Téléphone : 418 643-4326 ou 1 800 463-2851
Télécopieur : 418 643-8926
Internet : www.placealegalite.gouv.qc.ca
Courrier électronique : publication@csf.gouv.qc.ca

Toute demande de reproduction totale ou partielle doit être faite au Service de la gestion des droits d'auteur du gouvernement du Québec à l'adresse suivante :
droit.auteur@cspq.gouv.qc.ca

Dépôt légal

Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2010
ISBN : 978-2-550-58935-8 (Version électronique)

© Gouvernement du Québec

*T*ABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION ET CONTEXTE.....	5
CHAPITRE PREMIER – L'ÉTABLISSEMENT DE BALISES : LA RÉPONSE APPROPRIÉE À LA GESTION DES DEMANDES D'ACCOMMODEMENT DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE.....	7
CHAPITRE II – COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES SUR LE PROJET DE LOI N° 94.....	11
2.1 Le champ d'application de la loi (articles 2 et 3).....	11
2.2 Un accommodement doit respecter l'égalité entre les sexes et la neutralité de l'État (article 4)	11
2.3 La prestation de services à visage découvert (article 6).....	14
2.4 La mise en œuvre de la loi (article 7).....	14
2.5 Le statut conféré à la loi (article 9)	15
CONCLUSION.....	17
DOCUMENTS CITÉS.....	19

PRÉSENTATION ET CONTEXTE

Le Conseil du statut de la femme (le Conseil) est un organisme gouvernemental de consultation et d'étude qui veille, depuis 1973, à promouvoir et à défendre les droits et les intérêts des Québécoises. Depuis presque 40 ans, il a été au cœur des changements qui ont fait avancer l'égalité entre les femmes et les hommes.

Le Conseil s'intéresse depuis longtemps à la diversité culturelle et religieuse ainsi qu'à la transformation de la société qui en résulte, convaincu que les choix collectifs dans ces domaines peuvent avoir un effet majeur sur le développement des droits des femmes. Sa réflexion a été jalonnée par la publication d'études et d'avis qui n'ont pas manqué d'influencer le débat.

En septembre 2007, le Conseil a présenté au gouvernement un avis intitulé *Droit à l'égalité entre les femmes et les hommes et liberté religieuse*¹. Au terme d'une analyse historique, sociale et juridique, cet avis faisait six recommandations au gouvernement pour renforcer le droit à l'égalité entre les sexes.

Le projet de loi n° 63², sanctionné le 12 juin 2008, a fait écho à l'une d'elles en modifiant la *Charte des droits et libertés de la personne*³ (la Charte) afin d'y inclure nommément l'égalité entre les femmes et les hommes. Aujourd'hui, son préambule affirme notamment ceci :

Considérant que le respect de la dignité de l'être humain, l'égalité entre les femmes et les hommes et la reconnaissance des droits et libertés dont ils sont titulaires constituent le fondement de la justice, de la liberté et de la paix;

Et l'article 50.1 a été ajouté afin de préciser que les « droits et libertés énoncés dans la présente Charte sont garantis également aux femmes et aux hommes ».

Dans le même avis, le Conseil recommandait également :

Que le gouvernement se dote d'une politique de gestion de la diversité religieuse dans les institutions de l'État et que cette politique intègre de façon claire et non équivoque la dimension fondamentale de l'égalité entre les sexes.

¹ Conseil du statut de la femme, *Droit à l'égalité entre les femmes et les hommes et liberté religieuse*, Québec, le Conseil, 2007, en ligne : www.csf.gouv.qc.ca/fr/egalite_religion/

² *Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne*, projet de loi n° 63 (2007), 1^{re} sess., 38^e légis. (Qc), en ligne : <<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-63-38-1.htmlf>

³ L.R.Q., c. C-12.

En effet, l'analyse menée par le Conseil montrait bien que l'égalité entre les sexes était le droit qui était le plus susceptible d'être compromis lorsque des demandes d'accommodement au nom de la liberté de religion étaient formulées, et cela, en raison du statut subordonné qui est réservé aux femmes dans les religions⁴.

Il était donc essentiel de renforcer l'égalité entre les femmes et les hommes dans la Charte, mais également d'adopter des moyens concrets afin que ce droit soit pris en compte et respecté chaque fois que des demandes d'accommodement pour des motifs religieux sont examinées par les décideuses et les décideurs au sein de l'État : il y a la Charte, puis la loi, et ensuite les politiques et les directives internes qui encadrent et guident les actes posés quotidiennement par les directrices et les directeurs d'école, les responsables de centres locaux de services communautaires, les employées et les employés de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), etc.

Le projet de loi n° 94 va dans le sens de la recommandation formulée par le Conseil dans son avis de 2007 et il s'en réjouit. Il démontre que le gouvernement entend agir afin que les valeurs fondamentales que sont l'égalité entre les sexes et la neutralité de l'État soient respectées en tout temps.

Le Conseil présente aujourd'hui ses commentaires et ses suggestions sur divers aspects du projet de loi n° 94.

⁴ Conseil du statut de la femme, *Droit à l'égalité entre les femmes et les hommes et liberté religieuse*, op. cit., p. 11 et 97. Le Conseil citait notamment, à la page 97, le juriste José Woerhling qui notait : « En effet, de nombreuses religions contiennent des principes concernant par exemple la vie familiale, les successions, le statut des personnes ou le code vestimentaire qui sont incompatibles avec l'égalité des sexes dans la mesure où ils confinent la femme à un statut subordonné. » [référence omise].

CHAPITRE PREMIER

L'ÉTABLISSEMENT DE BALISES : LA RÉPONSE APPROPRIÉE À LA GESTION DES DEMANDES D'ACCOMMODEMENT DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Plus personne au Québec n'ignore ce qu'est un accommodement raisonnable; néanmoins, l'usage populaire de ce concept n'est pas toujours en harmonie avec sa définition juridique, comme le Conseil a eu l'occasion de l'expliquer dans son avis de 2007. L'un des aspects parfois méconnu des accommodements raisonnables, c'est qu'il s'agit d'une création jurisprudentielle : aucun gouvernement n'a jamais promu de loi à leur égard.

L'accommodement raisonnable a pris naissance dans le contexte des relations de travail, sous l'égide des codes provinciaux des droits de la personne, et est maintenant appliqué en droit public, avec les adaptations plus ou moins heureuses que cette transposition implique. En effet, s'il est établi que l'accommodement, pour être raisonnable, ne doit pas imposer une contrainte excessive à l'auteur de la mesure, il reste que cette limite est mal adaptée aux institutions publiques, comme le soulignait fort justement la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (la Commission des droits) :

Les critères qui permettent actuellement d'évaluer si un accommodement occasionne une « contrainte excessive », critères qui ont été élaborés dans le cadre de rapports privés (entre employeurs et salariés), ne sont pas nécessairement adaptés aux services publics, lesquels ont des responsabilités envers l'ensemble de la collectivité. L'élaboration des critères tenant compte de cette mission particulière dévolue aux institutions publiques est sans contredit l'un des défis actuels les plus importants en cette matière⁵.

Il est donc tout à fait approprié, justifié et souhaitable que le législateur s'exprime sur cette question par le biais du projet de loi n° 94.

Pour la première fois, l'accommodement raisonnable est défini dans une loi qui servira d'éclairage aux tribunaux. Éventuellement, dans l'hypothèse où une mesure découlant du projet de loi n° 94, une fois adopté, serait contestée, il sera possible pour le législateur de la justifier puisqu'elle aura été prise en vertu d'une règle de droit, ce qui peut permettre la restriction aux droits individuels au nom de l'intérêt public.

L'accommodement raisonnable fait partie intégrante du droit à l'égalité et du droit à la liberté de religion et, à ce titre, il est obligatoire. Une mesure, ou un acte en découlant, jugée discriminatoire ou attentatoire à la liberté de religion *a priori* suscite une obligation

⁵ P. BOSSET (dir.), *Après 25 ans, la Charte des droits et libertés*, étude n° 2, Québec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 2003, p. 9 et 10, en ligne : <http://www.cdpedj.qc.ca>. Voir également : J. WOEHLING, « L'obligation d'accommodement raisonnable et l'adaptation de la société à la diversité religieuse » (1998) 43 R. D. McGill 325, p. 357 et 358.

d'accommodement raisonnable pour son auteur. Il intervient si, et seulement si, la mesure en cause est discriminatoire de prime abord, porte atteinte *prima facie* à la liberté de religion. Ainsi, pour que la demande d'une personne soit considérée comme étant un accommodement raisonnable, il faut d'abord et avant tout qu'un de ses droits soit affecté de façon discriminatoire. Le cas échéant, la personne ou l'institution dispensatrice de cette mesure discriminatoire a une obligation d'accommoder, dans les limites du raisonnable.

Or, déterminer le caractère discriminatoire d'une mesure n'est pas chose facile : ce qui paraît discriminatoire à une personne ne jouit pas nécessairement de la même interprétation auprès d'une autre ou d'une institution. Ultimement, un tribunal peut donc avoir à se prononcer sur une discrimination fondée sur un motif interdit par les chartes et à évaluer, le cas échéant, le caractère raisonnable d'un accommodement. Mais bien avant qu'on en arrive à cette étape, des décisions ont à être prises par les responsables en place. À l'heure actuelle, les décideuses et les décideurs de l'Administration publique n'ont aucune balise, aucun guide pour les aider dans cette délicate tâche.

Plusieurs exemples récents qui ont été médiatisés illustrent bien que le besoin d'encadrement est criant.

Celui de l'école Marguerite-De Lajemmerais est éloquent. Dans cette école publique de Montréal où le port d'un uniforme est obligatoire, on fournissait le hidjab à l'effigie de l'école dans les pièces de vêtements disponibles. Ce faisant, on « accommodait » les jeunes filles avant même qu'elles aient formulé une demande en ce sens. Cette mesure donnait également à penser que l'école favorisait ainsi la religion musulmane, ce qui entravait manifestement son obligation de neutralité religieuse.

D'autres exemples ont aussi été portés à la connaissance du public. On songe ici à celui de la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ). La RAMQ avait adopté un certain nombre de directives internes relatives aux demandes d'accommodement. Elle a demandé l'opinion de la Commission des droits sur leur conformité juridique⁶. Dans son avis, la Commission a notamment constaté qu'une mesure en place permettait qu'une femme portant le voile intégral soit « accommodée », et cela, sans même que la cliente en ait fait la demande et alors que, selon la Commission, il n'y avait pas d'atteinte à ses droits, donc pas d'obligation de l'accommoder.

Et que penser du cas de cette élève, Naïma Ahmed, qui, selon le journal *La Presse*⁷, a été expulsée d'un cours de francisation au cégep Saint-Laurent parce qu'elle refusait de retirer son niqab, ce qui nuisait à son apprentissage et au bon fonctionnement de la

⁶ Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Avis sur les directives de la Régie de l'assurance maladie du Québec en matière d'accommodement raisonnable*, Daniel Carpentier, Québec, la Commission, mars 2010, Cat. 2.119-1.1, en ligne : <http://www.cdpcj.qc.ca/fr/publications/docs/Avis-RAMQ-Accommodement.pdf>

⁷ V. MARISSAL, « Une musulmane expulsée d'un cours à cause du niqab », *La Presse*, 2 mars 2010, en ligne : <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/national/201003/01/01-4256530-une-musulmane-expulsee-dun-cours-a-cause-du-niqab.php>

classe. Il a fallu l'intervention d'un haut fonctionnaire du ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles et l'accord de la ministre pour prendre cette décision!

Et puis, il y a toutes ces autres situations, quotidiennement vécues par les fonctionnaires, qui ne sont pas connues du public, ces cas qui ne font pas les manchettes.

En encadrant les demandes d'accommodement, on fournit des indications aux gestionnaires sur la marche à suivre, sur les droits de chacune et de chacun, sur les valeurs fondamentales à respecter. Au sein des ministères, des établissements visés par le projet de loi n° 94, des politiques internes cohérentes, conformes aux prescriptions législatives et particularisées à chaque milieu seront adoptées. Elles contribueront à une meilleure connaissance des droits et des devoirs de chacun, dans le respect des valeurs québécoises fondamentales.

Le Conseil rappelle que les critères jurisprudentiels servant à déterminer si un accommodement constitue une contrainte excessive sont nombreux et hautement tributaires du contexte factuel; là réside le défi des accommodements. Il n'est pas possible pour un législateur de dresser la liste de toutes les situations factuelles où un accommodement devrait être accordé, ou refusé. Un accommodement raisonnable est un remède individualisé, qui se prescrit à une personne en particulier, dans une situation particulière.

Pour cette raison, les fonctionnaires, les administratrices et les administrateurs publics ont besoin de balises claires, de guides solides à partir desquels ils prendront leurs décisions. Ces personnes sont les mieux placées pour déterminer si un accommodement doit être accordé ou non, ce sont elles qui sont sur la ligne de feu et il faut les outiller adéquatement. Le projet de loi n° 94 attribue la responsabilité de cette tâche à la ministre de la Justice, qui devra s'assurer que des gestes concrets sont posés afin que la loi soit respectée.

Au surplus, toute loi, directive, politique ou pratique déjà en place devra être examinée et, le cas échéant, modifiée afin de respecter les prescriptions énoncées dans le projet de loi n° 94, et cela, en raison du statut supralégislatif qui lui est attribué par l'article 9.

Finalement, soulignons que l'opinion publique est sensible aux flottements et aux errements des autorités sur cette question des accommodements formulés au nom de la religion. Il est important que le gouvernement mette un frein à l'intolérance qui germe facilement dans le terreau de l'ignorance et du manque de balises : le vouloir-vivre ensemble s'accompagne de clarté sur les règles communes. Le projet de loi n° 94 va dans ce sens et le Conseil salue l'action du gouvernement.

CHAPITRE II

COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES SUR LE PROJET DE LOI N^o 94

Le Conseil formule maintenant ses commentaires et ses suggestions relativement à certains articles du projet de loi sous étude.

2.1 LE CHAMP D'APPLICATION DE LA LOI (ARTICLES 2 ET 3)

Le Conseil est heureux de constater que le projet de loi n^o 94 s'applique à l'ensemble de l'Administration gouvernementale et à la plupart des établissements publics et qu'il vise tant le personnel que les usagers.

2.2 UN ACCOMMODEMENT DOIT RESPECTER L'ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES ET LA NEUTRALITÉ DE L'ÉTAT (ARTICLE 4)

Le Conseil se réjouit de voir que le projet de loi n^o 94 prévoit que tout accommodement doit respecter le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes et le principe de la neutralité religieuse de l'État.

Il note que l'article 4 s'inscrit dans la foulée des modifications apportées à la Charte en 2008 en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, comme le recommandait le Conseil dans son avis en 2007.

Cette disposition est aussi en accord avec les déclarations de principe énoncées dans la politique *Pour que l'égalité de droit devienne une égalité de fait : politique gouvernementale pour l'égalité entre les femmes et les hommes*⁸, où le gouvernement exprimait l'importance de préserver le droit à l'égalité entre les sexes et le principe de la neutralité de l'État :

Dans le contexte de la diversité croissante sur les plans culturel et religieux et d'un certain regain de la ferveur religieuse, on assiste à la multiplication des manifestations de valeurs ou pratiques religieuses dans l'espace public, dont quelques-unes peuvent être source de frictions avec l'exercice des droits des femmes.

Par conséquent, de façon particulière, les valeurs et les principes suivants doivent être réaffirmés :

» l'État est laïc et la séparation des sphères politique et religieuse est une valeur fondamentale de la société québécoise;

» les femmes et les hommes sont égaux, ils ont les mêmes responsabilités et jouissent des mêmes droits, tant dans les affaires publiques que dans la vie privée;

⁸ Québec (gouvernement du), *Pour que l'égalité de droit devienne une égalité de fait : politique gouvernementale pour l'égalité entre les femmes et les hommes*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2006, en ligne : http://www.scf.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/politique_fr.pdf

- » la société favorise la résolution des conflits par la négociation;
- » les droits fondamentaux et les libertés que la Charte québécoise des droits et libertés de la personne reconnaît aux Québécoises et aux Québécois, qu'ils soient natifs du Québec ou nés à l'étranger, s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyennes et des citoyens du Québec⁹.

Et plus loin :

Dans le contexte d'un pluralisme culturel et religieux croissant, le gouvernement entend s'assurer que la réponse des institutions publiques, notamment sous la forme d'accommodements raisonnables, aménagés au nom de cette diversité, garantisse les droits des femmes et l'égalité des sexes. Pour ce faire, il est essentiel que les organisations compétentes conçoivent des outils permettant aux institutions et aux personnes qui les fréquentent une compréhension réciproque de leurs droits et de leurs responsabilités¹⁰.

De plus, l'article 4 du projet de loi n° 94 tient compte de la spécificité de la politique interculturelle du Québec, différente de celle découlant du multiculturalisme canadien qui a servi de phare, jusqu'à maintenant, à l'évolution de la jurisprudence relative aux accommodements raisonnables :

L'obligation d'accommodement raisonnable a été définie en considérant seulement la protection des droits individuels. Telle qu'elle est définie actuellement, elle s'inscrit dans l'approche multiculturelle et en constitue un des outils d'application. Comme le multiculturalisme ne croit pas utile d'établir des limites, ce qui tend vers un éclatement culturel et social, les normes politiques et culturelles collectives constitueraient, au Québec, une barrière contre cet éclatement. Afin que l'obligation d'accommodement raisonnable puisse convenir à la politique d'intégration dont s'est doté le Québec, il conviendrait d'ajouter aux critères déjà établis par les tribunaux, les critères dégagés à l'étude de la culture publique commune, cela, afin d'y ajouter cet « aspect public » manquant, nécessaire à la protection des droits collectifs de toutes les Québécoises et de tous les Québécois¹¹.

⁹ *Idem*, p. 41.

¹⁰ *Idem*, p. 42.

¹¹ M. LAGASSÉ, « L'obligation d'accommodement raisonnable comme outil d'intégration des Québécoises et des Québécois de minorités ethnoculturelles et religieuses », *Le droit face aux diversités religieuses et culturelles*, prix Charles-Coderre pour l'avancement du droit social décernés par la Fondation Charles-Coderre, Université de Sherbrooke, Les Éditions Revue de droit, 1996, 137. Voir aussi dans le même sens : P. BOSSET et P. EID, « Droit et religion : de l'accommodement raisonnable à un dialogue internormatif? », *Actes de la XVII^e Conférence des juristes de l'État*, Montréal/Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2006, 75, p. 75 à 80.

En plus de l'égalité entre les sexes, l'article 4 énonce qu'un accommodement doit aussi respecter le principe de la neutralité religieuse de l'État. Il précise que ce principe comprend, pour l'État, le devoir de ne pas favoriser ou défavoriser une religion ou une croyance particulière. Cette précision n'épuise toutefois pas l'interprétation des chartes québécoise et canadienne faite par les tribunaux selon laquelle l'État et la religion sont séparés. En effet, au Québec, le principe de neutralité de l'État existe; il découle implicitement de l'interprétation de la liberté de conscience et de religion, même s'il n'y est pas nommément inscrit, comme l'a souligné la Cour suprême :

Cette liberté fondamentale impose à l'État et aux pouvoirs publics une obligation envers l'ensemble des religions et des citoyens, soit une obligation de neutralité religieuse garante de la tolérance individuelle ou collective, préservatrice de la dignité de chacun et de l'égalité de tous.

Cette neutralité est apparue au terme d'une longue évolution historique, commune à beaucoup de pays partageant aujourd'hui les traditions démocratiques occidentales. L'histoire du Canada constitue un exemple de cette expérience historique qui a permis de distendre, sinon de dissoudre les liens entre l'État et les églises¹².

La liberté de religion permet à une personne de croire et de manifester sa croyance, mais elle lui permet aussi de ne pas croire et de ne pas être forcée d'adhérer à une croyance. En conséquence, l'État, pour respecter cette liberté, a l'obligation de ne pas paraître associé à une religion. S'il le fait, il crée une pression en faveur d'une religion et les personnes qui n'y adhèrent pas se trouvent, en quelque sorte, forcées de souscrire à une croyance qu'elles ne partagent pas. Pour éviter de brimer ce que nous pouvons appeler la liberté de non-croyance, l'État doit donc veiller à faire preuve de neutralité. Cette exigence de neutralité vise la mise en place d'un cadre social et juridique où les consciences sont respectées.

C'est en vertu de ce principe, par exemple, que le fait d'assister à une assemblée publique au cours de laquelle on procède à la récitation d'une prière peut forcer une personne athée à dévoiler ses convictions et ainsi être singularisée, ce qui enfreint sa liberté de religion¹³. Également, les infirmières et les infirmiers ont la possibilité de refuser, moyennant certaines conditions, de participer à des avortements à l'encontre de leur conscience ou de leur religion, comme l'affirme la Commission des droits¹⁴.

De toute évidence, l'article 4 du projet de loi n° 94 réfère à un principe général de neutralité religieuse de l'État, un principe de base reconnu dans notre société et qui fait consensus. La nouveauté réside dans le fait que le projet de loi n° 94 l'érige en balise, en

¹² *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)*, [2004] 2 R.C.S. 650, par. 65 et 66.

¹³ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Laval (Ville de)*, [2006] QCTDP 17.

¹⁴ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, Droit pour une infirmière en milieu hospitalier de refuser de participer à des avortements pour des raisons de conscience ou de religion*, Québec, la Commission, 3 septembre 1987, Cat. 2.113.2.3, en ligne : http://www.cdpedj.qc.ca/fr/publications/docs/droit_infirmiere.pdf

frein aux demandes d'accommodement, au même titre que le droit à l'égalité entre les sexes, ce qui constitue un avancement significatif pour le droit des femmes québécoises.

Avec ces considérations à l'esprit, dans un souci de précision et afin de compléter l'article 4, le Conseil propose d'ajouter les mots « et de ne pas apparaître associé à une religion donnée » à la fin de cette disposition.

2.3 LA PRESTATION DE SERVICES À VISAGE DÉCOUVERT (ARTICLE 6)

Dans son avis rendu en 2007, le Conseil recommandait que le port des signes religieux ostentatoires soit interdit pour les fonctionnaires, et cela, afin de refléter la neutralité religieuse de l'État. La règle proposée par l'article 6 du projet de loi n° 94, de prime abord, semble faire un bout de chemin en ce sens.

Cependant, le Conseil considère que cette disposition ne peut être dissociée de la question plus vaste et fondamentale de la détermination de la nature de la laïcité de l'État québécois.

Le Conseil est extrêmement surpris et perplexe au regard des commentaires qui ont été formulés par les autorités politiques à la suite du dépôt du projet de loi n° 94 selon lesquels on optait ainsi pour une « laïcité ouverte » et que le projet de loi avait pour effet d'autoriser les employés et les usagers de l'Administration à porter des symboles religieux dans le cadre de la prestation de services publics¹⁵.

Le Conseil ne voit pas de quelle façon, sur le plan juridique, le fait de décréter que les services publics se donnent à visage découvert pourrait avoir de tels effets. D'une part, le projet de loi ne statue nullement sur les limites de la laïcité au Québec et, d'autre part, il est silencieux quant à la possibilité de porter ou non tout autre signe religieux; il propose seulement que la prestation de services publics se fasse à visage découvert.

Aussi, le Conseil invite le gouvernement à ne pas faire l'économie d'un débat de fond sur cette question fondamentale : quelle laïcité pour le Québec?

2.4 LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI (ARTICLE 7)

Le Conseil est d'avis que la clé du succès de la gestion harmonieuse des demandes d'accommodement, respectueuse des droits des femmes et des valeurs québécoises, réside dans l'adoption de balises claires, d'une part, et dans la façon dont elles seront mises en œuvre concrètement, d'autre part.

¹⁵ Point de presse de M. Jean Charest, premier ministre, M^{me} Kathleen Weil, ministre de la Justice, M^{me} Yolande James, ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles, et M^{me} Christine St-Pierre, ministre de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, 24 mars 2010, 11 h 30, Hôtel du Parlement, en ligne : <http://www.assnat.qc.ca/en/actualites-salle-presse/conferences-points-presse/ConferencePointPresse-4765.html>

Aussi, il croit que l'article 7, afin de bien marquer le coup, devrait être plus explicite quant aux moyens que devront prendre les autorités publiques pour assurer le respect du projet de loi n° 94, une fois adopté. Ce projet de loi constitue le socle d'une pyramide qui demande à être érigée au moyen de services d'accompagnement pour les dirigeantes et les dirigeants qui devront se doter de politiques internes. Il fournit un cadre général à l'intérieur duquel ils *devront* agir. En effet, selon le Conseil, l'article 7 implique que « la plus haute autorité administrative » *doit* faire ce qu'il faut pour assurer le respect de la prescription prévue par l'article 4 du projet de loi n° 94 : « Tout accommodement *doit* respecter la Charte ... » Il s'agit d'une obligation très claire qui s'impose aux autorités.

Or, des ressources sont nécessaires pour former les décideuses, les décideurs et le personnel. Le cas de la RAMQ, précédemment exposé, montre bien que parfois, ce n'est pas par manque de volonté que les administrations en place ratent leur cible, mais par ignorance ou méconnaissance des règles qui doivent les guider. Il importe donc de les outiller adéquatement. Que fait, concrètement, la directrice d'école en face d'un père qui veut que sa fille soit exclue d'une classe mixte?

De plus, le Conseil juge essentiel que les politiques et les directives qui seront adoptées soient connues du personnel et des usagers. Éduquer, informer la fonction pédagogique du projet de loi n° 94 est fondamentale. La transparence des mesures en place contribuera à une meilleure connaissance des droits et des devoirs de chacune et de chacun, dans le respect des valeurs québécoises fondamentales, et à une plus grande tolérance vis-à-vis des différences culturelles et religieuses. Comme le mentionnait la Commission des droits dans son avis sur la politique d'accommodement de la SAAQ¹⁶, c'est aussi un gage de respect de la dignité de chacune et de chacun.

Finalement, le Conseil souhaite qu'un délai soit inscrit dans la loi.

En conséquence, il propose d'ajouter trois éléments à l'article 7 : l'obligation d'adopter des mesures, qu'elles soient rendues publiques, et cela, dans un délai fixé par la loi. Un second paragraphe pourrait être ajouté et se lire ainsi :

À cette fin, elle est tenue d'adopter et de rendre publiques, en application de la présente loi, les directives internes, instructions, procédures ou méthodes nécessaires au traitement des demandes d'accommodement et cela, dans un délai de X temps suivant sa sanction.

2.5 LE STATUT CONFÉRÉ À LA LOI (ARTICLE 9)

Le Conseil croit utile et nécessaire que le projet de loi n° 94, une fois adopté, ait préséance sur les autres lois du Québec. Il est heureux de constater qu'il bénéficiera du

¹⁶ Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Commentaires sur la politique d'accommodement appliquée par la Société de l'assurance-automobile du Québec lors de l'évaluation de conduite*, Daniel Carpentier, Québec, la Commission, janvier 2009, Cat. 2.120-4.23, p. 8-9, en ligne : http://www.cdpcj.qc.ca/fr/publications/docs/accommodements_politique_SAAQ_commentaires_Commission.pdf

statut favorisant sa mise en place, la modification des pratiques actuelles et l'élaboration des nouvelles façons de traiter les demandes d'accommodement qui respectent l'égalité entre les sexes et la neutralité de l'État.

C O N C L U S I O N

Le Conseil salue l'action du gouvernement qui, avec le projet de loi n° 94, prend les moyens pour gérer les demandes d'accommodement dans le respect des valeurs d'égalité entre les sexes et de neutralité de l'État. Il trace la voie à suivre et est avant-gardiste.

Le Conseil attire l'attention du gouvernement sur la nécessité d'outiller concrètement les autorités dans l'élaboration des mesures qu'elles devront adopter afin de se conformer à la loi. Comment les décideuses et les décideurs seront-ils formés? Est-ce que l'expertise développée par la Commission des droits en cette matière sera mise à profit? Quels moyens prendra la ministre de la Justice pour assister les autorités dans cette tâche?

Finalement, le Conseil réitère que le projet de loi n° 94 ne permet nullement de faire l'économie d'un débat de fond sur la laïcité au Québec et, subséquemment, de prendre position et action afin que le visage de l'État reflète ces valeurs communes. Dans cette perspective, le Conseil fera connaître son opinion sur ces questions et déposera un avis au gouvernement d'ici les prochains mois.

DOCUMENTS CITÉS

AVIS, RAPPORTS, DOCUMENTS GOUVERNEMENTAUX, DÉCLARATIONS PUBLIQUES, DÉBATS

COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE. *Avis sur les directives de la Régie de l'assurance maladie du Québec en matière d'accommodement raisonnable*, Daniel Carpentier, Québec, la Commission, mars 2010, Cat. 2.119-1.1, en ligne : <http://www.cdpedj.qc.ca/fr/publications/docs/Avis-RAMQ-Accommodement.pdf>

COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE. *Droit pour une infirmière en milieu hospitalier de refuser de participer à des avortements pour des raisons de conscience ou de religion*, Québec, la Commission, 3 septembre 1987, Cat. 2.113.2.3, en ligne : http://www.cdpedj.qc.ca/fr/publications/docs/droit_infirmiere.pdf

COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE. *Commentaires sur la politique d'accommodement appliquée par la Société de l'assurance-automobile du Québec lors de l'évaluation de conduite*, Daniel Carpentier, Québec, la Commission, janvier 2009, Cat. 2.120-4.23, en ligne : http://www.cdpedj.qc.ca/fr/publications/docs/accommodements_politique_SAAQ_commentaires_Commission.pdf

CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. *Droit à l'égalité entre les femmes et les hommes et liberté religieuse*, Québec, le Conseil, 2007, en ligne : www.csf.gouv.qc.ca/fr/egalite_religion/

Point de presse de M. Jean Charest, premier ministre, M^{me} Kathleen Weil, ministre de la Justice, M^{me} Yolande James, ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles, et M^{me} Christine St-Pierre, ministre de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, 24 mars 2010, 11 h 30, Hôtel du Parlement, en ligne : <http://www.assnat.qc.ca/en/actualites-salle-presse/conferences-points-presse/ConferencePointPresse-4765.html>

QUÉBEC (GOUVERNEMENT DU). *Pour que l'égalité de droit devienne une égalité de fait : politique gouvernementale pour l'égalité entre les femmes et les hommes*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2006, en ligne : http://www.scf.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/politique_fr.pdf

JURISPRUDENCE

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Laval (Ville de), [2006] QCTDP 17.

Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village), [2004] 2 R.C.S. 650.

LÉGISLATION

Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., c. C-12.

Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne, projet de loi n° 63 (2007), 1^{re} sess., 38^e légis. (Qc), en ligne : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi-63-38-1.html>

MONOGRAPHIES, ARTICLES

BOSSET, P. (dir.). *Après 25 ans, la Charte des droits et libertés*, étude n° 2, Québec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 2003, en ligne : <http://www.cdpedj.qc.ca>

BOSSET, P. et P. EID. « Droit et religion : de l'accommodement raisonnable à un dialogue internormatif? », *Actes de la XVII^e Conférence des juristes de l'État*, Montréal/Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2006, 75.

LAGASSÉ, M. « L'obligation d'accommodement raisonnable comme outil d'intégration des Québécoises et des Québécois de minorités ethnoculturelles et religieuses », *Le droit face aux diversités religieuses et culturelles*, prix Charles-Coderre pour l'avancement du droit social décernés par la Fondation Charles-Coderre, Université de Sherbrooke, Les Éditions Revue de droit, 1996, 137.

MARISSAL, V. « Une musulmane expulsée d'un cours à cause du niqab », *La Presse*, 2 mars 2010, en ligne : <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/national/201003/01/01-4256530-une-musulmane-expulsee-dun-cours-a-cause-du-niqab.php>

WOEHLING, J. « L'obligation d'accommodement raisonnable et l'adaptation de la société à la diversité religieuse » (1998) 43 R. D. McGill 325.