


**MÉMOIRE À LA COMMISSION DES INSTITUTIONS
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

PROJET DE LOI N° 60,
*CHARTRE 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*

Décembre 2013

Document adopté à la 602^e séance de la Commission,
tenue le 13 décembre 2013, par sa résolution COM-602-5.1.1



Claude Boies, avocat
Secrétaire de la Commission

Analyse, recherche et rédaction :

Jean-Sébastien Imbeault, chercheur
M^e Evelyne Pedneault, conseillère juridique
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Collaboration à la recherche :

M^e Claire Bernard, conseillère juridique
M^e Marie Carpentier, conseillère juridique
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Traitement de texte :

Chantal Légaré
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

TABLE DES MATIÈRES

1	BRÈVE PRÉSENTATION DU PROJET DE LOI N° 60	7
1.1	Mise en contexte	7
1.2	Le projet de loi n° 60.....	8
2	LA CHARTE DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE	12
2.1	Les origines et l'objet de la <i>Charte des droits et libertés de la personne</i>	13
2.1.1	Les origines de la Charte des droits et libertés de la personne.....	13
2.1.2	L'objet et la portée de la Charte des droits et libertés de la personne.....	15
2.1.3	Le droit à l'égalité réelle entre les femmes et les hommes et la liberté de religion : une recherche d'équilibre	16
2.2	La modification du préambule de la Charte des droits et libertés de la personne.....	19
2.2.1	Le préambule de la Charte des droits et libertés de la personne et les valeurs qui la sous-tendent.....	20
2.2.2	L'égalité entre les femmes et les hommes.....	23
2.2.3	La primauté du français.....	24
2.2.4	La séparation des religions et de l'État, la neutralité religieuse et le caractère laïque de celui-ci	27
2.3	La modification de l'article 9.1 de la Charte des droits et libertés de la personne	28
2.3.1	L'article 9.1 de la Charte des droits et libertés de la personne.....	29
2.3.2	Une modification contraire à la Charte des droits et libertés de la personne.....	30
	A L'égalité entre les femmes et les hommes.....	34
	B La primauté du français.....	35
	C La séparation des religions et de l'État, la neutralité religieuse et le caractère laïque de celui-ci.....	36
2.4	L'ajout de l'article 20.2 à la Charte des droits et libertés de la personne.....	38
2.4.1	La contrainte excessive et l'égalité entre les femmes et les hommes	39
2.4.2	La contrainte excessive et la séparation des religions et de l'État, la neutralité religieuse et le caractère laïque de celui-ci.....	41
3	LA 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	44
3.1	Neutralité religieuse et caractère laïque des organismes publics.....	44
3.1.1	La laïcité de l'État, la séparation de l'Église et de l'État et la neutralité religieuse de celui-ci.....	45
3.1.2	Le recours aux notions de neutralité religieuse et de caractère laïque des organismes publics dans le projet de loi n° 60	52
	A La laïcité de l'État et la neutralité religieuse des organismes publics.....	52
	B Les devoirs et obligations des membres du personnel des organismes publics.....	55

3.2	La restriction au port d'un signe marquant ostensiblement une appartenance religieuse.....	57
3.2.1	Une atteinte aux droits et libertés protégés par la Charte des droits et libertés de la personne	58
A	La liberté de conscience et de religion	58
B	Le droit à l'égalité	60
3.2.2	Une atteinte non justifiée en droit	64
3.2.3	Une restriction qui entre en contradiction avec les programmes d'égalité en emploi	68
A	La <i>Loi sur l'égalité en emploi dans des organismes publics</i>	68
B	Les programmes d'obligation contractuelle	69
3.3	L'obligation de prestation et de réception de services à visage découvert.....	71
3.3.1	Pour le personnel des organismes publics	72
3.3.2	Pour les usagers des organismes publics	75
3.4	L'obligation d'accommodement raisonnable	78
3.4.1	L'obligation d'accommodement raisonnable : une notion déjà bien définie et encadrée.....	78
3.4.2	La formalisation de la notion et des balises proposées.....	81
A	L'article 15.....	81
B	L'article 16.....	85
C	L'article 17.....	89
D	L'article 18.....	93
3.5	Les exigences du recours à la clause dérogatoire	94
4	LES POLITIQUES DE MISES EN ŒUVRE : LES IMPACTS APPRÉHENDÉS	96
4.1	Les obligations à inscrire dans le cadre des politiques	97
4.2	Les impacts appréhendés.....	99
	ANNEXE 1	
	TABLEAU DES RECOMMANDATIONS ET DES POSITIONS	105
	ANNEXE 2	
	Liste des organismes visés à l'article 2.....	115

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (ci-après « la Commission »), une institution indépendante du gouvernement dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale, est constituée en vertu de la *Charte des droits et libertés de la personne*¹, une loi fondamentale de nature quasi constitutionnelle. Elle a pour mandat d'assurer, « par toutes mesures appropriées, la promotion et le respect des principes contenus dans la Charte »². Pour ce faire, elle assume notamment la responsabilité de relever les dispositions des lois du Québec qui seraient contraires à la Charte et, le cas échéant, de faire au gouvernement les recommandations appropriées³; ainsi que de faire enquête de sa propre initiative ou lorsqu'une plainte lui est adressée⁴ par toute personne qui se croit victime d'une violation de droits relevant de sa compétence⁵. Toujours en vertu de la Charte, la Commission a par ailleurs le mandat de prêter son assistance à l'élaboration d'un programme d'accès à l'égalité en emploi lorsqu'on lui en fait la demande⁶ et de surveiller l'application de ces programmes⁷. Elle doit en outre surveiller la mise en application des programmes d'accès à l'égalité en emploi des organismes publics⁸. Depuis 2008, elle a également mis sur pied un service-conseil en matière d'accommodement raisonnable, spécialement dédié aux gestionnaires et responsables des ressources humaines, aux officiers syndicaux ou à toute personne à qui une demande d'accommodement en matière de relation de travail ou de prestation de services est adressée⁹.

¹ *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12, art. 57 al. 1 et 2.

² *Id.*, art. 71 al. 1.

³ *Id.*, art. 71 al. 2(6).

⁴ *Id.*, art. 71 al. 2 (1).

⁵ *Id.*, art. 74 et suiv.

⁶ *Id.*, art. 87.

⁷ *Id.*, art. 89.

⁸ *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, L.R.Q., A-2.01.

⁹ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Le service-conseil en matière d'accommodement raisonnable*, [En ligne]. <http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/Depliant-Service-Conseil.pdf>; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Guide virtuel. Traitement d'une demande d'accommodement*, [En ligne]. <http://www.cdpcj.qc.ca/fr/formation/accommodement/Pages/index.html>.

D'entrée de jeu, rappelons que depuis plusieurs décennies la Commission a mené de nombreux travaux sur le droit à l'égalité et la liberté de religion ou encore sur l'obligation d'accommodement raisonnable¹⁰. En juillet 2006, elle a d'ailleurs entrepris une large réflexion sur la place de la religion dans l'espace public. Elle a alors animé différentes activités d'éducation et dirigé plusieurs travaux de recherche portant sur les balises encadrant, d'une part, les manifestations de la foi dans l'espace public et, d'autre part, les rapports entre l'État et les religions¹¹.

¹⁰ Plus récemment, voir notamment : *Id.*; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale 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, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/Projet_Loi_94_Accommodement_Raisonnable.pdf; 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*, mars 2010, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/Avis_RAMQ_Accommodement.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*, janvier 2009, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/accorommodements_politique_SAAQ_commentaires_Commission.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Examen de la conformité du cours Éthique et culture religieuse à la Charte*, novembre 2008, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/cours_ethique_culture_religieuse.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Annexe au document de réflexion : La Charte et la prise en compte de la religion dans l'espace public, Modifications apportées à la Charte relativement à l'égalité entre les femmes et les hommes*, novembre 2008, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/annexe_place_religion_espace_public.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Document de réflexion : La Charte et la prise en compte de la religion dans l'espace public*, juin 2008, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/Charte_religion_espace_public.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La place de la religion dans l'espace public, Terminologie*, décembre 2006, [En ligne]. <http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/religion-terminologie.pdf>; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'intervention d'instances religieuses en matière de droit familial*, juin 2006, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/intervention_instances_religieuses_droit_familial.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Consultations particulières sur le projet de loi n° 95, Loi modifiant diverses dispositions législatives de nature confessionnelle dans le secteur de l'éducation, Notes pour la présentation de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse devant la Commission de l'éducation de l'Assemblée nationale*, juin 2005, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/PL95_confessionnalite_scolaire.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Réflexion sur la portée et les limites de l'obligation d'accommodement raisonnable en matière religieuse*, février 2005, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/religion_accorommodement_avis.pdf; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Les symboles et rituels religieux dans les institutions publiques*, novembre 1999, [En ligne]. <http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/religieux.PDF>; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de l'éducation de l'Assemblée nationale sur la place de la religion à l'école*, septembre 1999, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/place_religion_ecole.PDF; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Le pluralisme religieux au Québec : un défi d'éthique sociale*, février 1995, [En ligne]. <http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/hidjab.pdf>;

¹¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (juin 2008), *Id.*

C'est également dans le cadre de son mandat qu'en octobre dernier, la Commission a formulé des commentaires¹² sur le document d'orientations gouvernementales intitulé *Parce que nos valeurs, on y croit*¹³ présenté le 10 septembre 2013. À cette occasion, la Commission a aussi rendu publique une nouvelle section de son site web proposant différentes fiches d'information complémentaire sur le sujet¹⁴.

Le *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* (ci-après le « projet de loi n° 60 »)¹⁵, présenté devant l'Assemblée nationale le 7 novembre 2013, fait suite au document d'orientations gouvernementales précité et découle de ses propositions.

Ce projet de loi poursuit deux objets : d'une part, 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* (ci-après la « Charte de la laïcité ») et, d'autre part, modifier la *Charte des droits et libertés de la personne*. Ainsi, il a ceci de particulier qu'il vise à superposer à la *Charte des droits et libertés de la personne*, une loi que constituerait la *Charte de la laïcité*. Or, il est important de rappeler que la *Charte des droits et libertés de la personne* a primauté sur toutes autres lois¹⁶. Les dispositions du projet de loi n° 60 doivent donc être analysées en tenant compte des impacts qu'elles risquent d'avoir sur l'ensemble du régime québécois de protection des droits et libertés de la personne.

¹² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le document gouvernemental Parce que nos valeurs on y croit. 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*, octobre 2013, [En ligne]. http://www.cdpedj.qc.ca/Publications/Commentaires_orientations_valeurs.pdf.

¹³ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Parce que nos valeurs, on y croit. 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*, Québec, septembre 2013, [En ligne]. http://www.nosvaleurs.gouv.qc.ca/medias/pdf/Valeurs_document_orientation.pdf.

¹⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Des droits pour tous et toutes*, Octobre 2013, [En ligne]. <http://www.cdpedj.qc.ca/fr/droits-de-la-personne/droits-pour-tous/Pages/default.aspx>.

¹⁵ *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* (présentation — 7 novembre 2013), 1^{ère} sess., 40^e légis. (Qc).

¹⁶ *Charte des droits et libertés de la personne*, préc., note 1, art. 52.

Il convient d'ailleurs de citer l'une des recommandations qu'a récemment faite la Commission des institutions de l'Assemblée nationale à la suite de « l'audition du ministre de la Justice concernant les commentaires de la Commission rendus publics le 17 octobre 2013 sur les orientations gouvernementales précitées ainsi que sur le caractère inconstitutionnel du projet gouvernemental ». Cette recommandation précise :

« QUE l'Assemblée nationale rappelle que, le 23 octobre 2013, le gouvernement s'est engagé formellement à respecter, dans son projet de loi sur une charte des valeurs québécoises, les droits et libertés de toutes les Québécoises et Québécois tels que garantis par la Charte québécoise des droits et libertés. »¹⁷

Or, comme nous le verrons dans le présent mémoire, le projet de loi n° 60 soulève des enjeux fondamentaux pour les droits et libertés garantis par la *Charte des droits et libertés de la personne*. Soulignons que, pour la première fois depuis son adoption, les changements proposés à cette Charte québécoise visent à restreindre la portée des droits et libertés qu'elle protège. De plus, contrairement à l'objectif de clarification annoncé¹⁸, la superposition d'une *Charte de la laïcité*, telle qu'elle est proposée dans le projet de loi n° 60, à la *Charte des droits et libertés de la personne* risque de complexifier la mise en œuvre sociale, juridique et judiciaire des droits et libertés en cause en plus d'entraîner d'importantes conséquences sociales. À ce chapitre — comme les incidents rapportés au cours des derniers mois visant plus particulièrement les femmes racisées ou appartenant à des minorités religieuses l'illustrent — des acquis majeurs fondés sur l'égalité et la dignité de toutes et tous risquent d'être fragilisés.

L'analyse que fait la Commission du projet de loi n° 60 repose sur son expertise, mais également sur ses positions antérieures, définies en vertu du droit québécois, canadien et international en matière de liberté de religion et de droit à l'égalité. Cette analyse se divise en quatre parties. Nous présenterons d'abord brièvement le projet de loi n° 60. Puis, nous nous attarderons aux modifications à la *Charte des droits et libertés de la personne* qui y sont proposées. La troisième partie sera ensuite consacrée aux dispositions du projet de loi qui constitueraient la *Charte de la laïcité* et qui portent sur la neutralité religieuse et le caractère laïque des organismes publics, la restriction relative au port d'un signe religieux, la prestation ou

¹⁷ COMMISSION DES INSTITUTIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, *Recommandations*, décembre 2013, [En ligne]. <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/ci-40-1/index.html#documentsReflexion>, recommandation n° 2.

¹⁸ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 13, p. 3.

la réception de services à visage découvert de même que sur le traitement des demandes d'accommodement en matière religieuse. Enfin, nous traiterons brièvement de certains impacts qui peuvent être appréhendés dans l'application des politiques de mise en œuvre prévues par le projet de loi n° 60, notamment eu égard aux droits et libertés protégés par la *Charte des droits et libertés de la personne* et, particulièrement, aux motifs interdits de discrimination.

1 BRÈVE PRÉSENTATION DU PROJET DE LOI N° 60

1.1 Mise en contexte

En septembre dernier, le gouvernement rendait public le document d'orientations gouvernementales intitulé *Parce que nos valeurs, on y croit*. Ce document regroupe les cinq propositions suivantes :

1. Inscrire, dans la Charte québécoise des droits et libertés de la personne, les valeurs de la société québécoise, dont la neutralité de l'État et le caractère laïque des institutions publiques, et y baliser les demandes d'accommodement religieux.
2. Établir dans la loi un devoir de réserve et de neutralité en matière religieuse de la part des membres du personnel de l'État dans l'exercice de leurs fonctions.
3. Interdire le port de signes religieux ostentatoires par le personnel de l'État dans l'exercice de ses fonctions, avec un droit de retrait dans certains secteurs.
4. Prévoir dans la loi que les services de l'État doivent être donnés et reçus à visage découvert.
5. Baliser les demandes d'accommodement religieux et prévoir une obligation pour les ministères, organismes et établissements de se doter de politiques de mise en œuvre¹⁹.

La Commission a commenté ces différentes propositions, constatant notamment l'ampleur des enjeux qu'elles posaient quant au respect des droits et libertés protégés par la *Charte des droits et libertés de la personne*²⁰.

¹⁹ *Id.*, p. 1.

²⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 12.

Or, tel que souligné en introduction, le projet de loi n° 60 s'inscrit dans la continuité de ces orientations gouvernementales. À quelques distinctions près, il s'agit de la traduction de celles-ci en proposition législative.

1.2 Le projet de loi n° 60

Le projet de loi n° 60 vise à « 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 »²¹ raisonnable pour des motifs religieux, mais également à modifier la *Charte des droits et libertés de la personne*.

Étant donné la primauté de la *Charte des droits et libertés de la personne* — et du fait qu'en vertu de son champ d'application, elle touche l'ensemble de la société québécoise, que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé²² — nous analyserons d'abord les modifications que le législateur envisage d'y apporter. Ce faisant, nous traiterons de l'article 40 du projet de loi n° 60 qui vise à préciser dans le préambule de la Charte des droits « 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 ». Puis, nous aborderons l'article 41 du projet de loi qui prévoit une modification à l'article 9.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne* de façon à ce « 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 ». Enfin, nous porterons notre attention sur l'article 42 du projet de loi suivant lequel on ajouterait au sein même de la *Charte des droits et libertés de la personne* une définition « de ce qui constitue un accommodement raisonnable » ainsi que les conditions à respecter afin qu'il puisse être accordé.

²¹ *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 encadrant les demandes d'accommodement* (présentation — 7 novembre 2013), préc., note 15, Notes explicatives.

²² *Charte des droits et libertés de la personne*, préc., note 1, art. 52 et 54; *Godbout c. Longueuil (Ville)*, [1997] 3 R.C.S. 844, par. 93; voir également : Christian BRUNELLE, « Les domaines d'application des Chartes des droits », dans BARREAU DU QUÉBEC, *Droit public et administratif*, Collection de droit du Barreau du Québec, vol. VII, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2013, p. 37.

Nous nous attarderons ensuite aux dispositions du projet de loi n° 60 qui ont trait à l'institution d'une *Charte de la laïcité*. À cette fin, le projet de loi entend notamment :

- établir qu'un membre du personnel d'un organisme public doit faire preuve de neutralité religieuse et de réserve en ce qui a trait à l'expression de ses croyances religieuses dans l'exercice de ces fonctions²³;
- interdire au membre du personnel d'un organisme public et à toutes autres personnes visées de porter, dans l'exercice de ses fonctions, « un objet, tel un couvre-chef, un vêtement, un bijou ou une autre parure, marquant ostensiblement, par son caractère démonstratif, une appartenance religieuse »²⁴;
- obliger les membres du personnel d'un organisme public et toutes autres personnes visées à exercer ses fonctions à visage découvert, sauf exception liée aux conditions de travail ou à des exigences propres aux fonctions ou à l'exécution de certaines tâches²⁵;
- édicter qu'une personne « doit, en règle générale, avoir le visage découvert lors de la prestation d'un service qui lui est fourni par un membre du personnel d'un organisme public »²⁶;
- prévoir les règles relatives à une demande d'accommodement raisonnable demandé par un membre du personnel visé²⁷;
- prescrire l'adoption, par les organismes visés, d'une politique de mise en œuvre des dispositions du projet de loi « s'harmonisant avec leur mission et leurs caractéristiques propres »²⁸.

De moins grandes portées que la *Charte des droits et libertés de la personne*, ces dispositions viseraient tout de même de très larges secteurs de la société québécoise, ciblant tout

²³ *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 encadrant les demandes d'accommodement* (présentation — 7 novembre 2013), préc., note 15, art. 3 et 4 et 36.

²⁴ *Id.*, art. 5.

²⁵ *Id.*, art. 6.

²⁶ *Id.*, art. 7.

²⁷ *Id.*, art. 15 à 18.

²⁸ *Id.*, art. 19 à 26 et 29 à 31.

organisme public ou considéré comme tel au sens du projet de loi²⁹. Parmi ces organismes, citons notamment :

- les ministères du gouvernement québécois;
- les organismes et entreprises énumérés aux annexes 1 à 3 de la *Loi sur l'administration financière*³⁰ ainsi que la Caisse de dépôt et placement du Québec;
- les organismes dont le personnel est nommé en vertu de la *Loi sur la fonction publique*³¹;
- les organismes énumérés à l'annexe C de la *Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic*³²;
- les municipalités, les communautés métropolitaines, les régies intermunicipales, les sociétés de transport en commun, les centres locaux de développement, les conférences régionales des élus, les offices municipaux d'habitation³³;
- les commissions scolaires, le Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal, les cégeps, les universités;
- les agences de santé et de services sociaux, les CLSC, les centres hospitaliers, les centres d'hébergement et de soins de longue durée, les centres jeunesse, les centres de réadaptation;
- les personnes nommées ou désignées par l'Assemblée nationale pour exercer une fonction qui en relève;
- ou encore les organismes dont l'Assemblée nationale ou l'une de ses commissions nomment la majorité des membres.

En outre, le projet de loi n° 60 assimile au personnel d'un organisme public, le « personnel de direction, y compris un administrateur d'État [...] de même que tout administrateur ou membre d'un tel organisme qui reçoit de celui-ci une rémunération autre que le remboursement de ses

²⁹ *Id.*, art. 2. Voir l'annexe 2 du présent mémoire pour la liste des organismes visés.

³⁰ *Loi sur l'administration financière*, L.R.Q., c. A-6.001, annexes 1 à 3.

³¹ *Loi sur la fonction publique*, L.R.Q., c. F-3.1.1.

³² *Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic*, L.R.Q., c. R-8.2.

³³ À l'exception des municipalités régies par la *Loi sur les villages cris et le village naskapi*, L.R.Q., c. V-5.1 ou par la *Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik*, L.R.Q., c. V-6.1.

dépenses, à l'exception d'une personne élue ». Il en est ainsi d'« un médecin, un dentiste ou une sage-femme lorsque cette personne exerce sa profession dans un centre exploité par un établissement public de santé ou de services sociaux »³⁴.

De plus, les obligations relatives à la neutralité religieuse de l'État et au caractère laïque des organismes publics, au port de signes religieux et à l'obligation de visage découvert seraient étendues à l'exercice des fonctions de juges de la Cour du Québec, du Tribunal des professions, du Tribunal des droits de la personne et de juges de paix magistrats ou fonctionnaires; de toute personne nommée par le gouvernement ou par un ministre pour exercer une fonction juridictionnelle relevant de l'ordre administratif; de commissaire nommé en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*³⁵ et du personnel qu'il dirige; de même qu'au membre du personnel de l'Assemblée nationale³⁶. Un membre du personnel ou du personnel de direction d'un centre de la petite enfance, d'un bureau coordonnateur de la garde en milieu familial ou d'une garderie subventionnée visés par la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*³⁷ devrait en outre respecter ces prescriptions³⁸.

Soulignons enfin que l'article 10 du projet de loi n° 60 établit qu'un organisme public visé par le projet de loi pourrait « exiger de toute personne ou société avec laquelle il conclut un contrat de service ou une entente de subvention de respecter un ou plusieurs des devoirs et obligations » prévus au projet de loi relativement à la neutralité religieuse de l'État et au caractère laïque des organismes publics, au port de signes religieux et à l'obligation de visage découvert, et cela, « lorsque les circonstances le justifient, notamment en raison de la durée du contrat ou de l'entente, de sa nature ou des lieux de son exécution ». En vertu de l'article 37 du projet de loi, le gouvernement peut également « assujettir un organisme, un établissement ou une fonction à

³⁴ *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 encadrant les demandes d'accommodement* (présentation — 7 novembre 2013), préc., note 15, art. 2 (2).

³⁵ *Loi sur les commissions d'enquête*, L.R.Q., c. C-37.

³⁶ *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 encadrant les demandes d'accommodement* (présentation — 7 novembre 2013), préc., note 15, art. 8.

³⁷ *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, L.R.Q., c. S-4.1.1.

³⁸ *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 encadrant les demandes d'accommodement* (présentation — 7 novembre 2013), préc., note 15, art. 27.

caractère public, ou une catégorie de ceux-ci, à l'application d'une ou de plusieurs des dispositions de la présente Charte ».

Finalement, les dispositions transitoires du projet de loi n° 60 prévoient les délais d'application de l'ensemble des obligations prévues ainsi que les règles relatives à la prolongation de la période de transition pour la mise en œuvre de celles-ci, notamment en fonction du secteur visé³⁹.

2 LA CHARTE DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE

Au fil des ans, la Commission a formulé plusieurs recommandations visant à assurer une meilleure protection des droits et libertés protégés par la *Charte des droits et libertés de la personne*⁴⁰. La Commission a également souligné les interventions du législateur qui, depuis 1975, sont venues étendre la portée de cette Charte, notamment par l'ajout de nouveaux motifs de discrimination interdits⁴¹, la reconnaissance de nouveaux droits⁴² ou encore l'insertion de dispositions concernant les programmes d'accès à l'égalité⁴³.

³⁹ *Id.*, art. 44 à 52.

⁴⁰ Voir notamment COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Après 25 ans. La Charte québécoise des droits et libertés, Vol. 1 : Bilan et recommandations*, 2003, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/bilan_charte.pdf, p. 107-113; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La judiciarisation des personnes itinérantes à Montréal : un profilage social*, 2009, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/itinerance_avis.pdf, p. 200; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Profilage racial et discrimination systémique des jeunes racisés, Rapport de consultation sur le profilage racial et ses conséquences*, 2011, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/Profilage_rapport_FR.pdf, p. 114, recommandation 12.

⁴¹ *Charte des droits et libertés de la personne*, préc., note 1, art. 10. Voir également : la *Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne*, L.Q., 1977, c. 6, art. 1 ajoutant le motif orientation sexuelle; la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées*, L.Q., 1978, c. 7, art. 112 ajoutant les motifs handicap ou moyen d'y pallier; et la *Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne*, L.Q., 1982, c. 61, art. 3 ajoutant les motifs grossesse et âge (sauf dans la mesure prévue par la loi).

⁴² Notamment : l'interdiction du harcèlement fondé sur un motif de discrimination prévue à l'article 10.1 de la Charte (*Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne*, L.Q., 1982, c. 61, art. 4); l'interdiction de poser des questions sur un motif de discrimination interdit dans le cadre d'une entrevue relative à un emploi prévue à l'article 18.1 de la Charte (*Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne*, L.Q., 1982, c. 61, art. 5) ou encore l'interdiction de pénaliser une personne dans le cadre de son emploi en raison d'antécédents judiciaires sans lien avec celui-ci prévue à l'article 18.2 de la Charte (*Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne*, L.Q., 1982, c. 61, art. 5).

⁴³ *Charte des droits et libertés de la personne*, préc., note 1, art. 86 à 92; *Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne*, *Id.*, art. 21.

Une modification de la *Charte des droits et libertés de la personne* doit toutefois se faire avec prudence, dans le respect de l'objet et de la portée de cette loi fondamentale et en considérant son économie générale. Le Barreau du Québec le souligne également : une telle modification ne devrait se faire qu'après avoir mesuré tous les impacts juridiques qui peuvent en résulter⁴⁴, particulièrement sur l'ensemble des droits et libertés de la personne. Le Barreau ajoute « que l'on ne devrait pas modifier la Charte québécoise à la pièce, en faisant abstraction de sa portée, de son économie et de sa structure générale »⁴⁵ et que :

« en procédant de la sorte et de façon précipitée, on risque plutôt de porter atteinte à d'autres enjeux fondamentaux pour la société québécoise que sont, par exemple, la discrimination raciale, la discrimination basée sur l'orientation sexuelle, la discrimination à l'égard des personnes handicapées, ou encore, les droits économiques et sociaux »⁴⁶.

C'est donc à la lumière des origines, de l'objet et de la portée de la *Charte des droits et libertés de la personne* et du respect des droits et libertés qu'elle contient que la Commission a analysé les modifications à la Charte proposées dans le cadre du projet de loi n° 60. Nous en ferons un bref rappel (2.1), avant de commenter les trois propositions de modification (2.2, 2.3 et 2.4).

2.1 Les origines et l'objet de la *Charte des droits et libertés de la personne*

2.1.1 Les origines de la *Charte des droits et libertés de la personne*

C'est en 1975 que la *Charte québécoise des droits et libertés* a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale, et ce, après plus de dix ans d'importants travaux⁴⁷. Unique dans

⁴⁴ BARREAU DU QUÉBEC, *Lettre à madame Christine St-Pierre et monsieur Geoffrey Kelley, Projet de loi n° 63, Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne*, 1^{er} février 2008, [En ligne]. <http://www.barreau.qc.ca/pdf/medias/positions/2008/20080201a-projet-loi-63.pdf>, p. 2.

⁴⁵ *Id.*

⁴⁶ *Id.*, p. 2-3.

⁴⁷ Citons notamment les contributions substantielles suivantes : Jacques-Yvan MORIN, « Une charte des droits de l'Homme pour le Québec », (1963) 9 *McGill L.J.* 273; OFFICE DE RÉVISION DU CODE CIVIL, *Rapport sur les droits civils*, Montréal, 1968; Frank R. SCOTT et Paul-André CRÉPEAU, *Rapport sur un projet de loi concernant les droits et libertés de la personne*, 25 juillet 1971; le projet de Charte de la Ligue des Droits de l'Homme rendu public le 24 mai 1973 et diffusé très largement dans les principaux quotidiens québécois; voir également l'ensemble des mémoires déposés et discutés devant la Commission permanente de la justice de l'Assemblée nationale réunie en janvier 1975 afin de discuter du *Projet de loi n° 50, Loi sur les droits et libertés de la personne* (présentation — 24 mai 1973), 2^e sess., 30^e légis. (Qc) et l'étude article par article du *Projet de loi n° 50, Charte des droits et libertés de la personne* déférée à la Commission permanente de la justice en juin 1975 après plusieurs modifications apportées au projet de loi de 1974.

l'histoire législative canadienne⁴⁸, la *Charte des droits et libertés de la personne* tire ses origines du droit international des droits de la personne. La *Déclaration universelle des droits de l'homme*⁴⁹ adoptée en 1948 puis le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*⁵⁰ et le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*⁵¹ proclamés en 1966 — trois documents auxquels le Canada et le Québec adhèrent — ont notamment « eu une influence déterminante sur l'économie générale de la Charte québécoise de même que sur la formulation de ses dispositions »⁵². Ainsi que l'écrivait le professeur Morel⁵³ :

« [...] dans tous les projets et avant-projets qui ont été ébauchés au cours des années qui ont précédé l'adoption de la Charte québécoise, les textes internationaux — et singulièrement ceux qui composent la *Charte internationale des droits de l'homme* — ont toujours exercé sur leurs auteurs une influence prépondérante. Tous s'y réfèrent et s'en inspirent »⁵⁴.

Or, ces textes internationaux⁵⁵ participent tous d'une « philosophie dont l'objectif est de promouvoir une organisation sociale devant atteindre une égalité réelle entre tous les êtres humains au sein de la société, et donc, notamment, de protéger les minorités »⁵⁶. Comme l'a

⁴⁸ Voir notamment : André MOREL, « La *Charte québécoise* : un document unique dans l'histoire législative canadienne », (1987) 21 *R.J.T.* 1; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2003), préc., note 40, p. 6-8; et Alain-Robert NADEAU, « La *Charte des droits et libertés de la personne* : origines, enjeux et perspectives. Prolégomènes », dans Alain-Robert NADEAU (dir.), *La Charte québécoise : origines, enjeux et perspectives, Numéro thématique de la Revue du Barreau en marge du trentième anniversaire de l'entrée en vigueur de la Charte des droits et libertés de la personne*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2006, p. 1, 3.

⁴⁹ *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Rés. 217 A (III), Doc. off. A.G. N.U., 3^e sess., suppl. n° 13, p. 17, Doc. N.U. A/810 (1948).

⁵⁰ *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, (1966) 999 R.T.N.U. 171, R.T. Can. 1976 n° 47.

⁵¹ *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, (1966) 993 R.T.N.U. 3, R.T. Can. 1976 n° 46.

⁵² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2003), préc., note 40, p. 101.

⁵³ Monsieur Morel a par ailleurs été l'un des premiers commissaires de la Commission. Il y a siégé de 1981 à 1991.

⁵⁴ A. MOREL, préc., note 48, p. 17 [Référence omise].

⁵⁵ La *Déclaration universelle des droits de l'homme*, le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, le *Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et le *Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*.

⁵⁶ BARREAU DU QUÉBEC, *Les droits fondamentaux : une protection pour toutes et tous. Mémoire du Barreau du Québec présenté à la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles*, décembre 2007, [En ligne]. <http://www.barreau.qc.ca/pdf/medias/positions/2007/200712-accomodements-raisonnables.pdf>, p. 12. Voir également : J.-Y. MORIN, préc., note 47, p. 274 et suiv.

déjà souligné la Commission, la démocratie, la primauté du droit et le respect des minorités sont des principes fondamentaux autour desquels s'articule la *Charte des droits et libertés de la personne*⁵⁷. Il convient d'en tenir compte lorsque vient le temps de cerner l'objet et la portée de celle-ci.

2.1.2 L'objet et la portée de la Charte des droits et libertés de la personne

Référant aussi au contexte historique qui a mené à la proclamation de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* et qui a influencé l'adoption de la *Charte des droits et libertés de la personne*⁵⁸, le professeur Brunelle explique que « réduit à sa plus simple expression, l'objet des Chartes des droits est d'assurer le respect de la dignité inhérente de l'être humain »⁵⁹. Fondée sur la reconnaissance de la dignité humaine, la raison d'être d'une charte des droits se résume simplement à : « Affirmer les droits et libertés de la personne et mieux les protéger »⁶⁰. Il en est de même de la *Charte des droits et libertés de la personne*⁶¹.

Le communiqué d'information qui accompagnait le dépôt du projet de loi n° 50 en octobre 1974 est clair à ce sujet :

« Le but de la Charte [...] est d'affirmer solennellement les libertés et droits fondamentaux de la personne afin que ceux-ci soient garantis par la volonté collective et mieux protégés contre toute violation. En fait, la Charte vise à régler les rapports entre citoyens en fonction de la dignité humaine et à déterminer les droits et les facultés dont l'ensemble est nécessaire à l'épanouissement de la personnalité de chaque être humain. »⁶²

Ces considérations se retrouvent d'ailleurs dans le préambule de la *Charte des droits et libertés de la personne* qui sert également à en expliquer l'objet et la portée⁶³. À ce sujet, la Cour

⁵⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2003), préc., note 40, p. 100. Voir également : *Syndicat Northcrest c. Amselem*, [2004] 2 R.C.S. 551, par. 1.

⁵⁸ Christian BRUNELLE, « La protection législative des droits et libertés », dans BARREAU DU QUÉBEC, préc., note 22, p. 25.

⁵⁹ Christian BRUNELLE, « L'objet, la nature et l'interprétation des Chartes des droits », dans *Id.*, p. 29.

⁶⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2003), préc., note 40, p. 1.

⁶¹ *Id.*

⁶² Cité dans LIGUE DES DROITS DE L'HOMME, *Mémoire à la Commission parlementaire de la justice de l'Assemblée nationale du Québec sur le projet de loi 50, Loi sur les droits et libertés de la personne*, janvier 1975, p. 6-7.

⁶³ *Loi d'interprétation*, L.R.Q., c. I-16, art. 40 al. 1.

suprême écrivait qu'on trouve dans ce préambule « une indication que l'objectif poursuivi par la Charte est la protection du droit à la dignité et à l'égalité de tout être humain et, comme suite logique, la suppression de la discrimination »⁶⁴.

Quant à la portée de la *Charte des droits et libertés de la personne*, retenons notamment que « les droits et libertés de la personne humaine sont inséparables des droits et libertés d'autrui et du bien-être général »⁶⁵.

2.1.3 Le droit à l'égalité réelle entre les femmes et les hommes et la liberté de religion : une recherche d'équilibre

Ainsi, la *Charte des droits et libertés de la personne* reconnaît des droits et libertés à toutes et tous, et ce, en pleine égalité. Conformément au droit international, elle constitue un ensemble cohérent de droits et libertés « universels, indissociables, interdépendants et intimement liés »⁶⁶. Les droits et libertés de la personne doivent être traités « sur un pied d'égalité et en leur accordant la même importance »⁶⁷ et les auteurs de la Charte québécoise ont porté une attention particulière à ne pas hiérarchiser les droits et libertés qu'elle contient. C'est donc ainsi qu'elle doit être interprétée de façon à assurer la reconnaissance effective de ces droits et libertés.

Le rapport du 7 août 2013 de M. Heiner Bielefeldt, rapporteur spécial de l'Organisation des Nations unies (ci-après « l'ONU ») sur la liberté de religion ou de conviction, et qui porte sur la relation entre la liberté de religion ou de conviction et le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes, va d'ailleurs dans le même sens. On peut notamment y lire que les normes relatives aux droits de la personne « doivent être interprétées dans un sens qui ne les affaiblit pas mutuellement mais au contraire les renforce »⁶⁸. Puis, M. Bielefeldt ajoute :

⁶⁴ Québec (*Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*) c. Montréal (*Ville*); Québec (*Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*) c. Boisbriand (*Ville*), [2000] 1 R.C.S. 665, par. 34.

⁶⁵ *Charte des droits et libertés de la personne*, préc., note 1, préambule, par. 4.

⁶⁶ *Déclaration et programme d'action de Vienne*, Rés. 48/141, Doc. off. A.G. N.U., 48^e sess., Doc. N.U. A/CONF. 157/23 (1993), par. 5.

⁶⁷ *Id.*

⁶⁸ RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LA LIBERTÉ DE RELIGION OU DE CONVICTION, *Rapport d'activité du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction : Élimination de toutes les formes d'intolérance religieuse*, Doc. (...suite)

« Il faut notamment s'abstenir de transformer des conflits concrets autour de questions touchant des droits concurrents (supposément ou réellement) en antagonismes abstraits au niveau normatif. Ce serait là une erreur de méthode. Elle marquerait un renoncement à la conception intégrée des droits de l'homme, au risque de voir l'approche des droits de l'homme en général se fragmenter toujours plus. Cette évolution aurait à son tour des effets néfastes, en particulier sur les droits des millions de personnes confrontées à des problèmes situés à l'intersection de la liberté de religion ou de conviction et de l'égalité entre les hommes et les femmes. »⁶⁹

Comme la Commission le rappelait encore récemment⁷⁰, les tribunaux — dans l'exercice de leur rôle d'interprétation des textes législatifs — ont en outre développé des moyens qui permettent de respecter les droits de chacun, même dans les situations où il peut y avoir conflits entre ces droits et libertés. Pour ce faire, ils prennent en considération les faits et les circonstances propres à chaque situation afin d'apporter des solutions respectueuses des droits de chacun, en conformité avec les principes de la *Charte des droits et libertés de la personne*. La Cour suprême le confirme également : lorsque les libertés et droits fondamentaux de deux individus sont en conflit, la Charte québécoise exige qu'on trouve un équilibre qui respecte pleinement l'importance des deux catégories de droit en cause⁷¹.

S'agissant de cette recherche d'équilibre entre les droits et libertés protégés par la *Charte des droits et libertés de la personne*, le projet de loi n° 60 présente d'importants enjeux eu égard à la relation entre la liberté de conscience et de religion et le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes⁷². Plus ou moins explicitement, le document d'orientations gouvernementales *Parce que nos valeurs, on y croit* puis le projet de loi n° 60 mettent en opposition la liberté de religion et le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes. Or, une telle opposition n'est pas sans risque quant à la garantie offerte pour chacun de ces droits et libertés. Comme le rapporte

N.U. A/68/290 (7 août 2013), [En ligne]. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/421/92/PDF/N1342192.pdf?OpenElement>, par. 19.

⁶⁹ *Id.*, par. 21.

⁷⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 12, p. 3; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, Projet de loi n° 63, Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne*, février 2008, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/publications/pl63_modification_preambule_charte.pdf, p. 10.

⁷¹ Voir notamment : *Dagenais c. Société Radio-Canada*, [1994] 3 R.C.S. 835, par. 72; *Syndicat Northcrest c. Amselem*, préc., note 57, par. 61-62; *R. c. N. S.*, [2012] 3 R.C.S. 726, par. 52.

⁷² *Id.* Voir notamment : *Chiasson et Commission des droits de la personne du Québec c. Centre d'accueil Villa Plaisance*, [1996] R.J.Q. 511 (TDPQ).

encore une fois le rapporteur spécial de l'ONU sur la liberté de religion ou de conviction dans son dernier rapport :

« La réalité des frictions multiples et compliquées qui sont à l'œuvre dans le champ de la liberté de religion ou de conviction et de l'égalité entre les hommes et les femmes a amené certains observateurs à conclure que ce sont les deux normes des droits de l'homme elles-mêmes qui sont opposées l'une à l'autre. [...] »

Outre qu'elles traduisent pour l'essentiel une méconnaissance totale de ce qu'est la liberté de religion ou de conviction et du fait qu'elle est par essence un droit de l'homme, ces vues antagonistes peuvent produire des failles de protection aux graves conséquences pratiques. »⁷³

Parmi ces « failles de protection aux graves conséquences pratiques », certaines risquent de porter atteinte à la liberté de religion, mais d'autres encore visent directement le droit à l'égalité réelle pour les femmes. Cette vision antagoniste des droits et libertés de la personne constitue donc un enjeu majeur pour l'ensemble du régime québécois de protection de ces droits et libertés. Elle contrevient non seulement à l'esprit, mais aussi à la lettre de la *Charte des droits et libertés de la personne*, dont l'économie générale repose sur la conciliation des droits et libertés qu'elle contient, notamment de la liberté de conscience et de religion et le droit à l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

Ainsi, il faut analyser le projet de loi n° 60, en tenant compte de l'effet réel qu'il risque d'avoir sur les différents groupes de personnes qu'il vise, incluant les femmes. Pour ce faire, il faut toutefois appréhender la « catégorie-femmes », non pas comme un groupe homogène et universalisant, mais comme un ensemble diversifié dont la complexité a notamment été mise en lumière par les concepts d'intersectionnalité ou de confluence des motifs de discrimination. À cet égard, la Commission tient d'ailleurs à rappeler que les femmes subissent généralement de la discrimination par la combinaison du motif « sexe » à d'autres facteurs, tels que leur religion, leur origine ethnique ou nationale, leur âge, leur statut de mère monoparentale, leur orientation sexuelle ou encore parce qu'elles sont en situation de handicap ou enceinte, facteurs qui constituent également des motifs de discrimination. Comme le rapporte la professeure Colleen Sheppard :

« [...] intersectionality captures the idea that the discrimination faced by women of colour, for example, is qualitatively rather than simply quantitatively different. Monture explains

⁷³ RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LA LIBERTÉ DE RELIGION OU DE CONVICTION, préc., note 68, par. 32 et 33.

the same idea : "This whole idea of double discrimination, that is race and gender, just does not work. I mean look at me. I do not separate that way. My race and my gender are all in one package. My race does not come apart from my woman". »⁷⁴

L'enjeu réside ainsi dans la nécessité « de prendre en considération les interactions entre les motifs de discrimination »⁷⁵, à défaut de quoi on risque de méconnaître nombre d'expériences particulières de discrimination et de ne pouvoir y remédier⁷⁶.

2.2 La modification du préambule de la Charte des droits et libertés de la personne

Nous avons résumé certains éléments du préambule de la *Charte des droits et libertés de la personne* dans le cadre de la partie 2.1.2 du présent mémoire, mais il convient de le citer *in extenso* aux fins de la présente analyse. Il se lit comme suit :

« CONSIDÉRANT que tout être humain possède des droits et libertés intrinsèques, destinés à assurer sa protection et son épanouissement;

Considérant que tous les êtres humains sont égaux en valeur et en dignité et ont droit à une égale protection de la loi;

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;

Considérant que les droits et libertés de la personne humaine sont inséparables des droits et libertés d'autrui et du bien-être général;

Considérant qu'il y a lieu d'affirmer solennellement dans une Charte les libertés et droits fondamentaux de la personne afin que ceux-ci soient garantis par la volonté collective et mieux protégés contre toute violation;

À ces causes, Sa Majesté, de l'avis et du consentement de l'Assemblée nationale du Québec, décrète ce qui suit : »

⁷⁴ Colleen SHEPPARD, « Grounds of Discrimination : Towards an Inclusive and Contextual Approach », dans *Les 25 ans de la Charte québécoise*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2000, p. 91, 113; citant Patricia MONTURE, « The violence We Women Do : A First Nations View », dans Constance BACKHOUSE and David FLAHERTY, *Challenging Times – The women's Movement in Canada and the United States*, Montréal, McGill and Queens University Press, 1992, p. 193, 194.

⁷⁵ Sirma BILGE et Olivier ROY, « La discrimination intersectionnelle : la naissance et le développement d'un concept et les paradoxes de sa mise en application en droit antidiscriminatoire », (2010) 25 *Can. J.L. & Soc.* 51, 66.

⁷⁶ COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Approche intersectionnelle de la discrimination pour traiter les plaintes relatives aux droits de la personne fondées sur des motifs multiples*, 9 octobre 2001, [En ligne].
http://www.ohrc.on.ca/sites/default/files/attachments/An_intersectional_approach_to_discrimination%3A_Ad_dressing_multiple_grounds_in_human_rights_claims_fr.pdf, p. 3.

L'article 40 du projet de loi n° 60 vise à modifier ce préambule en y ajoutant le considérant suivant après le quatrième paragraphe :

« 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; »

Nous nous attarderons à cette proposition d'ajout dans les paragraphes qui suivent.

2.2.1 Le préambule de la Charte des droits et libertés de la personne et les valeurs qui la sous-tendent

Les principes énoncés dans le préambule d'une loi n'ont pas force obligatoire et n'ont pas le même poids que le dispositif même de la loi, c'est-à-dire les articles qui la composent⁷⁷. Tel que nous l'avons déjà souligné, le préambule d'une loi sert toutefois à en expliquer l'objet et la portée⁷⁸. La Cour suprême le confirme d'ailleurs lorsqu'elle explique que le préambule de la *Charte des droits et libertés de la personne* fait partie de sa « toile interprétative »⁷⁹.

La *Loi d'interprétation* établit en outre qu'une loi doit s'interpréter de façon à favoriser « l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin »⁸⁰. Cette règle s'avère d'autant plus importante dans le cas d'une loi de nature fondamentale qui, comme la *Charte des droits et libertés de la personne*, doit s'interpréter de façon téléologique. Ainsi :

« [...] la façon d'aborder la définition des droits et des libertés garantis par la Charte consiste à examiner l'objet visé. Le sens d'un droit ou d'une liberté garanti par la Charte doit être vérifié au moyen d'une analyse de l'objet d'une telle garantie; en d'autres termes, ils doivent s'interpréter en fonction des intérêts qu'ils visent à protéger.

À mon avis, il faut faire cette analyse et l'objet du droit ou de la liberté en question doit être déterminé en fonction de la nature et des objectifs plus larges de la Charte elle-

⁷⁷ France ALLARD, « La *Charte des droits et libertés de la personne* et le *Code civil du Québec* : deux textes fondamentaux du droit civil québécois dans une relation d'"harmonie ambiguë" », dans A.-R. NADEAU (dir.), préc., note 48, p. 33, 43; citant le principe établi dans *Attorney General c. Prince Ernest Augustus of Hanover*, [1957] A.C. 436, 467.

⁷⁸ *Loi d'interprétation*, préc., note 63, art. 40.

⁷⁹ *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Montréal (Ville de)*; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Boisbriand (Ville de)*, préc., note 64, par. 34; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Maksteel Québec inc.*, [2003] 3 R.C.S. 228, par. 10 à 13.

⁸⁰ *Loi d'interprétation*, préc., note 63, art. 41.

même, des termes choisis pour énoncer ce droit ou cette liberté, des origines historiques des concepts enchâssés et, s'il y a lieu, en fonction du sens et de l'objet des autres libertés et droits particuliers qui s'y rattachent selon le texte de la Charte. [...] l'interprétation doit être libérale plutôt que formaliste et viser à réaliser l'objet de la garantie et à assurer que les citoyens bénéficient pleinement de la protection accordée par la Charte. »⁸¹

En l'espèce, la question du lien entre « les valeurs fondamentales de la nation québécoise », que l'on propose d'ajouter au préambule de la *Charte des droits et libertés de la personne*, et l'objet de celle-ci se pose.

En guise d'éléments de réponse, rappelons que l'objet de la *Charte des droits et libertés de la personne* a trait à la « protection du droit à la dignité et à l'égalité de tout être humain et, comme suite logique, la suppression de la discrimination »⁸². Conséquemment, tous les considérants du préambule de la Charte réfèrent à la personne humaine et aux droits et libertés qu'il convient de protéger afin de garantir la pleine reconnaissance de sa dignité et assurer sa protection et son épanouissement. Traitant de la nature et de la fonction de la *Charte des droits et libertés de la personne*, M^e France Allard soulignait d'ailleurs qu'elle « constitue l'expression première de la représentation de la personne humaine en droit québécois à travers les droits et libertés qui permettent à la personne d'assurer sa dignité et son autonomie »⁸³. M^e Allard ajoutait de plus que « comme l'expression d'une représentation de la personne humaine, la *Charte québécoise* propose plus qu'un simple catalogue de droits et libertés »⁸⁴.

Il ne s'agit pas ici d'affirmer que la *Charte des droits et libertés de la personne* ne protège que les droits et libertés individuels, au détriment de la dimension collective de ceux-ci. À ce sujet, la Commission a, par exemple, maintes fois défendu la dimension collective des libertés fondamentales ou encore recommandé de renforcer la portée des droits économiques et sociaux en opposant une conception sociale des droits et libertés à la conception individualiste de ceux-ci.

⁸¹ R. c. *Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, par. 116-117. Ce passage a été rédigé à propos de la *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.U.)], mais trouve application pour la *Charte des droits et libertés de la personne*. Voir à ce sujet : Pierre-André CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 4^e éd., Montréal, Éditions Thémis, 2009, p. 577; C. BRUNELLE, préc., note 59, p. 30-31.

⁸² Préc., note 64.

⁸³ F. ALLARD, préc., note 77, p. 38.

⁸⁴ *Id.*, p. 44.

Il est par ailleurs légitime de s'interroger sur la distinction qu'introduirait l'ajout d'un considérant ainsi libellé entre, d'une part, « les valeurs fondamentales de la nation québécoise » et, d'autre part, les valeurs universelles qui sous-tendent déjà la protection des droits et libertés de la personne. Étant donné la fonction interprétative du préambule de la *Charte des droits et libertés de la personne* — et comme nous le verrons plus concrètement dans les parties 2.2.2 à 2.2.4 du présent mémoire — quel impact pourrait avoir l'ajout au sein de celle-ci de ce nouveau cadre d'interprétation fondé sur des valeurs qui n'ont rien à voir avec la personne humaine et ses libertés?

Les valeurs que consacre le préambule de la *Charte des droits et libertés de la personne* sont des valeurs universelles qui doivent servir l'objet de celle-ci, soit de permettre d'assurer la dignité inhérente à la personne humaine par la protection des droits et libertés. À ce sujet, la Commission a déjà rappelé que, « comme les préambules d'autres instruments qui ont pour principale vocation de protéger les droits de la personne, le préambule de la Charte québécoise énonce les valeurs qui sous-tendent les droits et libertés de la personne qui y sont affirmés, telles que la dignité, l'égalité, la liberté, la justice et la paix, et qui permettent d'en établir le contenu et la portée »⁸⁵.

Les « valeurs fondamentales de la nation québécoise », quelles qu'elles soient, ne participent pas nécessairement du même objet que les valeurs citées au préambule de la *Charte des droits et libertés de la personne* qui ont pour caractéristique commune de fonder les droits et libertés qu'elle protège. En ce sens, l'ajout, tel que libellé, d'une référence à celles-ci dans le préambule de la Charte ne contribuerait pas à définir et interpréter les droits et libertés qu'elle protège dans le sens de son objet. Le cadre de la nation ne correspond pas au cadre déployé dans le préambule de la Charte autour des valeurs qui permettent d'assurer la dignité inhérente à la personne humaine. On semble plutôt créer une nouvelle catégorie de droit et y référer en vue de baliser le sens et la portée des droits et libertés de la personne risquerait de provoquer des contradictions de nature à amoindrir la protection garantie en vertu de la Charte québécoise. On se trouverait alors à dénaturer les droits et libertés garantis par la Charte et ainsi la détourner de sa finalité. Ce risque se trouve d'ailleurs accentué par le fait que les éléments du considérant

⁸⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi n° 14, Loi modifiant la Charte de la langue française, la Charte des droits et libertés de la personnes et d'autres dispositions législatives*, février 2013, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/memoire_PL14_Charte_langue_francaise.pdf, p. 11.

qu'on propose d'ajouter au préambule de la Charte québécoise se retrouvent également dans la modification qui serait apportée à l'article 9.1 de la Charte en vertu de l'article 42 du projet de loi n° 60.

Si le législateur tient à ajouter un considérant relatif aux valeurs québécoises dans le préambule de la *Charte des droits et libertés de la personne*, il devrait donc le faire en renvoyant aux valeurs qui sous-tendent les droits et libertés de la personne protégés par la Charte québécoise. Au-delà de ces considérations d'ordre général, il convient d'ailleurs de s'attarder à l'impact qu'aurait l'ajout plus particulier de chacune des trois « valeurs fondamentales de la nation québécoise » énumérées dans le cadre du considérant proposé par le projet de loi n° 60, soit « l'égalité entre les femmes et les hommes », « la primauté du français » et « la séparation des religions de l'État, la neutralité religieuse et le caractère laïque de celui-ci ».

2.2.2 L'égalité entre les femmes et les hommes

L'égalité réelle entre les femmes et les hommes constitue l'une des valeurs qui sous-tendent les droits et libertés de la personne garantis par la *Charte des droits et libertés*. Rappelons de plus que le législateur a déjà modifié le préambule de la Charte en vue d'y introduire une référence à l'égalité entre les femmes et les hommes dans le troisième considérant du préambule⁸⁶. En 2008, au moment d'analyser cette modification, la Commission constatait qu'une telle proposition est cohérente avec les principes des droits de la personne⁸⁷. Elle ajoutait que « les modifications introduites dans le préambule refléteraient la rédaction de plusieurs instruments internationaux de droit international des droits de la personne et que ces ajouts pourraient contribuer à définir et interpréter les droits protégés par la Charte »⁸⁸.

Toujours en 2008, la Commission soulignait également que, « selon la jurisprudence, le concept de droit à l'égalité formulé à l'article 10 de la Charte fait partie intrinsèque des droits et libertés de la personne »⁸⁹. L'ajout, au même moment, de l'article 50.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne* vient confirmer cette approche et garantir que les droits et libertés sont

⁸⁶ *Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne*, L.Q., 2008, c. 15.

⁸⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (février 2008), préc., note 70, p. 3.

⁸⁸ *Id.*, p. 5.

⁸⁹ *Id.*, p. 6; voir notamment à ce sujet : *C.D.P. c. Commission scolaire Saint-Jean-sur-Richelieu*, [1994] R.J.Q. 1227 (QCTDP).

garantis également aux femmes et aux hommes⁹⁰. Tout comme le préambule, une disposition interprétative telle que l'article 50.1 de la Charte n'est pas constitutive d'un droit substantif. L'article 50.1 ne confère pas une quelconque suprématie d'un droit en regard des autres. Il donne toutefois à l'interprète de la loi des balises et des indications quant à l'effet d'une disposition dans une situation donnée⁹¹. Le fait que cet article 50.1 ait été ajouté à la *Charte des droits et libertés de la personne* au même moment où on en modifiait le préambule en vue d'y ajouter une référence à l'égalité entre les femmes et les hommes comme fondement de la justice, de la liberté et de la paix permet de conclure que les références à l'égalité réelle de droits entre les femmes et les hommes y prennent le même sens dans l'un comme dans l'autre. En ce sens, le troisième considérant du préambule actuel de la Charte des droits comme l'article 50.1 de celle-ci constituent des balises cohérentes à l'interprétation des droits et libertés qu'elle garantit, notamment le droit à l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

Or, que rajouterait à cette fin l'introduction d'une deuxième référence à l'égalité entre les femmes et les hommes dans le même préambule? Étant donné la règle voulant que le législateur ne parle pas pour ne rien dire, il faut en déduire qu'on souhaite introduire un concept de droit distinct devant notamment servir à l'interprétation de l'ensemble des droits et libertés garantis par la *Charte des droits et libertés de la personne*. L'égalité entre les femmes et les hommes prise comme valeur fondamentale de la nation québécoise risque ainsi de constituer une base d'interprétation différente de celle qu'offre déjà l'égalité entre les femmes et les hommes comme fondement de la justice, de la liberté et de la paix qui apparaît au troisième paragraphe du préambule et l'article 50.1 de la Charte. La Commission considère qu'un tel ajout pourrait provoquer certaines contradictions pouvant dans les faits affaiblir la protection du droit à l'égalité réelle entre les femmes et les hommes dans l'exercice des droits et libertés déjà garanti par l'article 10 de la Charte québécoise.

2.2.3 La primauté du français

La Commission a récemment eu à se prononcer sur deux projets de loi visant le renforcement du statut de la langue française et qui, en ce sens, proposaient des modifications à la *Charte*

⁹⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (février 2008), préc., note 70, p. 6.

⁹¹ *Id.*

des droits et libertés de la personne⁹² : le *Projet de loi n° 103, Loi modifiant la Charte de la langue française et d'autres dispositions législatives* présenté en juin 2010⁹³ et le *Projet de loi n° 14, Loi modifiant la Charte de la langue française, la Charte des droits et libertés de la personne et d'autres dispositions législatives* présenté en décembre 2012⁹⁴. Dans les deux cas, ces projets de loi proposaient notamment de modifier le préambule de la Charte québécoise en vue d'y affirmer que le français est la langue officielle du Québec⁹⁵.

La Commission a alors eu l'occasion de situer la place de la langue dans les instruments internationaux protégeant les droits de la personne. À cet égard, elle avait notamment souligné que « la compétence des États de légiférer en matière de langues officielles est reconnue en droit international »⁹⁶ et que « c'est d'ailleurs ce qu'a fait le Québec, en adoptant la *Charte de la langue française* »⁹⁷. La Commission ajoutait toutefois que « l'affirmation du statut officiel d'une langue ne constitue pas un droit de la personne protégé en vertu du droit international »⁹⁸.

Comme la Commission le disait en février 2013, la langue est explicitement mentionnée dans les instruments internationaux relatifs aux droits de la personne dans quatre principaux domaines de droits : a) la protection contre la discrimination, b) les garanties judiciaires

⁹² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 85; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi n° 103, Loi modifiant la Charte de la langue française et d'autres dispositions législatives*, août 2010, [En ligne].
http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/memoire_PL_103_Charte_langue_francaise.pdf.

⁹³ *Projet de loi n° 103, Loi modifiant la Charte de la langue française et d'autres dispositions législatives* (présentation — 2 juin 2010), 1^{ère} sess., 39^e légis. (Qc).

⁹⁴ *Projet de loi n° 14, Loi modifiant la Charte de la langue française, la Charte des droits et libertés de la personne et d'autres dispositions législatives* (présentation — 5 décembre 2012), 1^{ère} sess., 40^e légis. (Qc).

⁹⁵ *Projet de loi n° 103, Loi modifiant la Charte de la langue française et d'autres dispositions législatives* (présentation — 2 juin 2010), préc., note 93, art. 17; *Projet de loi n° 14, Loi modifiant la Charte de la langue française, la Charte des droits et libertés de la personne et d'autres dispositions législatives* (présentation — 5 décembre 2012), *Id.*, art. 56.

⁹⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (février 2013), préc., note 85, p. 2 et 10; voir à ce sujet : *Ballantyne, Davidson et McIntyre c. Canada*, Comité des droits de l'homme, Communications 359/1989 et 385/1989, 31 décembre 1993, par. 11.4. Voir aussi en vertu de la Convention européenne : *Mentzen c. Lettonie*, Cour européenne des droits de l'homme, n° 71074/01, 7 décembre 2004 : « [S]ous réserve du respect des droits protégés par la Convention, chaque État contractant est libre d'imposer et de réglementer l'usage de sa ou ses langues officielles dans les pièces d'identité et les autres documents officiels. »

⁹⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (février 2013), *Id.*, p. 2.

⁹⁸ *Id.*

reconnues aux personnes accusées d'une infraction pénale, c) la protection des minorités et des peuples autochtones et d) l'éducation. Au terme de l'examen de chacun de ces domaines de droits, la Commission constatait que « le dispositif international des droits de la personne confère plusieurs protections à la langue, à titre de caractéristique personnelle — au chapitre du droit à l'égalité et des garanties judiciaires —, ou encore à titre de caractéristique culturelle et sociale, notamment au chapitre des droits des membres de groupes minoritaires et des peuples autochtones et au chapitre des droits culturels »⁹⁹.

Ainsi, comme elle l'avait fait dans son avis émis en 2010, la Commission a réitéré en 2013 qu'eu égard aux droits et libertés de la personne, la langue n'apparaît jamais comme un droit protégé à titre de langue officielle d'un État. Il n'appartient donc pas à la fonction du préambule de la *Charte des droits et libertés de la personne* d'affirmer un tel statut¹⁰⁰. La Commission soulignait d'ailleurs qu'un ajout allant en ce sens « pourrait modifier l'interprétation des droits protégés dans la *Charte des droits et libertés de la personne*, ce qui ne serait pas sans conséquences juridiques »¹⁰¹.

Le projet de loi n° 60 propose maintenant d'ajouter au préambule de la Charte québécoise la notion de « primauté du français » au lieu d'une référence à la langue officielle du Québec. La Commission est néanmoins d'avis que la même analyse prévaut. L'affirmation du statut officiel d'une langue ou de sa primauté ne constitue pas une valeur inhérente à la personne humaine ou encore un principe qui sous-tend les droits et libertés de la personne. Le préambule de la *Charte des droits et libertés de la personne* n'est pas le lieu d'une telle affirmation.

En outre, dans le cadre de ses commentaires sur le projet de loi n° 14 précité, le Barreau du Québec écrivait que le fait de vouloir donner au français « une primauté » serait contraire à la *Charte des droits et libertés de la personne*¹⁰². La Commission fait sien cet avis. Plus encore que le fait de conférer un statut officiel à la langue française, le sens commun du terme « primauté » induirait une hiérarchisation des motifs de discrimination dans l'interprétation des

⁹⁹ *Id.*, p. 9.

¹⁰⁰ *Id.*, p. 10.

¹⁰¹ *Id.*, p. 16.

¹⁰² BARREAU DU QUÉBEC, *Lettre à madame Diane De Courcy, Projet de loi n° 14 : Loi modifiant la Charte de la langue française, la Charte des droits et libertés de la personne et d'autres dispositions*, 15 février 2013, [En ligne]. <http://www.barreau.qc.ca/pdf/medias/positions/2013/20130215-pl-14.pdf>, p. 8.

droits et libertés en cause, ce qui est contraire à la Charte québécoise. Comment devrait-on en outre concilier cette « primauté à la langue française » avec l'interprétation qui prévaut quant à certains droits déjà garantis par la Charte et qui réfèrent plus particulièrement à la langue d'usage des personnes concernées? À titre d'exemple, citons notamment le droit à la liberté d'expression garantie en vertu de l'article 3 de celle-ci, le droit à l'égalité sans discrimination fondée sur le motif langue prévu à l'article 10, le droit pour toute personne arrêtée ou détenue « d'être promptement informée, dans une langue qu'elle comprend, des motifs de son arrestation ou de sa détention »¹⁰³ ou encore le droit de tout accusé « d'être assisté gratuitement d'un interprète s'il ne comprend pas la langue employée à l'audience »¹⁰⁴. L'ajout d'une telle référence à la primauté de la langue française constitue un risque certain d'amoinrir la portée de ces droits déjà garantis par la *Charte des droits et libertés de la personne*.

2.2.4 La séparation des religions et de l'État, la neutralité religieuse et le caractère laïque de celui-ci

Le concept de laïcité de l'État est au cœur du projet de loi n° 60 et nous y reviendrons plus en détail dans le cadre de la partie 3.1 du présent mémoire. En vue d'analyser l'article 40 du projet de loi, il convient toutefois de rappeler que la laïcité de l'État n'est pas une valeur. Il s'agit plutôt d'une caractéristique de l'État ou d'un aménagement politique qui met en œuvre deux moyens — la séparation de l'Église et de l'État puis la neutralité religieuse de l'État — en vue d'assurer l'exercice concret de deux droits et libertés de la personne — la liberté de conscience et de religion ainsi que le droit à l'égalité respectivement garanti aux articles 3 et 10 de la *Charte des droits et libertés de la personne*¹⁰⁵.

C'est encore une fois l'objet même de cette Charte et l'intérêt des personnes qu'elle vise à protéger qui sont en cause. Dans le respect de cette finalité et en vue de garantir les droits et libertés de la personne, la jurisprudence nous enseigne notamment que le concept de neutralité religieuse de l'État implique justement qu'une majorité ne peut en matière de religion imposer sa propre conception de ce qui est bon et vrai aux personnes qui ne partagent pas le même

¹⁰³ *Charte des droits et libertés de la personne*, préc., note 1, art. 28.

¹⁰⁴ *Id.*, art. 36.

¹⁰⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 12, p. 6.

point de vue¹⁰⁶. Ainsi, ces notions doivent traduire « ce souci d'éviter l'intervention des pouvoirs publics dans l'intimité des consciences »¹⁰⁷.

La Commission s'interroge sur le fait que ce projet de loi, dont plusieurs dispositions visent justement à limiter l'exercice de la liberté de conscience et de religion et risquent de porter atteinte au droit à l'égalité, prévoit par ailleurs de modifier la *Charte des droits et libertés de la personne* afin d'y introduire une référence aux concepts de séparation des religions et de l'État, de neutralité religieuse et de laïcité. Tel qu'elle le mentionnait dans le cadre de son commentaire sur le document d'orientations gouvernementales *Parce que nos valeurs, on y croit*, la Commission tient à rappeler que toute tentative d'inscrire la laïcité dans un cadre juridique doit avoir pour effet de respecter les libertés et droits fondamentaux de toute personne¹⁰⁸. Encore une fois, l'ajout proposé au préambule de la *Charte des droits et libertés de la personne* ne contribue pas à mieux définir et interpréter les droits et libertés qu'elle protège.

Pour l'ensemble de ces raisons, la Commission recommande de ne pas édicter l'article 40 du projet de loi n° 60.

Recommandation 1 :

La Commission recommande que l'article 40 du projet de loi n° 60 ne soit pas édicté.

2.3 La modification de l'article 9.1 de la Charte des droits et libertés de la personne

L'article 41 du projet de loi n° 60 prévoit modifier l'article 9.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne* en vue d'y ajouter la phrase suivante, à la fin du premier alinéa :

¹⁰⁶ R. c. *Big M Drug Mart Ltd.*, préc., note 81, par. 96 ; voir également : *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)*, [2004] 2 R.C.S. 650, par. 68; *Val-Morin (Municipalité de) c. Congregation of the Followers of the Rabbis of Belz to Strengthen Torah*, [2005] R.J.Q. 2629 (QCCS), conf. par *Congregation of the Followers of the Rabbis of Belz to Strengthen Torah c. Val-Morin (Municipalité de)*, [2008] R.J.Q. 879 (QCCA) (demande d'autorisation d'appeler refusée, C.S.C., 30-05-2008, 32663); et *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Laval (Ville de)*, [2006] R.J.Q. 2529 (QCTDP).

¹⁰⁷ *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine*, *Id.*, par. 68.

¹⁰⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 12, p. 6-7.

« Ils s'exercent également 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. »

Il convient de citer l'actuel article 9.1 de la Charte en vue d'analyser cette proposition :

« Les libertés et droits fondamentaux s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec.

La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice. »

Comme nous le verrons dans les paragraphes qui suivent, il ne fait aucun doute que l'ajout proposé en vertu de l'article 41 du projet de loi n° 60 viendrait modifier l'équilibre propre au régime québécois de protection des libertés et droits fondamentaux, risquant de ce fait de limiter indûment l'exercice de ceux-ci.

2.3.1 L'article 9.1 de la Charte des droits et libertés de la personne

L'article 9.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne* est une disposition justificative qui s'applique aux articles 1 à 9 de la Charte. Ainsi, les libertés et droits fondamentaux garantis par la Charte ne sont pas absolus et l'article 9.1 de celle-ci permet d'encadrer leur exercice, sous certaines conditions et suivant une démarche bien définie et largement confirmée par les tribunaux. C'est dans l'arrêt *Ford c. Québec (Procureur général)* que la Cour suprême a précisé la portée respective des deux alinéas de cet article. Ainsi :

« Le premier alinéa de l'art. 9.1 parle de la façon dont une personne doit exercer des libertés et des droits fondamentaux. Ce n'est pas une limitation du pouvoir du gouvernement, mais plutôt une indication de la manière d'interpréter l'étendue de ces libertés et droits fondamentaux. Toutefois, le second alinéa de l'art. 9.1 ("La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice.") traite bien du pouvoir du législateur d'imposer des limites aux libertés et droits fondamentaux. L'expression "à cet égard" renvoie au membre de phrase "dans le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec". Pris dans son ensemble, l'art. 9.1 prévoit que la loi peut fixer des limites à l'étendue et à l'exercice des libertés et droits fondamentaux garantis pour assurer le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec. »¹⁰⁹

Il faut donc retenir que « le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec » doit servir, d'une part, à baliser l'interprétation de l'étendue

¹⁰⁹ *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712, par. 63; voir également : *Godbout c. Longueuil (Ville)*, préc., note 22.

des libertés et droits fondamentaux protégés en vertu des articles 1 à 9 de la *Charte des droits et libertés de la personne* et, d'autre part, à circonscrire les objectifs en vertu desquels le gouvernement peut fixer des limites à l'étendue et à l'exercice de ces libertés et droits fondamentaux. En ce sens, le mécanisme mis en œuvre par l'article 9.1 de la Charte est au cœur de l'interprétation des libertés et droits fondamentaux et de la portée qu'on leur confère. Il constitue l'un des moyens qui permettent d'assurer l'équilibre et la cohérence interne propre à la Charte, l'une des caractéristiques fondamentales de son économie générale.

La jurisprudence l'a d'ailleurs confirmé à de nombreuses reprises. Ainsi, on y souligne notamment que « concilier tous les droits et valeurs en cause suivant le langage du premier alinéa de l'art. 9.1 de la *Charte*, c'est trouver un équilibre et un compromis conformes à l'intérêt général dans le contexte précis de l'affaire »¹¹⁰. Se prêtant à l'exercice de conciliation qui doit être fait entre la liberté de religion et d'autres droits en vertu de l'article 9.1 de la Charte, la Cour suprême retient également qu'il s'agit d'un exercice « complexe »¹¹¹. Il ne suffit pas d'invoquer l'un ou l'autre des droits en cause pour régler un litige en vertu de l'article 9.1 de la Charte : « encore faut-il pondérer les droits en présence »¹¹², et ce, suivant les faits en cause dans chaque espèce.

2.3.2 Une modification contraire à la Charte des droits et libertés de la personne

La modification du premier alinéa de l'article 9.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne* proposée en vertu de l'article 41 du projet de loi n° 60 vise à ajouter trois « valeurs » en vertu desquelles, d'une part, on devrait interpréter l'étendue des libertés et droits fondamentaux garantis aux articles 1 à 9 de la Charte et, d'autre part, la loi pourrait limiter l'étendue et l'exercice de ces libertés et droits fondamentaux. Ces trois valeurs sont 1) l'égalité entre les femmes et les hommes; 2) la primauté du français et 3) la séparation des religions et de l'État, la neutralité religieuse et le caractère laïque de celui-ci.

Soulignons avant tout qu'une telle modification emporterait d'importantes conséquences sur l'ensemble du régime québécois de protection des droits et libertés de la personne. À cet égard,

¹¹⁰ *Syndicat Northcrest c. Amselem*, préc., note 57, par. 154, (j. Bastarache, motifs min.).

¹¹¹ *Bruker c. Marcovitz*, [2007] 3 R.C.S. 607, par. 77.

¹¹² *Aubry c. Éditions Vice-Versa*, [1998] 1 R.C.S. 591, par. 19.

les libertés et droits fondamentaux qui seraient mis en cause par la modification proposée ont entre autres trait au droit à la vie, à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de la personne¹¹³; à la liberté de conscience, la liberté de religion, la liberté d'opinion, la liberté d'expression, la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association¹¹⁴; au droit à la sauvegarde de sa dignité, de son honneur et de sa réputation¹¹⁵ ou encore au droit au respect de la vie privée¹¹⁶.

Or, c'est précisément le domaine de la fixation de la portée de ces droits et libertés fondamentaux et de l'aménagement de leur exercice par le législateur qu'on propose ici d'ouvrir pour la première fois depuis l'adoption de l'article 9.1 en 1982¹¹⁷ et, qui plus est, en vue de restreindre et affaiblir la protection visée par la *Charte des droits et libertés de la personne*.

Une telle proposition est d'autant plus contraire à l'économie générale de la *Charte des droits et libertés de la personne* que le libellé même de l'article 9.1 « montre que le législateur n'a voulu y retenir que les limitations les plus essentielles »¹¹⁸. Le critère de « valeurs démocratiques » qui y est précisé a d'ailleurs été particulièrement ciblé. La définition retenue quant à l'article 1 de la *Charte canadienne des droits et libertés* vaut à cet égard pour l'article 9.1 de la *Charte québécoise*¹¹⁹. Ainsi, l'expression « valeurs démocratiques » réfère aux valeurs qui sous-tendent les droits et libertés de la personne protégés par la *Charte québécoise*. Tel que l'enseigne la Cour suprême :

« Les valeurs et les principes sous-jacents d'une société libre et démocratique sont à l'origine des droits et libertés garantis par la Charte et constituent la norme fondamentale en fonction de laquelle on doit établir qu'une restriction d'un droit ou d'une liberté constitue, malgré son effet, une limite raisonnable dont la justification peut se démontrer. »¹²⁰

¹¹³ *Charte des droits et libertés de la personne*, préc., note 1, art. 1.

¹¹⁴ *Id.*, art. 3.

¹¹⁵ *Id.*, art. 4.

¹¹⁶ *Id.*, art. 5.

¹¹⁷ *Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne*, préc., note 42, art. 2.

¹¹⁸ Jacques-Yvan MORIN, « La constitutionnalisation progressive de la Charte des droits et libertés de la personne », dans *De la Charte québécoise des droits et libertés : origine, nature et défis*, Montréal, Les Éditions Thémis, 1989, p. 25, 52.

¹¹⁹ *Ford c. Québec (Procureur général)*, préc., note 109, par. 63.

¹²⁰ *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, par. 64.

Ces valeurs démocratiques comprennent notamment « le respect de la dignité inhérente de l'être humain, la promotion de la justice et de l'égalité sociales, l'acceptation d'une grande diversité de croyances, le respect de chaque culture et de chaque groupe et la foi dans les institutions sociales et politiques qui favorisent la participation des particuliers et des groupes dans la société »¹²¹. Ainsi, donner le pouvoir à l'État de limiter l'exercice des libertés fondamentales en fonction de valeurs autres que les « valeurs démocratiques » serait non seulement contraire à la *Charte des droits et libertés de la personne*, mais également inquiétant pour l'ensemble de la société québécoise.

La Commission remet par ailleurs en question l'ajout proposé dans la mesure où les notions de « valeurs démocratiques », d'« ordre public » et de « bien-être général des citoyens du Québec » sont déjà appelées à être interprétées de façon à suivre l'évolution de la société québécoise¹²². Pour reprendre les propos du Barreau du Québec :

« [...] l'interprétation des droits fondamentaux doit être faite de manière évolutive, de telle sorte à tenir compte des changements sociaux. Ainsi, on le comprendra aisément, lorsque l'on propose de faire des modifications aux règles d'interprétation, [...] il faut garder en mémoire que les instruments garantissant les droits de la personne reposent sur un équilibre fragile, chèrement acquis et qu'il faut faire preuve de prudence afin de le préserver. »¹²³

La distinction suggérée entre les notions de « valeurs démocratiques », d'« ordre public » et de « bien-être général des citoyens du Québec » et les « valeurs » énumérées à l'article 41 du projet de loi n° 60 n'est pas de nature à respecter ces critères d'équilibre et de prudence. Il faut plutôt s'interroger sur l'interprétation qu'il faudrait donner à cette distinction et l'impact qu'elle aurait sur les droits et libertés de la personne.

¹²¹ *Id.* Quant à l'application de ces éléments à l'article 9.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, voir notamment : François CHEVRETTE, « La disposition limitative de la Charte des droits et libertés de la personne : le dit et le non-dit », dans *De la Charte québécoise des droits et libertés : origine, nature et défis*, Montréal, Les Éditions Thémis, 1989, p. 71, 82.

¹²² *Id.*, voir également : R. c. *Big M Drug Mart Ltd.*, préc., note 81; R. c. *Oakes*, préc., note 120; *Mariage entre personnes du même sexe (Renvoi relatif au)*, [2004] 3 R.C.S. 698. Sur l'application des principes de l'interprétation dynamique et évolutive à la Charte québécoise des droits et libertés : Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 5^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2008, p. 985-959 et 964-965.

¹²³ BARREAU DU QUÉBEC, préc., note 44, p. 4.

Par ailleurs, ces mêmes critères d'équilibre et de prudence sont tout autant bousculés par les termes « tout en tenant compte des éléments emblématiques ou toponymiques du patrimoine culturel du Québec qui témoignent de son parcours historique » qu'on trouve à la fin de l'ajout proposé par l'article 41 du projet de loi n° 60. La Commission est d'avis qu'un tel ajout n'a pas lieu d'être introduit dans la *Charte des droits et libertés de la personne* et emporterait d'importantes conséquences quant à la mise en œuvre de l'article 9.1 de la Charte, et ce, en ce qui concerne les deux volets de cette disposition.

Rappelons d'abord que la démarche de justification d'une atteinte à la Charte prescrite par cette disposition implique notamment qu'on s'attarde à l'objet de la loi en cause. Or, pour ce faire, il faut examiner l'objectif qu'avait le législateur au moment de l'adoption de la loi jugée discriminatoire¹²⁴. Il est donc « impossible d'invoquer l'évolution subséquente des conditions sociales et de prétendre qu'une mesure dont le but était religieux à l'origine a pu acquérir un but laïque avec le temps »¹²⁵. Non seulement l'ajout proposé est-il contraire à ces prescriptions, mais il va sans dire que la portée de l'exercice prévu à l'article 9.1 de la Charte serait modifiée s'il fallait *a priori* exclure certains éléments, tels que « les éléments emblématiques ou toponymiques du patrimoine culturel du Québec ».

Et il en va de même de l'exercice prescrit dans le cadre du volet interprétation de l'article 9.1. Les éléments emblématiques ou toponymiques du patrimoine culturel du Québec sont clairement étrangers aux balises devant servir l'interprétation de l'étendue des libertés et droits fondamentaux protégés en vertu des articles 1 à 9 de la *Charte des droits et libertés de la personne* et ils doivent le demeurer.

À l'instar des tribunaux, la Commission tient encore une fois à rappeler que l'exercice d'équilibre que prescrit la *Charte des droits et libertés de la personne*, notamment en vertu de l'article 9.1 est non seulement complexe, mais qu'il doit également tenir compte du contexte propre à chaque cas. Ainsi, « déterminer les circonstances dans lesquelles l'affirmation d'un droit fondé

¹²⁴ R. c. *Big M Drug Mart Ltd.*, préc., note 81, par. 91.

¹²⁵ Pierre BOSSET, *Pratiques et symboles religieux : Quelles sont les responsabilités des institutions?*, Communication présentée dans le cadre de la journée de formation permanente organisée conjointement par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et le Barreau du Québec sur *Les 25 ans de la Charte québécoise*, Montréal, 27 octobre 2000, [En ligne].
http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/pratiques_symboles.pdf, p. 16; citant : R. c. *Big M Drug Mart Ltd.*, *Id.*

sur une différence doit céder le pas à un intérêt public plus pressant constitue un exercice complexe, nuancé, tributaire des faits propres à chaque espèce [...] »¹²⁶. Les mêmes considérations doivent d'ailleurs prévaloir quant à la clause d'interprétation que comprend l'article 9.1 de la Charte. L'ajout proposé dans le cadre de l'article 41 du projet de loi n° 60 quant aux éléments emblématiques ou toponymiques du patrimoine culturel du Québec semble contraire à la prise en compte de cette complexité. Il risque plutôt de nuire à l'analyse factuelle et contextuelle, qui au cas par cas, est nécessaire à la protection des droits et libertés de la personne.

Ces considérations générales fondamentales suffiraient pour recommander de ne pas édicter l'article 41 du projet de loi n° 60. Aux fins de la présente analyse, il convient néanmoins de s'attarder à chacune des nouvelles valeurs proposées.

A L'égalité entre les femmes et les hommes

Nous l'avons déjà mentionné, « la protection du droit à la dignité et à l'égalité de tout être humain et, comme suite logique, la suppression de la discrimination »¹²⁷ constitue l'objectif poursuivi par la *Charte des droits et libertés du Québec*. Le droit à l'égalité, notamment entre les femmes et les hommes, est déjà garanti en vertu de l'article 10 de cette Charte. De plus, les droits et libertés de la personne qu'elle protège doivent être « également garantis aux femmes et aux hommes »¹²⁸.

Ainsi, les droits et libertés de la personne consacrés par la *Charte des droits et libertés de la personne* doivent déjà s'exercer dans le respect du droit à l'égalité réelle. Sans quoi, nous sommes en présence d'un conflit de droits qui appelle un exercice de conciliation entre ceux-ci, notamment par l'application de l'article 9.1 de la Charte. Tel que l'écrit la Cour suprême dans l'arrêt *Bruker c. Marcovitz*, « par cette disposition, le législateur québécois demande aux tribunaux d'assurer la protection des droits des citoyens du Québec en appréciant et en

¹²⁶ *Bruker c. Marcovitz*, préc., note 111, par. 2.

¹²⁷ *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Montréal (Ville); Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Boisbriand (Ville)*, préc., note 64, par. 34.

¹²⁸ *Charte des droits et libertés de la personne*, préc., note 1, art. 50.1.

conciliant ces droits avec les autres valeurs publiques »¹²⁹. Et la Cour poursuit en rappelant qu'« au Québec, l'art. 9.1 de la Charte québécoise prévoit que les droits et les libertés, y compris la liberté de religion, sont restreints dans la mesure où leur exercice ne doit pas être préjudiciable à autrui »¹³⁰.

Il ne fait donc aucun doute que les critères inscrits dans le libellé actuel de l'article 9.1 incluent déjà le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes. Il ne fait pas non plus de doute que le droit à l'égalité sans discrimination fondée sur l'un ou l'autre des treize motifs prévus à la *Charte des droits et libertés de la personne* y est également inclus. Ainsi, le fait de ne préciser que le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes risque de créer *de facto* un déséquilibre qui est contraire à la Charte. La Commission ne voit donc pas la pertinence de le préciser, d'autant plus que, pour les considérations générales précédemment citées, une telle précision n'est pas sans danger quant à l'interprétation future de l'ensemble de la Charte.

B La primauté du français

Une référence à la primauté du français entre directement en contradiction avec l'équilibre prescrit à l'article 9.1 de celle-ci. Ainsi, « il ne faut pas confondre la capacité du gouvernement de limiter l'exercice d'un droit avec celle de conférer la primauté d'un autre »¹³¹.

En outre, introduire la primauté du français dans la démarche que prescrit l'article 9.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne* risque de porter indûment atteinte à certains des libertés et droits fondamentaux visés par l'application de cette disposition. L'ajout d'un tel critère à l'article 9.1 réduirait notamment de façon considérable la liberté d'expression garantie en vertu de l'article 3 de la Charte. La langue est pourtant protégée à ce chapitre, tant dans le cadre de la Charte québécoise que par les instruments internationaux relatifs aux droits de la personne. La jurisprudence confirme d'ailleurs que la liberté d'expression inclut la liberté de s'exprimer dans la langue de son choix¹³². Les enseignements du Comité des droits de

¹²⁹ *Bruker c. Marcovitz*, préc., note 111, par. 15.

¹³⁰ *Id.*, par. 76.

¹³¹ BARREAU DU QUÉBEC, préc., note 44, p. 4.

¹³² *Ford c. Québec (Procureur général)*, préc., note 109, confirmant *Québec (Procureur général) c. Chaussure Brown's Inc.*, [1987] R.J.Q. 80 (C.A.); *Devine c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 790, 813, renversant sur ce point [1987] R.J.Q. 50 (C.A.). Voir à ce sujet : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET

(...suite)

l'homme, chargé de veiller à la mise en œuvre du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, vont également en ce sens. Soulignons que ce pacte international prévoit que les personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques « ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue »¹³³.

À cet égard, il convient de rappeler qu'au moment de l'adoption de l'article 9.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, on a délibérément mis de côté les « formules trop axées sur le critère de la volonté de la majorité » et « qu'on est amené à conclure, à la réflexion, que [la mention "des citoyens du Québec" qu'on y trouve] ne désigne rien d'autre que les personnes se trouvant au Québec ». Selon le professeur Chevrette, « l'expression "bien-être général des citoyens du Québec" équivaut tout simplement au bien-être de la population ou plus exactement des personnes »¹³⁴. Vu les principes relatifs au respect des minorités suivant lesquels s'articule notamment la *Charte des droits et libertés de la personne*, la Commission ne peut qu'être d'accord avec cette analyse.

Ainsi, et considérant ce qui précède, il semble que l'ajout d'un critère relatif à « la primauté du français » à l'article 9.1 de la *Charte des droits et libertés* entre en contradiction avec « la recherche d'un juste équilibre » qu'implique la mise en œuvre de cette disposition¹³⁵. Cette modification risquerait donc de porter indûment atteinte aux droits et libertés visés par l'article 9.1.

C La séparation des religions et de l'État, la neutralité religieuse et le caractère laïque de celui-ci

Nous le verrons plus en détail dans le cadre de la partie 3.1 du présent mémoire, en droit québécois, la laïcité de l'État découle directement de la protection offerte par la *Charte des droits et libertés de la personne* eu égard à la liberté de conscience et de religion et au droit à

DES DROITS DE LA JEUNESSE (février 2013), préc., note 85; et, COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (août 2010), préc., note 92.

¹³³ *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, préc., note 50, art. 27.

¹³⁴ F. CHEVRETTE, préc., note 121, p. 82-83.

¹³⁵ *Ford c. Québec (Procureur général)*, préc., note 109, par. 63.

l'égalité. Le document d'orientations gouvernementales *Parce que nos valeurs on y croit* et le projet de loi n° 60¹³⁶ opèrent toutefois un certain détournement de sens des notions de laïcité de l'État, de séparation de l'Église et de l'État et de neutralité religieuse.

Étant donné le contexte entourant la présentation du projet de loi n° 60, certains pourraient ainsi être tentés de croire que l'introduction d'un critère relatif à la laïcité de l'État, à la séparation de l'Église et de l'État et à la neutralité religieuse de ce dernier permettrait d'introduire le cadre conceptuel de la *Charte de la laïcité* au sein de la *Charte des droits et libertés de la personne*. En ce sens, la modification proposée risquerait de modifier l'interprétation de la liberté de religion développée depuis plusieurs décennies dans le cadre du régime québécois des droits et libertés¹³⁷.

Vu l'économie générale de la Charte et étant donné que ses dispositions doivent s'interpréter les unes par rapport aux autres, la Commission est cependant d'avis que l'interprétation des notions de laïcité de l'État, de séparation entre l'Église et l'État et de la neutralité religieuse de ce dernier qui prévaut tant en droit québécois qu'en droits canadien et international devrait continuer à s'appliquer, même dans l'hypothèse de leur insertion dans le cadre de l'article 9.1 de la Charte. Rappelons d'ailleurs que l'expression « valeurs démocratiques » incluse à l'article 9.1 comprend déjà « l'acceptation d'une grande diversité de croyances » et « le respect de chaque culture et de chaque groupe »¹³⁸. Ainsi, même si les notions de laïcité de l'État, de séparation entre l'Église et l'État et de la neutralité religieuse de ce dernier étaient introduites à l'article 9.1 de la Charte, elles devraient être comprises comme un moyen de garantir le droit à la liberté de conscience et de religion et le droit à l'égalité, dont les prescriptions s'appliquent à l'État, mais non aux individus¹³⁹. Pour l'ensemble de ces raisons, la Commission recommande de ne pas édicter l'article 41 du projet de loi n° 60.

¹³⁶ Voir à ce sujet : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 12.

¹³⁷ Voir à ce sujet la section 3.1 du présent mémoire.

¹³⁸ *R. c. Oakes*, préc., note 120, par. 64.

¹³⁸ *Id.* Voir notamment : F. CHEVRETTE, préc., note 121 quant à l'application de ces éléments à l'article 9.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

¹³⁹ Voir notamment : *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, préc., note 81.

Recommandation 2 :

La Commission recommande que l'article 41 du projet de loi n° 60 ne soit pas édicté.

2.4 L'ajout de l'article 20.2 à la Charte des droits et libertés de la personne

L'article 42 du projet de loi n° 60 prévoit enfin une troisième modification à la *Charte des droits et libertés de la personne* par l'insertion, après l'article 20.1, de la disposition suivante :

« 20.2. Un accommodement résultant de l'application de l'article 10 constitue l'aménagement d'une norme ou d'une pratique d'application générale qui est fait en vue d'accorder un traitement différent à une personne qui, autrement, subirait des effets discriminatoires en raison de l'application de cette norme ou de cette pratique.

Un tel accommodement doit respecter le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes.

L'accommodement doit être raisonnable, c'est-à-dire ne pas imposer une contrainte excessive, eu égard entre autres au respect des droits d'autrui, à la santé ou à la sécurité des personnes, à ses effets sur le bon fonctionnement de l'organisation ainsi qu'aux coûts qui s'y rattachent.

Dans le cas d'un organisme de l'État, un accommodement ne doit pas compromettre la séparation des religions et de l'État ainsi que la neutralité religieuse et le caractère laïque de celui-ci. »

Comme nous le verrons plus en détail dans le cadre de la section 3.4 du présent mémoire, l'obligation d'accommodement raisonnable découle du droit à l'égalité garanti en vertu de l'article 10 de la *Charte des droits et libertés de la personne*. L'exercice effectif de ce droit à l'égalité réelle en est la finalité. Ainsi, la mise en œuvre de l'obligation d'accommodement raisonnable commande qu'on s'attarde à l'effet d'exclusion qu'une norme aura sur une personne ou un groupe de personne, et non plus à une conception de l'égalité fondée sur un traitement identique. L'application de cette obligation exige en outre qu'on soit attentif « aux déséquilibres socialement ou historiquement constitués entre groupes d'individus, ce qui permet entre autres de jeter un regard critique sur des normes et pratiques sociales faussement "neutres" »¹⁴⁰. C'est pourquoi l'obligation d'accommodement raisonnable doit être évaluée en fonction des faits de chaque espèce.

¹⁴⁰ Pierre BOSSET, « Les fondements juridiques et l'évolution de l'obligation d'accommodement raisonnable », dans Myriam JÉZÉQUEL (dir.), *Les accommodements raisonnables : quoi, comment, jusqu'où? Des outils pour tous*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2007, p. 3, 8.

Toute reconnaissance législative du concept d'accommodement raisonnable doit en tenir compte et bien traduire la souplesse nécessaire au régime d'accommodement raisonnable déjà largement défini juridiquement. Si le législateur souhaite formaliser ce mécanisme juridique, il importe d'en respecter la finalité et les prescriptions de mise en œuvre, sans quoi, on risque de diminuer la portée de l'obligation d'accommodement et, de ce fait, de porter atteinte au droit à l'égalité réelle garanti par la *Charte des droits et libertés de la personne*.

Les premier et troisième alinéas de l'article 20.2 précité semblent conformes à l'état du droit en matière d'accommodement raisonnable. À cet égard, la Commission souhaite insister sur la référence à l'article 10 de la *Charte des droits et libertés de la personne* de même que sur l'inscription de la notion « d'effets discriminatoires » faites au premier alinéa de cette disposition qui renvoie à l'obligation d'accommodement déjà définie en fonction du droit à l'égalité réelle garanti par la Charte.

Cela dit, les deuxième et quatrième alinéas de l'article 20.2 proposé s'écartent de l'état actuel du droit en la matière et risquent de limiter l'ensemble de l'obligation d'accommodement ainsi formalisée de sa propre finalité, et ce, quant aux 13 motifs de discrimination visés à la Charte.

2.4.1 La contrainte excessive et l'égalité entre les femmes et les hommes

En ce qui a trait au deuxième alinéa de l'article 20.2, la Commission tient d'abord à noter que, contrairement aux textes proposés dans le cadre des articles 40 et 41 du projet de loi n° 60, le libellé qui y est retenu réfère au droit à l'égalité entre les femmes et les hommes. Cette référence à l'égalité comme un droit, conforme aux articles 10 et 50.1 de la *Charte des droits et libertés*, vient renforcer la distinction qui semble vouloir être introduite dans le préambule et à l'article 9.1 de cette Charte en vertu des articles 40 et 41 précités et qui pourrait affaiblir la portée du droit à l'égalité réelle protégé par la Charte.

Cela dit, s'agissant plus particulièrement du contenu de ce deuxième alinéa de l'article 20.2, la Commission rappelle que la jurisprudence a déjà largement défini les balises visant à définir ce qu'est une contrainte excessive en matière d'accommodement raisonnable. Comme le précise d'ailleurs le troisième alinéa de l'article 20.2 précité, il y a contrainte excessive lorsqu'une demande d'accommodement aurait notamment pour conséquence une atteinte véritable au

droit d'autrui¹⁴¹. Il est donc clairement établi qu'une demande d'accommodement qui se traduirait en une atteinte au droit à l'égalité, quel que soit le motif de discrimination en cause, serait rejetée.

De plus, comme la Commission l'a maintes fois rappelé, la *Charte des droits et libertés de la personne* offre d'ores et déjà une protection contre la discrimination fondée sur le sexe et garantit le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes depuis 1975¹⁴². C'est de cette norme quasi constitutionnelle que découle l'obligation d'accommodement raisonnable qui s'impose en situation de discrimination. En ce sens, comme toute autre demande qui porterait atteinte au droit à l'égalité fondé sur l'un ou l'autre des motifs de discrimination interdits, une demande d'accommodement dont l'effet porterait atteinte aux droits d'une ou de plusieurs femmes doit être refusée puisqu'elle ne serait pas « raisonnable ».

Or, le deuxième alinéa de l'article 20.2 isole le respect du droit à l'égalité entre les femmes et les hommes du cadre établi par l'article 10 de la Charte et fondé sur le droit à l'égalité réelle. On en fait ainsi une condition *sine qua non* qui n'a plus rien à voir avec l'exercice d'équilibre que commande le caractère raisonnable de l'accommodement pourtant confirmé par le troisième alinéa de l'article 20.2. En définissant le droit à l'égalité de cette façon, on risque en quelque sorte de revenir à une vision formelle de celle-ci, sans égard aux effets de la mesure en cause, ni même aux déséquilibres sociaux et historiques qui peuvent être en jeu. Ainsi, la mise en œuvre d'une obligation d'accommodement raisonnable, fondée sur le deuxième alinéa de l'article 20.2 risque dans les faits de porter atteinte au droit à l'égalité réelle, notamment entre les femmes et les hommes.

Le deuxième alinéa de l'article 20.2 proposé contribue en outre à entretenir la confusion en sous-entendant qu'il faut opposer accommodement raisonnable et égalité entre les femmes et les hommes. Il en est de même pour tous les secteurs de la société où la mise en œuvre des accommodements raisonnables contribue à l'exercice effectif du droit à l'égalité, notamment pour les femmes. C'est d'ailleurs ce que rappelait le Barreau du Québec dans le passage suivant :

¹⁴¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (février 2005), préc., note 10, p. 10.

¹⁴² *Charte des droits et libertés de la personne*, préc., note 1, art. 10.

« Comme les tribunaux l'ont reconnu à maintes reprises, les accommodements raisonnables ne constituent pas une atteinte à la primauté du droit, mais en sont plutôt l'incarnation. Ainsi, le Barreau du Québec est d'avis que de tels accommodements ne sauraient être perçus comme étant menaçants pour la société ou pour les personnes. Ces accommodements constituent plutôt un outil de protection et d'intégration pour tous les citoyens sans égard, notamment à leur langue, leur sexe, leur handicap, leur race, leur religion, leur origine nationale ou ethnique, leur orientation sexuelle, leur conviction politique ou leur âge. Il s'agit ici du droit à l'égalité réelle et de la protection contre la discrimination dans une société libre et démocratique. Du point de vue du Barreau, les accommodements raisonnables sont partie intégrante de la mise en œuvre du droit à l'égalité prévu par la Charte des droits et libertés de la personne. »¹⁴³

La Commission recommande donc de ne pas édicter le deuxième alinéa de l'article 20.2 proposé.

Recommandation 3 :

La Commission recommande que l'article 42 du projet de loi n° 60 soit amendé de façon à ce que le deuxième alinéa de l'article 20.2 de la *Charte des droits et libertés de la personne* qui y est prévu ne soit pas édicté.

2.4.2 La contrainte excessive et la séparation des religions et de l'État, la neutralité religieuse et le caractère laïque de celui-ci

En ce qui a trait par ailleurs au quatrième alinéa de l'article 20.2 proposé, il faut encore une fois référer au contexte entourant la présentation du projet de loi n° 60 et aux objectifs qui sous-tendent celui-ci. Deux voies interprétatives s'opposent ainsi quant aux notions de laïcité de l'État, de séparation entre la religion et l'État ainsi que de sa neutralité religieuse : d'une part, celle qui prévaut depuis maintenant des décennies en matière de droit et liberté de la personne, confirmée par la jurisprudence relative à la liberté de religion garantie par la *Charte des droits et libertés de la personne* puis, d'autre part, celle qu'on tente d'introduire par le projet de loi n° 60.

Au moment de traiter la proposition d'introduire les concepts de laïcité de l'État, de séparation de l'Église et de l'État et de neutralité religieuse de ce dernier dans l'article 9.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, nous avons souligné que cela ne devrait pas avoir pour conséquence de modifier l'interprétation du droit à la liberté de religion et du droit à l'égalité tels

¹⁴³ BARREAU DU QUÉBEC, *Lettre à madame Kathleen Weil*, « *Projet de loi 94 intitulé Loi établissant les balises encadrant les demandes d'accommodement dans l'Administration gouvernementale et dans certains établissements* », 30 avril 2010, [En ligne]. <http://www.barreau.qc.ca/pdf/medias/positions/2010/20100430-projet-loi-94.pdf>, p. 2.

que garantis par la Charte québécoise. Ainsi, la modification proposée à l'article 41 du projet de loi n° 60 ne devrait pas être vue comme un moyen d'incorporer à la *Charte des droits et libertés de la personne* le cadre conceptuel de la *Charte de la laïcité*¹⁴⁴. Et, si tel était le cas, ce modèle conceptuel ne devrait pas prévaloir sur l'interprétation de la liberté de religion développée dans le cadre du régime québécois de protection des droits et libertés et venir limiter indûment l'exercice de la liberté de religion.

Il en est de même en ce qui a trait au quatrième alinéa de l'article 20.2 prévu à l'article 42 du projet de loi. Alors que les premier et troisième alinéas de cet article 20.2 formalisent l'obligation d'accommodement raisonnable conformément au droit en matière de droits et libertés de la personne et dans le respect de la *Charte des droits et libertés de la personne*, le quatrième alinéa introduit une exception au régime juridique existant. On tente ainsi de modifier l'interprétation des droits et libertés de la personne en y intégrant les éléments contenus au projet de loi n° 60. Ce faisant, on limiterait cependant la portée de l'obligation d'accommodement raisonnable, ce qui emporte une atteinte au droit à l'égalité protégé en vertu de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

Rappelons que l'obligation d'accommodement raisonnable est une conséquence naturelle du droit à l'égalité réelle garanti par la *Charte des droits et libertés de la personne*. Cette obligation naît lorsqu'une mesure a pour effet d'imposer à une personne, sur la base d'un motif de discrimination interdit, « des fardeaux, des obligations ou des désavantages non imposés à d'autres ou d'empêcher ou de restreindre l'accès aux possibilités, aux bénéfices et aux avantages offerts aux autres membres de la société »¹⁴⁵. Dans les cas où elle s'applique, l'obligation d'accommodement raisonnable permet simplement l'exercice du droit à l'égalité dans une situation où il est compromis.

L'opposition que certains voient entre l'obligation d'accommodement raisonnable et « la séparation des religions et de l'État ainsi que la neutralité religieuse et le caractère laïque de celui-ci » est donc sans fondement. Ces concepts ont tous trouvé application dans le régime québécois des droits et libertés en vue d'assurer l'exercice en pleine égalité des droits protégés par la Charte. Comme l'expliquait Pierre Bosset :

¹⁴⁴ Voir notamment à ce sujet : GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 13.

¹⁴⁵ *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143, par. 37.

« En effet, certains voient un paradoxe dans l'idée selon laquelle les institutions publiques devraient s'abstenir d'observer certains rituels religieux au nom de la neutralité religieuse de l'État, alors qu'elles sont tenues de respecter les exigences religieuses des citoyens, cette fois au nom de l'accommodement raisonnable. Or, ce paradoxe n'est qu'apparent. En effet, l'obligation de neutralité religieuse de l'État et l'obligation d'accommodement raisonnable visent le même objectif, soit de permettre l'exercice des libertés fondamentales de conscience et de religion. Dans le premier cas, l'objectif se réalise en empêchant l'État de mettre son autorité au service d'une conception religieuse particulière; dans le deuxième cas, en permettant aux individus d'exprimer librement leur ferveur ou leur appartenance religieuse dans la sphère publique sans être défavorisés. Il s'agit de façons distinctes de poursuivre le même objectif, mais dans des contextes différents. En somme, tant que la ferveur ou l'appartenance religieuses s'expriment à titre individuel, sans que l'État les fasse siennes ou encore les cautionne, l'obligation d'accommodement raisonnable ne contredit en rien la neutralité religieuse de l'État. »¹⁴⁶

Ainsi, la séparation des religions et de l'État de même que la neutralité religieuse et le caractère laïque de celui-ci ne sont pas des limites au droit à l'égalité tel que le sous-tend le cadre conceptuel du projet de loi n° 60. Ce sont des obligations de l'État qui visent, non pas à restreindre, mais à garantir l'exercice des droits et libertés des individus. Ils ne pourraient donc pas être introduits dans la *Charte des droits et libertés de la personne* en vue de limiter la mise en œuvre de l'obligation d'accommodement raisonnable et, de ce fait l'exercice du droit à l'égalité, tel que le prévoit le quatrième alinéa de l'article 20.2 proposé.

Étant donné l'interprétation des notions de laïcité et de neutralité religieuse qui prévaut en matière de droits de la personne, vu également l'économie générale de la *Charte des droits et libertés de la personne*, et notamment du fait que ses dispositions doivent s'interpréter les unes par rapport aux autres, référer à ces notions en vue de limiter les droits et libertés de la personne serait contraire à la Charte.

En plus de traduire de façon erronée l'obligation d'accommodement raisonnable pour le motif religion, une telle modification impliquerait par ailleurs d'importantes conséquences pour l'ensemble des droits et libertés protégés par la *Charte des droits et libertés* et elle risquerait d'affaiblir les garanties offertes à l'ensemble de la société québécoise. À cet égard, on peut craindre l'effet halo d'une telle inscription sur les autres motifs interdits de discrimination. Rappelons à cet égard que l'obligation d'accommodement raisonnable s'applique aux treize

¹⁴⁶ Pierre BOSSET, *L'accommodement raisonnable : du bon et du mauvais usage des mots*, 2007, [En ligne]. <http://www.cdpdj.qc.ca/publications/accommodements-usage-mots.pdf>, p. 2 [Référence omise].

motifs de discrimination interdits prévus à l'article 10 de la Charte¹⁴⁷, et ce, dans des contextes les plus divers, tant dans les secteurs public que privé.

Pour l'ensemble de ces considérations, la Commission recommande de ne pas édicter le quatrième alinéa de l'article 20.2 proposé.

Recommandation 4 :

La Commission recommande que l'article 42 du projet de loi n° 60 soit amendé de façon à ce que le quatrième alinéa de l'article 20.2 de la *Charte des droits et libertés de la personne* qui y est prévu ne soit pas édicté.

3 LA 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

Nous l'avons souligné dans la première partie du présent mémoire, le projet de loi n° 60 comporte deux objets : 1) il vise à apporter des modifications à la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec et 2) il vise à introduire une *Charte de la laïcité*. Nous analyserons maintenant les dispositions qui composeraient cette *Charte de la laïcité*. Conformément au mandat de la Commission, nous en évaluerons la conformité à la *Charte des droits et libertés de la personne*.

3.1 Neutralité religieuse et caractère laïque des organismes publics

Le projet de loi n° 60 s'articule principalement autour des notions de laïcité de l'État, de séparation entre l'Église et l'État et de neutralité religieuse de ce dernier. Or, à l'instar du document d'orientations gouvernementales *Parce que nos valeurs, on y croit*, il opère un certain détournement de sens de ces notions et risque ainsi de heurter les conceptions de la laïcité de l'État et de sa neutralité religieuse définies dans le cadre du régime québécois de protection des droits et libertés de la personne. La Commission estime donc nécessaire d'apporter quelques clarifications conceptuelles et d'effectuer certains rappels quant à ces notions, et ce, afin de

¹⁴⁷ La race, la couleur, le sexe, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap.

s'assurer que ce volet du projet de loi n° 60 respecte le cadre juridique de la *Charte des droits et liberté de la personne*.

Rappelons qu'une recommandation récente de la Commission des institutions de l'Assemblée nationale souligne d'ailleurs que, dans le cadre du projet de loi n° 60, le gouvernement s'est engagé à respecter les droits et libertés de toutes les Québécoises et Québécois tels qu'ils sont garantis par la Charte québécoise des droits et libertés¹⁴⁸. La Commission recommande que cela soit précisé dans le cinquième paragraphe du préambule du projet de loi n° 60.

Recommandation 5 :

La Commission recommande que les termes « tels que garantis par la *Charte des droits et libertés de la personne* » soient ajoutés à la fin du cinquième paragraphe du préambule du projet de loi n° 60 de façon à ce qu'il se lise ainsi : « L'Assemblée nationale réaffirme l'importance qu'elle accorde aux droits et libertés de la personne tels qu'ils sont garantis par la *Charte des droits et libertés de la personne* ».

3.1.1 La laïcité de l'État, la séparation de l'Église et de l'État et la neutralité religieuse de celui-ci

A La laïcité de l'État

Comme la Commission a déjà eu l'occasion de le mentionner¹⁴⁹, la laïcité constitue un attribut ou une caractéristique de l'État qui a été définie pour la première fois en 1877 par le *Dictionnaire de Littré*. Elle se comprend comme « le fait de l'État neutre entre les religions, tolérant de tous les cultes »¹⁵⁰. Cette définition a par la suite inclus la séparation de l'Église et de l'État¹⁵¹. La neutralité religieuse de l'État et le principe de séparation doivent être compris comme des moyens visant l'atteinte d'une finalité spécifique : assurer le principe d'égalité entre les différentes confessions religieuses et protéger la liberté de conscience et de religion de chacun.

¹⁴⁸ Préc., note 17.

¹⁴⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 12, p. 6.

¹⁵⁰ Micheline MILOT, *La laïcité*, Montréal, Novalis, 2008, p. 10, citant Émile LITTRÉ, *Dictionnaire de la langue française*, Paris, Hachette, 1877.

¹⁵¹ *Id.*

Comme l'historien Jean Baubérot le rappelle, il existe des applications différenciées de la laïcité selon le contexte particulier à partir duquel chaque modèle s'élabore :

« On ne retrouve d'ailleurs nulle part de laïcité absolue, mais des formes concrètes de laïcité, plus ou moins partielles ou consistantes, différentes suivant les contextes historiques et sociaux. [Les] composantes de cette réalité (liberté de conscience et pratique collective de cette liberté; non-domination de la religion sur l'État et la société, et séparation avec le politique; principe d'égalité et de non-discrimination pour raisons religieuses) existent (toujours d'ailleurs de façon relative) dans nombre de pays. »¹⁵²

Dans le contexte des droits et libertés de la personne, la laïcité « met en œuvre deux moyens – la séparation de l'Église et de l'État et la neutralité religieuse de l'État – en vue d'assurer l'exercice concret de deux droits de la personne – la liberté de conscience et de religion puis le droit à l'égalité »¹⁵³.

La Commission le soulignait récemment, « même s'il est vrai qu'il n'y a pas de norme juridique explicite de laïcité inscrite dans une loi, on trouve au Québec les éléments d'une laïcité effective au plan juridique »¹⁵⁴. La Commission concluait ainsi que la laïcité n'est pas « incertaine dans son application » du fait qu'elle n'est pas inscrite dans une loi¹⁵⁵. D'ailleurs, comme certains l'ont fait remarquer, un « principe similaire »¹⁵⁶ à celui de la laïcité est reconnu en vertu

¹⁵² Jean BAUBÉROT, « L'évolution de la laïcité en France : entre deux religions civiles », dans Micheline MILOT et David KOUSSENS (dir.), *Reconnaissance de la diversité religieuse : débats actuels dans différentes sociétés*, Diversité Urbaine, vol. 9, numéro 1, 2009, p. 10, rappelant la *Déclaration universelle sur la laïcité au XXI^e siècle*. Voir à ce sujet : « Déclaration universelle sur la laïcité au XXI^e siècle », *Le Monde*, 9 décembre 2005, [En ligne]. http://www.lemonde.fr/idees/article_interactif/2005/12/09/declaration-universelle-sur-la-laicite-au-xxi-siecle_718769_3232.html; Jean BAUBÉROT, *Présentation De la Déclaration universelle sur la laïcité au XXI^e siècle*, [En ligne]. http://utcp.c.u-tokyo.ac.jp/publications/pdf/UTCPBooklet7_049-058_.pdf.

¹⁵³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 12, p. 6 citant Jean BAUBÉROT et Micheline MILOT, *Laïcités sans frontières*, Paris, Éditions du Seuil, 2011, p. 87. Voir également : M. MILOT, préc., note 150, p. 17-21.

¹⁵⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 12, p. 6 référant à Micheline MILOT, *Laïcité dans le Nouveau monde – Le cas du Québec*, Brepolis, coll. Bibliothèque de l'École des hautes études section des sciences religieuses, 2002, p. 36-37 et 67-68. Voir également : Pierre BOSSET, *Le droit et la régulation de la diversité religieuse en France et au Québec : une même problématique, deux approches*, Communication, colloque Gouvernance politique et régulation de la diversité religieuse : perspectives comparatives France-Québec, 72^e Congrès annuel de l'ACFAS, 11 mai 2004; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, (juin 2008), préc., note 10.

¹⁵⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 12, p. 6.

¹⁵⁶ José WOEHLING, « Les fondements et les limites de l'accommodement raisonnable en milieu scolaire », dans Marie McANDREW, Micheline MILOT, Jean-Sébastien IMBEAULT et Paul Eid (dir.), *L'accommodement raisonnable et la diversité religieuse à l'école publique. Normes et pratiques*, Montréal, Éditions Fides, 2008, p. 50-52. Voir également : Micheline MILOT, « Les principes de la laïcité politique en France et au Québec », (2005) 13 *Bulletin d'histoire politique* 13; Pierre BOSSET, « Le droit et la régulation de la diversité religieuse en France et au Québec : une même problématique, deux approches », (2005) 13 *Bulletin d'histoire*

(...suite)

notamment de la *Charte des droits et libertés de la personne*, soit celui de neutralité religieuse de l'État. Il est par ailleurs établi d'accorder à la laïcité une portée qui est compatible avec les idées d'égalité, d'accommodement, de tolérance, de respect de la diversité et des droits des minorités¹⁵⁷.

Aussi, la laïcité doit d'abord s'incarner dans les structures institutionnelles de l'État, dans ses normes et ses pratiques. Les employés des organismes publics ne devraient pas être contraints par cette norme, ni de la même manière ni avec la même intensité. Comme nous le verrons dans la section 3.1.2, les membres du personnel de l'État devraient tout simplement être tenus aux exigences d'impartialité et de réserve qui s'imposent déjà à eux dans l'exercice de leurs fonctions. Comprise ainsi, la laïcité ne saurait servir d'outil à l'effacement de l'expression individuelle des appartenances religieuses dans la sphère publique. Les moyens de la laïcité, la neutralité religieuse de l'État et le principe de séparation, ne doivent pas venir occulter « l'objet même de la laïcité en niant au passage la liberté de religion et la mise en œuvre du droit à l'égalité »¹⁵⁸.

Dans cette perspective, l'affirmation de la laïcité dans un texte législatif devrait avoir pour effet d'offrir les garanties permettant à tous l'exercice effectif de sa liberté de conscience et de religion¹⁵⁹.

B L'obligation de neutralité religieuse de l'État comme corollaire de la liberté de religion et du droit à l'égalité

En raison de l'espace central qu'occupe la notion de neutralité religieuse de l'État dans le projet de loi n° 60, la Commission estime nécessaire de rappeler les nombreuses interprétations que cette notion a reçues depuis près de soixante ans. Ce détour nous permettra de mieux cerner l'articulation entre les obligations de l'État et les garanties qu'il doit offrir à l'égal respect de la liberté de conscience et de religion.

politique, 79; José WOEHLING, « Neutralité de l'État et accommodements : convergence ou divergence? », (2007) 28 *Options politiques*, 20-27.

¹⁵⁷ *Chamberlain c. Surrey School District No. 36*, [2002] 4 R.C.S. 710, par. 21.

¹⁵⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 12, p. 7.

¹⁵⁹ *Id.*, p. 6-7.

Dans son document de réflexion de 2008, la Commission resituait les origines juridiques de l'obligation de neutralité religieuse de l'État :

« Déjà en 1955, donc bien avant l'avènement des chartes, la Cour suprême indiquait qu'au Canada, "*il n'existe pas de religion d'État*", toutes les religions devant être traitées par les pouvoirs publics sur un pied d'égalité de manière à garantir à chacun une véritable liberté de conscience. Elle ajoutait qu'il serait désolant de penser "*qu'une majorité puisse imposer ses vues religieuses à une minorité*". »¹⁶⁰

De même, dans l'arrêt *Saumur*, la Cour suprême soulignait que :

« [...] depuis 1760 et jusqu'à nos jours, la liberté de religion a été reconnue, dans notre régime juridique, comme un principe fondamental. Bien que nous n'ayons rien qui ressemble à une église d'état, il est hors de doute que la possibilité d'affirmer sans contrainte sa croyance religieuse et de la propager, à titre personnel ou grâce à des institutions, demeure, du point de vue constitutionnel, de la plus grande importance [...]. »¹⁶¹

Il existe un lien intime entre la neutralité religieuse de l'État, la séparation de l'Église et de l'État et l'obligation de ce dernier de respecter et de protéger le droit fondamental de chacun à la liberté de la religion, peu importe son groupe religieux d'appartenance. Encore récemment, la Cour suprême confirme en effet que :

« [...] suivant une approche réaliste et non absolutiste, la neutralité de l'État est assurée lorsque celui-ci ne favorise ni ne défavorise aucune conviction religieuse; en d'autres termes, lorsqu'il respecte toutes les positions à l'égard de la religion, y compris celle de n'en avoir aucune tout en prenant en considération les droits constitutionnels concurrents des personnes affectées »¹⁶².

Comprise ainsi, la neutralité religieuse de l'État constitue le corollaire de la liberté de religion protégée en vertu de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

Rappelons que l'article 3 de celle-ci protège la liberté de religion alors que son article 10 interdit la discrimination fondée sur le motif religion. Dans ce cadre, la liberté de religion a été définie comme suit :

¹⁶⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (juin 2008), préc., note 10, p. 16.

¹⁶¹ *Saumur v. City of Quebec*, [1953] 2 R.C.S. 299, p. 327 cité dans *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, préc., note 81, par. 61.

¹⁶² *S.L. c. Commission scolaire des Chênes*, [2012] 1 R.C.S. 235, par. 32; *R. c. N. S.*, préc., note 71, par. 55.

« [...] le droit de croire ce que l'on veut en matière religieuse, le droit de professer ouvertement des croyances religieuses sans crainte d'empêchement ou de représailles et le droit de manifester ses croyances religieuses par leur mise en pratique et par le culte ou par leur enseignement et leur propagation. »¹⁶³

Ce premier volet de la définition se comprend comme l'« aspect positif »¹⁶⁴ de la liberté de religion, permettant à chacun d'adopter la conception du bien qui lui convient le mieux, qu'elle soit de nature religieuse ou séculière¹⁶⁵. La liberté de conscience et de religion inclut le droit de croire et de ne pas croire et comprend spécifiquement le « droit de manifester ses croyances religieuses par leur mise en pratique ».

Cela dit, la liberté de religion n'a jamais été interprétée comme la liberté *des* religions, au sens où ce droit fondamental de la personne offrirait une protection aux traditions religieuses et à leurs institutions, incluant « leur vérité révélée, leurs textes sacrés, leurs règles normatives, leurs rites et cérémonies, leur organisation et leur hiérarchie »¹⁶⁶. Au contraire, la liberté de religion protège « les croyants plutôt que les croyances »¹⁶⁷. Les tribunaux adoptent d'ailleurs une conception subjective et personnelle de la liberté de religion :

« Une telle conception est intrinsèquement liée à la manière dont une personne se définit et s'épanouit et elle est fonction des notions de choix personnel et d'autonomie de l'individu, facteurs qui sous-tendent le droit [...]. »¹⁶⁸

En ce sens, on reconnaît aux individus le droit d'avoir un vaste éventail de croyances, même celles qui peuvent sembler absurdes pour les personnes qui ne les partagent pas. Lorsque nécessaire, la possibilité d'agir selon ces croyances a toutefois pu être restreinte¹⁶⁹ en fonction

¹⁶³ *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, préc., note 81, par. 94-95.

¹⁶⁴ José WOEHLING, « L'obligation d'accommodement raisonnable et l'adaptation de la société à la diversité religieuse », (1998) 43 *R.D. McGill* 325, p. 385 cité dans *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)*, préc., note 106, par. 65.

¹⁶⁵ Voir notamment : José WOEHLING, *Id.*; M. MILOT, préc., note 154; Jocelyn MACLURE et Charles TAYLOR, *Laïcité et liberté de conscience*, Boréal, 2010; Ronald DWORKIN, *Religion Without God*, Cambridge, Harvard University Press, 2013; Martha C. NUSSBAUM, *Les religions face à l'intolérance. Vaincre la politique de la peur*, Paris, Climats, 2013.

¹⁶⁶ RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LA LIBERTÉ DE RELIGION OU DE CONVICTION, préc., note 68, p. 7.

¹⁶⁷ *Id.*

¹⁶⁸ *Syndicat Northcrest c. Amselem*, préc., note 57, par. 42.

¹⁶⁹ *B. (R.) c. Children's Aid Society of Metropolitan Toronto*, [1995] 1 R.C.S. 315, par. 226; *Ross c. Conseil scolaire du district n° 15 du Nouveau-Brunswick*, [1996] 1 R.C.S. 825, par. 72; *Université Trinity Western c. British Columbia College of Teachers*, [2001] 1 R.C.S. 772, par. 36 cité dans *Syndicat Northcrest c. Amselem*, préc., note 57, par. 187 (j. Binnie, motifs min.).

de justifications sérieuses. Ainsi, le meilleur intérêt de l'enfant a pu contrebalancer la liberté de religion des parents dans le cas d'un refus de transfusion sanguine¹⁷⁰. De même, la sécurité des autres élèves a balisé la question du kirpan à l'école en encadrant le port de celui-ci : le kirpan devait être de plus petite taille, cousu dans un fourreau et porté sous le vêtement et, en cas de doute, l'école se gardait le droit de vérifier le respect de ces conditions¹⁷¹. Enfin, la Cour suprême a également limité l'exercice de la liberté de religion d'un homme de confession juive en l'obligeant à accorder le divorce religieux à sa femme, et ce, sur la base d'un intérêt concurrent fondé notamment sur le respect du droit à l'égalité entre les femmes et les hommes¹⁷². En somme, l'idée selon laquelle la liberté de religion serait appréhendée comme un absolu par les tribunaux est fautive. Tant et aussi longtemps que des justifications sérieuses accompagnent la restriction envisagée, l'exercice de la liberté de conscience et de religion pourra être encadré.

Cette considération nous amène au second volet de la définition de la liberté de religion :

« La liberté peut se caractériser essentiellement par l'absence de coercition ou de contrainte. Si une personne est astreinte par l'état ou par la volonté d'autrui à une conduite que, sans cela, elle n'aurait pas choisie d'adopter, cette personne n'agit pas de son propre gré et on ne peut pas dire qu'elle est vraiment libre. L'un des objectifs importants de la *Charte* est de protéger, dans des limites raisonnables, contre la coercition et la contrainte. La coercition comprend non seulement la contrainte flagrante exercée, par exemple, sous forme d'ordres directs d'agir ou de s'abstenir d'agir sous peine de sanction, mais également les formes indirectes de contrôle qui permettent de déterminer ou de restreindre les possibilités d'action d'autrui. La liberté au sens large comporte l'absence de coercition et de contrainte et le droit de manifester ses croyances et pratiques. La liberté signifie que, sous réserve des restrictions qui sont nécessaires pour préserver la sécurité, l'ordre, la santé ou les mœurs publiques ou les libertés et droits fondamentaux d'autrui, nul ne peut être forcé d'agir contrairement à ses croyances ou à sa conscience. »¹⁷³

Il s'agit de l'« aspect négatif »¹⁷⁴ de la liberté de religion, c'est-à-dire « le droit de ne pas se voir contraint d'adhérer à une religion particulière ainsi que celui de ne pas être tenu d'agir d'une manière contraire à ses croyances »¹⁷⁵. Les restrictions de l'État dans un domaine relevant de

¹⁷⁰ *B. (R.) c. Children's Aid Society of Metropolitan Toronto, Id.*

¹⁷¹ *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, [2006] 1 R.C.S. 256.

¹⁷² *Bruker c. Marcovitz*, préc., note 111.

¹⁷³ *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, préc., note 81, par. 95 [notre soulignement].

¹⁷⁴ *J. WOEHLING*, préc., note 164, p. 385.

¹⁷⁵ *Id.*

la conscience individuelle seront jugées comme une ingérence, si elles ne s'appuient pas solidement sur un intérêt concurrent : les droits d'autrui, la sécurité, l'ordre public.

L'État doit donc éviter d'introduire ou d'aménager des lois ou règlements qui imposeraient des obstacles à la liberté de religion¹⁷⁶ qui constitue un droit fondamental dont l'objet est de « [s']assurer que la société ne s'ingérera pas dans les croyances intimes profondes qui régissent la perception qu'on a de soi, de l'humanité, de la nature et, dans certains cas, d'un être supérieur ou différent »¹⁷⁷. On observe ici clairement le point de jonction entre la liberté de religion et l'obligation de neutralité religieuse de l'État, une obligation qui doit toujours être appliquée avec prudence. En effet, en vertu de ce principe, l'État doit :

« [...] s'abstenir de prendre une mesure qui pourrait favoriser une religion au détriment d'une autre ou qui aurait simplement pour effet d'en imposer une. Cependant, une application absolue de ce principe peut parfois restreindre indûment le libre exercice de la religion. Dans certains cas, l'application sans nuance, sans souci du contexte, du principe de neutralité pourrait s'avérer incompatible avec le droit au libre exercice de la religion. »¹⁷⁸

Or, comme nous le verrons, la *Charte de la laïcité* actuellement proposée semble justement constituer une application sans nuance du principe de neutralité.

À l'inverse, l'État doit garantir à chacun les conditions assurant le libre exercice de sa liberté religion. Dans certains cas, l'égalité réelle impliquera un traitement différencié :

« L'égalité nécessaire pour soutenir la liberté de religion n'exige pas que toutes les religions reçoivent un traitement identique. En fait, la véritable égalité peut fort bien exiger qu'elles soient traitées différemment. »¹⁷⁹

L'approche selon laquelle les signes religieux devraient être exclus en raison du caractère neutre d'une institution a d'ailleurs été rejetée par les tribunaux, car « cette opinion restreint les droits religieux en l'absence d'un droit opposé qui prévaut et, partant, sans raison de les

¹⁷⁶ *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)*, préc., note 106, par. 71 (j. Lebel, motifs min.).

¹⁷⁷ *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713, par. 96.

¹⁷⁸ *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)*, préc., note 106, par. 76 [notre soulignement].

¹⁷⁹ *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, préc., note 81, par. 124.

restreindre »¹⁸⁰. La Cour suprême a ajouté que la neutralité religieuse de l'État devait plutôt être appliquée d'une manière qui donne aux institutions publiques un caractère réellement inclusif :

« La neutralité religieuse de l'État et de ses institutions [...] assure la vie et la croissance d'un espace public ouvert à tous, peu importe les croyances, le scepticisme ou l'incrédulité de chacun. Les religions sont des voix parmi d'autres qui s'expriment dans l'espace public [...]. »¹⁸¹

Il existe en somme un lien sans équivoque entre la neutralité religieuse de l'État et la protection de la liberté de conscience et de religion et le droit à l'égalité qu'elle garantit.

3.1.2 Le recours aux notions de neutralité religieuse et de caractère laïque des organismes publics dans le projet de loi n° 60

Qu'en est-il maintenant de la portée et du sens qu'on souhaite donner aux notions de laïcité de l'État, de séparation entre l'Église et l'État et de neutralité religieuse de ce dernier dans le cadre du projet de loi n° 60?

A La laïcité de l'État et la neutralité religieuse des organismes publics

Le premier chapitre du projet de loi n° 60, intitulé « Neutralité religieuse et caractère laïque des organismes publics » introduit l'objet général de la *Charte de la laïcité* qui serait instituée. Ainsi,

« 1. Un organisme public doit, dans le cadre de sa mission, 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. »

Cette disposition est de l'ordre de l'énoncé général. Nous venons à nouveau de le souligner, la laïcité de l'État et sa neutralité religieuse découlent des obligations relatives à la liberté de religion et au droit à l'égalité protégés par la *Charte des droits et libertés de la personne*. Les termes de l'article 1 du projet de loi n° 60 devraient donc être lus de façon à respecter les contours de la liberté de religion dont nous avons tracé les grandes lignes dans la partie précédente du présent mémoire.

¹⁸⁰ R. c. N. S., préc., note 71, par. 51.

¹⁸¹ *Id.*, par. 73.

La Commission s'interroge néanmoins quant aux obligations qui en découleraient en vertu du projet de loi n° 60 et à l'impact qu'elles auraient sur les droits et libertés de la personne des employés visés.

À cet égard, la Commission considère notamment qu'au nom même de la neutralité religieuse, certaines dispositions du projet de loi contreviennent directement à l'obligation de neutralité religieuse imposée à l'État dans le cadre des droits et libertés de la personne. C'est le cas notamment de l'article 36 du projet de loi n° 60. Cette disposition se lit ainsi :

« 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. »

Cette disposition introduit un paradoxe important dans la mesure où il permet au gouvernement — pourtant contraint par une obligation de neutralité religieuse — de déterminer « les cas, conditions et circonstances suivant lesquels un objet marque ostensiblement, par son caractère démonstratif, une appartenance religieuse ». Rappelons que les tribunaux ont rejeté ce rôle d'interprète du dogme ou d'arbitre des interprétations religieuses précisément parce qu'il plaçait les juges dans une posture incertaine du point de vue de la neutralité religieuse de l'État. La Cour suprême souligne à ce propos que :

« [...] l'État n'est pas en mesure d'agir comme arbitre des dogmes religieux, et il ne devrait pas le devenir. Les tribunaux devraient donc éviter d'interpréter — et ce faisant de déterminer —, explicitement ou implicitement, le contenu d'une conception subjective de quelque exigence, "obligation", précepte, "commandement", coutume ou rituel d'ordre religieux. Statuer sur des différends théologiques ou religieux ou sur des questions litigieuses touchant la doctrine religieuse amènerait les tribunaux à s'empêtrer sans justification dans le domaine de la religion. »¹⁸²

Il en est de même pour le gouvernement. Il ne pourrait non plus se prévaloir de son pouvoir réglementaire pour se placer en interprète ou en arbitre des dogmes religieux et définir ce que constitue, ou non, un signe religieux. Ainsi, le pouvoir que le législateur lui conférerait en vertu de l'article 36 du projet de loi risque de compromettre son obligation de neutralité religieuse. Comme le souligne d'ailleurs le rapporteur spécial de l'ONU sur la liberté de religion ou de conviction : « [si] l'État devait protéger le contenu doctrinal et normatif d'une religion en tant que

¹⁸² *Syndicat Northcrest c. Amselem*, préc., note 57, par. 50.

telle, il s'ensuivrait presque inévitablement des discriminations à l'égard des adeptes d'autres confessions, ce qui serait inacceptable sur le plan des droits de l'homme »¹⁸³. La Commission ne peut qu'être du même avis. Il n'appartient pas au gouvernement de déterminer le caractère religieux ou non d'un objet dont le caractère polysémique est reconnu¹⁸⁴. En vertu de la liberté de religion protégée par la *Charte des droits et libertés de la personne*, la signification inférée à un signe, religieux ou non, relève de la personne qui le porte¹⁸⁵.

Tout en reconnaissant le pouvoir réglementaire dont dispose le gouvernement, la Commission tient par ailleurs à rappeler que celui ne peut s'exercer que dans le respect de la *Charte des droits et libertés de la personne*¹⁸⁶. Ainsi, le pouvoir, que conférerait au gouvernement l'article 36 du projet de loi, de définir ou de préciser la portée des termes et expressions qui seraient utilisés dans la *Charte de la laïcité* ne pourrait s'exercer qu'en conformité avec les droits et libertés protégés par la Charte, et notamment avec le cadre conceptuel dont nous avons précisé les grandes lignes dans la partie 3.1.1 du présent mémoire. Ce pouvoir réglementaire ne permettrait donc pas de redéfinir les concepts centraux du projet de loi n° 60 — laïcité, neutralité religieuse et liberté de religion — en y introduisant des éléments contraires aux interprétations établies en droits de la personne.

Recommandation 6 :

La Commission recommande que l'article 36 du projet de loi n° 60 soit amendé de façon à ce que le pouvoir réglementaire qui y est prévu ne permette pas au gouvernement de déterminer les cas, conditions ou circonstances suivant lesquels un objet marque une appartenance religieuse.

¹⁸³ RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LA LIBERTÉ DE RELIGION OU DE CONVICTION, préc., note 68, p. 7-8.

¹⁸⁴ Jean-François GAUDREAU-DESBIENS, « Quelques angles morts du débat sur l'accommodement raisonnable à la lumière de la question du port de signes religieux à l'école publique : réflexion en forme de points d'interrogation », dans M. JÉZÉQUEL (dir.), préc., note 140, p. 241; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (juin 2008), préc., note 10.

¹⁸⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mars 2010), préc., note 10.

¹⁸⁶ L'article 56 al. 3 de la Charte prévoit que « dans la Charte, le mot "loi" inclut un règlement, un décret, une ordonnance ou un arrêté en conseil pris sous l'autorité d'une loi ».

B Les devoirs et obligations des membres du personnel des organismes publics

S'agissant des obligations qui découleraient de l'objet général du projet de loi n° 60, il faut également s'attarder au chapitre II de celui-ci qui porte plus précisément sur les « devoirs et obligations des membres du personnel des organismes publics ». On peut notamment y lire les dispositions suivantes aux articles 3 et 4 :

« 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. »

Comme nous venons de le souligner, la neutralité religieuse de l'État constitue une obligation qui s'applique à l'État. Les membres du personnel de l'État n'y sont pas soumis individuellement. Ils sont plutôt encadrés par une exigence d'impartialité dans l'exécution de leurs tâches, par les obligations relatives au devoir de réserve qu'ont certains d'entre eux, ainsi que par une interdiction de prosélytisme. Ces obligations ont déjà été clairement définies et ne doivent pas être confondues avec toute forme d'expression des croyances.

En ce qui a trait d'abord à l'obligation d'agir avec impartialité, celle-ci a été conçue dans le cadre d'une fonction publique moderne fondée sur le mérite et instituant une frontière avec toute forme de partisanerie politique¹⁸⁷. La conduite impartiale du personnel de l'État, indépendamment de la variété de fonctions occupées, doit reposer sur la compétence et être exempte de toute forme d'influence indue¹⁸⁸. L'État doit également s'assurer que les avantages et privilèges ne viendront pas influencer le jugement de ses agents de manière à corrompre ou pervertir les fonctionnements et les finalités des services publics, soit l'accomplissement de leur mission publique.

Le code d'éthique de la fonction publique québécoise réfère à l'impartialité comme le fait d'« éviter toute préférence ou parti pris indu, incompatible avec la justice ou l'équité », et « d'éviter de prendre des décisions fondées sur des préjugés liés par exemple au sexe, à la

¹⁸⁷ Voir notamment : *Osborne c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1991] 2 R.C.S. 69.

¹⁸⁸ COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT, *Management of the public service – A plan for management, financial management, personnel management, paperwork and systems management*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1962-1963, p. 276; cité dans COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA, *L'impartialité dans la fonction publique: un bilan*, Ottawa, 2008, [En ligne]. <http://www.psc-cfp.gc.ca/plcy-pltq/rprt/impart/impart-fra.pdf>, p. 3.

race, à la couleur, à l'orientation sexuelle, au handicap, à la religion ou aux convictions politiques d'une personne »¹⁸⁹. Cette définition n'est d'ailleurs pas sans rappeler celle qu'a établie la jurisprudence eu égard à l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne* dont il peut être intéressant de s'inspirer, malgré les distinctions qui s'imposent. On y réfère également à l'impartialité comme à une absence de préjugé. Dès lors, l'impartialité est de l'ordre de l'attitude, du processus intellectuel et de l'état d'esprit¹⁹⁰. Loin de s'attarder à l'apparence des personnes visées, la Cour suprême souligne qu'on doit évaluer leur conduite, et ce, du point de vue d'un observateur relativement bien renseigné¹⁹¹.

Concernant l'obligation de réserve, pour reprendre encore une fois le code de déontologie de la fonction publique québécoise, on y définit ce devoir comme le fait de « faire abstraction de ses opinions personnelles afin d'accomplir [sa tâche] avec toute l'objectivité nécessaire »¹⁹². Encore une fois, c'est à la lumière de la conduite de l'employé qu'on doit évaluer si le devoir de réserve a été ou non respecté.

Quant au prosélytisme, rappelons qu'en vertu de la jurisprudence, cette notion renvoie à l'enseignement et à la propagation des croyances¹⁹³. Il va de soi que le personnel de l'État ne peut, dans le cadre de ses fonctions, enseigner ou propager des croyances. Le prosélytisme doit toutefois être distingué des notions de « prosélytisme passif » ou « silencieux »¹⁹⁴ que l'on retrouvait dans les orientations gouvernementales, mais qui n'est défini nulle part.

La Commission tient à insister sur l'absence de lien qu'il y a entre le caractère partial du service d'un agent de l'État et l'apparence de celui-ci, par exemple quant au port d'un signe religieux. Les diverses perceptions pouvant être associées à l'apparence du personnel des organismes publics ne sont pas suffisantes en soi pour affirmer que le service reçu a été affecté par les

¹⁸⁹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *L'éthique dans la fonction publique québécoise*, 2003, [En ligne].
<http://www.mce.gouv.qc.ca/publications/ethique.pdf>, p. 12.

¹⁹⁰ *R. c. Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 114; *Valenté c. R.*, [1985] 2 R.C.S. 673.

¹⁹¹ *Newfoundland Telephone Company Limited c. The Board of Commissioners of Public Utilities*, [1992] 1 R.C.S. 623, par. 22.

¹⁹² GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 189, p. 10.

¹⁹³ *Congrégation des Témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)*, préc., note 106, par. 65 (j. LeBel, dissident); *Congregation of the Followers of the Rabbis of Belz to Strengthen Torah c. Val-Morin (Municipalité de)*, préc., note 106, par. 30.

¹⁹⁴ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 13, p. 16.

croyances de l'agent ou que l'utilisateur s'est fait « imposer » une norme ou une pratique qui porterait atteinte à sa liberté de conscience¹⁹⁵ : « Il ne peut non plus permettre de conclure que la neutralité de l'institution publique est remise en cause puisque le service offert demeure neutre »¹⁹⁶. A contrario, en accordant une trop grande préséance aux perceptions, on risque de restreindre les droits et libertés de la personne sur la base de procès d'intentions, ce qui serait contraire à la *Charte des droits et libertés de la personne*¹⁹⁷.

En définitive, la Commission craint que les articles 3 et 4 du projet de loi n° 60 mènent à l'établissement d'obligations additionnelles fondées sur l'appartenance religieuse des employés visés. Les inquiétudes de la Commission quant à la portée de ces obligations sont d'autant plus justifiées que le chapitre II du projet de loi n° 60 vise à introduire une restriction relative au port d'un signe religieux qui porterait clairement atteinte à la liberté de religion et au droit à l'égalité en emploi garanti par la *Charte des droits et libertés de la personne*. Il convient de s'y attarder plus en détail et c'est ce que nous ferons dans la partie qui suit.

3.2 La restriction au port d'un signe marquant ostensiblement une appartenance religieuse

La restriction relative au port de signes religieux prévue à l'article 5 du projet de loi découlerait du devoir de neutralité religieuse et de « réserve en ce qui a trait à l'expression [des] croyances dans l'exercice de ses fonctions » qui serait prescrit en vertu des articles 3 et 4 du projet de loi n° 60. Ainsi :

« 5. Un membre du personnel d'un organisme public ne doit pas porter, dans l'exercice de ses fonctions, un objet, tel un couvre-chef, un vêtement, un bijou ou une autre parure, marquant ostensiblement, par son caractère démonstratif, une appartenance religieuse. »

Tel que nous l'avons relaté dans la première partie du présent mémoire, cette obligation viserait le personnel des organismes publics ou assimilés à l'un de ceux-ci par le projet de loi¹⁹⁸.

¹⁹⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 12, p. 12.

¹⁹⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mars 2010), préc., note 10, p. 5.

¹⁹⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (juin 2008), préc., note 10, chapitre 4.

¹⁹⁸ En ce qui a trait au champ d'application de cette disposition, voir la section 1.2 et l'annexe du présent mémoire.

Notons par ailleurs qu'un organisme public pourrait également « exiger de toute personne ou société avec laquelle il conclut un contrat de service ou une entente de subvention de respecter »¹⁹⁹ l'obligation prévue à l'article 5.

3.2.1 Une atteinte aux droits et libertés protégés par la Charte des droits et libertés de la personne

La troisième orientation du document d'orientations gouvernementales proposait d'interdire le port de signes religieux « ostentatoires » par le personnel de l'État dans l'exercice de ses fonctions²⁰⁰. La Commission en était alors venue à la conclusion qu'une telle mesure porterait atteinte aux droits protégés par la *Charte des droits et libertés de la personne* et que cette atteinte serait non justifiée en droit²⁰¹. La même conclusion s'impose quant à l'obligation prévue à l'article 5 du projet de loi n° 60.

A La liberté de conscience et de religion

Nous l'avons vu, la liberté de conscience et de religion protégée en vertu de l'article 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne* inclut le droit de manifester ses croyances religieuses, notamment par le port de signe religieux. Le fait d'interdire « de porter, dans l'exercice de ses fonctions, un objet, tel un couvre-chef, un vêtement, un bijou ou une autre parure, marquant ostensiblement, par son caractère démonstratif, une appartenance religieuse » porte donc directement atteinte à l'exercice de la liberté de religion.

Le professeur Brunelle résume la jurisprudence en la matière en rappelant que « l'individu qui souhaite pouvoir invoquer sa liberté de religion à l'encontre d'une disposition législative [...] doit essentiellement satisfaire trois exigences »²⁰². Ainsi, ajoute Brunelle, l'individu doit démontrer :

« 1) qu'il "possède une pratique ou une croyance qui est liée à la religion et requiert une conduite particulière, soit parce qu'elle est objectivement ou subjectivement obligatoire ou coutumière, soit parce que, subjectivement, elle crée de façon générale un lien

¹⁹⁹ *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 encadrant les demandes d'accommodement* (présentation — 7 novembre 2013), préc., note 15, art. 10.

²⁰⁰ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 13, p. 15.

²⁰¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 12, p. 13.

²⁰² Christian BRUNELLE, « Les droits et libertés dans le contexte civil », dans BARREAU DU QUÉBEC, préc., note 22, p. 60.

personnel avec le divin ou avec le sujet ou l'objet de sa foi spirituelle, que cette pratique ou croyance soit ou non requise par un dogme religieux officiel ou conforme à la position de représentants religieux";

2) "que sa croyance est sincère";

3) que le fardeau qui lui est imposé n'est pas "négligeable ou insignifiant" mais lui crée plutôt un "intense désagrément", des "contraintes considérables", des difficultés "substantielles", d'où résulte une "atteinte grave" ou une "entrave importante" à sa capacité d'agir en conformité avec ses croyances religieuses. »²⁰³

Si l'on applique ce test en l'espèce, la restriction du port de signe religieux 1) vise effectivement une pratique ou une croyance qui peut, objectivement ou subjectivement, être liée à la religion; 2) dont on devra évaluer la sincérité au cas par cas; mais 3) qui impliquera sans aucun doute un fardeau plus que négligeable pour les personnes visées, notamment quant à l'exercice effectif du droit à l'égalité en emploi.

En fait, une telle interdiction découle non seulement d'une mauvaise conception de la liberté de religion telle qu'elle est protégée par la *Charte des droits et libertés de la personne*, mais comme nous l'avons souligné eu égard à l'article 36 du projet de loi n° 60 elle traduit également de manière erronée l'obligation de neutralité qui s'impose à l'État. La neutralité ne saurait se résumer à un effacement des symboles d'appartenance religieuse à l'intérieur des organismes publics, tant pour le personnel que pour leurs clientèles. L'approche selon laquelle les signes religieux devraient être exclus en raison du caractère neutre d'une institution a d'ailleurs été rejetée par les tribunaux²⁰⁴.

En ce sens, la présomption d'incompatibilité entre le port de signe religieux par les membres du personnel des organismes publics et la neutralité religieuse de l'État constitue un détournement de l'objectif même de l'obligation de neutralité de l'État : ne favoriser ni ne défavoriser aucune croyance religieuse ou, en d'autres termes, respecter toutes les positions à l'égard de la religion, y compris celle de n'en avoir aucune, tout en prenant en considération les droits constitutionnels concurrents des personnes affectées²⁰⁵. Suivant la compréhension de la neutralité religieuse de l'État développée dans le cadre du régime québécois des droits et

²⁰³ *Id.*, p. 60-61.

²⁰⁴ Voir préc., note 180. Voir également : *Grant c. Canada (Procureur général)*, (1995) 125 D.L.R. (4th) 566 (CAF), par. 5.

²⁰⁵ *S.L. c. Commission scolaire des Chênes*, préc., note 162, par. 32.

libertés, il n'est donc pas raisonnable de présumer de la partialité d'un employé de l'État du simple fait qu'il porte un signe religieux. Être tenu d'agir de manière impartiale et avec réserve dans l'exercice de ses fonctions ne doit pas remettre en question le droit de porter un signe religieux. Cette extension de la définition de prosélytisme au port de signe « marquant ostensiblement une appartenance religieuse » sans prise en compte du comportement de la personne et de son impartialité, fausse de manière importante l'approche développée en matière de protection de la liberté de religion et ouvre la porte à une restriction qui serait contraire à la *Charte des droits et libertés de la personne*²⁰⁶.

B Le droit à l'égalité

La restriction proposée en vertu de l'article 5 du projet de loi n° 60 entraînerait par ailleurs une atteinte au droit à l'égalité protégé par l'article 10 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, et ce, sur la base du motif religion, mais également sur la base du motif sexe. Cette disposition prescrit que :

« Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap.

Il y a discrimination lorsqu'une telle distinction, exclusion ou préférence a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit. »²⁰⁷

Plus simplement, il y a discrimination dans le bénéfice d'un droit garanti par la Charte lorsque les trois éléments prévus à l'article 10 de cette dernière sont réunis, soit :

- une distinction, exclusion ou préférence,
- fondée sur l'un des motifs de discrimination reconnus, soient la race, la couleur, le sexe, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap,

²⁰⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 12, p. 10 et 11.

²⁰⁷ *Charte des droits et libertés de la personne*, préc., note 1, art. 10.

- et ayant pour effet de détruire ou de compromettre le droit à une pleine égalité dans la reconnaissance ou l'exercice d'un droit ou d'une liberté de la personne²⁰⁸.

Discutant de ces définitions, la Cour suprême écrit notamment que :

« La prémisse voulant qu'une pratique, une norme ou une exigence du milieu de travail ne puisse pas désavantager un individu par l'attribution de caractéristiques stéréotypées ou arbitraires est au cœur de ces définitions. Le but de la prévention des obstacles discriminatoires est l'inclusion. Ce but est atteint si on empêche que des individus soient soustraits à des possibilités et à des agréments fondés non pas sur leurs aptitudes réelles, mais sur des aptitudes qu'on leur attribue. La discrimination réside essentiellement dans le caractère arbitraire de son incidence négative, c'est-à-dire le caractère arbitraire des obstacles érigés intentionnellement ou inconsciemment. »²⁰⁹

Or, la mesure prévue à l'article 5 du projet de loi n° 60 semble justement imposer un obstacle à l'inclusion sur la base d'un lien arbitraire entre la neutralité et le port de signes religieux.

a) *Une discrimination fondée sur le motif religion*

Pour reprendre la démarche en trois étapes établie par la jurisprudence sur la base de l'article 10 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, la restriction proposée est d'abord discriminatoire dans la mesure où elle impose clairement 1) une distinction, voire même une exclusion, 2) sur la base de l'expression d'une croyance religieuse et 3) qui aura sans aucun doute pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance ou l'exercice d'un droit ou d'une liberté de la personne.

En ce qui a trait à la troisième étape précitée, mentionnons que l'article 14 du projet de loi n° 60 prévoit qu'un manquement à la restriction au port d'un signe religieux de la part d'un membre du personnel d'un organisme public devrait mener à l'imposition d'une mesure disciplinaire si un dialogue avec la personne concernée ne l'a pas menée à se conformer à ses obligations. Ainsi, non seulement compromet-on la reconnaissance et l'exercice de la liberté de religion protégée à l'article 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne* et du droit à la sauvegarde de sa

²⁰⁸ Voir notamment : *Commission scolaire régionale de Chambly c. Bergevin*, [1994] 2 R.C.S. 525; *Forget c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 90; *Johnson c. Commission des affaires sociales*, [1984] C.A. 61.

²⁰⁹ *Centre de santé McGill (Hôpital général de Montréal) c. Syndicat des employés de l'Hôpital général de Montréal*, [2007] 1 R.C.S. 161, par. 48 [nos soulignements].

dignité prévue à l'article 4 de celle-ci, mais également du droit à l'égalité en emploi garanti en vertu de l'article 16 de celle-ci. En vertu de cette disposition :

« Nul ne peut exercer de discrimination dans l'embauche, l'apprentissage, la durée de la période de probation, la formation professionnelle, la promotion, la mutation, le déplacement, la mise à pied, la suspension, le renvoi ou les conditions de travail d'une personne ainsi que dans l'établissement de catégories ou de classification d'emploi. »

b) Une discrimination fondée sur le motif sexe et la confluence des motifs

La Commission est par ailleurs d'avis que la restriction au port de signe religieux pourrait tout autant être jugée contraire au droit à l'égalité entre les femmes et les hommes garanti par la *Charte des droits et libertés de la personne*. À ce chapitre, il faut encore une fois citer l'article 10 de la Charte, plus particulièrement le motif sexe, mais il faut aussi référer à l'article 50.1 de celle-ci, en vertu duquel « les droits et libertés énoncés dans la présente Charte sont garantis également aux femmes et aux hommes ».

Dans le cadre d'une analyse fondée sur le droit à l'égalité garanti par la *Charte des droits et libertés de la personne*, il est reconnu que la distinction, l'exclusion ou la préférence dont il est question peut être indirecte ou par suite d'effet préjudiciable. En d'autres termes, une mesure en apparence neutre peut avoir un effet discriminatoire pour une personne ou un groupe de personnes, par exemple, lorsque cette mesure leur impose « des peines ou des conditions restrictives non imposées aux autres »²¹⁰ en raison de leur sexe ou de la combinaison du motif sexe et d'un autre motif de discrimination interdit, tel que l'origine ethnique ou nationale et la religion.

Il est en outre reconnu que le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes garanti en vertu de la *Charte des droits et libertés de la personne* est un droit à l'égalité réelle. Ce droit à l'égalité réelle « se rattache à l'effet de la législation, des politiques et des pratiques et à la nécessité de veiller à ce qu'elles ne perpétuent pas mais atténuent les désavantages inhérents à la situation de certaines catégories de personnes »²¹¹, par exemple les femmes ou, plus

²¹⁰ C. BRUNELLE, préc., note 202, p. 57.

²¹¹ L. LAMARCHE et V. LEBUIS, Ré/apprendre à décliner la *Charte des droits et libertés de la personne* au féminin : de nouveaux enjeux... et des besoins mal compris » dans Alain-Robert NADEAU (dir.) préc., note 48, p. 351, 366; citant COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS. *Observation générale n° 16 portant sur le droit égale de l'homme et de la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels* (art. 3), Doc. N.U. E/C.12/2005/4.

particulièrement, les femmes appartenant à certaines minorités religieuses. Ainsi, un modèle d'égalité qui implique qu'on traite toutes et tous de la même façon ne tient pas compte des contextes et déterminants sociaux qui marquent la société d'inégalités profondes. Dans les faits, cela « mine la promesse d'égalité réelle »²¹².

La restriction du port de signes religieux proposée peut sembler « neutre » à première vue. Reprenant le titre du projet de loi n° 60, elle est même proposée afin d'affirmer l'égalité entre les femmes et les hommes. Comme la Commission la déjà souligné, il ne faut toutefois pas oublier que « l'expérience de la discrimination vécue par les femmes appartenant à une minorité religieuse n'équivaut pas tout à fait à celle des femmes en général »²¹³. Le rapporteur spécial de l'ONU sur la liberté de religion ou de conviction le confirme d'ailleurs, « dans beaucoup de cas, ce sont les femmes appartenant à des minorités religieuses qui pâtissent en premier lieu de ces règles »²¹⁴. Le Barreau du Québec ajoute également que la mise en œuvre du droit à l'égalité entre les femmes et les hommes « ne saurait en aucun cas créer une exclusion envers les groupes déjà victimes de discriminations multiples »²¹⁵. Ainsi, souligne le Barreau :

« Il faut éviter qu'un discours visant l'égalité des droits entre les femmes et les hommes glisse vers des propos qui pourraient avoir pour effet d'isoler les femmes issues de certains groupes minoritaires. Certains membres de la société québécoise font l'objet de discriminations multiples, soit en raison de leur race, de leur religion ou, encore, en raison de facteurs économiques et sociaux. On comprendra qu'une femme "racialisée" pourra faire face à des préjugés se rattachant à sa race ou encore au fait qu'elle soit une femme, il en va de même pour une femme arborant un signe religieux, tel que le voile. »²¹⁶

En ajoutant un obstacle à ceux, déjà nombreux, qui se posent pour les femmes appartenant à une minorité religieuse et qui souhaitent accéder à des fonctions publiques ou y faire carrière²¹⁷, on compromet leur droit à la liberté de religion et leur droit à l'égalité en emploi. En ce sens, la restriction du port de signes religieux devrait être jugée contraire au droit à l'égalité entre les femmes et les hommes protégé par la *Charte des droits et libertés de la personne*.

²¹² *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU*, [1999] 3 R.C.S. 3, par. 41.

²¹³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (juin 2008), préc., note 10, p. 51.

²¹⁴ RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LA LIBERTÉ DE RELIGION OU DE CONVICTION, préc., note 68, p. 15.

²¹⁵ BARREAU DU QUÉBEC, préc., note 44, p. 6.

²¹⁶ *Id.*

²¹⁷ RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LA LIBERTÉ DE RELIGION OU DE CONVICTION, préc., note 68, p. 10.

3.2.2 Une atteinte non justifiée en droit

Nous en avons traité dans le cadre de la deuxième partie du présent mémoire, en vertu de l'article 9.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, la loi peut aménager l'exercice des droits et libertés. Si cet aménagement porte atteinte à une liberté fondamentale, l'État doit cependant être en mesure de justifier sa norme, sans quoi celle-ci sera jugée incompatible avec la Charte. Une telle justification se fait selon une démarche largement confirmée par la jurisprudence²¹⁸. Ainsi, l'État doit d'abord démontrer, preuve à l'appui, 1) que l'objectif poursuivi est urgent et réel; 2) que la mesure en cause est rationnellement liée à l'objectif poursuivi; 3) que les moyens utilisés sont proportionnels à celui-ci et 4) que les effets bénéfiques de la mesure l'emportent sur les effets néfastes.

Or, comme la Commission l'a souligné dans le cadre de ses commentaires sur le document d'orientations gouvernementales précité, elle considère que la restriction au port de signes religieux proposée ne réussit pas ce test²¹⁹. À cet égard, son analyse de la troisième orientation du document gouvernemental vaut également quant à la restriction proposée en vertu de l'article 5 du projet de loi n° 60.

Pour en reprendre les grandes lignes²²⁰, soulignons dans un premier temps que l'objectif poursuivi n'apparaît ni réel ni urgent eu égard au respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec²²¹. S'il faut admettre que les tribunaux ont rarement invalidé une règle de droit à l'étape de l'analyse de l'objectif²²², rappelons néanmoins qu'il doit être suffisamment important pour justifier la suppression d'un droit ou d'une liberté garantis²²³.

En l'espèce, l'objectif de neutralité n'apparaît d'abord pas réel dans la mesure où vouloir tendre à ce que les agents de l'État affichent cette neutralité constitue un détournement de l'obligation

²¹⁸ Voir notamment : *Ford c. Québec (Procureur général)*, préc., note 109.

²¹⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 12, p. 15.

²²⁰ *Id.*, p. 15 à 17.

²²¹ *R. c. Oakes*, préc., note 120; *Ford c. Québec (procureur général)*, préc., note 109, par. 63.

²²² Christian BRUNELLE, « Les limites aux droits et libertés », dans BARREAU DU QUÉBEC, préc., note 22, p. 94.

²²³ *R. c. Oakes*, préc., note 120.

de neutralité telle qu'elle est définie. Ensuite, dans le contexte québécois, l'objectif poursuivi peut difficilement être qualifié d'urgent au point de devoir enfreindre la Charte des droits et libertés. Quel problème cette solution vise-t-elle à régler? Comment justifier l'urgence de l'objectif lorsqu'on ne rapporte aucun cas où le port de signes religieux par le personnel de l'État québécois aurait compromis la neutralité religieuse de l'État?

À titre indicatif, soulignons que les données d'enquêtes et du service-conseil en accommodement raisonnable recueillies par la Commission ne rapportent aucune plainte ou demande dans laquelle le port de signes religieux par un membre du personnel d'un organisme public visé par le projet de loi n° 60 aurait menacé le principe de neutralité religieuse. De plus, aucune autre information à cet effet n'a été portée à l'attention de la Commission, que ce soit dans le cadre de ses activités de recherche, d'éducation-coopération, de communication ou encore dans la gestion qu'elle fait des programmes d'accès à l'égalité. Dans le cadre du document d'orientations gouvernementales précédant le projet de loi n° 60, le gouvernement n'a pas non plus présenté de cas problématiques à cet égard. La volonté de prévenir d'hypothétiques situations n'est pas de nature à convaincre de la nécessité d'une interdiction qui porte atteinte aux droits et libertés de la personne. À cet égard, rappelons que plus l'effet préjudiciable est grave, plus l'objectif poursuivi par la norme ou la mesure législative doit être important.

L'absence d'objectifs urgents et réels suffirait en soi à écarter la justification gouvernementale. Regardons néanmoins de plus près le caractère rationnel (2) et proportionnel (3) du moyen envisagé de même que l'équilibre entre les effets bénéfiques et néfastes qu'il peut provoquer (4).

En ce qui a trait au caractère rationnel de la mesure, « le gouvernement doit démontrer que la règle de droit a été soigneusement conçue pour atteindre l'objectif urgent et réel qu'il s'est fixé »²²⁴. Qu'en est-il du lien entre l'article 5 du projet de loi n° 60 et l'objectif de neutralité? À ce sujet, le rapporteur spécial de l'ONU sur la liberté de religion ou de conviction relate qu'« à partir de l'idée trop simpliste selon laquelle les religions constituent en elles-mêmes des freins à l'avènement de sociétés sans discriminations, certains États pourraient être tentés [de

²²⁴ C. BRUNELLE, préc., note 222, p. 95.

restreindre] en cas de doute les manifestations de la religion ou de la conviction, sans apporter les preuves empiriques et normatives nécessaires »²²⁵. Il semble que ce soit le cas en l'espèce. Au lieu d'étayer rationnellement les liens entre objectifs et moyens par l'étude des faits et d'ainsi, « concevoir soigneusement » une mesure qui saura au moins contribuer à l'objectif, la proposition traduite par l'article 5 du projet de loi donne préséance à d'éventuelles impressions ou perceptions. Il convient plutôt de rappeler que l'apparence de l'agent de l'État ne constitue pas un indicateur adéquat déterminant sa capacité à agir de manière impartiale. Le fait pour un agent de l'État de porter un signe religieux ne suffit pas pour conclure que le service rendu sera affecté par ses croyances ou qu'il imposera au client une pratique ou une norme qui serait contraire à sa liberté de conscience. Ajoutons qu'il « ne peut non plus permettre de conclure que la neutralité de l'institution publique est remise en cause puisque le service offert demeure neutre »²²⁶.

Puis, nous en arrivons au critère de la proportionnalité où les tribunaux ont exigé du gouvernement qu'il fasse la preuve que la mesure proposée est « nécessaire » ou, à tout le moins, « raisonnable »²²⁷. Dans le cadre de la présente analyse, la neutralité d'apparence des agents de l'État n'appartient pas à une gamme de moyens susceptibles de porter le moins possible atteinte au libre exercice de la liberté de religion et au droit à l'égalité en emploi. La restriction au port de signes religieux prévue à l'article 5 du projet de loi n'est pas non plus « réduite à un minimum d'ingérence »²²⁸. En fait, la restriction proposée ne témoigne d'aucune tentative de concilier les droits en présence et d'amoinrir l'atteinte à la liberté de religion qu'elle constitue. Non seulement l'article 5 du projet de loi n° 60 va bien au-delà des devoirs de réserve, d'impartialité et de non-prosélytisme établis, mais il vise une vaste gamme de « couvre-chef, vêtements, bijoux ou autres parures ». De plus, le champ d'application de cette disposition couvre des centaines de milliers d'emplois, pratiquement toutes fonctions

²²⁵ RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LA LIBERTÉ DE RELIGION OU DE CONVICTON, préc., note 68, p. 14, par. 47.

²²⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mars 2010), préc., note 12, p. 5.

²²⁷ C. BRUNELLE, préc., note 222, p. 96, citant notamment *Ford c. Procureur général du Québec*, préc., note 109; *Irwin Toy Ltd, c. Procureur général du Québec*, [1989] 1 R.C.S. 927.

²²⁸ RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LA LIBERTÉ DE RELIGION OU DE CONVICTON, préc., note 68, p. 14-15, citant COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME, *Observation générale n° 22*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, par. 8.

confondues²²⁹. Soulignons en outre que les dispositions transitoires prévues eu égard à l'article 5 du projet de loi ne s'appliquent qu'à l'égard d'un membre du personnel déjà à l'emploi des organismes visés²³⁰.

Enfin, il serait pour le moins difficile de démontrer que les effets bénéfiques de cette restriction au port de signes religieux l'emportent sur ses effets néfastes. L'entrave au libre exercice de la liberté de religion et du droit à l'égalité en emploi est plus qu'insignifiante ou négligeable. Elle compromet l'accès à un emploi chez les personnes dont le système de valeurs religieux comporte des exigences vestimentaires qui, selon le gouvernement²³¹, marquent ostensiblement l'appartenance religieuse. Au passage, la Commission tient d'ailleurs à remettre en question l'idée selon laquelle l'interdiction « de manifester des croyances religieuses durant les heures de travail n'entraînerait pas la négation des croyances »²³². Le recours à ce raisonnement banalise l'atteinte qui est créée. Rappelons que la liberté de religion repose sur la croyance sincère d'un individu et non sur la perception qu'on peut en avoir. Ce critère protège justement contre les ingérences de l'État ou de la majorité dans un domaine qui relève de la conscience de chacun.

Dans les faits, les personnes visées se retrouveront devant un choix qui est contraire au droit à l'égalité réelle : ou bien contrevenir à sa religion, ou bien abandonner son emploi. Or, le professeur Brunelle relate justement qu'en matière de liberté de religion « les tribunaux accorderont un poids singulier à la question de savoir si la règle de droit contestée a pour effet de priver les fidèles d'une religion "de la possibilité de faire un véritable choix entre observer ou non les préceptes de leur religion" »²³³. Qui plus est, l'interdiction peut avoir des effets disproportionnés auprès de certaines catégories de la population, au premier chef les femmes, les minorités racisées, les membres de minorités religieuses ou encore les personnes immigrantes.

²²⁹ *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 encadrant les demandes d'accommodement* (présentation — 7 novembre 2013), préc., note 15, art. 2, 8, 10, 27 et 37.

²³⁰ *Id.*, art. 44.

²³¹ *Id.*, art. 36.

²³² GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 13, p. 16.

²³³ C. BRUNELLE, préc., note 202, p. 62.

À défaut de pouvoir être justifiée en vertu de l'article 9.1 de la Charte québécoise, l'interdiction de port de signes religieux devrait être jugée invalide, à moins d'utiliser la clause dérogatoire suivant les exigences dont nous traiterons dans la partie 3.5 du présent mémoire.

3.2.3 Une restriction qui entre en contradiction avec les programmes d'égalité en emploi

Dans le cadre de ses commentaires sur le document d'orientations gouvernementales, la Commission soulignait par ailleurs qu'elle a également pour mission de surveiller la mise en œuvre des programmes d'accès à l'égalité en emploi établis en vertu de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*²³⁴.

A La Loi sur l'égalité en emploi dans des organismes publics

Cette loi « institue un cadre particulier d'accès à l'égalité en emploi pour corriger la situation des personnes faisant partie de cinq groupes victimes de discrimination en emploi, soit les femmes, les personnes handicapées [...], les Autochtones de même que les personnes qui font partie d'une minorité visible [...] et les personnes [membre d'une minorité ethnique] »²³⁵. Ce cadre particulier d'accès à l'égalité vise les organismes publics qui emploient 100 personnes ou plus²³⁶. Ainsi, plusieurs centaines d'organismes publics visés par l'article 5 du projet de loi n° 60

²³⁴ *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, préc., note 8; *Charte des droits et libertés de la personne*, préc., note 1, art. 89.

²³⁵ *Id.*, art. 1.

²³⁶ Notamment : un organisme dont le gouvernement ou un ministre nomme la majorité des membres ou des administrateurs ou dont le fonds social fait partie du domaine de l'État, à l'exception des ministères et organismes dont le personnel est nommé en vertu de la *Loi sur la fonction publique* qui sont visés par les programmes d'accès à l'égalité prévus en vertu de l'article 92 de la *Charte des droits et libertés de la personne*; une municipalité, une communauté urbaine, une communauté métropolitaine, une régie intermunicipale, une société intermunicipale de transport, un conseil intermunicipal de transport, une société de transport d'une communauté urbaine ou un autre organisme municipal dont le conseil d'administration est formé majoritairement d'élus municipaux, à l'exception de l'Administration régionale crie et de l'Administration régionale Kativik; une commission scolaire, le Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal, une institution dont le régime d'enseignement est l'objet d'une entente internationale au sens de la *Loi sur le ministère des Relations internationales*, un collège d'enseignement général et professionnel, un établissement agréé aux fins de subventions en vertu de la *Loi sur l'enseignement privé* et un établissement d'enseignement de niveau universitaire; un établissement public visé par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, un établissement privé visé par cette loi qui fonctionne en ayant recours à des sommes d'argent provenant du fonds consolidé du revenu et une agence visée par cette loi, à l'exception d'un établissement et de l'agence visés par la partie IV.1 de cette loi; la Sûreté du Québec, ainsi qu'une personne nommée par le gouvernement ou un ministre, avec le personnel qu'elle dirige, dans le cadre des fonctions qui lui sont attribuées par la loi, le gouvernement ou le ministre.

quant à la restriction du port de signes religieux sont également ciblés par la *Loi sur l'égalité en emploi dans les organismes publics*.

Ces organismes qui regroupent au total près de 600 000 employés ont dû mettre en place un programme d'accès à l'égalité afin de corriger la discrimination en emploi qui frappe encore davantage les femmes ou les membres des minorités visibles ou ethniques et de pallier leur sous-représentation en emploi²³⁷. Alors que les personnes appartenant à ces groupes font déjà face à d'importants obstacles sur le marché du travail, la mesure prévue à l'article 5 du projet de loi n° 60 aura vraisemblablement un impact négatif sur la mise en œuvre effective du droit à l'égalité en emploi des personnes visées.

De plus, l'imposition d'obligations qui entrent en contradiction avec les objectifs de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi* placerait les organismes qui sont assujettis à cette dernière dans une situation fort difficile. En fait, l'application de l'article 5 du projet de loi n° 60 pourrait constituer un obstacle à l'atteinte des objectifs de représentation fixés²³⁸. Cela entraînerait par ailleurs un déséquilibre important entre les organismes assujettis à cette loi et ceux qui ne seraient soumis qu'aux règles prévues par le document d'orientations gouvernementales.

B Les programmes d'obligation contractuelle

Le 23 septembre 1987, le gouvernement du Québec annonçait la mise en œuvre d'un programme d'obligation contractuelle pour les entreprises privées²³⁹. S'inscrivant également dans le cadre d'un objectif d'égalité en emploi, ce programme permet « d'obliger certaines organisations qui veulent soumissionner pour des contrats gouvernementaux ou obtenir des subventions à s'engager à mettre sur pied un programme d'accès à l'égalité si elles obtiennent ces contrats ou subventions »²⁴⁰. Ainsi, les organisations ou entreprises québécoises qui emploient plus de 100 employés au Québec et soumissionnent en vue d'un contrat de biens ou de services d'une valeur de 100 000 \$ et plus ou font la demande d'une subvention de

²³⁷ *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, préc., note 8, art. 9 et suiv.

²³⁸ *Id.*, art. 13.

²³⁹ Décret 87-246 concernant l'engagement de mettre sur pied un programme d'accès à l'égalité comme condition de soumission à un contrat du Gouvernement, 23 septembre 1987.

²⁴⁰ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *L'obligation contractuelle, un nouveau pas vers l'égalité en emploi. Renseignements aux organisations*, 1989, [En ligne]. <http://www.cdpcj.qc.ca/fr/droits-de-la-personne/responsabilites-employeurs/outils/documents/16-Renseignements-organisations.pdf>, p. 1.

100 000 \$ et plus, doivent s'engager à mettre en place un programme d'accès à l'égalité conforme à la *Charte des droits et libertés de la personne*.

Les groupes visés par ce programme sont les femmes, les Autochtones, les personnes membres des minorités visibles et les personnes handicapées. Et, encore une fois, « l'objet d'un tel programme est donc de corriger une situation, celle dans laquelle se trouvent des personnes membres de groupes victimes de discrimination, et de prévenir du même coup la perpétuation de cette situation »²⁴¹. Il vise « à ce que la composition du personnel d'une organisation soit plus représentative de l'ensemble des ressources humaines disponibles, tout en éliminant les obstacles qui ont pu contribuer à exclure ou désavantager les membres de certains groupes »²⁴².

Visant toute personne ou société avec laquelle un organisme public touché par le projet de loi n° 60 conclurait un contrat de service ou une entente de subvention, l'article 10 de ce projet de loi est d'une portée plus large que le programme d'obligation contractuelle d'égalité en emploi. Cette disposition permettrait toutefois d'obliger toute personne ou société ciblée par le programme d'obligation contractuelle à respecter les obligations prévues en vertu de l'article 5 du projet de loi. À nouveau, plusieurs centaines d'organismes et entreprises risquent ainsi de se voir imposer des obligations contradictoires et de ne pouvoir remplir les engagements contractés dans le cadre de leur programme d'accès à l'égalité.

En outre, les personnes visées par les programmes d'obligation contractuelle risquent de devoir faire face à de nouveaux obstacles à l'emploi, tant dans les secteurs publics que privés, ce qui entre en contradiction avec l'objectif même des programmes d'accès à l'égalité en emploi.

La Commission tient par ailleurs à souligner que l'article 10 du projet de loi n° 60 est de nature à soulever d'importantes inquiétudes au sein de la société civile québécoise, et ce, même parmi les organismes qui ne sont pas assujettis à un programme d'obligation contractuelle en matière d'égalité en emploi. Le milieu associatif québécois a largement contribué à l'adoption de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Depuis, de nombreux acteurs qui le composent œuvrent au quotidien en vue d'assurer la défense et l'exercice effectif des droits et libertés de la

²⁴¹ *Id.*, p. 4.

²⁴² *Id.*

personne, notamment auprès des personnes les plus vulnérables de notre société. Or, une grande majorité de ces organismes et associations ont à conclure des contrats de service ou une entente de subvention avec l'un ou l'autre des organismes publics visés par le projet de loi. Ils risqueraient donc de devoir mettre en œuvre des obligations qui, dans certains cas, entrent directement en contradiction avec leur mission même.

Recommandation 7 :

La Commission recommande que les articles 5 et 14 du projet de loi n° 60 ne soient pas édictés et qu'on modifie en conséquence les dispositions du projet de loi qui y renvoient de façon à ce qu'ils ne réfèrent plus à la restriction au port d'un signe religieux.

Recommandation 8 :

La Commission recommande que l'article 10 du projet de loi n° 60 ne soit pas édicté.

3.3 L'obligation de prestation et de réception de services à visage découvert

Le chapitre III du projet de loi n° 60 porte sur l'obligation d'avoir le visage découvert pour le personnel d'un organisme public de même que pour toute personne à qui un service public est rendu. Ainsi, les articles 6 et 7 du projet de loi prévoient ce qui suit :

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

7. Une personne doit, en règle générale, avoir le visage découvert lors de la prestation d'un service qui lui est fourni par un membre du personnel d'un organisme public. Les modalités d'application de cette obligation sont précisées par cet organisme dans sa politique de mise en œuvre conformément au deuxième alinéa de l'article 22.

Lorsqu'un accommodement est demandé, l'organisme public doit le refuser si, compte tenu du contexte, des motifs portant sur la sécurité, l'identification ou le niveau de communication requis le justifient. »

La Commission tient d'abord à rappeler que les différents intervenants du domaine du droit disposent à l'heure actuelle des outils nécessaires pour traiter les demandes visées par les articles 6 et 7. Parmi ces outils, citons notamment le cadre de l'accommodement raisonnable sans contrainte excessive qui doit être appliqué au cas par cas selon une approche contextuelle.

En ce qui concerne les impacts de ces articles, la Commission tient à rappeler certaines préoccupations au sujet des effets sociopolitiques néfastes que pourraient subir des femmes du fait qu'elles se couvrent le visage pour des motifs religieux. Dans le cadre de son analyse du projet de loi n° 94, *Loi établissant les balises encadrant les demandes d'accommodement dans l'administration gouvernementale et dans certains établissements*²⁴³, la Commission énonçait des inquiétudes sérieuses face à un projet de loi visant spécifiquement les femmes portant le niqab en encadrant le port de ce signe dans les institutions publiques²⁴⁴ :

« [Le projet de loi 94] risque de rendre leur simple présence *non grata* dans les institutions publiques, tant aux yeux de la population générale qu'aux yeux des fonctionnaires chargés d'appliquer la loi. Corrélativement, il risque de renforcer et de justifier les pressions communautaires visant à les tenir à l'écart d'un monde extérieur présumé hostile et menaçant à leur endroit. Enfin, il risque d'inciter ces femmes à s'auto-exclure des institutions publiques par peur de rejet. »²⁴⁵

La Commission tient donc ici à rappeler la stigmatisation et la marginalisation que risque de subir ce groupe particulier de personnes sous l'effet d'une loi générale. On peut en effet s'interroger sur l'effet négatif plus large de telles dispositions sur l'intégration de ces femmes au marché du travail et leur accès aux services publics²⁴⁶, notamment à l'éducation, aux soins de santé, à la justice, au transport, etc.

3.3.1 Pour le personnel des organismes publics

L'article 6 du projet de loi n° 60 précise qu'un « membre du personnel d'un organisme public doit exercer ses fonctions à visage découvert ». L'obligation de travailler à visage découvert, ainsi formulée, constitue la règle générale à laquelle certaines exceptions sont prévues. Ces exceptions ne sont toutefois liées qu'à la nature du travail effectué : un aménagement pourra

²⁴³ *Projet de loi n° 94, Loi établissant les balises encadrant les demandes d'accommodement dans l'administration gouvernementale et dans certains établissements* (présentation — 24 mars 2010), 1^{ère} sess., 39^e légis. (qc).

²⁴⁴ L'article 6 du projet de loi n° 94 énonçait en effet qu'il : « Est d'application générale la pratique voulant qu'un membre du personnel de l'Administration gouvernementale ou d'un établissement et une personne à qui des services sont fournis par cette administration ou cet établissement aient le visage découvert lors de la prestation des services.

Lorsqu'un accommodement implique un aménagement à cette pratique, il doit être refusé si des motifs liés à la sécurité, à la communication ou à l'identification le justifient. ».

²⁴⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mai 2010), préc., note 10, p. 3.

²⁴⁶ *Id.*

être apporté à cette norme, si les « conditions de travail » ou les « exigences propres à ses fonctions ou à l'exécution de certaines tâches » justifient le fait de se couvrir le visage.

Sans reprendre l'ensemble de la démonstration qui a été faite eu égard à la restriction du port de signes religieux dans la partie 3.2 du présent mémoire, la norme générale qu'édicterait l'article 6 du projet de loi porte tout autant atteinte aux droits protégés en vertu des articles 3 et 10 de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Non seulement l'article 3 de la Charte protège notamment le droit de porter un signe religieux sur la base d'une croyance sincère, mais l'article 10 de la même Charte interdit toute discrimination fondée sur le motif religion. Tel que nous l'avons déjà rappelé, il y a discrimination lorsque 1) une distinction, exclusion ou préférence; 2) fondée sur l'un des motifs de discrimination reconnus; 3) a pour effet de détruire ou de compromettre le droit à une pleine égalité dans la reconnaissance ou l'exercice d'un droit ou d'une liberté de la personne²⁴⁷.

Au même titre que les signes religieux visés à l'article 5 du projet de loi n° 60, la mesure prévue à l'article 6 de celui-ci peut selon le contexte remplir les trois conditions précitées. Appliqué comme une interdiction absolue, l'article 6 risque d'avoir un effet discriminatoire chez les femmes qui, en raison de motifs religieux sincères²⁴⁸, se couvrent le visage. De même, l'introduction de cette nouvelle règle d'emploi dans les organismes publics pourrait avoir un impact négatif chez les personnes dont la situation de handicap — tels que des problèmes respiratoires, une maladie dégénérative, etc. — nécessite le port d'un masque ou d'une prothèse cachant, en partie ou complètement, leur visage.

À ce chapitre, rappelons qu'une norme en apparence neutre peut avoir des effets préjudiciables et être jugée discriminatoire²⁴⁹. Il y a alors discrimination indirecte et la recherche d'un accommodement est de mise²⁵⁰. Plus encore, on doit tenter de rendre la règle raisonnablement

²⁴⁷ Voir la partie 3.2 du présent mémoire.

²⁴⁸ *R. c. N. S.*, préc., note 71, par. 3.

²⁴⁹ Voir notamment : *Ontario (Commission ontarienne des droits de la personne) c. Simpsons-Sears*, [1985] 2 R.C.S. 536, par. 12; *Commission scolaire régionale de Chambly c. Bergevin*, préc., note 208, par 14-16; *C. BRUNELLE*, préc., note 202, p. 65.

²⁵⁰ *Commission scolaire régionale de Chambly c. Bergevin*, *Id.*, par. 25 et suiv.

inclusive²⁵¹. Cet objectif n'équivaut pas à accorder un accommodement en toute circonstance et à tous les membres du personnel de l'État, indépendamment des tâches qu'elles doivent accomplir ou des clientèles qu'elles doivent desservir. Une analyse contextuelle qui prend en compte les circonstances propres à chaque cas permet plutôt de déterminer s'il est possible ou non d'adapter la règle générale, la procédure ou la pratique²⁵². L'accommodement doit en somme demeurer de l'ordre du raisonnable, c'est-à-dire qu'il ne doit pas avoir pour effet de créer une contrainte excessive, notamment eu égard aux finances et au fonctionnement de l'organisation ou encore aux droits d'autrui²⁵³.

Pour revenir à l'objet de l'article 6 du projet de loi n° 60, la Commission tient à souligner que les données d'enquêtes et celles du service-conseil en accommodement raisonnable recueillies ne rapportent aucune plainte ou demande liée à un employé d'un organisme public ciblé par le projet de loi ayant le visage couvert. Dans ce contexte, l'éventualité soulevée par l'article 6 demeure hypothétique. De plus, comme nous le verrons dans la partie 3.3.2, trois critères actuellement établis pour déterminer la « raisonabilité » d'un d'accommodement – l'identification, la sécurité et le niveau de communication requis –, pourraient également servir efficacement à déterminer si un employé d'un organisme public peut ou non avoir le visage couvert.

La *Charte des droits et libertés de la personne* ayant primauté sur toute autre loi, incluant sur l'article 6 du projet de loi n° 60, les règles relatives à l'obligation d'accommodement raisonnable définies par la jurisprudence prévaudront néanmoins. Ainsi, la Commission rappelle que les cas visés par l'article 6 pourront faire l'objet d'une demande d'accommodement raisonnable et que celle-ci devra être accordée dans les cas où la règle générale qui y est prévue créerait une discrimination.

²⁵¹ *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU*, préc., note 212, par. 41; citant Day, SHELAGH and Gwen BRODSKY, « The Duty to Accommodate: Who Will Benefit? » (1996) 75 *R. du B. can.* 433, 462.

²⁵² *Ontario (Commission ontarienne des droits de la personne) c. Simpsons-Sears*, préc., note 249; *Commission scolaire régionale de Chambly c. Bergevin*, préc., note 208; *Central Okanagan School District No. 23 c. Renaud*, [1992] 2 R.C.S. 970; *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, préc., note 171; *R. c. N. S.*, préc., note 71.

²⁵³ *Ontario (Commission ontarienne des droits de la personne) c. Simpsons-Sears, Id.*, par. 23.

Ce rappel est d'autant plus important que l'article 18 du projet de loi n° 60 vise justement à empêcher toute demande d'accommodement raisonnable dans une situation visée par l'article 6, ce qui est également contraire à la Charte. Nous en traiterons dans la partie 3.4.2 du présent mémoire.

3.3.2 Pour les usagers des organismes publics

L'article 7 du projet de loi n° 60 précise que les usagers doivent se découvrir « lors de la prestation d'un service qui [leur] est fourni par un membre du personnel d'un organisme public ». À ce sujet, la Commission expliquait dans son analyse du projet de loi n° 94 que la prestation de service consiste en une « [...] pratique qui s'applique lorsqu'il y a interaction entre un membre du personnel visé et une personne qui reçoit le service »²⁵⁴. Elle ajoutait que « la pratique ne vise pas le seul fait d'être présent dans un établissement, mais s'applique lorsque le service est fourni »²⁵⁵. La Commission estime que cette précision demeure pertinente dans l'analyse de la portée de l'article 7 du projet de loi n° 60.

L'article 7 prévoit par ailleurs qu'il doit y avoir accommodement en cas de discrimination et précise les critères de la contrainte excessive pouvant restreindre la possibilité d'accorder un tel accommodement. Le deuxième alinéa indique en effet que « [l]orsqu'un accommodement est demandé, l'organisme doit le refuser si, compte tenu du contexte, des motifs portant sur la sécurité, l'identification ou le niveau de communication requis le justifient. » La formulation qui y est employée n'est pas entièrement conforme aux responsabilités découlant de l'obligation d'accommodement raisonnable. La forme négative employée (« doit le refuser si ») restreint en effet la portée du droit à l'égalité et minimise le caractère obligatoire de l'accommodement raisonnable²⁵⁶. La jurisprudence des trente dernières années en la matière a effectivement insisté sur le fait que l'obligation d'accommodement raisonnable impliquait pour le décideur d'envisager tous les moyens raisonnables à sa disposition, et ce, jusqu'au seuil de la contrainte excessive²⁵⁷. La Commission suggère d'employer une formulation en conformité avec ces

²⁵⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mai 2010), préc., note 10, p. 15.

²⁵⁵ *Id.*

²⁵⁶ *Id.*, p. 13.

²⁵⁷ *Ontario (Commission ontarienne des droits de la personne) c. Simpsons-Sears*, préc., note 249; *Commission scolaire régionale de Chambly c. Bergevin*, préc., note 208; *Central Okanagan School District (...suite)*

enseignements en indiquant que l'accommodement *doit être accordé, à moins d'une contrainte excessive*.

En ce qui concerne plus spécifiquement les critères de contrainte excessive mis de l'avant à l'article 7 – « sécurité », « identification » et « niveau de communication requis » –, il convient de préciser certaines balises devant servir à leur interprétation. Ainsi, l'article 7 précise que l'accommodement devrait être refusé « compte tenu du contexte ». Cette approche contextuelle apparaît à première vue conforme. La Commission s'interroge néanmoins quant à la mise en œuvre de ces critères.

À cet égard, soulignons que les motifs liés à la « sécurité » constituent un critère déjà appliqué en droit lorsque vient le temps d'évaluer la contrainte excessive ou de justifier une limitation à la liberté de religion²⁵⁸. La notion de « droit d'autrui » englobe déjà ce critère. Pour limiter la possibilité d'un accommodement sur la base de ce critère, le risque d'atteinte au droit d'autrui et à la sécurité doit néanmoins être réel et non pas anodin ou présumé²⁵⁹. Les craintes non fondées ne devraient donc pas servir de prétexte à refuser un accommodement. Les limitations apportées sur cette base doivent par ailleurs être en lien avec le niveau de sécurité que l'organisme cherche à préserver²⁶⁰. Est-il de l'ordre du raisonnable ou de l'absolu? Lorsque la sécurité est en jeu, les tribunaux tiennent également compte de « l'ampleur du risque et [de] l'identité de ceux qui le supportent »²⁶¹. Enfin, des paramètres supplémentaires peuvent aussi être soupesés au moment d'évaluer le risque d'atteinte à la sécurité : la nature du service fourni par l'organisme public, la fréquence²⁶² à laquelle la personne ayant le visage couvert a recours à ce service, la durée²⁶³ de la prestation rendue par l'organisme, etc.

No. 23 c. *Renaud*, préc., note 252; *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, préc., note 171; *R. c. N. S.*, préc., note 71.

²⁵⁸ *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, préc., note 81, par. 95; *Syndicat Northcrest c. Amselem*, préc., note 57, par. 62; *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, préc., note 171, par. 26.

²⁵⁹ *Central Okanagan School District No. 23 c. Renaud*, préc., note 252, par. 20.

²⁶⁰ *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, préc., note 171, par. 45.

²⁶¹ *Central Alberta Dairy Pool c. Alberta (Human Rights Commission)*, [1990] 2 R.C.S. 489 p. 521 cité dans *Central Okanagan School District No. 23 c. Renaud*, préc., note 252, par. 19.

²⁶² *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, préc., note 171, par. 63.

²⁶³ *Nijjar c. Lignes aériennes Canada 3000 Ltée* (1999), 36 C.H.R.R. D/76; *R. c. M. (M.R.)*, [1998] 3 R.C.S. 393.

L'article 7 du projet de loi n° 60 prévoit ensuite que l'« identification » constituerait le deuxième critère spécifique d'évaluation de la contrainte excessive pour les situations où une personne de la clientèle aurait le visage couvert. Comme dans son mémoire de 2010 sur le projet de loi n° 94, la Commission rappelle que ce critère associé au bon fonctionnement de l'organisation peut être pertinent pour déterminer la « raisonabilité » d'un accommodement, bien que l'identification ne soit pas requise en toute occasion, ni dans tous les organismes publics. La nature de l'organisme public et la mission qu'il poursuit peuvent éclairer la nécessité de l'identification. Comme la Commission l'indiquait dans un avis rendu en 2010 :

« L'atteinte à la liberté religieuse de la cliente qui porte un voile intégral se produit dans le contexte très particulier où la cliente demande à être assurée par la RAMQ et à obtenir une carte d'assurance maladie comportant une photo de son visage, carte qu'elle devra présenter à chaque fois qu'elle voudra obtenir des services assurés. Forcément, cette personne devra montrer son visage à toute personne chargée de s'assurer de son identité lorsqu'elle voudra obtenir ces services. De plus, l'obligation d'être identifiée visuellement par un employé de la RAMQ peut être respectée en un court laps de temps, quelques secondes tout au plus, et le tout se déroule dans un cadre administratif neutre. [...] Dans ces conditions, l'atteinte à la liberté religieuse de la cliente qui porte un voile intégral nous apparaît peu significative. Il nous semble donc que, dans le contexte du service d'authentification de la RAMQ, le caractère significatif de l'atteinte à la liberté religieuse d'une telle cliente n'est pas démontré. »²⁶⁴

Si l'identification est nécessaire, les décideurs des organismes publics devront s'assurer « [qu'] une fois l'identification effectuée, l'exigence d'avoir le visage découvert ne s'appliquera plus »²⁶⁵. En ce sens, le critère d'identification ne doit pas être interprété de manière rigide ou extensive, ce qui signifierait que la personne devrait se découvrir le visage à partir du moment où elle traverse le seuil de l'organisme public, même lorsque ce n'est pas requis de le faire.

Comme dernier critère de contrainte excessive précisé à l'article 7, on retrouve le « niveau de communication requis » lors de la prestation de services, cette formulation apparaît conforme à la suggestion que la Commission formulait dans son mémoire sur le Projet de loi n° 94²⁶⁶, étant donné que la nature du service public demandé influence le niveau de communication requis entre le prestataire et l'utilisateur, et la nécessité de voir ou non le visage complet de ce dernier.

²⁶⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mars 2010), préc., note 10, p. 12-13.

²⁶⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mai 2010), préc., note 10, p. 18.

²⁶⁶ *Id.*

3.4 L'obligation d'accommodement raisonnable

Le préambule du projet de loi n° 60 affirme que ce dernier « établit un cadre d'analyse pour faciliter le traitement d'une demande d'accommodement pour des motifs religieux soumise aux organismes publics ». Le chapitre V du projet de loi prévoit ainsi diverses dispositions relatives au traitement de ce type précis de demande lorsqu'un accommodement est demandé à l'intérieur d'un organisme public. Dans la partie qui suit, nous analyserons ces articles à la lumière de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec. Au préalable, nous effectuerons toutefois un bref retour sur l'obligation d'accommodement raisonnable.

3.4.1 L'obligation d'accommodement raisonnable : une notion déjà bien définie et encadrée

La Commission indiquait récemment qu'il « n'existe pas de vide juridique en matière d'accommodement raisonnable »²⁶⁷. En effet, la notion est définie juridiquement depuis maintenant plusieurs décennies :

« [L'obligation d'accommodement] consiste à prendre des mesures raisonnables pour s'entendre avec le [demandeur], à moins que cela ne cause une contrainte excessive : en d'autres mots, il s'agit de prendre les mesures qui peuvent être raisonnables pour s'entendre sans que cela n'entrave indûment l'exploitation de l'entreprise de l'employeur et ne lui impose des frais excessifs. »²⁶⁸

Comme nous l'affirmions plus tôt, l'obligation d'accommodement raisonnable est le corollaire du droit à l'égalité : il s'agit d'une mesure de traitement différentiel permettant de corriger une situation de discrimination. Une demande d'accommodement peut être fondée sur l'un des treize motifs interdits de discrimination prévus à l'article 10 de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

Notons par ailleurs que la norme d'accommodement raisonnable est reconnue en droit international par la *Convention relative aux droits des personnes handicapées*. Celle-ci prévoit en effet le concept d'« aménagement raisonnable » qui comprend « les modifications et ajustements nécessaires et appropriés n'imposant pas de charge disproportionnée ou induue apportés, en fonction des besoins dans une situation donnée, pour assurer aux personnes

²⁶⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 12, p. 15.

²⁶⁸ *Ontario (Commission ontarienne des droits de la personne) c. Simpsons-Sears Ltd.*, préc., note 249, par. 23.

handicapées la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales »²⁶⁹. L'obligation d'accommodement ne saurait dans ce contexte être réduite au simple motif religion et il convient de tenir compte de l'impact que sa formalisation dans une loi peut avoir sur l'ensemble des motifs de discrimination prévus à la *Charte des droits et libertés de la personne*.

Rappelons que si l'obligation d'accommodement raisonnable tire son origine des relations de travail, elle est aujourd'hui invoquée dans une diversité de milieux, tels que les services, le logement, etc. En milieu de travail, des femmes enceintes et des personnes en situation de handicap ont, à titre d'exemple, pu bénéficier de conditions d'emploi adaptées à leur condition physique. Pareillement, c'est sur la base de cette obligation que les hôpitaux et les services de garde offrent des menus adaptés aux allergies ou aux prescriptions religieuses de leur clientèle. C'est également sur la base de l'accommodement que des aménagements à l'horaire de travail sont accordés aux employés afin qu'ils puissent souligner une fête religieuse qui est non prévue au calendrier civil²⁷⁰.

Comme la Commission l'a déjà affirmé, l'obligation d'accommodement raisonnable favorise l'intégration²⁷¹ des minorités dans les divers secteurs, car elle tient compte du fait que « [...] des normes peu sensibles aux particularismes peuvent avoir un effet d'exclusion sur les membres de certains groupes et compromettre ainsi leurs chances d'intégration à l'ensemble de la société »²⁷². On décrirait toutefois à tort l'obligation d'accommodement raisonnable, si on présentait la mesure comme une ouverture à tout type de demande, sans considération, ni pour le contexte dans lequel la mesure s'inscrit ni pour ses impacts. Au contraire, selon une formule

²⁶⁹ *Convention relative aux droits des personnes handicapées*, 13 décembre 2006, [2010] R.T. Can. n° 8, art. 2.

²⁷⁰ *Commission scolaire régionale de Chambly c. Bergevin*, préc., note 208, par. 18.

²⁷¹ Concernant spécifiquement la question de l'intégration, certains soulèvent aujourd'hui l'idée selon laquelle une attitude intransigeante qui refuserait toute demande d'accommodement ne rendrait pas plus attrayante la volonté de créer des institutions séparées, comme quoi l'absence d'accommodement pourrait être source de fragmentation sociale. Voir à cet égard Julius GREY, « L'accommodement raisonnable : multiculturalisme et vision républicaine », dans M. JÉZÉQUEL (dir.), préc., note 140.

²⁷² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (juin 2008), préc., note 10, p. 35; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (février 2005), préc., note 10, p. 10.

consacrée, l'accommodement doit demeurer raisonnable²⁷³. Il est en effet balisé par la notion de contrainte excessive qui peut limiter la possibilité d'accorder un accommodement²⁷⁴.

Une personne victime d'une situation de discrimination peut formuler une demande d'accommodement raisonnable²⁷⁵. Cette demande d'accommodement appelle en contrepartie les obligations du décideur qui doit rechercher tous les moyens raisonnables à sa disposition pour trouver une solution qui réponde autant que possible à la demande initiale. Si le fardeau d'accommodement revient d'abord au décideur – gestionnaire ou fournisseur de services –, le demandeur doit également agir de bonne foi et collaborer à la recherche de solutions. Dans certains cas, le syndicat devra par exemple assouplir l'application de certaines dispositions de la convention collective²⁷⁶.

Le décideur a une obligation de moyen et non une obligation de résultat, c'est-à-dire qu'il est tenu d'accommoder, à moins que les solutions possibles se traduiraient par 1) des coûts prohibitifs²⁷⁷, 2) une entrave importante au bon fonctionnement de l'organisation ou 3) une atteinte réelle au droit d'autrui²⁷⁸. Ces facteurs ne sont toutefois pas exhaustifs²⁷⁹ puisque des particularités liées au contexte peuvent appeler des critères particuliers de contrainte excessive. Au final, la solution retenue ne correspondra pas nécessairement en tout point à la demande initiale²⁸⁰. Cela dit, les facteurs de contrainte excessive doivent toujours être appliqués avec souplesse et discernement. De la même manière, la Commission rappelait dernièrement certaines précautions importantes qui doivent être prises en compte durant le traitement d'une demande d'accommodement :

« [Ces critères] ne devraient jamais servir de prétextes à ne pas accommoder. Dans le même sens, une simple contrainte ou un désagrément ne suffit pas pour limiter l'accommodement. Il en va de même des perceptions ou craintes non fondées. La peur

²⁷³ *Ontario (Commission ontarienne des droits de la personne) c. Simpsons-Sears*, préc., note 249, par. 22.

²⁷⁴ P. BOSSET, préc., note 140, p. 21.

²⁷⁵ *Ontario (Commission ontarienne des droits de la personne) c. Simpsons-Sears*, préc., note 249.

²⁷⁶ *Central Okanagan School District No. 23 c. Renaud*, préc., note 252.

²⁷⁷ *Conseil des Canadiens avec déficiences c. Vial Rail Canada Inc.*, [2007] 1 R.C.S. 650.

²⁷⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (février 2005), préc., note 10.

²⁷⁹ *Central Alberta Dairy Pool c. Alberta (Human Rights Commission)*, préc., note 261, par. 62.

²⁸⁰ *Syndicat des fonctionnaires municipaux de Montréal (SCFP) c. Montréal (Ville de)*, D.T.E. 207T-30 (T.A.).

de créer un précédent et les préférences présumées de la clientèle ne sont pas considérées comme des inconvénients suffisants pour ne pas accommoder. »²⁸¹

En matière d'accommodement, il faut éviter les applications unilatérales, les solutions toutes faites ainsi que les automatismes : « [c]e qui constitue des mesures raisonnables est une question de fait qui variera selon les circonstances de l'affaire »²⁸². La formalisation de l'accommodement proposée par le projet de loi n° 60, en accordant trop d'importance aux limites, risque d'opérer une rupture avec l'approche individuelle et contextuelle qui a été développée par les tribunaux depuis plusieurs décennies et qui est appliquée au quotidien par quantité d'organisations.

Dans cette perspective, « comment accommoder » devient un aspect particulièrement important dont on doit tenir compte dans la présentation de cette obligation légale et de ses balises. Sans suffisamment prendre en compte le savoir-faire qu'il est nécessaire de mettre en œuvre dans le processus de prise de décision, on risque en définitive d'arriver à des résultats mal avisés, soit parce qu'ils seront contraires au droit à l'égalité garanti par la *Charte des droits et libertés de la personne*, soit parce qu'ils seront difficilement applicables :

« [...] il existe souvent plus d'une solution et toutes n'ont pas le même impact [...] De plus, une demande qui soulève peu de questions complexes au plan théorique ou juridique peut dégénérer en un conflit majeur si elle est mal gérée. »²⁸³

À cet égard, la formation du personnel rattachée aux politiques relatives à l'accommodement raisonnable doit notamment être soulevée et nous l'aborderons d'une manière plus spécifique dans la quatrième partie de ce mémoire.

3.4.2 La formalisation de la notion et des balises proposées

A L'article 15

L'article 15 du projet de loi n° 60 précise le cadre auquel les gestionnaires des organismes publics devront se référer durant le traitement d'une demande d'accommodement fondée sur le motif religion.

²⁸¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 12, p. 16.

²⁸² *Central Okanagan School District No. 23 c. Renaud*, préc., note 252, par. 19.

²⁸³ Marie McANDREW, « Une réflexion sur la formation des intervenants » dans M. McANDREW, M. MILOT, J.-S. IMBEAULT et P. EID (dir.), préc., note 156, p. 145.

15. Un organisme public doit, lorsqu'une demande d'accommodement pour des motifs religieux lui est soumise, s'assurer :

1° qu'il s'agit d'une demande d'accommodement résultant de l'application de l'article 10 de la Charte des droits et libertés de la personne (chapitre C-12);

2° que l'accommodement demandé respecte le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes;

3° que l'accommodement est raisonnable, c'est-à-dire qu'il ne lui impose pas une contrainte excessive, eu égard entre autres au respect des droits d'autrui, à la santé ou à la sécurité des personnes, à ses effets sur le bon fonctionnement de l'organisme ainsi qu'aux coûts qui s'y rattachent;

4° que l'accommodement demandé ne compromet pas la séparation des religions et de l'État ainsi que la neutralité religieuse et le caractère laïque de celui-ci.

La Commission tient d'abord à réitérer un questionnement exprimé par le passé quant à l'établissement d'une marche à suivre pour le traitement des demandes d'accommodement fondées sur le motif religion qui serait distincte de celle qui est établie pour l'ensemble des motifs de discrimination interdits. C'est à ce titre que la Commission critiquait plus récemment l'usage de la notion d'« accommodement religieux » présente dans le document d'orientations gouvernementales²⁸⁴, car cette expression :

« [...] favorise la perception selon laquelle l'exercice de la liberté de religion nécessiterait des balises supplémentaires parce qu'elle comporterait une menace intrinsèque aux autres droits. Comprendre ainsi la notion d'accommodement raisonnable revient à nier l'importance qui doit être accordée à la justification des motifs invoqués pour refuser un accommodement. »²⁸⁵

La formalisation prévue à l'article 15 du projet de loi n° 60 est au même effet, car elle s'éloigne de l'état du droit en matière d'accommodement. Selon le cadre bien établi dont nous venons de rappeler les grandes lignes, la demande d'accommodement doit être fondée sur l'un des treize motifs interdits de discrimination. Définir un régime particulier de balises spécifiquement pour les demandes qui reposeraient sur le motif religion comporte plusieurs écueils. Cela risque notamment de diminuer la portée des protections garanties eu égard aux treize motifs interdits de discrimination, sans compter que cela pourrait paver la voie à des applications contraires aux interprétations en vigueur. Est-ce qu'un décideur devant répondre à une demande d'accommodement ne pourrait pas être amené à penser, à tort, que son obligation d'accommodement raisonnable est strictement circonscrite au seul motif religion?

²⁸⁴ GOUVERNEMENT DU QUEBEC, préc., note 13, p. 5.

²⁸⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 12, p. 18.

Toute demande d'accommodement doit être traitée en fonction des balises établies et largement confirmées dans le cadre de l'interprétation de l'article 10 de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Ces balises seraient d'ailleurs précisées en vertu de l'article 20.2 que l'article 42 du projet de loi n° 60 prévoit introduire à la Charte québécoise²⁸⁶. La Commission est donc d'avis que les balises qui doivent guider l'application de l'obligation d'accommodement raisonnable fondée sur le motif religion ne devraient pas être différentes de celles prévues pour l'ensemble des motifs interdits de discrimination. L'avenue envisagée à cet égard par l'article 42 doit être rejetée. Les critères de la contrainte excessive doivent être les mêmes, indépendamment du motif interdit de discrimination sur lequel se fonde une demande d'accommodement raisonnable. Cela dit, il convient tout de même de s'attarder aux critères que précise l'article 15 du projet de loi quant à l'évaluation de la contrainte excessive dans le cadre du traitement d'une demande d'accommodement fondée spécifiquement sur le motif religion. Si le premier et le troisième paragraphes de cette disposition apparaissent plus conformes à l'état du droit en matière d'accommodement, le deuxième et le quatrième nous en éloignent cependant.

Le deuxième paragraphe de l'article 15 prévoit qu'un organisme public devra « s'assurer que l'accommodement respecte le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes ». Il convient ici de référer à l'analyse faite quant à l'ajout de la même balise en vertu de l'article 42 du projet de loi n° 60. Ainsi, tel que nous l'avons souligné dans le cadre de la partie 2.4.1 du présent mémoire, rappelons que le critère d'évaluation de la contrainte excessive que constitue le droit d'autrui²⁸⁷ englobe déjà le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes²⁸⁸ et qu'une demande d'accommodement dont l'effet porterait atteinte aux droits d'une ou de plusieurs femmes doit être refusée ». Le troisième paragraphe de l'article 15, conforme au droit, reconnaît d'ailleurs que le « respect des droits d'autrui, à la santé ou à la sécurité des personnes » constitue une contrainte excessive. La Commission s'interroge donc sur la pertinence de ce dédoublement, d'autant plus que cela risque d'avoir des impacts juridiques et sociaux importants quant à l'interprétation de la notion de contrainte excessive. Un tel ajout pourrait

²⁸⁶ Voir les recommandations que la Commission fait à ce sujet dans le cadre de la partie 2.4.2 du présent mémoire.

²⁸⁷ *Central Okanagan School District No. 23 c. Renaud*, préc., note 252; *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, préc., note 171.

²⁸⁸ Voir la partie 2.4.1 du présent mémoire.

notamment être compris comme une hiérarchisation des droits et, ainsi, venir restreindre la portée du droit à l'égalité. Cela pourrait également mener les décideurs à opposer l'obligation d'accommodement raisonnable à une lecture erronée du droit à l'égalité entre les femmes et les hommes et à refuser une demande d'accommodement sur la base de motifs non fondés ou sans avoir recherché une alternative qui aurait pu concilier l'exercice des deux catégories de droit en tension.

Plus encore, comme nous avons pu le voir dans la section 2.4.1 de ce mémoire, l'introduction de ce deuxième paragraphe nous éloigne de l'objectif d'égalité réelle que poursuit l'accommodement raisonnable. Au nom de l'égalité entre les femmes et les hommes, on risque en effet de réintroduire une conception formelle de l'égalité – soit un traitement identique indépendamment du contexte – qui, en définitive diminue la portée du droit à l'égalité, notamment pour les femmes. Ainsi, avec la formalisation proposée, on risquerait à nouveau d'ignorer et de perpétuer les effets d'exclusion que peuvent avoir auprès des femmes plusieurs normes et pratiques qui tirent leurs origines notamment des milieux d'emploi.

En ce qui a trait par ailleurs au quatrième paragraphe de l'article 15 du projet de loi n° 60, il prévoit « que l'accommodement demandé ne compromet pas la séparation des religions et de l'État ainsi que la neutralité religieuse et le caractère laïque de celui ». Dans le cadre de ce mémoire, la Commission a déjà eu l'occasion d'exprimer des craintes relativement aux impacts possibles de l'introduction de ces concepts comme balises à l'accommodement²⁸⁹, notamment eu égard aux protections garanties à la liberté de conscience et de religion et au droit à l'égalité. Comme nous l'indiquons plus tôt, l'obligation de neutralité religieuse de l'État et l'obligation d'accommodement raisonnable, par des moyens différents, peuvent être orientées vers la même finalité, soit celle de garantir l'égale liberté de conscience et de religion. En ce sens, l'obligation de neutralité ne saurait servir à limiter l'obligation d'accommodement. Autrement, ce serait faire subir un détournement de sens à la notion déjà bien définie de neutralité religieuse de l'État.

²⁸⁹ Voir section 2.4 où la Commission analyse l'article 42 du projet de loi n° 60.

Pour ces raisons, et comme l'avons présenté lors de l'analyse de l'article 42 du projet de loi n° 60, la Commission recommande de ne pas édicter les deuxième et quatrième paragraphes de l'article 15.

Recommandation 9 :

La Commission recommande que l'article 15 du projet de loi n° 60 soit amendé de façon à ce que ses deuxième et quatrième paragraphes ne soient pas édictés..

B L'article 16

L'article 16 du projet de loi n° 60 vise à encadrer les demandes de congés pour motifs religieux en provenance du personnel des organismes publics. Cette disposition énonce les éléments qu'« un organisme public doit plus spécifiquement considérer » lorsqu'un de ses employés formule une demande d'accommodement dans ce but. L'article 16 présente de manière plus détaillée le critère des « effets [de l'accommodement] sur le bon fonctionnement de l'organisme » et, dans une moindre mesure, celui « des coûts qui s'y rattachent », tel que le prévoit déjà le troisième paragraphe de l'article 15. Ainsi, cette disposition se lit comme suit :

« 16. Lorsqu'une demande d'accommodement pour des motifs religieux implique une absence du travail, l'organisme public doit plus spécifiquement considérer :

1° la fréquence et la durée des absences pour de tels motifs;

2° la taille et l'unité administrative à laquelle appartient la personne qui fait la demande et la capacité d'adaptation de cette unité ainsi que l'interchangeabilité des effectifs de l'organisme;

3° les conséquences des absences sur l'exécution du travail de la personne faisant la demande et sur celle des autres membres du personnel de même que sur l'organisation des services;

4° la contrepartie possible, notamment la modification de l'horaire de travail, l'accumulation ou l'utilisation d'une banque d'heures ou de jours de congé ou l'engagement à reprendre les heures non travaillées;

5° l'équité au regard des conditions de travail des autres membres du personnel notamment en ce qui a trait au nombre de congés payés et à l'établissement des horaires de travail. »

Les trois premiers paragraphes de l'article 16 apparaissent conformes aux balises établies par les tribunaux concernant la « raisonnable » d'un accommodement qui implique en une

absence ou une modification de l'horaire de travail²⁹⁰, et ce, que celui-ci soit fondé sur des motifs religieux ou sur un tout autre motif interdit de discrimination²⁹¹.

Le quatrième paragraphe de l'article 16 aborde toutefois le traitement de la demande d'accommodement, non pas sous l'angle typique de l'évaluation des critères de contrainte excessive, mais plutôt dans l'optique de solutions possibles. Sont alors envisagées les solutions suivantes : « la modification de l'horaire de travail, l'accumulation ou l'utilisation d'une banque d'heures ou de jours de congé ou l'engagement à reprendre les heures non travaillées ». De l'avis de la Commission, ces solutions sont conformes à l'état du droit en matière d'accommodement. La solution trouvée doit en effet constituer un compromis raisonnable pour les diverses parties impliquées dans la recherche d'un accommodement. Le demandeur peut en ce sens être appelé à en assumer une part de responsabilité²⁹².

La Commission estime cependant pertinent de rappeler ici que selon une règle établie²⁹³, l'accommodement est une obligation juridique qui revient d'abord au décideur, c'est-à-dire à l'employeur, au fournisseur de service ou au gestionnaire. Celui-ci ne peut se décharger de son fardeau d'accommodement en le déléguant au demandeur. Ainsi, rattacher une « contrepartie possible » aux solutions trouvées, comme le prévoit au quatrième paragraphe de l'article 16, ne doit pas avoir pour effet de modifier le sens de l'accommodement qui, rappelons-le, vise à corriger une situation de discrimination. En d'autres mots, obtenir un accommodement ne signifie pas qu'on se voit accorder un privilège auquel on doit répondre en retour par une quelconque forme de rétribution.

²⁹⁰ *Central Alberta Dairy Pool c. Alberta (Human Rights Commission)*, préc., note 261; *Commission scolaire régionale de Chambly c. Bergevin*, préc., note 208. Voir également : Christian BRUNELLE, *Discrimination et obligation d'accommodement en milieu de travail syndiqué*, Éditions Yvon Blais, 2001, p. 248 et suiv.

²⁹¹ Des motifs interdits de discrimination pourtant distincts peuvent appeler des considérations analogues lors du traitement d'une demande d'accommodement raisonnable. Dans le jugement *Central Alberta Dairy Pool c. Alberta (Human Rights Commission)*, *Id.*, la Cour, analysant le traitement prévu aux urgences et aux congés motivés sur la base d'une maladie, affirme « [que si] l'employeur pouvait faire face à la maladie ou aux vacances d'un employé le lundi, il pouvait sûrement composer avec l'absence isolée d'un employé pour cause d'obligation religieuse » par. 63.

²⁹² *Central Okanagan School District No. 23 c. Renaud*, préc., note 252; *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, préc., note 171.

²⁹³ *Ontario (Commission ontarienne des droits de la personne) c. Simpsons-Sears*, préc., note 249, par. 23.

Dans les faits, la « contrepartie » assumée par le demandeur d'accommodement devra donc toujours être analysée au cas par cas, en lien avec le contexte précis de la demande, et demeurée de l'ordre du raisonnable. Il faut ainsi éviter les solutions qui s'apparenteraient à des automatismes et qui en plus attribueraient au bénéficiaire de l'accommodement des charges qui viendraient dénaturer l'obligation légale. Sans compter que dans certains secteurs d'activités l'« engagement à reprendre les heures non travaillées », pour ne prendre que cet exemple, ne sera pas toujours possible. À cet égard, pensons aux établissements d'enseignement qui sont strictement encadrés par un calendrier scolaire en vertu des normes législatives, réglementaires et collectives qui s'appliquent à l'école.

Le cinquième et dernier paragraphe de l'article 16 prévoit quant à lui que l'organisme doit s'assurer que l'accommodement pour motifs religieux respecte et ne compromet pas « l'équité au regard des conditions de travail des autres membres du personnel notamment en ce qui a trait au nombre de congés payés et à l'établissement des horaires de travail ».

Dans un premier temps, il faut rappeler que l'idéal d'équité, dans le contexte des droits et libertés, doit avant tout répondre aux objectifs d'une égalité réelle :

« Pour qu'il y ait égalité et équité véritables en milieu de travail, quelles que soient les croyances religieuses des employés, il va de soi que l'employeur doit être tenu de prendre des mesures raisonnables pour s'entendre avec les employés lésés par les règles en matière d'emploi. Cela est essentiel à la réalisation de l'objet des lois en matière de droits de la personne. Toute mesure moindre frustrer l'objet de ces lois et en fait des textes creux de peu de valeur dans le milieu de travail. »²⁹⁴

Il arrive par contre que la notion d'équité soit mise de l'avant comme un moyen de défense qui permettrait de se décharger de l'obligation d'accommodement. Appliquée aux balises de l'accommodement, l'idée d'équité peut créer de la confusion ainsi que des attentes déraisonnables. La justification fondée sur le principe d'équité peut alors signifier un appel à un traitement identique, sans considération pour les effets discriminatoires causés par des règles en apparence neutres²⁹⁵. Ainsi, le simple fait qu'un jour de congé soit accordé à un collègue sera jugé par d'autres comme inéquitable, alors qu'on retrouve une situation de discrimination à

²⁹⁴ *Commission scolaire régionale de Chambly c. Bergevin*, préc., note 208, par. 26.

²⁹⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'accommodement des étudiants en situation de handicap dans les établissements d'enseignement collégial*, 2012, [En ligne], http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/accommodement_handicap_collegial.pdf, p. 52.

la base de l'accommodement : celui-ci est demandé pour participer à une fête religieuse non prévue au calendrier civile²⁹⁶.

En ce sens, la Commission affirmait récemment :

« [que] la notion d'équité est vague et peut laisser place à plusieurs interprétations selon le contexte d'application. En droit, elle est définie comme suit : « Justice fondée sur l'égalité et qui consiste à attribuer à chacun ce à quoi il a droit selon la justice naturelle. »²⁹⁷

La notion d'équité n'est donc pas suffisante en soi pour limiter la possibilité d'un accommodement, tel que le suggère le cinquième paragraphe de l'article 16.

Par ailleurs, l'atteinte subie par les autres membres du personnel doit être démontrée objectivement, et non seulement alléguée²⁹⁸. Dans le même sens, comme le rappelle Pierre Bosset, « [s]'agissant des droits des autres employés, il faut établir une atteinte "réelle" et "importante" à ces droits, plutôt qu'une atteinte anodine »²⁹⁹. La nature et l'étendue des effets doivent donc être prises en compte avant d'apporter certaines limitations au droit à l'égalité. Une simple contrainte n'est pas suffisante pour restreindre l'accommodement raisonnable. Pour ce faire, comme nous l'avons vu à plusieurs reprises, la contrainte doit plutôt être excessive. On ne peut opposer un simple dérangement ou un irritant mineur pour limiter l'exercice du droit à l'égalité, au risque de lui faire perdre toute sa substance.

À titre d'exemple, appelés à pondérer une demande d'accommodement raisonnable en fonction de l'impact de celle-ci sur les autres employés, les tribunaux ont notamment soulevé la question du « moral des employés ». Malgré les distinctions qui s'imposent, il est par ailleurs intéressant de constater qu'ils ont alors appliqué ce facteur avec prudence. La Cour suprême explique ce qui suit :

« Il faut tenir compte de l'opposition des employés qui résulte de craintes légitimes que leurs droits soient lésés. Par contre, les oppositions fondées sur des attitudes

²⁹⁶ *Commission scolaire régionale de Chambly c. Bergevin*, préc., note 208.

²⁹⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 295, p. 51.

²⁹⁸ *Central Alberta Dairy Pool c. Alberta (Human Rights Commission)*, préc., note 261, p. 528 cité dans *Central Okanagan School District No. 23 c. Renaud*, préc., note 252, par. 20; *Chiasson et Commission des droits de la personne du Québec c. Centre d'accueil Villa Plaisance*, préc., note 72.

²⁹⁹ P. BOSSET, préc., note 140, p. 24 [Référence omise].

incompatibles avec les droits de la personne ne sont pas pertinentes. [...] L'opinion contraire permettrait effectivement à l'employeur de renoncer à l'application des lois sur les droits de la personne à la condition que les employés soient d'accord avec lui. »³⁰⁰

La Commission estime qu'un raisonnement similaire vaut pour la notion d'équité présentée au cinquième paragraphe de l'article 16 du projet de loi n° 60. Ainsi, cette notion ne peut permettre à l'employeur de renoncer à son obligation d'accommodement raisonnable.

Pour l'ensemble de ces considérations, la Commission recommande de ne pas édicter le cinquième paragraphe de l'article 16.

Recommandation 10 :

La Commission recommande que le cinquième paragraphe de l'article 16 du projet de loi n° 60 ne soit pas édicté.

C L'article 17

L'article 17 du projet de loi n° 60 s'adresse spécifiquement aux établissements d'enseignement établis par une commission scolaire. Ces balises propres à l'école publique sont présentées afin d'orienter le traitement d'une demande d'accommodement raisonnable fondée sur le motif religion qui serait présentée par la clientèle, soit les parents ou les élèves. Cet article se lit comme suit :

« 17. Lorsqu'une demande d'accommodement pour des motifs religieux concerne un élève qui fréquente un établissement d'enseignement établi par une commission scolaire, cette dernière doit tenir compte des objectifs poursuivis par la Loi sur l'instruction publique (chapitre I-13.3) afin que, notamment, cette demande respecte et ne compromette pas :

1° l'obligation de fréquentation scolaire;

2° les régimes pédagogiques établis par le gouvernement;

3° le projet éducatif de l'école;

4° la mission de l'école qui est d'instruire, de socialiser et de qualifier les élèves, dans le respect du principe de l'égalité des chances, tout en les rendant aptes à entreprendre et à réussir un parcours scolaire;

5° la capacité de l'établissement de dispenser aux élèves les services éducatifs prévus par la loi. »

³⁰⁰ *Central Okanagan School District No. 23 c. Renaud, préc., note 252, par. 30.*

La Commission reconnaît la pertinence de préciser les critères qui s'appliquent dans le milieu scolaire. Certaines des balises prévues à chacun des paragraphes de l'article 17 ne sont toutefois pas du même ordre et n'ont donc pas la même portée lorsque vient le temps d'évaluer la contrainte excessive. Il convient ainsi de les analyser plus en détail.

Le premier paragraphe de l'article 17 prévoit l'obligation de fréquentation scolaire. L'article 14 de la *Loi sur l'instruction publique* énonce cette obligation comme suit :

« 14. Tout enfant qui est résident du Québec doit fréquenter une école à compter du premier jour du calendrier scolaire de l'année scolaire suivant celle où il a atteint l'âge de 6 ans jusqu'au dernier jour du calendrier scolaire de l'année scolaire au cours de laquelle il atteint l'âge de 16 ans ou au terme de laquelle il obtient un diplôme décerné par le ministre, selon la première éventualité. »³⁰¹

Certaines dispenses sont par la suite prévues à l'article 15 de la *Loi sur l'instruction publique*, dont les raisons médicales, le handicap physique ou mental, l'enseignement à la maison, l'enseignement privé, etc. Cet article ne prévoit pas nommément les demandes d'absence qui pourraient reposer sur des motifs religieux. Cela dit, la question de l'accommodement raisonnable et son impact sur la fréquentation scolaire peut se poser lors d'une fête religieuse non prévue au calendrier scolaire. Ces demandes d'absences devraient être autorisées, à moins qu'elles n'entraînent un problème réel du point de vue de l'assiduité, auquel cas, l'article 18 de la *Loi sur l'instruction publique* énonce des pouvoirs dont les établissements d'enseignement disposent pour intervenir. En ce sens, le critère de la fréquentation scolaire repris au premier paragraphe de l'article 17 du projet de loi n° 60 ne peut pas être appliqué de manière absolue. Conformément à la *Charte des droits et libertés de la personne*, les acteurs du milieu scolaire doivent y assortir la possibilité d'un accommodement.

Il en va de même des régimes pédagogiques établis par le gouvernement³⁰² auquel réfère le deuxième paragraphe de l'article 17. En effet, dans le cas où un accommodement contreviendrait à l'application du régime pédagogique, l'école doit d'abord se demander si elle dispose d'une marge de manœuvre pour assouplir sa pratique. Comme le suggère justement un module de formation du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport à l'intention des

³⁰¹ *Loi sur l'instruction publique*, L.R.Q., c. I-13.3, art. 14.

³⁰² *Régime pédagogique de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire*, R.L.R.Q. c. I-13.3, r. 8.

gestionnaires du milieu scolaire, il faudra donc « décider si l'adaptation ou l'exemption partielle d'une activité pédagogique, consentie à certains élèves, touche à un élément central et nécessaire à l'atteinte de la mission de l'école (instruire, socialiser, qualifier) ou à un aspect marginal »³⁰³. Seule une demande d'accommodement qui compromettrait l'atteinte d'un objectif central et nécessaire de la mission de l'école, entre autres définie par le Régime pédagogique, devrait donc être refusée.

En ce qui concerne le troisième paragraphe de l'article 17, l'accommodement doit « respecter et ne pas compromettre » le projet éducatif de l'école. Celui-ci est défini à l'article 37 de la *Loi sur l'instruction publique*. Les deux premiers alinéas de cet article se lisent comme suit :

« 37. Le projet éducatif de l'école contient les orientations propres à l'école et les objectifs pour améliorer la réussite des élèves. Il peut inclure des actions pour valoriser ces orientations et les intégrer dans la vie de l'école.

Ces orientations et ces objectifs visent l'application, l'adaptation et l'enrichissement du cadre national défini par la loi, le régime pédagogique et les programmes d'études établis par le ministre [...]. »

Le troisième alinéa de cet article précise en outre que le projet éducatif « doit respecter la liberté de conscience et de religion des élèves, des parents et des membres du personnel de l'école ». Le projet éducatif, tel que défini par la loi, n'est donc pas conçu comme une limite intrinsèque de l'obligation d'accommodement raisonnable. Il doit plutôt être compris et appliqué dans l'esprit qui anime le concept de neutralité religieuse de l'État, soit d'une manière qui respecte la liberté de conscience et de religion des élèves. En ce sens, comme l'a déjà affirmé la Commission, « la mission et les responsabilités de l'institution publique peuvent selon le cas et les circonstances, tout autant servir à renforcer l'étendue de l'obligation d'accommoder qu'à limiter son application »³⁰⁴.

Le quatrième paragraphe de l'article 17 du projet de loi prévoit quant à lui quel'accommodement « doit respecter et ne pas compromettre » la triple mission de l'école, soit celle d'instruire, de qualifier et de socialiser les élèves « dans le respect du principe de l'égalité des chances, tout en les rendant aptes à entreprendre et à réussir un parcours scolaire ». Ce quatrième

³⁰³ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *La prise en compte de la diversité culturelle et religieuse en milieu scolaire : de la théorie à la pratique. Module de formation à l'intention des gestionnaires*, (1994) 2008, [En ligne]. http://www.chereum.umontreal.ca/publications_pdf/Module%20de%20formation_FINAL.pdf, p. 17.

³⁰⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mars 2008), p. 66.

paragraphe reprend en partie le contenu de l'article 36 de la *Loi sur l'instruction publique* qui définit le rôle et la mission de l'école :

« 36. L'école est un établissement d'enseignement destiné à dispenser aux personnes visées à l'article 1 les services éducatifs prévus par la présente loi et le régime pédagogique établi par le gouvernement en vertu de l'article 447 et à collaborer au développement social et culturel de la communauté. Elle doit, notamment, faciliter le cheminement spirituel de l'élève afin de favoriser son épanouissement.

Elle a pour mission, dans le respect du principe de l'égalité des chances, d'instruire, de socialiser et de qualifier les élèves, tout en les rendant aptes à entreprendre et à réussir un parcours scolaire.

Elle réalise cette mission dans le cadre d'un projet éducatif mis en œuvre par un plan de réussite. »

Comme on peut le constater à la lecture de cet article, on retrouve une préoccupation du législateur relative à la prise en compte du « cheminement spirituel de l'élève », et ce, dans l'objectif de « favoriser son épanouissement ». Il convient d'en tenir compte dans le cadre de la mise en œuvre par les acteurs scolaires de la triple mission d'instruire, de qualifier et de socialiser prévue au quatrième paragraphe de l'article 17.

La fonction de socialisation de l'école a d'ailleurs été abordée à plusieurs reprises par les tribunaux³⁰⁵. À cet égard, les écoles ont notamment un devoir d'inculquer la valeur de tolérance religieuse qui est à la base de notre système démocratique³⁰⁶. À travers la vie scolaire, les élèves sont donc appelés à côtoyer la diversité. Dans ce contexte, ils sont exposés à une certaine « dissonance cognitive »³⁰⁷. Ainsi, le programme scolaire leur présentera de manière neutre des formes religieuses et séculières variées. Dans le même sens, des manuels scolaires présentent par exemple l'homoparentalité, ce à quoi les élèves peuvent avoir été jusque-là peu conscients et peu habitués. Plus encore, les autres élèves et leurs enseignants sont porteurs de cette diversité. Le fait de placer les élèves devant des réalités autres que celles observées dans le cercle familial constitue un objectif incontournable que doit poursuivre l'école dans le cadre de sa mission qui, nécessairement, s'insère plus largement dans une société pluraliste et

³⁰⁵ Voir notamment : *Ross c. Conseil scolaire du district n° 15 du Nouveau-Brunswick*, préc., note 169, par. 42; *R. c. M. (M.R.)*, préc., note 263, par. 3; *Université Trinity Western c. College of Teachers*, préc., note 169, par. 13; *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, préc., note 171, par. 78-79.

³⁰⁶ *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, *Id.*, par. 76.

³⁰⁷ *Chamberlain c. Surrey School District No. 36*, préc., note 157, par. 65-66; *S.L. c. Commission scolaire des Chênes*, préc., note 162, par. 39.

inclusive. Ces éléments apportent un éclairage important au sujet du degré d'ouverture et de prise en compte auquel sont tenus les établissements d'enseignement par rapport à la diversité religieuse, notamment celle de leur clientèle. Et c'est en ce sens que devrait être appliqué l'article 17.

Enfin, le cinquième et dernier paragraphe de l'article 17 affirme que l'accommodement raisonnable fondé sur un motif religieux doit respecter et ne pas compromettre « la capacité de l'établissement de dispenser aux élèves les services éducatifs prévus par la loi ». Cet élément apparaît conforme à la *Charte des droits et libertés de la personne* dans la mesure où il indique qu'une demande ne doit pas se traduire en une contrainte excessive du point de vue de l'organisation des services, du bon fonctionnement de l'institution et du point de vue des coûts.

D L'article 18

Enfin, l'article 18 du projet de loi n° 60 interdirait de demander un accommodement raisonnable relativement aux dispositions des articles 3 à 6 du projet de loi ayant trait au devoir de neutralité religieuse des membres du personnel des organismes publics visés³⁰⁸, à l'obligation de réserve dans l'expression de leurs croyances religieuses qui leur serait imposée dans l'exercice de leurs fonctions³⁰⁹, à la restriction quant au port de signes religieux³¹⁰, de même qu'à l'obligation relative au visage découvert³¹¹.

Nous l'avons déjà souligné à maintes reprises dans le cadre du présent mémoire, l'obligation d'accommodement raisonnable, en tant que corollaire du droit à l'égalité garanti en vertu de l'article 10 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, a été largement établie et confirmée par le régime québécois des droits et libertés de la personne. Nous avons également rappelé que l'établissement d'un régime d'accommodement raisonnable relatif au motif religion qui s'éloignerait des prescriptions générales en la matière serait contraire à la *Charte québécoise*.

³⁰⁸ *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 encadrant les demandes d'accommodement* (présentation — 7 novembre 2013), préc., note 15, art. 3.

³⁰⁹ *Id.*, art. 4.

³¹⁰ *Id.*, art. 5.

³¹¹ *Id.*, art. 6.

En ce sens, une disposition qui écarterait d'emblée l'obligation d'accommodement raisonnable et rendrait celle-ci inapplicable dans certaines situations discriminatoires, comme le propose l'article 18 du projet de loi n° 60, constitue une atteinte claire au droit à l'égalité. Cette obligation juridique applicable en cas de discrimination, est d'ailleurs d'autant plus pertinente en l'espèce que plusieurs éléments des articles 3 à 6 du projet de loi risquent effectivement de provoquer de nombreuses atteintes non justifiées au droit à l'égalité.

Recommandation 11 :

La Commission recommande que l'article 18 du projet de loi n° 60 ne soit pas édicté.

3.5 Les exigences du recours à la clause dérogatoire

À moins d'une dérogation expresse du législateur, l'article 52 de la *Charte des droits et libertés de la personne* affirme la prépondérance des droits et libertés protégés par les articles 1 à 38, et ce, sur toute autre loi. Le même article 52 de la Charte reconnaît que le législateur ne peut déroger à ces articles par une disposition législative que s'il l'énonce explicitement. Sinon, elles devraient être déclarées invalides. Cette disposition se lit comme suit :

« 52. Aucune disposition d'une loi, même postérieure à la Charte, ne peut déroger aux articles 1 à 38, sauf dans la mesure prévue par ces articles, à moins que cette loi n'énonce expressément que cette disposition s'applique malgré la Charte. »

Le législateur a choisi de ne pas user de la clause dérogatoire prévue par cette disposition dans le cadre du projet de loi n° 60. Ainsi, les dispositions de la *Charte des droits et libertés de la personne*, incluant les articles 3 et 10 de celle-ci qui garantissent la liberté de religion et le droit à l'égalité réelle, ont préséance sur l'ensemble des dispositions du projet de loi n° 60.

Cette primauté de la *Charte des droits et libertés de la personne* « autorise le constat judiciaire d'inconstitutionnalité des lois et des règlements qui sont incompatibles avec les droits individuels énoncés par les articles 1 à 38 de la Charte »³¹². Ainsi, à défaut d'être justifiée en vertu de l'article 9.1 de la Charte, une règle de droit énoncée dans toute autre loi ou règlement « doit pouvoir être interprétée et appliquée de façon conforme à la Charte », sans quoi, elle

³¹² H. BRUN, G. TREMBLAY et E. BROUILLET, préc., note 122, p. 1031.

« doit être jugée inconstitutionnelle, et donc invalidée, en tout ou en partie, ou encore complétée ou corrigée »³¹³. C'est pourquoi la Commission a jugé nécessaire de rappeler que les articles 1, 3, 4, 6, 7, 15 et 17 du projet de loi n° 60 devraient être interprétés de façon compatible avec la *Charte des droits et libertés de la personne*. C'est également pourquoi la Commission recommande de ne pas édicter ou de modifier les articles 5, 10, 14, 16, 18 et 36 du projet de loi en raison de leur caractère discriminatoire.

À ce chapitre, l'article 13 du projet de loi n° 60 ne saurait non plus trouver application eu égard aux éléments jugés discriminatoires des articles 3 à 6 du projet de loi. Cet article prévoit en effet que « les dispositions des articles 3 à 6 [seraient] réputées faire partie intégrante des conditions de travail des personnes à qui elles s'appliquent » et qu'« une stipulation contraire à l'une de ces dispositions [serait] sans effet ». Rappelons toutefois que la *Charte des droits et libertés de la personne* prévoit justement que « nul ne peut, dans un acte juridique, stipuler une clause comportant discrimination » et qu'« une telle clause est sans effet »³¹⁴. La Commission recommande donc de ne pas édicter l'article 13 du projet de loi n° 60.

Recommandation 12 :

La Commission recommande que l'article 13 du projet de loi n° 60 ne soit pas édicté.

Cela dit, il convient de le rappeler³¹⁵, si le législateur décidait de déroger expressément à la *Charte des droits et libertés de la personne*, il s'agit d'un « geste grave qui ne doit être entrepris qu'avec la plus grande circonspection »³¹⁶. S'inspirant des instruments internationaux relatifs

³¹³ *Id.*

³¹⁴ *Charte des droits et libertés de la personne*, préc., note 1, art. 13.

³¹⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi n° 28, Loi instituant le nouveau Code de procédure civile*, septembre 2013, [En ligne].
http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/memoire_PL28_code_procedure_civile.pdf, p. 7 et suiv.; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 12, p. 14.

³¹⁶ *Id.*, p. 7; voir également : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (juin 2005), préc., note 10, p. 7; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de l'éducation de l'Assemblée nationale sur la place de la religion à l'école*, (Cat. 2.412.89.1), 10 septembre 1999, p. 6; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Avis sur la Loi assurant la reprise des services dans les collèges et les écoles du secteur public*, (Cat. 2.412.49), 3 mars 1983, p. 2.

aux droits de la personne, la Commission a précisé que « seules des circonstances exceptionnelles peuvent justifier une disposition dérogatoire et que celle-ci doit toujours se limiter à la stricte mesure exigée par une situation »³¹⁷. À ce chapitre, la Commission soulignait notamment que l'une des finalités importantes du recours à une disposition dérogatoire permet de viser à protéger d'autres droits ou libertés reconnus³¹⁸, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce. Il importe de ne pas banaliser les exigences de fond et de forme qui doivent être prises en compte dans le cadre du recours à la clause dérogatoire de même que les difficultés associées à une telle démarche. Soulignons par ailleurs que si le législateur dérogeait expressément à la Charte québécoise des droits et libertés, la Commission est d'avis que les mesures proposées seraient néanmoins contraires à la *Charte canadienne des droits et libertés*³¹⁹, à moins de recourir à la clause dérogatoire qui y est inscrite.

4 LES POLITIQUES DE MISES EN ŒUVRE : LES IMPACTS APPRÉHENDÉS

Le chapitre VI du projet de loi n° 60 regroupe les articles qui concernent plus particulièrement les politiques de mise en œuvre des prescriptions du projet de loi dans les organismes publics. Le chapitre VII fait de même, mais pour le secteur des services de garde à l'enfance. Nous procéderons à la présentation des articles compris dans ces chapitres. Parallèlement, nous analyserons leurs impacts possibles d'une prolifération des politiques de mise en œuvre sur l'exercice concret des droits et libertés.

L'article 19 du projet de loi n° 60 prévoit une obligation générale pour tous les organismes publics soumis à cette loi de produire une telle politique :

« 19. Un organisme public doit adopter une politique de mise en œuvre des prescriptions de la présente Charte s'harmonisant avec sa mission et ses caractéristiques propres. La politique tient notamment compte des obligations qui lui sont imposées par cette Charte ainsi que par les dispositions législatives particulières relatives aux besoins spirituels de sa clientèle. »

Comme la Commission a pu le démontrer à travers l'analyse des dispositions du projet de loi n° 60, ce dernier comporte de nombreux écueils, tant en ce qui concerne les modifications

³¹⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 315.

³¹⁸ *Id.*

³¹⁹ *Charte canadienne des droits et libertés*, préc., note 81.

envisagées à la *Charte des droits et libertés de la personne* que celles visant l'introduction d'une *Charte de la laïcité*. Dans cette perspective, la Commission considère que l'objectif général mis de l'avant à l'article 19 entre directement en contradiction avec les principaux objectifs annoncés dans le document orientations gouvernementales.

Des politiques arrimées à l'état du droit en matière de droits et libertés de la personne peuvent favoriser une gestion inclusive des milieux de travail et y garantir des applications uniformes. Les politiques de mise en œuvre prévues au projet de loi n° 60 risquent toutefois d'avoir l'effet contraire, étant donné les nombreuses atteintes aux droits et libertés qu'entraîneront nécessairement ses dispositions.

De plus, la Commission considère que le foisonnement d'interprétations divergentes, créées par ces dispositions ne permettra ni de « préciser les règles devant guider l'aménagement de la diversité religieuse au sein de ses institutions »³²⁰, ni de « clarifier »³²¹ la question des « accommodements religieux », ni « [d'] aider les institutions, les organismes et les employeurs publics et privés à traiter ces demandes »³²², ni de fournir « un cadre et des balises pour les tribunaux, les gestionnaires, le personnel de l'État et le public »³²³, ni de faire en sorte que « la prévisibilité des réponses aux demandes d'accommodement [soit] accrue et les risques de dérapages, minimisés »³²⁴, ni de « faciliter la mise en œuvre et d'uniformiser les pratiques dans les réseaux »³²⁵. La Commission estime plutôt que les politiques de mise en œuvre auront l'effet inverse.

4.1 Les obligations à inscrire dans le cadre des politiques

Ainsi, peut-on lire à l'article 20 du projet de loi n° 60 que les éléments prescrits par celui-ci devront se retrouver dans les différentes politiques, eu égard aux exigences imparties au personnel de l'État :

³²⁰ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 13, p. 3.

³²¹ *Id.*, p. 3.

³²² *Id.*, p. 13.

³²³ *Id.*

³²⁴ *Id.*, p. 20.

³²⁵ *Id.*

« 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. »

Le chapitre VII du projet de loi présente d'ailleurs des dispositions similaires, mais qui s'appliqueront au domaine des services de garde à l'enfance, soit le personnel des services de garde en milieu familial, des centres de la petite enfance, des garderies subventionnées et des bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial, tandis que d'autres dispositions concernent plus particulièrement la clientèle de ces services. L'article 29 prévoit ceci :

« 29. Le ministre responsable de l'application de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance doit élaborer, en collaboration avec le ministre responsable de l'application de la présente Charte, une politique de mise en œuvre des prescriptions du premier alinéa de l'article 27 et de l'article 28, laquelle est applicable aux organismes qui y sont visés. La politique doit notamment préciser les éléments prévus aux articles 20 à 22. Elle doit également prévoir la mise en œuvre des prescriptions du deuxième alinéa de l'article 27 applicables aux personnes qui y sont visées.

Cette politique tient compte des objectifs poursuivis par la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance. »

Tant les organismes soumis à l'article 20 que ceux soumis à l'article 29 devraient donc inscrire dans leur politique les obligations encadrant leur personnel : obligation de neutralité, devoir de réserve, interdiction de porter un signe religieux ostensible et obligation d'avoir le visage à découvert. Ces politiques de mise en œuvre devraient aussi inclure :

- un processus d'application des mesures disciplinaires lors d'un manquement aux obligations précédemment énoncées, et ce, conformément à la règle énoncée à l'article 14 du projet de loi n° 60³²⁶;
- et les règles générales de l'accommodement qui sont édictées aux articles 15 à 18 du projet de loi³²⁷.

³²⁶ *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 encadrant les demandes d'accommodement* (présentation — 7 novembre 2013), préc., note 15, art. 21 et 27.

Or, tel qu'indiqué dans les sections précédentes, ces obligations entrent à des degrés divers en contradiction avec les protections offertes en vertu de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Dans les faits, la prolifération des politiques risquerait sérieusement d'amplifier l'application de règles discriminatoires et non justifiées en droit. Rappelons que les politiques ne peuvent pas aller à l'encontre de la Charte, pas plus que les décisions prises en vertu de celles-ci.

4.2 Les impacts appréhendés

De façon plus spécifique, l'introduction d'obligations pouvant être jugées discriminatoires dans une multitude de politiques particulières risquerait d'entraîner plusieurs écueils. Cela risquerait, d'une part, d'accroître les conflits dans les milieux de travail et, d'autre part, de compromettre le droit à l'égalité en emploi d'un nombre important de personnes travaillant dans les organismes publics ou dans le domaine des services de garde éducatifs à l'enfance. N'oublions pas qu'une politique demeure contestable en vertu de la *Charte des droits et libertés de la personne* et que les personnes visées par celles-ci conserveraient leurs recours.

En soumettant les organismes publics à des règles qui sont contraires aux droits et libertés de la personne, la *Charte de la laïcité* pourrait par ailleurs amener certains gestionnaires à prendre des décisions contraires à la *Charte des droits et libertés de la personne* alors que le régime établi par cette dernière doit prévaloir. Cela pourrait ajouter à la confusion. Ainsi, le législateur se trouve à obscurcir tout le processus de prise de décision en matière d'accommodement.

Ce cas de figure était envisagé plus récemment par la Commission lorsqu'elle analysait la cinquième orientation gouvernementale en matière d'accommodement raisonnable. Cette orientation prévoyait entre autres une « obligation pour les ministères, organismes et établissements de se doter de politiques de mise en œuvre. »³²⁸ De l'avis de la Commission, le chapitre VI et VII du projet de loi 60 est au même effet :

« Le fait d'obliger les ministères, organismes et établissements visés à se doter d'une politique de gestion des demandes d'accommodement raisonnable [...] provoquerait un foisonnement d'interprétations qui multiplieraient les incertitudes et les coûts en plus de

³²⁷ *Id.*, art. 22 et 28.

³²⁸ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 13, p. 18.

créer d'importantes contradictions qui risqueraient de porter atteinte à l'exercice concret des droits et libertés de nombreuses personnes. »³²⁹

En outre, la Commission tient à mentionner que les politiques de mise en œuvre prévues aux chapitres VI et VII apparaissent également insatisfaisantes du fait qu'elles sont beaucoup trop centrées sur les limites pouvant être apportées aux droits et libertés. De plus, en ce qui concerne le traitement des demandes d'accommodement, les politiques devraient prévoir des mécanismes visant à faire en sorte que les divers intervenants appelés à traiter ce type de demandes développent le savoir-faire nécessaire à cet égard : connaissance des rôles et responsabilités des parties, précautions entourant l'application des critères d'évaluation de la contrainte excessive, etc. Dans la même optique, la formation du personnel quant à ces questions constitue un enjeu particulièrement important. Les politiques de mise en œuvre prévues au projet de loi n° 60 devraient ainsi être conçues comme un outil de responsabilisation collective eu égard à la protection des droits et libertés de la personne, et non comme un moyen de limiter l'exercice et la reconnaissance effective de ceux-ci.

En terminant, rappelons que certaines institutions publiques ont d'ores et déjà établi dans leurs structures organisationnelles des fonctions d'expert-conseil, avec ou sans poste dédié, qui assument certaines responsabilités en matière de lutte à la discrimination, de traitement des demandes d'accommodement raisonnable, d'application des programmes d'accès à l'égalité ou de gestion de la diversité. Ce type de pratique institutionnelle présente plusieurs avantages, notamment quant à l'approche préventive en matière de lutte à la discrimination, à l'offre de conseils adaptés aux besoins des gestionnaires, à la formation continue du personnel, à la cohérence dans la prise de décision, etc. Si l'intention du législateur est de donner des moyens aux organismes publics de clarifier certaines balises et de faciliter le traitement des demandes d'accommodement, il devrait s'inspirer de ce genre d'initiatives.

CONCLUSION

C'est dans le cadre du mandat que lui a confié l'Assemblée nationale du Québec que la Commission a analysé le projet de loi n° 60 qui a pour objet, d'une part, de modifier la *Charte des droits et libertés de la personne* et, d'autre part, d'instituer une *Charte de laïcité*.

³²⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 12, p. 18.

Les modifications à la *Charte des droits et libertés de la personne* visent le préambule et l'article 9.1 de la Charte afin d'y introduire une référence aux 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 » de même qu'à introduire un article 20.2 à la Charte portant sur l'obligation d'accommodement raisonnable.

La Commission rappelle d'abord que la *Charte des droits et libertés de la personne* prévaut sur toute autre loi du Québec. Ensuite, elle réitère qu'une modification à la *Charte des droits et libertés de la personne* doit être envisagée avec prudence et se faire dans le respect de l'objet, de la portée et de l'économie générale de cette loi fondamentale. Ce faisant, on doit notamment évaluer tous les impacts qui peuvent résulter de la modification envisagée, et ce, pour l'ensemble des droits et libertés de la personne.

Après analyse, la Commission considère que les modifications proposées à la Charte des droits par le projet de loi n° 60 vont à l'encontre de l'esprit, voire de la lettre, de celle-ci et qu'elles auraient pour effet de diminuer la portée de la protection des droits et libertés de la personne qu'elle prescrit. Ces modifications risqueraient de limiter la protection dont bénéficie l'ensemble de la population québécoise, entre autres quant au droit à l'égalité réelle, notamment entre les femmes et les hommes, et à la liberté de religion, qui sont actuellement garantis par la *Charte des droits et libertés de la personne*.

En outre, l'article 41 du projet de loi propose précisément d'élargir le pouvoir du législateur de fixer la portée des droits et libertés fondamentaux et d'aménager leur exercice, et ce, pour la première fois depuis 1982. Cette proposition vise entre autres le droit à la vie, à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de la personne, la liberté de conscience, la liberté de religion, la liberté d'opinion, la liberté d'expression, la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association; le droit à la sauvegarde de sa dignité, de son honneur et de sa réputation ou encore le droit au respect de la vie privée. Cela ne pourrait qu'avoir pour effet de restreindre l'exercice des libertés et droits fondamentaux et d'affaiblir les garanties prescrites par la *Charte des droits et libertés de la personne*.

La Commission recommande donc de ne pas édicter les articles 40 et 41 du projet de loi n° 60, puis d'amender l'article 42 de celui-ci en vue de le rendre conforme à la *Charte des droits et libertés de la personne*.

La Commission s'est ensuite penchée sur les dispositions du projet de loi n° 60 qui composent la *Charte de la laïcité* afin d'en analyser la conformité à la *Charte des droits et libertés de la personne* qui, rappelons-le, a primauté sur la *Charte de la laïcité*.

Le projet de loi n° 60 traduit de manière erronée les conceptions de la laïcité de l'État et de sa neutralité religieuse définies dans le cadre du régime québécois de protection des droits et libertés de la personne. Ainsi, de nombreux éléments de cette *Charte de la laïcité* posent problème eu égard à leur conformité à la *Charte des droits et libertés de la personne*. Or, étant donné la primauté de la *Charte des droits et libertés de la personne*, une règle de droit énoncée dans toute autre loi ou règlement « doit pouvoir être interprétée et appliquée de façon conforme à la Charte ». Ainsi, une disposition non conforme à la Charte, qui ne peut être justifiée en vertu de l'article 9.1 de celle-ci et pour laquelle aucune clause dérogatoire n'a été prévue, « doit être jugée inconstitutionnelle, et donc invalidée, en tout ou en partie, ou encore complétée ou corrigée »³³⁰. C'est pourquoi la Commission a jugé nécessaire de rappeler que les articles 1, 3, 4, 6, 7, 15 et 17 du projet de loi n° 60 doivent être interprétés et appliqués en conformité avec la *Charte des droits et libertés de la personne*. Et, c'est également en raison des atteintes à la Charte des droits et libertés qu'ils risquent de provoquer que la Commission recommande de ne pas édicter ou de modifier les articles 5, 10, 13, 14, 16, 18 et 36 du projet de loi.

Au-delà de la conformité sur le plan du droit des dispositions du projet de loi n° 60, la Commission s'inquiète par ailleurs des impacts sociaux qu'elles auront. Alors que l'objectif gouvernemental annoncé visait justement à clarifier les questions liées aux accommodements raisonnables et de préciser les règles devant guider l'aménagement de la diversité religieuse³³¹, la Commission est d'avis que les propositions législatives contenues au projet de loi n° 60 sont plutôt de nature à accroître la confusion, notamment auprès des employeurs et des fournisseurs de service, et, par voie de conséquence, les litiges. À titre d'exemple, soulignons notamment l'effet que risque d'avoir la distinction qu'introduit le projet de loi n° 60 entre les demandes d'accommodement raisonnable fondées sur le motif religion et l'obligation d'accommodement raisonnable déjà largement établie pour l'ensemble des motifs de discrimination prévus à la *Charte des droits et libertés de la personne*. Un décideur qui devra répondre à une demande

³³⁰ Préc., notes 312 et 313.

³³¹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 13, p. 3.

d'accommodement pourrait ainsi penser que son obligation d'accommodement raisonnable est strictement circonscrite au seul motif religion, ce qui limiterait indûment la portée de son obligation. Et il en est de même de la distinction qu'on introduit quant aux modalités de mise en œuvre de l'obligation d'accommodement raisonnable en fonction du caractère public ou privé de l'employeur en cause.

Les difficultés conceptuelles que la Commission a soulevées tout au long du présent mémoire ne pourront se résoudre d'elles-mêmes sur le terrain. Au contraire, le projet de loi n° 60 ne fait qu'offrir une fausse sécurité juridique. Dans les faits, il risque plutôt de multiplier les atteintes aux droits et libertés de la personne, puis les occasions de conflits et de litiges.

La Commission estime donc que le projet de loi n° 60 doit être largement modifié afin de le rendre conforme à la *Charte des droits et libertés de la personne*.

ANNEXE 1

TABLEAU DES RECOMMANDATIONS ET DES POSITIONS

Plan du mémoire	Articles du PL 60 analysés	Recommandations et positions de la CDPDJ
Introduction (pp. 3-7)		
1 Brève présentation du projet de n° loi 60 (pp. 7-12)		
1.1 Mise en contexte		
1.2 Le projet de loi n° 60		
2 La Charte des droits et libertés de la personne (pp. 12-44)		
2.1 Les origines et l'objet de la Charte des droits et libertés de la personne		
2.2 La modification du préambule de la Charte des droits et libertés de la personne	<i>40. Le préambule de la Charte des droits et libertés de la personne (chapitre C-12) est modifié par l'insertion, après le quatrième alinéa, du suivant : « 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; ».</i>	Recommandation 1 (p. 28) : La Commission recommande que l'article 40 du projet de loi n° 60 ne soit pas édicté.
2.2.1 Le préambule de la Charte et les valeurs qui la sous-tendent 2.2.2 L'égalité entre les femmes et les hommes 2.2.3 La primauté du français 2.2.4 La séparation de religions et de l'État, la neutralité religieuse et le caractère laïque de celui-ci		
2.3 La modification de l'article 9.1 de la Charte des droits et libertés de la personne	<i>41. L'article 9.1 de cette Charte est modifié par l'addition, à la fin du premier alinéa, de la phrase suivante : « Ils s'exercent également 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</i>	Recommandation 2 (p. 38) : La Commission recommande que l'article 41 du projet de loi n° 60 ne soit pas édicté.
2.3.1 L'article 9.1 de la Charte		

<p>des droits et libertés</p> <p>2.3.2 Une modification contraire à la <i>Charte des droits et libertés de la personne</i></p> <p>A L'égalité entre les femmes et les hommes</p> <p>B La primauté du français</p> <p>C La séparation des religions et de l'État, la neutralité religieuse et le caractère laïque de celui-ci</p>	<p><i>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. »</i></p>	
<p>2.4 L'ajout de l'article 20.2 à la <i>Charte des droits et libertés de la personne</i></p> <p>2.4.1 La contrainte excessive et l'égalité entre les femmes et les hommes</p> <p>2.4.2 La contrainte excessive et la séparation des religions et de l'État, la neutralité religieuse et le caractère de celui-ci</p>	<p>42. Cette <i>Charte</i> est modifiée par l'insertion après l'article 20.1, du suivant :</p> <p>« 20.2. Un accommodement résultant de l'application de l'article 10 constitue l'aménagement d'une norme ou d'une pratique d'application générale qui est fait en vue d'accorder un traitement différent à une personne qui, autrement, subirait des effets discriminatoires en raison de l'application de cette norme ou de cette pratique.</p> <p>Un tel accommodement doit respecter le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes.</p> <p>L'accommodement doit être raisonnable, c'est-à-dire ne pas imposer une contrainte excessive, eu égard entre autres au respect des droits d'autrui, à la santé ou à la sécurité des personnes, à ses effets sur le bon fonctionnement de l'organisation ainsi qu'aux coûts qui s'y rattachent.</p> <p>Dans le cas d'un organisme de l'État, un accommodement ne doit pas compromettre la séparation des religions et de l'État ainsi que la neutralité religieuse et le caractère laïque de celui-ci. »</p>	<p>Recommandation 3 (p. 41) :</p> <p>La Commission recommande que l'article 42 du projet de loi n° 60 soit amendé de façon à ce que le deuxième alinéa de l'article 20.2 de la <i>Charte des droits et libertés de la personne</i> qui y est prévu ne soit pas édicté.</p> <p>Recommandation 4 (p. 44) :</p> <p>La Commission recommande que l'article 42 du projet de loi n° 60 soit amendé de façon à ce que le quatrième alinéa de l'article 20.2 de la <i>Charte des droits et libertés de la personne</i> qui y est prévu ne soit pas édicté.</p>

3 La 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 (pp. 44-96)		
<p>3.1 Neutralité religieuse et caractère laïque des organismes publics</p> <p>3.1.1 La laïcité de l'État, la séparation de l'Église et de l'État et la neutralité religieuse de celui-ci</p> <p>A La laïcité de l'État B L'obligation de neutralité religieuse de l'État comme corollaire de la liberté de religion et du droit à l'égalité</p> <p>3.1.2 Le recours aux notions de neutralité religieuse et de caractère laïque des organismes publics dans le projet de loi n° 60</p> <p>A La laïcité de l'État et la neutralité religieuse des organismes publics</p>	<p><i>1. Un organisme public doit, dans le cadre de sa mission, 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.</i></p> <p><i>36. Le gouvernement peut adopter des règlements pour faciliter la mise en œuvre de la présente Charte, y</i></p>	<p>Recommandation 5 (p. 45) : La Commission recommande que les termes « tels que garantis par la <i>Charte des droits et libertés de la personne</i> » soient ajoutés à la fin du cinquième paragraphe du préambule du projet de loi n° 60 de façon à ce qu'il se lise ainsi : « L'Assemblée nationale réaffirme l'importance qu'elle accorde aux droits et libertés de la personne tels qu'ils sont garantis par la <i>Charte des droits et libertés de la personne</i> ».</p> <p>Position : La Commission rappelle que cet énoncé général doit être interprété conformément à la <i>Charte des droits et libertés de la personne</i> qui a préséance. Les obligations qui découlent de l'article 1 ne pourront constituer une atteinte aux droits et libertés protégés par cette Charte.</p> <p>Recommandation 6 (p. 54) : La Commission recommande que l'article 36</p>

<p>B Les devoirs et obligations des membres du personnel des organismes publics</p>	<p><i>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.</i></p> <p>3. <i>Un membre du personnel d'un organisme public doit faire preuve de neutralité religieuse dans l'exercice de ses fonctions.</i></p> <p>4. <i>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.</i></p>	<p>du projet de loi n° 60 soit amendé de façon à ce que le pouvoir réglementaire qui y est prévu ne permette pas au gouvernement de déterminer les cas, conditions ou circonstances suivant lesquels un objet marque une appartenance religieuse.</p> <p>Position : La Commission rappelle que les articles 3 et 4 du projet de loi n° 60 doivent être interprétés conformément à la <i>Charte des droits et libertés de la personne</i> qui a préséance.</p>
<p>3.2 La restriction au port d'un signe marquant ostensiblement une appartenance religieuse</p> <p>3.2.1 Une atteinte aux droits et libertés protégés par la <i>Charte des droits et libertés de la personne</i></p> <p>A La liberté de conscience et de religion</p> <p>B Le droit à l'égalité</p> <p>a) Une discrimination fondée sur le motif religion</p> <p>b) Une discrimination fondée sur le motif sexe et la confluence des motifs</p> <p>3.2.2 Une atteinte non justifiée en droit</p> <p>3.2.3 Une restriction qui entre</p>	<p>5. <i>Un membre du personnel d'un organisme public ne doit pas porter, dans l'exercice de ses fonctions, un objet, tel un couvre-chef, un vêtement, un bijou ou une autre parure, marquant ostensiblement, par son caractère démonstratif, une appartenance religieuse.</i></p> <p>14. <i>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.</i></p> <p>10. <i>Lorsque les circonstances le justifient, notamment</i></p>	<p>Recommandation 7 (p. 71) : La Commission recommande que les articles 5 et 14 du projet de loi n° 60 ne soient pas édictés et qu'on modifie en conséquence les dispositions du projet de loi qui y renvoient de façon à ce qu'ils ne réfèrent plus à la restriction au port d'un signe religieux.</p> <p>Recommandation 8 (p. 71) :</p>

<p>en contradiction avec les programmes d'accès à l'égalité en emploi</p> <p>A La Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans les organismes publics</p> <p>B Les programmes d'obligation contractuelle</p>	<p><i>en raison de la durée du contrat ou de l'entente, de sa nature ou des lieux de son exécution, un organisme public peut exiger de toute personne ou société avec laquelle il conclut un contrat de service ou une entente de subvention de respecter un ou plusieurs des devoirs et obligations prévus aux chapitres II et III.</i></p>	<p>La Commission recommande que l'article 10 du projet de loi n° 60 ne soit pas édicté.</p>
<p>3.3 L'obligation de prestation et de réception de services à visage découvert</p> <p>3.3.1 Pour le personnel des organismes publics</p> <p>3.3.2 Pour les usagers des organismes publics</p>	<p><i>6. Un membre du personnel d'un organisme public doit exercer ses fonctions à visage découvert, sauf s'il est tenu de le couvrir notamment en raison de ses conditions de travail ou des exigences propres à ses fonctions ou à l'exécution de certaines tâches.</i></p> <p><i>7. Une personne doit, en règle générale, avoir le visage découvert lors de la prestation d'un service qui lui est fourni par un membre du personnel d'un organisme public. Les modalités d'application de cette obligation sont précisées par cet organisme dans sa politique de mise en œuvre conformément au deuxième alinéa de l'article 22.</i></p> <p><i>Lorsqu'un accommodement est demandé, l'organisme public doit le refuser si, compte tenu du contexte, des motifs portant sur la sécurité, l'identification ou le niveau de communication requis le justifient.</i></p>	<p>Position : La Commission rappelle que l'article 6 du projet de loi n° 60 doit être interprété conformément à la Charte des droits et libertés de la personne qui a préséance. En conséquence, la Commission rappelle notamment que les règles relatives à l'obligation d'accommodement raisonnable s'appliqueront même si elles ne sont pas explicitement prévues par cette disposition.</p> <p>Position : La Commission rappelle que l'article 7 du projet de loi n° 60 doit être interprété conformément à la Charte des droits et libertés de la personne qui a préséance. La Commission souligne notamment que l'inversion qu'on constate au deuxième alinéa n'aura pas pour effet de restreindre la portée de l'obligation d'accommodement raisonnable.</p>

<p>3.4 L'obligation d'accommodement raisonnable</p> <p>3.4.1 L'obligation d'accommodement raisonnable : une notion déjà bien définie et encadrée</p> <p>3.4.2 La formalisation de la notion et des balises proposées</p> <p>A L'article 15</p> <p>B L'article 16</p>	<p><i>15. Un organisme public doit, lorsqu'une demande d'accommodement pour des motifs religieux lui est soumise, s'assurer :</i></p> <p><i>1° qu'il s'agit d'une demande d'accommodement résultant de l'application de l'article 10 de la Charte des droits et libertés de la personne (chapitre C-12);</i></p> <p><i>2° que l'accommodement demandé respecte le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes;</i></p> <p><i>3° que l'accommodement est raisonnable, c'est-à-dire qu'il ne lui impose pas une contrainte excessive, eu égard entre autres au respect des droits d'autrui, à la santé ou à la sécurité des personnes, à ses effets sur le bon fonctionnement de l'organisme ainsi qu'aux coûts qui s'y rattachent;</i></p> <p><i>4° que l'accommodement demandé ne compromet pas la séparation des religions et de l'État ainsi que la neutralité religieuse et le caractère laïque de celui-ci.</i></p> <p><i>16. Lorsqu'une demande d'accommodement pour des motifs religieux implique une absence du travail, l'organisme public doit plus spécifiquement considérer :</i></p> <p><i>1° la fréquence et la durée des absences pour de tels motifs;</i></p> <p><i>2° la taille de l'unité administrative à laquelle appartient la personne qui fait la demande et la capacité</i></p>	<p>Recommandation 9 (p. 85) : La Commission recommande que l'article 15 du projet de loi n° 60 soit amendé de façon à ce que ses deuxième et quatrième paragraphes ne soient pas édictés.</p> <p>Recommandation 10 (p. 89) : La Commission recommande que le cinquième paragraphe de l'article 16 du projet de loi n° 60 ne soit pas édicté.</p>
---	---	--

C	<p>L'article 17</p> <p><i>d'adaptation de cette unité ainsi que l'interchangeabilité des effectifs de l'organisme;</i> <i>3° les conséquences des absences sur l'exécution du travail de la personne faisant la demande et sur celle des autres membres du personnel de même que sur l'organisation des services;</i> <i>4° la contrepartie possible, notamment la modification de l'horaire de travail, l'accumulation ou l'utilisation d'une banque d'heures ou de jours de congé ou l'engagement à reprendre les heures non travaillées;</i> <i>5° l'équité au regard des conditions de travail des autres membres du personnel notamment en ce qui a trait au nombre de congés payés et à l'établissement des horaires de travail.</i></p> <p><i>17. Lorsqu'une demande d'accommodement pour des motifs religieux concerne un élève qui fréquente un établissement d'enseignement établi par une commission scolaire, cette dernière doit tenir compte des objectifs poursuivis par la Loi sur l'instruction publique (chapitre I-13.3) afin que, notamment, cette demande respecte et ne compromette pas :</i> <i>1° l'obligation de fréquentation scolaire;</i> <i>2° les régimes pédagogiques établis par le gouvernement;</i> <i>3° le projet éducatif de l'école;</i> <i>4° la mission de l'école qui est d'instruire, de socialiser et de qualifier les élèves, dans le respect du principe de l'égalité des chances, tout en les rendant aptes à entreprendre et à réussir un parcours scolaire;</i> <i>5° la capacité de l'établissement de dispenser aux élèves les services éducatifs prévus par la loi.</i></p>	<p>Position : La Commission rappelle que l'article 17 du projet de loi n° 60 doit être interprété conformément à la <i>Charte des droits et libertés de la personne</i> qui a préséance.</p>
D	<p>L'article 18</p> <p><i>18. Une demande d'accommodement pour des motifs religieux ne peut porter sur les devoirs et obligations énoncés aux articles 3 à 6.</i></p>	<p>Recommandation 11 (p. 94) : La Commission recommande que l'article 18 du projet de loi n° 60 ne soit pas édicté.</p>

<p>3.5 Les exigences du recours à la clause dérogatoire</p>	<p><i>13. Les dispositions des articles 3 à 6 sont réputées faire partie intégrante des conditions de travail des personnes à qui elles s'appliquent. Une stipulation contraire à l'une de ces dispositions est sans effet.</i></p>	<p>Recommandation 12 (p. 95) : La Commission recommande que l'article 13 du projet de loi n° 60 ne soit pas édicté.</p>
<p>4 Les politiques de mise en œuvre : les impacts appréhendés (pp. 96-100)</p>		
	<p><i>19. Un organisme public doit adopter une politique de mise en œuvre des prescriptions de la présente Charte s'harmonisant avec sa mission et ses caractéristiques propres. La politique tient notamment compte des obligations qui lui sont imposées par cette Charte ainsi que par les dispositions législatives particulières relatives aux besoins spirituels de sa clientèle.</i></p>	<p>Position : La Commission considère qu'étant donné les nombreuses atteintes à la <i>Charte des droits et libertés de la personne</i> qu'emporte le projet de loi n° 60, l'article 19 entre directement en contradiction avec les principaux objectifs annoncés dans le document d'orientations gouvernementales rendu public en septembre dernier.</p>
<p>4.1 Les obligations à inscrire dans le cadre des politiques</p>	<p><i>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 :</i> <i>1° l'obligation d'accomplir leurs tâches avec toute l'objectivité nécessaire indépendamment de leurs opinions et croyances en matière religieuse;</i> <i>2° l'obligation de s'abstenir de toute forme de prosélytisme;</i> <i>3° la restriction relative au port d'un signe religieux.</i> <i>La politique de mise en œuvre rappelle également aux membres du personnel d'un organisme public l'obligation d'avoir le visage découvert.</i></p> <p><i>29. Le ministre responsable de l'application de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance doit élaborer, en collaboration avec le ministre responsable de l'application de la présente Charte, une politique de mise en œuvre des prescriptions du premier alinéa de l'article 27 et de l'article 28, laquelle est applicable aux organismes qui y sont visés. La politique doit notamment préciser les éléments prévus aux articles 20 à 22. Elle doit également prévoir la mise en</i></p>	<p>Position : La Commission rappelle que les obligations citées à l'article 20 du projet de loi n° 60 entrent plus ou moins directement en contradiction avec les protections offertes en vertu de la <i>Charte des droits et libertés de la personne</i>. Dans les faits, la prolifération de politiques reprenant ces obligations risque d'amplifier l'application de règles discriminatoires et non justifiées en droit.</p> <p>La Commission rappelle que les politiques de mises en œuvre, pas plus que les décisions qui seront prises en vertu de celles-ci, ne pourront porter atteinte à la <i>Charte des droits et libertés de la personne</i> et que les personnes visées conservent leurs recours en cas de discrimination.</p>

	<p><i>œuvre des prescriptions du deuxième alinéa de l'article 27 applicables aux personnes qui y sont visées. Cette politique tient compte des objectifs poursuivis par la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance.</i></p>	
<p>4.2 Les impacts appréhendés</p>		<p>Position : La Commission souligne que les politiques de mise en œuvre devraient être conçues comme un outil pour les organismes de développer leur savoir-faire eu égard à la protection des droits et libertés de la personne.</p> <p>La Commission rappelle que, contrairement aux objectifs de clarification annoncés, la <i>Charte de la laïcité</i> risque d'amener les gestionnaires à prendre des décisions contraires à la <i>Charte des droits et libertés de la personne</i> alors que le régime établi par cette dernière doit prévaloir. Cela pourrait obscurcir les processus, ajouter à la confusion et multiplier les conflits.</p>

ANNEXE 2

LISTE DES ORGANISMES VISÉS À L'ARTICLE 2

Parmi les organismes public ou considéré comme tel visés par l'article 2 du projet de loi n° 60 citons :

- les ministères du gouvernement québécois;
- la Caisse de dépôt et placement du Québec ainsi que les organismes et entreprises énumérés aux annexes 1 à 3 de la *Loi sur l'administration financière*, dont : le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, le Bureau des coroners, le Bureau des enquêtes indépendantes, le Comité de déontologie policière, le Comité de la rémunération des juges, le Comité de la rémunération des procureurs aux poursuites criminelles et pénales, le Commissaire à la déontologie policière, le Commissaire à la lutte contre la corruption, le Commissaire à la santé et au bien-être, la Commission consultative de l'enseignement privé, la Commission d'accès à l'information, la Commission de la fonction publique, la Commission de l'équité salariale, la Commission de l'éthique en science et en technologie, la Commission de protection du territoire agricole du Québec; la Commission de toponymie, la **Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse**, la Commission des partenaires du marché du travail, la Commission des transports du Québec, la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial, la Commission municipale du Québec, la Commission québécoise des libérations conditionnelles, le Conseil de la justice administrative, le Conseil de la magistrature, le Conseil du patrimoine culturel, le Conseil du statut de la femme, le Conseil supérieur de la langue française, le Conseil supérieur de l'éducation, le Curateur public, le Directeur des poursuites criminelles et pénales, l'Office de la protection du consommateur, l'Office des personnes handicapées du Québec, l'Office québécois de la langue française, la Régie des alcools, des courses et des jeux, la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec, la Régie du logement, le Tribunal des droits de la personne, l'Agence du revenu du Québec, l'Agence métropolitaine de transport, l'Autorité des marchés financiers, la Bibliothèque et Archives nationales du Québec, le Bureau de décision et de révision, le Centre de la francophonie des Amériques, le Centre de recherche industrielle du Québec, le Centre de services partagés du Québec, la Commission de la capitale nationale du Québec, la Commission des lésions professionnelles, la Commission des normes du travail, la Commission des relations du travail, la Commission des services juridiques, le Conseil de gestion de l'assurance parentale, dans l'exercice de ses fonctions autres que fiduciaires, le Conseil des arts et des lettres du Québec, le Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec, la Corporation d'urgences-santé, l'École nationale de police du Québec, l'École nationale des pompiers du Québec, Financement-Québec, la Fondation de la faune du Québec, le Fonds d'aide aux recours collectifs, le Fonds de recherche du Québec – Nature et technologies, le Fonds de recherche du Québec – Santé, le Fonds de recherche du Québec – Société et culture, Héma-Québec, Infrastructure Québec, l'Institut de la statistique du Québec, l'Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec, l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux, l'Institut national de santé publique du Québec, l'Institut national des mines, La Financière agricole du Québec, le Musée d'Art contemporain de Montréal, le Musée de la Civilisation, le Musée national des beaux-arts du Québec, l'Office de la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris, l'Office des professions du Québec, l'Office Québec-Amériques pour la jeunesse,

l'Office Québec-Monde pour la jeunesse, la Régie de l'assurance maladie du Québec, la Régie de l'énergie, la Régie des installations olympiques, la Régie du bâtiment du Québec, la Régie du cinéma, la Société d'habitation du Québec, la Société de développement de la Baie James, la Société de développement des entreprises culturelles, la Société de financement des infrastructures locales du Québec, la Société de l'assurance automobile du Québec dans l'exercice de ses fonctions autres que fiduciaires, la Société de la Place des Arts de Montréal, la Société de télédiffusion du Québec, la Société des établissements de plein air du Québec, la Société des Traversiers du Québec, la Société du Centre des congrès de Québec, la Société du Grand Théâtre de Québec, la Société du Palais des congrès de Montréal, la Société du parc industriel et portuaire de Bécancour, la Société immobilière du Québec, la Société nationale de l'amiante, la Société québécoise de récupération et de recyclage, la Société québécoise d'information juridique, le Tribunal administratif du Québec, Hydro-Québec, Investissement Québec, Loto-Québec, la Société des alcools du Québec, la Société Innovatech du Grand Montréal, la Société Innovatech du Sud du Québec, la Société Innovatech Québec et Chaudière – Appalaches et la Société Innovatech Régions ressources;

- les organismes dont le personnel est nommé en vertu de la *Loi sur la fonction publique*, incluant plusieurs organismes cités précédemment, mais aussi : la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurance; la Commission de la qualité de l'environnement Kativik, la Commission de la représentation; la Commission de la santé et de la sécurité au travail; la Commission des biens culturels du Québec; la Régie des rentes du Québec;
- les organismes énumérés à l'annexe C de la *Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic* qui, outre certains organismes déjà cités, comprennent notamment : les Centres régionaux d'aide juridique, la Commission de la construction du Québec, la Société des loteries du Québec et la Sûreté du Québec;
- les municipalités, les communautés métropolitaines, les régies intermunicipales, les sociétés de transport en commun, les centres locaux de développement, les conférences régionales des élus, les offices municipaux d'habitation, à l'exception des municipalités régies par la *Loi sur les villages cris et le village naskapi* ou par la *Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik*;
- les commissions scolaires, le Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal, les cégeps, les universités;
- les agences de santé et de services sociaux, les CLSC, les centres hospitaliers, les centres d'hébergement et de soins de longue durée, les centres jeunesse, les centres de réadaptation;
- les personnes nommées ou désignées par l'Assemblée nationale pour exercer une fonction qui en relève, c'est-à-dire le Commissaire à l'éthique et à la déontologie, le Commissaire au lobbyisme, le Directeur général des élections, le Protecteur du citoyen et le Vérificateur général;
- ou encore les organismes dont l'Assemblée nationale ou l'une de ses commissions nomment la majorité des membres, notamment la Commission d'accès à l'information, la Commission de la fonction publique et la **Commission des droits et libertés de la personne et des droits de la jeunesse** déjà visées.