

**AVIS SUR LES DIRECTIVES DE LA RÉGIE DE L'ASSURANCE MALADIE
DU QUÉBEC EN MATIÈRE D'ACCOMMODEMENT RAISONNABLE**

M^e Daniel Carpentier, directeur adjoint

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

Mars 2010

Document adopté à la 553^e séance de la Commission,
tenue le 26 février 2010, par sa résolution COM-553-5.1.1

A handwritten signature in black ink, reading "B Vizkelety". The signature is written in a cursive, flowing style.

Béatrice Vizkelety, avocate
Secrétaire de la Commission

Traitement de texte :

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

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
1 REFUS D'ÊTRE SERVIS PAR CERTAINS EMPLOYÉS.....	1
1.1 Refus de se faire servir par un employé du centre d'appels issu d'une communauté culturelle.....	1
1.2 Refus de se faire servir par une employée du bureau d'accueil qui porte le hidjab	2
2 CLIENTES PORTANT LE VOILE INTÉGRAL	7
2.1 Les directives	7
2.2 Analyse	8
2.2.1 Le concept de l'obligation d'accommodement raisonnable.....	9
2.2.2 Application à la situation visée par la directive.....	11
2.2.3 La mesure transitoire	15
CONCLUSION	17

INTRODUCTION

La Régie de l'assurance maladie du Québec (ci-après « RAMQ ») s'est adressée à la Commission afin d'obtenir un avis sur la conformité de ses directives en matière d'accommodement raisonnable. Ces directives visent trois situations :

- 1- Refus de se faire servir par un employé du centre d'appels issu d'une communauté culturelle;
- 2- Refus de se faire servir par une employée du bureau d'accueil qui porte le hidjab;
- 3- Clientes qui portent un niqab ou une burka et qui demandent que la vérification de leur identité et l'authentification soient faites par un agent de sexe féminin.

1 REFUS D'ÊTRE SERVIS PAR CERTAINS EMPLOYÉS

Les deux cas de refus par la clientèle de se faire servir par certains employés de la RAMQ visés par ces directives amènent une réponse négative de la part de la RAMQ. Celle-ci n'accepte pas de telles demandes.

Dans ces deux cas, la directive est conforme à la Charte puisque les demandes formulées par la clientèle ne relèvent pas de l'accommodement raisonnable.

1.1 Refus de se faire servir par un employé du centre d'appels issu d'une communauté culturelle

Dans le cas où un client ou une cliente refuserait de se faire servir par un employé du centre d'appels issu d'une communauté culturelle ou de sexe féminin¹, cette personne est invitée à communiquer à nouveau avec la RAMQ. Il n'y a pas d'accommodement.

¹ La directive, malgré son intitulé, prévoit aussi le cas du refus fondé sur le fait que l'employée soit une femme même si aucun client n'a exprimé un tel refus.

Notons qu'aucune de ces situations ne s'est déjà produite, hormis qu'une employée issue d'une communauté culturelle a reçu des remarques désobligeantes.

Il ne s'agit manifestement pas d'une situation où le concept d'accommodement raisonnable trouve application. En effet, il n'y a pas dans cette situation d'atteinte au droit à l'égalité du client puisqu'à son égard aucun motif de discrimination ne peut être invoqué. Il s'agit plutôt de l'expression de préjugés fondés sur le fait que l'employé a un accent, donc probablement liés à son origine ethnique ou nationale ou de préjugés liés à son sexe. Ce type de demande de la clientèle est de nature discriminatoire et porte atteinte à la dignité des employés de la RAMQ. De telles demandes ne doivent donc pas être acceptées.

Il est toutefois surprenant de trouver une telle directive sous l'intitulé des accommodements raisonnables puisque ce type de situations vise plutôt des comportements discriminatoires et inacceptables de la part de la clientèle, tout comme les gestes ou les comportements menaçants ou violents.

1.2 Refus de se faire servir par une employée du bureau d'accueil qui porte le hidjab

Dans le cas d'un client ou d'une cliente qui refuse de se faire servir par une employée qui porte le hidjab, il ne s'agit pas d'une situation où le droit à l'égalité du client ou de la cliente est compromis puisqu'aucune atteinte aux droits de la clientèle sur la base d'un des motifs énumérés à l'article 10 de la Charte n'est invoquée. Une telle demande de la part de la clientèle relève plutôt d'une préférence qui constitue en fait une atteinte au droit à l'égalité de l'employée en cause. La RAMQ indique dans sa directive que cette personne devra refaire la file d'attente, reprendre un numéro et attendre qu'un autre poste d'entrevue se libère. Il n'y a donc pas d'accommodement qui est consenti.

Cette situation nous amène cependant à considérer si la liberté de conscience et de religion de la clientèle peut être invoquée. D'abord, on peut affirmer que le client ou la cliente qui refuse d'être servi par une employée qui porte le hidjab parce qu'il considère que c'est un signe religieux, n'est pas en situation où une croyance ou une pratique religieuse lui est imposée.

Le port du hidjab ne comporte pas nécessairement un sens religieux. La Commission a déjà abordé, notamment dans son document de réflexion *La Charte et la prise en compte de la religion dans l'espace public*, la question des multiples sens que peut comporter le port du hidjab² :

« Il n'en demeure pas moins que la Commission souscrit à la position de la Cour suprême selon laquelle l'examen de la sincérité du demandeur doit être aussi restreint que possible afin de ne pas s'apparenter à une forme "d'inquisition religieuse" qui aurait pour cible les convictions les plus intimes de l'être humain. Tel que le soulignait récemment la Commission³, cette approche libérale de la liberté religieuse est bien la même que celle qui l'amenait, dans son document de réflexion de 1995⁴ sur les défis posés par la gestion du pluralisme religieux, à conclure qu'on ne pouvait se substituer aux principales intéressées pour déterminer le sens que revêt le port du foulard islamique. »

La détermination de la signification religieuse ou non du port du hidjab relève donc de la personne qui le porte. Aussi, le seul fait qu'un client y voit un symbole religieux ne constitue pas une assise pour considérer que ce symbole porte atteinte à sa liberté de conscience. En effet, la liberté de conscience ou de religion telle que reconnue tant par les tribunaux que par le droit

² 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*, Paul Eid et M^e Pierre Bosset, (Cat. 2.113-2.11) juin 2008, p. 9, [En ligne].
www.cdpdj.qc.ca/fr/publications/docs/Eid-Bosset_Charte_Religion_espace_public.pdf.

³ 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*, M^e Pierre Bosset, (Cat. 2.120-4.20.1), 2005, p. 10.

⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Le pluralisme religieux au Québec : un défi d'éthique sociale*, (Cat. 7.113-2.1.1), 1995, pp. 12-13.

international n'est pas absolue. Ce passage du document de réflexion de la Commission⁵ précise le contenu de la liberté religieuse et de la liberté de conscience :

« Telle que définie par la Cour, la liberté religieuse comporte donc une dimension positive (le droit de professer ses croyances religieuses et de les mettre en pratique par le culte ou par leur enseignement et leur propagation) et une dimension négative (le droit de ne pas se voir imposer une pratique ou une norme contraire à ses croyances religieuses)⁶. Une telle approche, axée sur la double dimension de la liberté de religion, est d'ailleurs en accord avec le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dont le Canada est signataire⁷. Notons par ailleurs que la Cour suprême⁸ estime que le demandeur qui prétend qu'on a porté atteinte à sa liberté de religion doit "démontrer que la disposition législative ou contractuelle (ou la conduite) contestée entrave d'une manière plus que négligeable ou insignifiante sa capacité d'agir en conformité avec ses croyances religieuses"⁹. Il s'ensuit que seules les normes, mesures ou pratiques qui restreignent d'une manière plus que négligeable la capacité du croyant d'agir conformément à ses convictions religieuses sont protégées par les chartes.

En outre, la liberté de religion et de conscience protège également le droit de n'adhérer à aucune religion, ainsi que le droit à l'incroyance (athéisme et agnosticisme) :

"Historiquement, la foi et la pratique religieuses sont, à bien des égards, des archétypes des croyances et manifestations dictées par la conscience et elles sont donc protégées par la Charte. La même protection s'applique, pour les mêmes motifs, aux expressions et manifestations d'incroyance et au refus d'observer les pratiques religieuses".¹⁰

⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 2, p. 9 et 10.

⁶ José WOEHLING, « L'obligation d'accommodement raisonnable et l'adaptation de la société à la diversité religieuse », (1998) 43 R.D. McGill 325, à la p. 371; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire présenté à la Commission de l'éducation de l'Assemblée nationale sur la place de la religion à l'école*, 1999, p. 6, cat. 2.412-89.1.

⁷ *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, (1976) 993 R.T.N.U. 187 (ci-après « Pacte ») :
art. 18(1) : « Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement » (nos soulignés).

art. 18(2) : « Nul ne subira de contrainte pouvant porter atteinte à sa liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix ».

⁸ R. c. Jones, [1986] 2 R.C.S. 284, à la page 314; R. c. Edwards Books and Art Ltd., [1986] 2 R.C.S. 713, à la page 759; Syndicat Northcrest c. Amselem, [2004] 2 R.C.S. 551.

⁹ Syndicat Northcrest c. Amselem, préc., note 8, par. 59 (nos soulignés).

¹⁰ R. c. Big M Drug Mart, [1985] 1 R.C.S. 295, 336-337, par. 123 (nos soulignés).

L'expression de cette préférence par un client de la RAMQ relève plus à notre avis de la question de ce que l'on a appelé « conflits de valeurs » que d'une question de conflits de droits. Le port du hidjab qu'il soit considéré comme un signe religieux ou non ne semble pas dans les circonstances comporter d'élément de partialité dans la prestation de service par l'employée. En effet, le seul fait que l'employée porte un hidjab ne peut permettre de conclure que le service qu'elle doit rendre sera d'une quelconque façon affecté par ses croyances religieuses ou qu'elle imposera au client une pratique ou une norme qui serait contraire à sa liberté de conscience. 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.

Dans son document de réflexion¹¹, la Commission a abordé cette question en concluant que ces « conflits de valeurs » ne relèvent pas du domaine d'application de la Charte s'il n'y a pas de véritables conflits de droits en cause. Cependant, la Charte réfère à certaines valeurs, particulièrement dans le cadre de la clause justificative de l'article 9.1 qui prévoit :

« 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. »

Pour la Commission, le recours à ces valeurs ne peut se faire que dans le contexte où d'autres droits ou libertés sont remis en cause par l'exercice d'un droit fondamental¹² :

« Notons cependant que l'article 9.1 n'entre en jeu (pour reprendre les termes mêmes de cet article) que si le "respect" des valeurs démocratiques est compromis par "l'exercice" d'une liberté ou d'un droit fondamental. Nous touchons ici un point important, à savoir l'objet même d'une charte des droits en général et d'une disposition limitative comme l'article 9.1 en particulier. Pour le dire sans ménagement : "le droit

¹¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 2, p. 52 et suiv.

¹² *Id.*, p. 53.

n'est pas un exercice philosophique, ni un positionnement politique¹³ : plus modeste, son objet est d'aménager concrètement l'exercice des droits et libertés, de façon à éviter que d'autres droits ou libertés soient enfreints. »

S'inspirant du juriste Jean-François Gaudreault-Desbiens¹⁴, la Commission écarte du champ d'application de la Charte de tels types de conflits¹⁵ :

« L'argument de l'offense aux valeurs consiste à soutenir que certains signes associés à l'inégalité des sexes devraient être interdits parce qu'ils sont "intrinsèquement" offensants¹⁶. Gaudreault-Desbiens montre que cet argument est problématique à plus d'un titre. D'abord, l'argument méconnaît le caractère polysémique du signe religieux [...]; ensuite, l'"offense" dépend de celui qui reçoit ou perçoit le signe en question, et en ce sens, elle présente un caractère éminemment subjectif; enfin, l'argument de l'offense risque de se retourner contre ceux-là mêmes qui l'invoquent pour justifier l'interdiction d'un signe religieux, car le même argument pourra un jour être utilisé par ceux qu'offenserait l'expression d'un point de vue subjectivement ressenti comme portant atteinte à leurs valeurs religieuses¹⁷.

Problématique, l'argument de "l'offense aux valeurs" l'est aussi parce qu'il demande au droit de trancher des controverses à la manière des philosophes ou des éthiciens. Or, l'importance du contexte factuel pour la solution des problématiques de droits et libertés fut bien mise en lumière par la Cour suprême dans le Renvoi relatif au mariage entre personnes du même sexe. Essayer de trancher de telles controverses dans un vide factuel, rappelait alors la Cour, "banaliserait la Charte [canadienne des droits et libertés]

¹³ Pierre BOSSET, *Limites de l'accommodement : le droit a-t-il tout dit?*, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, (Cat. 2.500.130), 2007, (article publié initialement dans la revue *Éthique publique*, vol. 8, n° 3, avril 2007, pp. 165-168), à la p. 167.

¹⁴ 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 : réflexions en forme de points d'interrogation », dans Myriam JÉZÉQUEL (dir.), *Les accommodements raisonnables : quoi, comment, jusqu'où ? Des outils pour tous*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2007, p. 241-287.

¹⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 2, p. 53 et 54.

¹⁶ Gaudreault-Desbiens distingue deux versions de l'argument. Une première tend à proscrire tel signe religieux parce qu'il offense une valeur sociale importante. Une deuxième version justifie la proscription, non seulement au nom de l'importance de la valeur sociale en cause, mais aussi parce que ladite valeur est consacrée dans la Constitution (ou dans un instrument quasi constitutionnel comme la Charte).

¹⁷ J.-F. GAUDREAU-DESBIENS, préc., note 14, aux pp. 253-260.

et produirait inévitablement des opinions mal motivées¹⁸. Cette mise en garde peut aisément être transposée dans le contexte de la Charte québécoise. »

Ainsi, nous sommes d'avis que la situation en cause ne relève pas du domaine de l'accommodement raisonnable mais plutôt du domaine des conflits de valeurs. De plus, pour les raisons mentionnées plus haut, le seul fait qu'une employée porte un hidjab ne peut en soi constituer une atteinte à la liberté de conscience et de religion de la clientèle. La RAMQ n'a donc aucune obligation d'accommodement.

2 CLIENTES PORTANT LE VOILE INTÉGRAL

2.1 Les directives

Le niqab ou la burka sont des vêtements qui couvrent entièrement une femme, à l'exception de ses yeux dans le cas du niqab ou permettant à celle-ci de voir à travers un grillage au niveau des yeux dans le cas de la burka.

La directive de la RAMQ s'applique pour ces clientes lorsqu'elles se présentent aux fins de la vérification de leur identité et de l'authentification de leurs documents d'identité. Avant le 14 octobre 2009, la mesure d'accommodement prévue dans la directive de la RAMQ prévoyait deux étapes. La première est celle de la vérification et de l'authentification des documents d'identité :

« Lorsque le numéro de la cliente est appelé, celle-ci se dirige vers le poste d'entrevue affiché, auquel est assigné un agent de sexe masculin ou féminin. L'agent procède à l'analyse et au traitement du dossier. Il doit vérifier l'identité de la cliente, ce qui exige qu'elle dévoile son visage. **Si la cliente, ou son conjoint, refuse de le faire parce que l'agent est un homme et demande que cette vérification soit faite par une femme, l'agent demande à une collègue ou une chef d'équipe de**

¹⁸ *Renvoi relatif au mariage entre personnes du même sexe*, [2004] 3 R.C.S. 698 (par. 51), citant : *Mackay c. Manitoba*, [1989] 2 R.C.S. 357, 361.

procéder à cette vérification et de lui confirmer que l'identité de la cliente correspond aux documents d'identité fournis. »

La deuxième étape est celle de la prise de la photographie :

« Une fois l'entrevue terminée, la cliente est dirigée vers la salle d'attente où son numéro sera rappelé pour la prise de photo. L'appel des numéros en attente pour la prise de photo se fait en fonction de l'heure d'arrivée dans cette file d'attente. L'agent qui a fait l'entrevue avertit son chef d'équipe de la situation pour s'assurer qu'au moment où le numéro de la cliente est appelé, elle ait accès à un poste photo où un agent de sexe féminin est assigné. »

Depuis le 14 octobre 2009, la RAMQ applique ce qu'elle appelle une mesure transitoire qui consiste à aviser le chef de service ou un chef d'équipe de sexe féminin dès l'arrivée d'une cliente qui porte un voile intégral. On dirige alors cette cliente vers le poste de la chef d'équipe de sexe féminin ou un poste désigné par la chef d'équipe où il y a une employée de sexe féminin. Lorsque ce poste de travail devient libre et que le numéro de la cliente est appelé en respectant l'ordre d'appel des numéros selon l'heure d'arrivée des clients, la cliente est appelée et son dossier est donc traité par une employée de sexe féminin.

La RAMQ envisage une autre option qui est de ne pas accommoder une telle cliente en lui demandant de refaire la file d'attente. Il n'y aurait alors pas d'accommodement consenti.

2.2 Analyse

Jusqu'au 14 octobre 2009, la directive prévoyait, à l'étape de la vérification de l'identité, que l'agent masculin devait faire appel à une collègue ou une chef de service afin de vérifier si l'identité de la cliente correspond aux documents fournis. Il faut comprendre qu'il s'agit uniquement d'une confirmation que le visage de la cliente correspond aux photos d'identité produites au dossier. Il faut également comprendre que l'agent n'est pas dépossédé du dossier une fois que la vérification visuelle est confirmée par une collègue ou une chef de service.

La RAMQ dispose de deux centres de service. Le centre de service de Montréal, le seul qui a reçu de telles demandes d'accommodement, reçoit 118 000 visites par année. En 2008-2009, parmi ces 118 000 visites, 10 ont fait l'objet d'une telle demande. En comparaison, l'autre centre est à Québec et reçoit 28 000 visites¹⁹.

Dans les mesures transitoires depuis le 14 octobre 2009, la RAMQ n'attend pas qu'il y ait une demande d'accommodement et prend des mesures pour que la cliente soit servie par une femme. Depuis l'application de ces mesures transitoires, aucune cliente portant le voile intégral ne se serait présentée aux bureaux de la RAMQ.

2.2.1 Le concept de l'obligation d'accommodement raisonnable

Dans son document de réflexion²⁰, la Commission a analysé les fondements et la portée de la notion d'accommodement raisonnable, ainsi que les balises qui permettent de déterminer les limites au-delà desquelles une mesure d'accommodement cesse d'être raisonnable. Nous croyons utile d'en reprendre les principaux points.

On y²¹ rappelle que l'accommodement raisonnable : « est considéré depuis plus de deux décennies comme une "conséquence naturelle"²² de ce droit à l'égalité »

Sans être inscrite dans le texte même de la Charte, cette obligation d'accommodement est une création jurisprudentielle et peut être définie comme suit :

¹⁹ Ces données ont été présentées par le Président directeur-général de la RAMQ à la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale, le 7 octobre 2009.

²⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 2.

²¹ *Id.*, p. 49.

²² *Commission ontarienne des droits de la personne (O'Malley) c. Simpsons-Sears*, [1985] 2 R.C.S. 536, 554.

« une obligation juridique, applicable dans une situation de discrimination, et consistant à aménager une norme ou une pratique de portée universelle dans les limites du raisonnable, en accordant un traitement différentiel à une personne qui, autrement, serait pénalisée par l'application d'une telle norme. »²³.

Développée dans le contexte de la discrimination en emploi, l'obligation d'accommodement raisonnable s'applique également aux relations entre une entreprise et ses clients, ou encore entre une institution et ses usagers²⁴.

De plus, quant au fardeau de la preuve et quant à la responsabilité des parties dans le contexte de l'accommodement raisonnable, la Commission, dans son document de réflexion, rappelle que²⁵ :

« Selon la doctrine et la jurisprudence, l'obligation d'accommodement raisonnable, et donc le fardeau de la preuve, incombe à l'entreprise ou l'institution mise en cause. Il ne pourrait en être autrement puisque cette dernière est la mieux placée pour savoir de quelles ressources elle dispose pour mettre en oeuvre la mesure d'accommodement demandée. Dans le cadre de cette preuve, l'entreprise ou l'institution devra démontrer qu'elle a négocié de bonne foi avec le demandeur, donc qu'elle a consenti des efforts sérieux pour essayer d'arriver à une solution négociée avec ce dernier. En contrepartie, l'obligation de négocier de bonne foi est réciproque puisque le demandeur devra coopérer avec l'employeur ou l'institution en acceptant tout accommodement raisonnable proposé, même si ce dernier n'est pas parfait²⁶. Cette exigence d'ouverture réciproque de la part des parties dans leur recherche d'un accommodement raisonnable peut être rattachée plus largement à la nécessité, tant pour les détenteurs de droits que pour les institutions, de contribuer à "préserver la structure sociale dans laquelle chaque droit peut être protégé sans porter atteinte indûment aux autres".»²⁷.

²³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 2, p. 32, citant Pierre BOSSET, « Les fondements juridiques et l'évolution de l'obligation d'accommodement raisonnable », dans Myriam JÉZEQUEL (dir.), *Les accommodements raisonnables : quoi, comment, jusqu'où ? Des outils pour tous*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2007.

²⁴ *Id.*, p. 34.

²⁵ *Id.*, p. 37.

²⁶ J. WOEHLING, préc., note 6, 344-345.

²⁷ *Commission ontarienne des droits de la personne (O'Malley) c. Simpsons-Sears*, préc., note 22, par. 22.

L'obligation d'accommodement raisonnable naît d'une situation de discrimination et consiste à accorder un traitement différentiel à une personne qui, autrement, serait pénalisée par l'application d'une norme de portée universelle.

Quant au motif de discrimination en cause, soulignons d'abord que l'interprétation de la liberté religieuse s'applique à l'interdiction de la discrimination fondée sur la religion²⁸. La Commission a résumé en ces termes le sens et la portée du motif de la religion au sens de l'article 10 de la Charte, définition qui s'applique également à la liberté de religion²⁹ :

- « ° La religion, au sens de l'article 10 de la Charte, s'entend non seulement des religions établies mais aussi des religions non traditionnelles ou minoritaires. Elle s'entend aussi des pratiques et croyances rattachées à une religion.
- ° Une pratique religieuse est protégée par la Charte si ceux qui s'en réclament entretiennent une conviction sincère et honnête quant à son caractère religieux. Il n'est pas nécessaire de démontrer qu'une pratique repose sur un précepte religieux reconnu comme tel par les autorités religieuses établies, ou encore partagé par une majorité de croyants.
- ° Dans le cas où la sincérité de la croyance ou de la pratique religieuse du demandeur est mise en doute, la pratique religieuse antérieure de ce dernier, ou encore l'avis des autorités religieuses, sont des éléments de preuve pertinents mais non obligatoires. »

2.2.2 Application à la situation visée par la directive

Si les clientes qui portent le voile intégral entretiennent une conviction sincère et honnête quant à son caractère religieux, il faut considérer cette pratique comme ayant un caractère

²⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 3, p. 8 : « De toute évidence, l'interprétation donnée à la liberté de religion par la Cour suprême vaut également pour l'interdiction de toute discrimination fondée sur la religion, prévue à l'article 10 de la Charte. En effet, la liberté de religion et l'interdiction de la discrimination fondée sur la religion peuvent être invoquées de façon largement interchangeable et, en pratique, se chevauchent. »

²⁹ *Id.*

religieux au sens de la Charte et, en conséquence, elle peut faire l'objet de la protection contre la discrimination prévue par la Charte.

Le motif de discrimination étant identifié, il convient de se demander si, en l'occurrence, il y a une véritable atteinte à la liberté religieuse de la cliente. Comme nous l'indiquons plus tôt, la Cour suprême estime que :

« le demandeur qui prétend qu'on a porté atteinte à sa liberté de religion doit démontrer que la disposition législative ou contractuelle (ou la conduite) contestée entrave d'une manière plus que négligeable ou insignifiante sa capacité d'agir en conformité avec ses croyances religieuses. »³⁰.

Dans la situation qui nous est soumise, on peut donc se poser la question suivante : est-ce que la règle générale de la RAMQ, voulant que les demandes nécessitant l'identification et l'authentification des documents d'identité d'une personne aux fins d'émettre une carte d'assurance maladie avec photo soient effectuées par l'agent disponible au moment où le client est appelé, porte atteinte de façon plus que négligeable à la liberté de religion d'une femme qui porte un voile intégral lorsqu'il s'agit d'un agent de sexe masculin qui doit constater visuellement l'identité de cette personne?

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

³⁰ *Syndicat Northcrest c. Amselem*, préc., note 8, par. 59 (nos soulignés).

tout se déroule dans un cadre administratif neutre³¹. Finalement, la prise de photographie ne doit pas obligatoirement être exécutée par un employé de la RAMQ, la cliente pouvant produire une photo récente qui devra être authentifiée par un préposé d'un centre local de services communautaires (CLSC), de la RAMQ ou de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ). Toutefois, la question de l'authentification se posera de la même façon pour les CLSC et la SAAQ.

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.

L'exigence de s'identifier au moyen de la carte d'assurance maladie avec photo est prévue par la loi. Compte tenu de l'objectif législatif important d'éviter la fraude dans l'accès aux services assurés ou le vol d'identité, cette exigence ne peut être remise en cause, ce qui de toute façon n'est pas l'objet précis de la demande des clientes qui portent le voile intégral. Récemment, la Cour suprême s'est prononcée sur une question qui peut s'apparenter à la situation qui nous est soumise. Dans la décision *Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony*³², elle a rejeté, à la majorité, le recours d'une communauté huttérite qui contestait l'obligation de détenir un permis de conduire avec photographie au motif que l'atteinte à la liberté religieuse était justifiée en vertu de l'article 1 de la Charte canadienne³³ :

³¹ On distinguera cette situation de celle analysée dans le cas des évaluations de conduite de la Société de l'assurance automobile du Québec où les demandeurs d'accommodement devaient se trouver seuls dans un lieu clos, le véhicule automobile, avec une personne du sexe opposé, ce qui contrevenait à leur principe religieux, pour toute la durée de l'examen, soit près d'une heure. 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*, M^e Daniel Carpentier, (Cat. 2.120-4.23), janvier 2009.

³² 2009 CSC 37 (CanLII).

³³ *Id.*, par. 4, juge en chef McLachlin. La juge souligne au paragraphe 2 que : « La province a offert d'atténuer l'effet de l'universalité de la photo obligatoire en leur délivrant des permis spéciaux, sans photo, ce qui les (... suite)

« L'objectif de l'établissement d'un système qui réduise au minimum le risque de vol d'identité associé aux permis de conduire constitue un objectif public urgent et important. La photo obligatoire universelle a un lien avec cet objectif et ne restreint pas la liberté de religion plus qu'il n'est nécessaire pour l'atteindre. Enfin, les effets préjudiciables de cette mesure sur la liberté de religion des membres de la colonie qui désirent obtenir un permis ne l'emportent pas sur les effets bénéfiques de l'universalisation de la photo obligatoire. »

Notons que les membres de la colonie Wilson, comme de nombreux autres huttérites, croient qu'il leur est interdit de se faire photographier volontairement et que selon la Cour suprême il s'agit d'une croyance sincère³⁴.

Il faut distinguer cette affaire de la situation de la RAMQ puisque, pour appliquer la disposition justificative de l'article 1 de la Charte canadienne, la Cour suprême devait auparavant conclure qu'il y avait atteinte à la liberté religieuse des membres de la colonie Wilson. On peut cependant faire un parallèle entre les faits de cette affaire et la situation visée par la directive de la RAMQ. L'objectif visé par la norme imposant une photographie sur la carte d'assurance maladie serait assurément justifiée en vertu des règles de l'article 9.1. Pour obtenir le service demandé, la cliente qui porte un voile intégral, doit permettre son identification visuelle. Même si sa pratique fondée sur sa religion requiert qu'elle ne se dévoile pas en public ou devant un homme, cette pratique entre en contradiction avec l'objet même de la démarche administrative qu'elle entreprend. En effet, cette démarche vise à créer une carte munie d'une photo qui sera utilisée par la suite pour s'assurer que le détenteur en est bien le titulaire. Pour bénéficier de l'assurance maladie du Québec, elle doit détenir une telle carte avec photographie qui doit être présentée à chaque fois qu'elle désire bénéficier des services de santé assurés par l'État. Elle devra donc à chacune de ces occasions s'identifier en présentant sa carte avec photographie et

dégagerait de l'obligation de porter leur photo sur eux. Cependant, elle insiste pour qu'ils se fassent photographier afin que leur photo soit versée dans la banque de données centrale. Les membres de la colonie Wilson ont rejeté cette proposition. »

³⁴ *Id.*, par. 7.

montrer son visage au personnel responsable, masculin ou féminin, des établissements de santé qu'ils soient publics ou privés.

Aussi, même si on en arrivait à considérer que l'atteinte à la liberté religieuse de la femme qui porte un voile intégral est présente, l'objectif important et réel de s'assurer de l'identité de la personne justifierait une telle atteinte en vertu des dispositions de l'article 9.1 de la Charte.

Comme l'atteinte à la liberté religieuse serait non significative, on ne peut considérer qu'il y a atteinte au droit à l'égalité fondée sur la religion, ce droit à l'égalité garantissant essentiellement la dimension négative de la liberté religieuse, à savoir de ne pas se voir imposer une pratique ou une norme contraire à ses croyances³⁵, il n'y a donc pas d'obligation d'accorder un accommodement.

2.2.3 La mesure transitoire

Quelques remarques s'imposent sur la mesure transitoire appliquée par la RAMQ. Il est difficile de considérer cette mesure comme étant un accommodement. Cette approche présume qu'un accommodement est requis pour respecter le droit à l'égalité d'une personne du seul fait que cette personne porte un signe ou un symbole qui peut être identifié à une religion. Or, compte tenu de la démarche administrative entreprise par la cliente, il se peut fort bien qu'elle accepte de montrer son visage à un préposé masculin qui doit s'assurer de son identité.

Cela revient à modifier l'organisation du service offert au public, non sur la base d'un accommodement nécessaire pour respecter le droit à l'égalité mais sur la base d'une présomption fondée sur un signe ou symbole religieux appliquée systématiquement à tous ceux qui le porte. L'obligation d'accommodement raisonnable ne vise pas un tel objectif. Rappelons à nouveau qu'il ne vise qu'à aménager dans les limites du raisonnable une règle de portée

universelle et neutre en accordant un traitement différentiel à une personne qui, autrement, serait pénalisée par l'application d'une telle norme. Certes, il est souhaitable que les règles de portée universelle soient conçues de façon à permettre que des accommodements soient possibles, comme l'exprimait la Cour suprême dans la décision *Meiorin*³⁶ :

« Les employeurs qui conçoivent des normes pour le milieu de travail doivent être conscients des différences entre les personnes et des différences qui caractérisent des groupes de personnes. Ils doivent intégrer des notions d'égalité dans les normes du milieu de travail. »

Cette prise en compte de l'égalité dans la conception des normes s'applique aussi dans la prestation de service³⁷.

Mais la prise en compte de l'égalité dans la conception des normes ou des directives doit rendre possible le respect du droit à l'égalité, que ce soit par des mesures générales ou particulières. Par exemple, le fait de prévoir un rampe d'accès ou un ascenseur dans un lieu public est une mesure générale qui profitera aux personnes en fauteuil roulant mais aussi aux personnes à mobilité réduite ou à celles qui utilisent une poussette pour leur enfant. La prise en compte du droit à l'égalité sera rendue possible dans certains cas par des mesures particulières comme la possibilité d'accommoder une personne. Ce sera particulièrement le cas lorsque les

³⁵ *Supra*, p. 4.

³⁶ *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU*, [1999] 3 R.C.S. 3, par. 68.

³⁷ *Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles) c. Colombie-Britannique (Council of Human Rights)*, [1999] 3 R.C.S. 868, 1999 CanLII 646 (C.S.C.) au paragraphe 19 : « Les employeurs et autres personnes régies par une loi concernant les droits de la personne sont maintenant requis, dans tous les cas, de tenir compte dans leurs normes des caractéristiques des groupes touchés, au lieu de maintenir des normes discriminatoires complétées par des mesures d'accommodement pour ceux qui ne peuvent pas y satisfaire. L'incorporation de l'accommodement dans la norme elle-même assure que chaque personne est évaluée selon ses propres capacités personnelles, au lieu d'être jugée en fonction de présumées caractéristiques de groupe. Ces caractéristiques sont fréquemment fondées sur un parti pris et des préjugés de longue date, et ne peuvent pas constituer le fondement de normes raisonnablement nécessaires. Bien que le critère de l'arrêt *Meiorin* ait été établi dans le contexte de l'emploi, il s'applique à toutes les demandes fondées sur le Human Rights Code de la Colombie-Britannique, dans lesquelles l'existence de discrimination est alléguée. »

caractéristiques des personnes faisant partie d'un groupe visé à l'article 10 de la Charte comportent des éléments subjectifs comme la religion par exemple. Ainsi, pour respecter la liberté de religion d'une personne, une directive peut prévoir des accommodements qui pourront être offerts mais elle ne doit pas présumer que toute personne portant un symbole religieux requerra un accommodement.

CONCLUSION

Des trois situations visées par les directives de la RAMQ relatives à l'accommodement raisonnable qui nous ont été soumises, les deux situations où aucun accommodement n'est consenti aux clients sont conformes à la Charte. Soulignons que dans ces deux situations, il ne s'agit pas d'un accommodement recevable parce qu'il ne s'agit de cas où le droit à l'égalité de la clientèle est en cause.

Dans la situation des clientes qui portent un voile intégral, soit le niqab ou la burka, la Commission est d'avis que les mesures d'accommodement qui avaient cours jusqu'en octobre 2009 n'étaient pas requises en vertu des dispositions de la Charte, compte tenu que l'atteinte à la liberté religieuse des clientes n'était pas significative.