

Cat. 2. 412.113.1

MÉMOIRE SUR LE PROJET DE LOI N°62

*LOI FAVORISANT LE RESPECT DE LA NEUTRALITÉ RELIGIEUSE DE L'ÉTAT
ET VISANT NOTAMMENT À ENCADRER LES DEMANDES D'ACCOMMODEMENTS RELIGIEUX
DANS CERTAINS ORGANISMES*

Novembre 2015

Document adopté sous réserve d'une abstention à la 622^e et 623^e séance de la Commission, tenues les 23 octobre 2015 et 20 novembre 2015, par les résolutions COM-622-7.1.1 et COM-623-7.2.2.



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

Traitement de texte :

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

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1 LA PRIMAUTÉ DE LA CHARTRE DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE SUR TOUTE AUTRE LOI PARTICULIÈRE.....	4
2 L'OBLIGATION DE NEUTRALITÉ RELIGIEUSE DE L'ÉTAT	8
2.1 Définition, nature et portée.....	8
2.2 Le concept de neutralité religieuse énoncé dans le projet de loi	11
2.2.1 L'obligation de neutralité religieuse dans l'exercice de ses fonctions	11
2.2.2 L'exception ciblant les services d'animation spirituelle visés et le personnel chargé de dispenser un enseignement de nature religieuse dans certains établissements.....	13
2.2.3 L'exception visant les professionnels de la santé	15
3 MESURES PRÉVUES AU SEIN DE DIVERS ORGANISMES.....	19
3.1 Les règles relatives à l'accommodement raisonnable pour des motifs religieux.....	19
3.1.1 L'obligation d'accommodement raisonnable : une notion reconnue, bien définie et encadrée.....	19
3.1.2 La formalisation proposée du concept d'accommodement raisonnable pour le motif religion.....	23
3.2 L'obligation d'exercice de fonctions et de réception de services à visage découvert pour le personnel et les usagers de divers organismes	36
3.2.1 Les effets discriminatoires appréhendés	37
3.2.2 La justification possible d'une disposition discriminatoire	45
4 LA DISPOSITION INTERPRÉTATIVE RELATIVE AU PATRIMOINE CULTUREL RELIGIEUX	51
CONCLUSION.....	54

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (ci-après « Commission ») a pour mission d'assurer le respect et la promotion des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne* (ci-après « Charte »)¹. Elle assure aussi la protection de l'intérêt de l'enfant, ainsi que le respect et la promotion des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse*². Elle veille également à l'application de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*³.

Dans le cadre de cette mission, la Commission a notamment pour mandat de « relever les dispositions des lois du Québec qui seraient contraires à la Charte et faire au gouvernement les recommandations appropriées »⁴. C'est donc en vertu de la Charte qu'elle a procédé à l'analyse du *Projet de loi n°62, Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements religieux dans certains organismes*⁵ (ci-après « Projet de loi n°62 »).

Rappelons que la Charte célèbre cette année son 40^{ème} anniversaire. Ainsi, la Commission a, depuis plusieurs décennies, consacré de nombreux travaux à des enjeux relatifs aux droits à l'égalité, à la liberté de religion et à l'un de ses corollaires qu'est l'obligation de neutralité de l'État, de même qu'au port du voile facial et à l'exercice des fonctions visées et la réception de service à visage découvert⁶. À maintes reprises, la Commission s'est également penchée sur la

¹ *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12.

² *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1.

³ *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, RLRQ, c. A-2.01.

⁴ Charte, préc., note 1, art. 71 al. 2(6).

⁵ *Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements religieux dans certains organismes*, projet de loi n°62 (présentation – 10 juin 2015), 1^{re} sess., 41^e légis. (Qc.).

⁶ Plus récemment, voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Avis sur les règlements de zonage relatifs aux lieux de culte dans l'arrondissement de Montréal-Nord*, (Cat. 2.113-2.13), janvier 2014; 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°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*, (Cat. 2.113-2.13), décembre 2013; 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* (...suite)

notion d'accommodement raisonnable qui découle du droit à l'égalité. Signalons entre autres que la Commission offre depuis 2008 un service-conseil en matière d'accommodement raisonnable dédié aux gestionnaires et responsables des ressources humaines, aux officiers syndicaux ou toute personne à qui une demande d'accommodement en matière de relation de travail ou de prestation de services est adressée⁷.

La Commission remarque que la plupart des dispositions du Projet de loi n°62 ont déjà été soumises, pour certaines dans un libellé identique, dans le *Projet de loi n°94, Loi établissant les balises encadrant les demandes d'accommodement dans l'administration gouvernementale et dans certains établissements*⁸ ou 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*

laïque des institutions de l'État, (Cat. 2.113-2.12), octobre 2013; 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*, (Cat. 2.412.113), mai 2010; 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*, (Cat. 2.119-1.1), mars 2010; 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*, (Cat. 2.120-4.23), janvier 2009; 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*, (Cat. 2.120-4.22), novembre 2008; 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*, (Cat. 2.113-2.11.1), novembre 2008; 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*, (Cat. 2.113-2.11), juin 2008; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La place de la religion dans l'espace public, Terminologie*, (Cat. 2.226.1.2), décembre 2006; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'intervention d'instances religieuses en matière de droit familial*, (Cat. 2.113-2.9), juin 2006; 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*, (Cat. 2.412.89.2), juin 2005; 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*, (Cat. 2.120-4.20.1), février 2005; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Les symboles et rituels religieux dans les institutions publiques*, (Cat. 2.120-4.6), novembre 1999; 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), février 1995.

⁷ 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.cdpedj.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.cdpedj.qc.ca/fr/formation/accommodement/Pages/index.html>.

⁸ *Loi établissant les balises encadrant les demandes d'accommodement dans l'administration gouvernementale et dans certains établissements*, projet de loi n°94 (présentation — 24 mars 2010), 1^{er} sess., 39^e légis. (Qc.).

*encadrant les demandes d'accommodement*⁹. Ces projets de loi, respectivement présentés devant l'Assemblée nationale en 2010 et 2013, n'ont pas été adoptés, mais la Commission les a commentés et a formulé des recommandations précises eu égard aux dispositions qu'ils proposaient. Préoccupée par les effets discriminatoires que peuvent engendrer ces débats, la Commission tient d'ailleurs à souligner que la répétition de ceux-ci depuis plusieurs années n'est pas sans entraîner d'importantes conséquences pour les personnes appartenant aux minorités nationales ou religieuses, notamment quant à la reconnaissance et l'exercice des droits qui leur sont garantis par la Charte. Avant même de présenter son analyse, la Commission appelle ainsi à des débats se déroulant dans le respect des droits et principes contenus dans la Charte.

Cela dit, conformément au mandat que lui confie la Charte, la Commission a procédé à l'analyse de l'ensemble du Projet de loi n°62 en se fondant sur l'état actuel du droit québécois, canadien et international en la matière.

Le mémoire de la Commission se divise en quatre parties. Nous exposerons d'abord le cadre juridique relatif aux droits et libertés de la personne — qui définit notamment ce que sont les obligations de neutralité religieuse de l'État et d'accommodement raisonnable — et qui prime sur toute autre loi particulière, incluant sur le Projet de loi n°62. Nous analyserons ensuite les dispositions du projet de loi à la lumière de ce cadre juridique afin d'en évaluer la conformité à la Charte ou, le cas échéant, de préciser les balises qui devront guider leur interprétation. Nous nous attarderons alors aux dispositions du chapitre II du projet de loi relatives à la neutralité religieuse de l'État, de même qu'à la codification de l'obligation d'accommodement raisonnable proposée au chapitre III du projet de loi. C'est également selon ce cadre que nous étudierons les règles visant l'exercice des fonctions et la réception de services à visage découvert pour le personnel et les usagers des organismes ciblés. Enfin, nous commenterons la disposition interprétative prévue à l'article 13 du projet de loi.

⁹ *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*, projet de loi n°60, (présentation — 7 novembre 2013), 1^{re} sess., 40^e légis. (Qc).

1 LA PRIMAUTÉ DE LA CHARTE DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE SUR TOUTE AUTRE LOI PARTICULIÈRE

Le Projet de loi n°62 a un champ d'application relativement vaste et qui, pour certaines dispositions, s'étend au-delà des organismes publics. Le champ d'application de la Charte demeure toutefois beaucoup plus large que celui du projet de loi. Non seulement la Charte lie l'État¹⁰, mais elle s'applique également aux sphères d'activités privées¹¹ « qui sont de la compétence législative du Québec »¹². Conséquemment, tous les organismes visés par le projet de loi sont d'abord soumis aux obligations prescrites en vertu de la Charte.

À moins d'y déroger expressément, le législateur québécois est également tenu de respecter celles-ci. Rappelons en effet que l'article 52 de la Charte prévoit ce qui suit :

« 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. »

Il est ainsi établi que la Charte québécoise a un statut quasi constitutionnel. La Cour suprême écrit ce qui suit à ce sujet :

« La Charte n'est pas une loi ordinaire mise en vigueur par le législateur québécois au même titre que n'importe quel autre texte législatif. Il s'agit plutôt d'une loi bénéficiant d'un statut spécial, d'une loi fondamentale, d'ordre public, quasi constitutionnelle, qui commande une interprétation large et libérale de manière à réaliser les objets généraux qu'elle sous-tend de même que les buts spécifiques de ses dispositions particulières. »¹³

Les dispositions du Projet de loi n°62, tout comme les acteurs qui veilleront à leur mise en œuvre advenant leur adoption, doivent donc respecter le cadre juridique établi par la Charte qui garantit notamment le droit d'exercer en toute égalité les droits et libertés qui y sont énoncés.

¹⁰ Charte, préc., note 1, art. 54.

¹¹ Christian BRUNELLE, « Les domaines d'application des Chartes des droits », dans BARREAU DU QUÉBEC, Collection de droit 2015-2016, vol. 7, *Droit public et administratif*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2015, p. 35.

¹² Charte, préc., note 1, art. 55.

¹³ *Béliveau St-Jacques c. Fédération des employées et employés de services publics inc.*, [1996] 2 R.C.S. 345, par. 42. Voir également : *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Montréal (Ville de)*, [2000] 1 R.C.S. 665, par. 27; *Curateur public du Québec c. Syndicat national des employés de l'hôpital St-Ferdinand*, [1996] 3 R.C.S. 211, par. 91.

Ces dispositions ne peuvent porter atteinte, directement ou indirectement, à l'un ou l'autre des droits et libertés qu'elle protège, sous peine d'être invalidées. Il y a une telle atteinte lorsque, par exemple, une disposition d'une loi particulière va à l'encontre d'un droit ou d'une liberté garantis à la Charte, entre en conflit avec la reconnaissance et l'exercice de ceux-ci, en restreint la portée ou leur offre une protection moins généreuse. Comme le soulignent les professeurs Henri Brun, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet, « à défaut de pouvoir être interprétée et appliquée de façon conforme à la Charte, une telle règle de droit doit être jugée inconstitutionnelle, et donc invalidée, en tout ou en partie, ou encore complétée ou corrigée »¹⁴.

Il est d'autant plus important de rappeler la primauté du cadre juridique des droits et libertés pour analyser le Projet de loi n°62, que son objet et les obligations qu'il prévoit sont déjà définis et balisés par la Charte, notamment par l'interprétation qui en a été faite par les tribunaux. Le projet de loi, « considérant la neutralité religieuse de l'État », cherche en effet à « établir des mesures visant à en favoriser le respect » à travers différentes dispositions particulières¹⁵. De même, il entend établir les conditions suivant lesquelles un accommodement pour un motif religieux peut être accordé¹⁶.

Or, en droit québécois, les obligations de neutralité religieuse de l'État et d'accommodement raisonnable découlent de l'interprétation donnée aux droits et libertés garantis par la Charte.

Rappelons notamment à ce propos que l'article 10 de la Charte garantit l'exercice en pleine égalité des droits et libertés qui y sont énoncés. Ainsi :

« 10. 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.

¹⁴ Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 1077.

¹⁵ *Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements religieux dans certains organismes*, projet de loi n°62, préc., note 5, art. 1 al. 1 et chapitre II.

¹⁶ *Id.*, art. 1 al. 2 et chapitre III.

Il y a discrimination lorsqu'une telle distinction, exclusion ou préférence a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit. »¹⁷

L'article 3 de la Charte prescrit en outre que « toute personne est titulaire des libertés fondamentales telles 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 »¹⁸.

Le lien est d'ailleurs très clairement tracé, notamment par la jurisprudence de la Cour suprême, 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 religion, peu importe la nature de ses croyances ou de son incroyance¹⁹. L'obligation de neutralité religieuse de l'État constitue l'un des deux moyens permettant l'atteinte d'une finalité spécifique, soit celle « [d'] assurer le principe d'égalité entre les différentes confessions religieuses et protéger la liberté de conscience et de religion de chacun »²⁰. Cette obligation est le corollaire de la protection offerte par la Charte à la liberté de conscience et de religion et au droit à l'égalité et vise leur protection²¹.

Quant à l'obligation d'accommodement raisonnable, elle découle du droit à l'égalité réelle garanti par l'article 10 de la Charte et a pour finalité de garantir l'exercice effectif de ce droit en corrigeant une situation de discrimination. L'obligation d'accommodement raisonnable s'impose donc dans une situation de discrimination interdite par l'article 10 de la Charte et une demande d'accommodement doit être fondée sur l'un des motifs interdits de discrimination prévus à cette disposition, que ce soit « 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 »²². Retenons par ailleurs que l'obligation d'accommodement raisonnable

¹⁷ Charte, préc., note 1, art. 10.

¹⁸ *Id.*, art. 3.

¹⁹ Voir notamment : *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, [2015] 2 R.C.S. 3; *R. c. N.S.*, [2012] 3 R.C.S. 726; *S.L. c. Commission scolaire des Chênes*, [2012] 1 R.C.S. 235; *R. c. Big M Drug Mart*, [1985] 1 R.C.S. 295; *Chaput c. Romain*, [1955] R.C.S. 834.

²⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (déc. 2013), préc., note 6, p. 45.

²¹ Charte, préc., note 1, art. 3 et 10. Voir notamment à ce sujet : *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, préc., note 19.

²² Charte, préc., note 1, art. 10.

peut être invoquée dans tous les secteurs d'activités, notamment l'emploi, les services, le logement, etc.

Considérant leur objet et les finalités qu'elles poursuivent, ces obligations de neutralité religieuse et d'accommodement raisonnable ne sont pas incompatibles et, selon les circonstances, elles peuvent même se compléter. C'est d'ailleurs parfois le principe de neutralité qui justifie que l'État accorde une mesure d'accommodement²³. Il serait donc mal avisé de les interpréter en les opposant l'une à l'autre, ou plus largement d'en détourner le sens. Cela irait à l'encontre de l'interprétation qu'en ont donnée les tribunaux²⁴. Ce faisant, on viendrait également court-circuiter l'économie générale de la Charte et rompre l'équilibre des droits et libertés qu'elle vise à protéger. On risquerait ainsi d'affaiblir les garanties offertes par la Charte à l'ensemble de la société.

Un conflit de normes entre, d'une part, les règles que vise à introduire le Projet de loi n°62 et, d'autre part, la Charte et l'interprétation qu'en ont donné les tribunaux aurait pour effet de créer deux régimes juridiques parallèles en matière d'accommodement raisonnable pour le motif religion dont l'un ne respecterait pas les principes prescrits par la Charte. Cela entraînerait de graves conséquences en regard de la protection des droits et libertés prévus à la Charte. De l'avis de la Commission, cela risquerait en outre de provoquer d'importantes difficultés d'application, notamment eu égard au sens que les acteurs visés pourraient donner aux obligations qui leur sont dévolues, tant en matière de neutralité religieuse que d'accommodement raisonnable.

La Commission tient donc à mettre en garde contre une interprétation erronée de l'objet que poursuit le projet de loi eu égard aux obligations de neutralité religieuse de l'État et d'accommodement raisonnable ou un détournement de sens de ces notions. C'est dans cette perspective qu'elle a procédé à l'analyse qui suit et formulé les recommandations qui en découlent. Afin de lever toute ambiguïté quant à l'interprétation et la mise en œuvre des

²³ Micheline MILOT et José WOEHLING, « Canada », dans Francis MESSNER (dir.), *Dictionnaire Droit des religions*, Paris, Éditions du C.N.R.S., 2010, p. 129. Voir également : Nadia BOUTOUBA et Stéphane BERNATCHEZ, « L'État et la diversité religieuse au Canada : une possible histoire du principe de neutralité de l'État », (2013) *R.D.U.S.* 9, par. 61.

²⁴ Voir notamment : *Commission scolaire régionale de Chambly c. Bergevin*, [1994] 2 R.C.S. 525.

dispositions qu'il prévoit, la Commission recommande de modifier le Projet de loi n°62 afin d'y inscrire une référence explicite à la *Charte des droits et libertés de la personne* en vue d'assurer le respect des finalités que doivent poursuivre les obligations de neutralité religieuse de l'État et d'accommodement raisonnable conformément à l'interprétation qui a été donnée à cette loi de nature quasi constitutionnelle.

RECOMMANDATION 1 : La Commission recommande de modifier le Projet de loi n°62 afin d'y inscrire une référence explicite à la *Charte des droits et libertés de la personne* en vue d'assurer le respect des finalités que doivent poursuivre les obligations de neutralité religieuse de l'État et d'accommodement raisonnable conformément à l'interprétation qui a été donnée à cette loi de nature quasi constitutionnelle.

2 L'OBLIGATION DE NEUTRALITÉ RELIGIEUSE DE L'ÉTAT

2.1 Définition, nature et portée

L'obligation de neutralité religieuse de l'État est effective en droit québécois même si elle n'est pas formellement énoncée dans un texte de loi²⁵ et les outils nécessaires pour en assurer la mise en œuvre existent²⁶.

Comme nous venons de le rappeler brièvement, l'obligation de neutralité religieuse de l'État découle de l'interprétation des articles 3 et 10 de la Charte. Elle constitue, avec le principe de séparation entre l'Église et l'État, l'un des deux moyens mis en œuvre pour assurer l'égalité

²⁵ Voir notamment : Micheline MILOT, *Laïcité dans le Nouveau monde – Le cas du Québec*, coll. Bibliothèque de l'École des hautes études section des sciences religieuses, Turnhout, Brepols, 2002, p. 36-37 et 67-68. Voir également : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (déc. 2013), préc., note 6, p. 46; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (oct. 2013), préc., note 6, p. 6; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, (juin 2008), préc., note 6; 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.

²⁶ Le Projet de loi n°60 précité portait tant sur les notions de laïcité que de neutralité religieuse de l'État. Pour un rappel exhaustif des principes devant guider l'interprétation de l'obligation de neutralité religieuse de l'État en droit québécois et pour une présentation des distinctions entre ce concept et celui de laïcité, voir : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (déc. 2013), préc., note 6.

entre les différentes confessions religieuses et protéger la liberté de conscience et de religion de chacun²⁷. Plusieurs fois, la Cour suprême l'a d'ailleurs confirmé :

« [...] 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. »²⁸

La Cour suprême ajoute que la neutralité religieuse de l'État devrait 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 [...]. »²⁹

Elle explique en outre que « la liberté de religion doit [...] s'interpréter dans le contexte d'une société laïque, multiculturelle et démocratique qui tient au plus haut point à protéger la dignité et la diversité, à favoriser l'égalité et à assurer la vitalité d'une croyance commune à l'égard des droits de la personne »³⁰.

Rappelons par ailleurs que la neutralité religieuse constitue une obligation qui s'applique à l'État, mais que les membres de son personnel n'y sont pas soumis individuellement. Ils sont plutôt encadrés par une exigence d'impartialité dans l'exécution de leurs tâches³¹, par les obligations relatives au devoir de réserve³², de même que par une interdiction de prosélytisme.

On doit ainsi référer au jugement ou à l'attitude de l'agent de l'État et s'assurer que rien ne vient influencer ses décisions de manière à corrompre ou détourner les fonctionnements et les

²⁷ *Id.*, p. 45. Voir également : Jean BAUBÉROT et Micheline MILOT, *Laïcités sans frontières*, Paris, Éditions du Seuil, 2011, p. 87. Voir également : Micheline MILOT, *La laïcité*, Montréal, Novalis, 2008, p. 17-21.

²⁸ *S.L. c. Commission scolaire des Chênes*, préc., note 19, par. 32; *R. c. N. S.*, préc., note 19, par. 55.

²⁹ *R. c. N.S.*, *id.*, par. 51.

³⁰ *École secondaire Loyola c. Québec (Procureur général)*, 2015 CSC 12, par. 47.

³¹ Voir notamment : *Loi sur la fonction publique*, RLRQ, c. F-3.1.1, art. 5 al. 2; *Loi sur la justice administrative*, RLRQ, c. J-3, art. 9; *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique*, RLRQ, c. F-3.1.1, r. 3.

³² *Loi sur la fonction publique*, *id.*, art. 6 et 11.

finalités des services publics. Les règles d'éthique de la fonction publique québécoise définissent 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 race, à la couleur, à l'orientation sexuelle, au handicap, à la religion ou aux convictions politiques d'une personne »³³. Les mêmes règles définissent par ailleurs l'obligation de réserve comme le fait de « faire abstraction de ses opinions personnelles afin d'accomplir [sa tâche] avec toute l'objectivité nécessaire »³⁴. Quant à l'interdiction de prosélytisme, elle renvoie à l'interdiction d'enseigner ou de propager des croyances³⁵.

On peut donc avancer que les obligations de l'agent de l'État relatives à l'impartialité, la réserve et l'interdiction de prosélytisme ne sont pas a priori mises en cause par les seules croyances ou par l'apparence de ce dernier, qu'il porte ou non un signe religieux. Le respect de ces obligations repose plutôt sur son attitude. À titre d'exemple, une infirmière qui procède au triage des patients arrivant à l'urgence d'un hôpital doit fonder son évaluation sur l'échelle de gravité établie en la matière. Le fait qu'elle porte un signe religieux particulier, qu'elle fasse une prière pendant sa pause ou qu'elle célèbre l'une ou l'autre des fêtes religieuses avec sa famille ne l'empêche pas de procéder à cette évaluation en toute impartialité, en fonction des critères appropriés³⁶.

De même, l'obligation de neutralité ne s'applique pas aux usagers des institutions publiques. À cet égard, il est important de souligner « [...] qu'un espace public neutre ne signifie pas l'homogénéisation des acteurs privés qui s'y trouvent. La neutralité est celle des institutions et de l'État, non celle des individus »³⁷. Il s'agit là d'une distinction essentielle.

³³ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *L'éthique dans la fonction publique québécoise*, 2003, [En ligne]. <http://www.mce.gouv.qc.ca/publications/ethique.pdf>, p. 12.

³⁴ *Id.*, p. 10.

³⁵ *Congrégation des Témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)*, [2004] 2 R.C.S. 650, par. 65 (j. LeBel, dissident); *Congregation of the Followers of the Rabbis of Belz to Strengthen Torah c. Val-Morin (Municipalité de)*, [2005] R.J.Q. 2629 (QCCS), par. 30, conf. par [2008] R.J.Q. 879 (QCCA) (demande d'autorisation d'appeler refusée, C.S.C., 30-05-2008, 32663).

³⁶ Voir à ce sujet : *Grant c. Canada (Procureur général)*, [1995] 1 C.F. 158; conf. par *Grant c. Canada (Procureur général)*, 125 D.L.R. (4th) 556 (C.A.F.).

³⁷ *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, préc., note 19, par. 74; citant *R. c. N.S.*, préc., note 19, par. 31 et 50-51.

On peut se réjouir de la confirmation législative du concept de neutralité religieuse de l'État qu'introduit le Projet de loi n°62. Les dispositions qu'il contient à cet égard doivent cependant être conformes au cadre juridique prépondérant établi par la Charte et l'interprétation qui en a été faite. C'est pourquoi la Commission estime important de s'attarder dans les sections qui suivent aux articles 4 à 6 du projet de loi et de rappeler l'interprétation qui devra être faite de ces dispositions en vue d'assurer leur conformité avec la Charte.

2.2 Le concept de neutralité religieuse énoncé dans le projet de loi

2.2.1 L'obligation de neutralité religieuse dans l'exercice de ses fonctions

Le chapitre II du Projet de loi n°62 énonce des mesures qui visent à favoriser le respect de la neutralité religieuse de l'État. L'article 4 du projet de loi, qui constitue la disposition charnière de ce chapitre, se lit comme suit :

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

Il doit veiller à ne pas favoriser ni défavoriser une personne en raison de l'appartenance ou non de cette dernière à une religion. »³⁸

Dans la mesure où elle devra être interprétée conformément au cadre juridique des droits et libertés dont nous avons précédemment retracé les grandes lignes, cette disposition n'ajoute rien aux obligations relatives au droit à l'égalité déjà prescrites par l'article 10 de la Charte. Le libellé du deuxième alinéa de cet article reprend d'ailleurs un principe maintes fois répété par la Cour suprême en vue de préciser la teneur de l'obligation de neutralité religieuse de l'État³⁹.

Il peut néanmoins être utile de rappeler que l'accommodement raisonnable est encore compris à tort par certains comme l'octroi d'un privilège ou comme un traitement favorisant certaines

³⁸ *Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements religieux dans certains organismes*, projet de loi n°62, préc., note 5, art. 4. Le premier alinéa de l'article 4 du projet de loi n°62 reprend le même libellé que celui de l'article 3 du projet de loi n°60 précité qui se lisait comme suit : « Un membre du personnel d'un organisme public doit faire preuve de neutralité religieuse dans l'exercice de ses fonctions ». *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*, projet de loi n°60, préc., note 9.

³⁹ Voir notamment : *S.L. c. Commission scolaire des Chênes*, préc., note 19, par. 32.

personnes au détriment des autres. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction le confirme d'ailleurs, signalant que « l'exigence de prise en compte des besoins spécifiques des minorités de religion ou de croyance semble avoir provoqué la résistance de la société majoritaire qui y voit parfois, à tort, un régime de faveur pour les minorités contraire au principe d'égalité »⁴⁰.

Ainsi, le droit à l'égalité réelle peut nécessiter un traitement différencié ou une mesure d'accommodement raisonnable pour corriger une situation de discrimination subie par des personnes ou des groupes de personnes. Cela ne doit pas être assimilé au fait de « favoriser » une personne en raison de son appartenance ou non à une religion ou d'en « défavoriser » d'autres.

La Commission tient à souligner que l'obligation de ne pas favoriser ni défavoriser une personne en raison de son appartenance ou non à une religion doit être comprise comme un moyen de garantir le droit à l'égalité réelle de chacun prévu à l'article 10 de la Charte. Elle ne peut permettre un retour à une vision formelle du droit à l'égalité sans égard aux effets discriminatoires de la mesure en cause ou aux déséquilibres sociaux et historiques qui peuvent être en jeu. La jurisprudence en matière de droit à l'égalité est d'ailleurs claire à ce sujet⁴¹. Le droit à l'égalité garanti par la Charte ne repose plus sur la conception formelle de l'égalité⁴² suivant laquelle un traitement identique de tous et toutes s'impose indépendamment du contexte et peut impliquer un traitement différencié en certaines circonstances. C'est ainsi, par exemple, que l'horaire de travail d'une femme enceinte pourrait devoir être modifié afin de corriger une situation qui autrement serait discriminatoire à son égard. Dans un tel cas, le refus d'un employeur d'accommoder une employée fondée sur une volonté d'imposer le même traitement à tous et toutes constituerait une atteinte au droit à l'égalité réelle⁴³.

⁴⁰ 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. N.U. A/69/261, (5 août 2014), par. 46, [En ligne]. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/495/57/PDF/N1449557.pdf?OpenElement>

⁴¹ Voir notamment : *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143; *R. c. Kapp*, [2008] 2 R.C.S. 483; *Withler c. Canada (Procureur général)*, [2011] 1 R.C.S. 396.

⁴² Voir notamment : *Canada (Procureur général) c. Lavell*, [1974] R.C.S. 1349; *Bliss c. Procureur général du Canada*, [1979] 1 R.C.S. 183.

⁴³ Voir notamment : *Commission des écoles catholiques de Québec c. Gobeil*, [1999] R.J.Q. 1883 (C.A.); *Association professionnelle des inhalothérapeutes du Québec c. Ménard*, J.E. 2001-1155 (C.A.);

(...suite)

La Cour suprême explique à ce propos qu'il faut « reconnaître dès le départ que toute différence de traitement entre des individus dans la loi ne produira pas forcément une inégalité et, aussi, qu'un traitement identique peut fréquemment engendrer de graves inégalités »⁴⁴. Puis, la Cour ajoute que « pour s'approcher de l'idéal d'une égalité complète et entière devant la loi et dans la loi [...] la principale considération doit être l'effet de la loi sur l'individu ou le groupe concerné »⁴⁵. Notons d'ailleurs que « l'insistance sur l'égalité réelle est demeurée au cœur de l'approche que la Cour a adoptée à l'égard des demandes fondées sur le droit à l'égalité »⁴⁶.

Par conséquent, le fait pour un État neutre de ne favoriser ni ne défavoriser aucune conviction religieuse⁴⁷ ne signifie pas qu'on doive refuser l'octroi d'une mesure d'accommodement raisonnable lorsque le droit à l'égalité réelle serait autrement compromis par une norme qui, a priori neutre, s'avère discriminatoire dans une situation donnée. Le Rapporteur spécial de l'ONU ajoute ainsi qu'« au lieu d'affaiblir le principe d'égalité, l'aménagement raisonnable contribue à une conceptualisation plus complexe et donc plus judicieuse de l'égalité concrète » et que « sans favoriser certains groupes, il contribue en somme à une société plus diverse dont tous bénéficient »⁴⁸.

C'est à la lumière de l'ensemble de ces considérations que devra être interprété l'article 4 du Projet de loi n°62.

2.2.2 L'exception ciblant les services d'animation spirituelle visés et le personnel chargé de dispenser un enseignement de nature religieuse dans certains établissements

L'article 5 du Projet de loi n°62 prévoit une première exception à l'obligation de neutralité religieuse affirmée à l'article 4 de celui-ci. Ainsi, cette obligation ne s'appliquerait pas à un

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Commission scolaire des Hauts-Bois-de-l'Outaouais, [2010] R.J.Q. 1543 (T.D.P.Q.).

⁴⁴ *Andrews c. Law Society of British Columbia*, préc., note 41, par. 26.

⁴⁵ *Id.*

⁴⁶ *R. c. Kapp*, préc., note 41, par. 15. Voir également : *Withler c. Canada (Procureur général)*, préc., note 41, par. 39.

⁴⁷ *S.L. c. Commission scolaire des Chênes*, préc., note 19.

⁴⁸ RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LA LIBERTÉ DE RELIGION OU DE CONVICTION, préc., note 40, par. 54.

membre du personnel qui offre un service d'animation spirituelle dans un établissement d'enseignement de niveau universitaire ou dans un CÉGEP visés par le projet de loi ou encore dans un établissement de détention visé par la *Loi sur le système correctionnel du Québec*⁴⁹. Elle ne pourrait pas non plus être opposée à un membre du personnel chargé de dispenser un enseignement de nature religieuse dans un établissement d'enseignement de niveau universitaire.

Nous l'avons souligné dans la première partie de ce mémoire, les dispositions d'une loi particulière ne peuvent contredire la primauté de la Charte, à moins de l'énoncer expressément. C'est dans cette perspective que la Commission lit l'article 5 du projet de loi.

Ainsi, la levée de l'obligation de neutralité des employés occupant les fonctions énumérées à l'article 5 du projet de loi peut se justifier, notamment dans un contexte où elle pourra faciliter le respect du droit à l'égalité et de la liberté de religion des personnes visées par les services qu'ils dispensent⁵⁰.

Rappelons néanmoins que les services visés par cette disposition demeureront soumis au cadre juridique établi par la Charte, et ce, tant par rapport aux droits des usagers de services qu'à ceux des employés visés. Cette exception à l'obligation de neutralité religieuse de l'État ne pourrait avoir pour effet de porter atteinte à la liberté de religion ou au droit à l'égalité que leur garantissent les articles 3 et 10 de la Charte.

S'agissant d'abord des droits et libertés des employés visés par l'article 5 du projet de loi, la levée de l'obligation de neutralité religieuse de l'État ne pourrait par exemple mener à l'imposition d'une condition d'embauche liée à une pratique religieuse donnée, à moins qu'il ne s'agisse d'une exigence professionnelle justifiée au sens de l'article 20 de la Charte⁵¹. En ce qui a trait par ailleurs aux droits des usagers des services publics visés par l'article 5 du projet de loi, la levée de l'obligation de neutralité religieuse de l'État ne pourrait avoir pour effet de

⁴⁹ *Loi sur le système correctionnel du Québec*, RLRQ, c. S-40.1.

⁵⁰ Voir notamment à cet effet : *Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux c. Centre de santé et de services sociaux – Institut universitaire de gériatrie de Sherbrooke*, EYB 2012-218581 (T.A.).

⁵¹ Voir par exemple : *Hamel c. Service régional de pastorale de la santé*, 2004 QCCRT 112.

discriminer les uns ou les autres en fonction de leurs croyances ou pratiques religieuses. Ce serait par exemple le cas si les services religieux offerts aux prisonniers d'un centre de détention étaient confiés à des employés pratiquant tous la même religion et qui s'avéreraient incapables de répondre adéquatement aux besoins religieux des prisonniers ayant d'autres croyances ou pratiques. Cela constituerait dans les faits un déni de service fondé sur un motif de discrimination interdite par la Charte⁵².

Dans des cas tels que ceux-ci, où la règle générale introduite par l'article 5 du Projet de loi n° 62 emporterait des effets discriminatoires interdits par la Charte, l'application de cette disposition particulière devrait être écartée et laisser place aux règles prescrites en matière de droit à l'égalité qui, comme nous l'avons rappelé dans la première partie du présent mémoire, prévalent sur le projet de loi. L'analyse au cas par cas prévue en matière de discrimination, d'accommodement raisonnable et d'exigence professionnelle justifiée devrait alors être appliquée.

Incidentement, bien que l'article 5 du projet de loi ne contrevienne pas en soi à la Charte, la Commission ne saurait trop insister sur l'importance d'évaluer chaque cas à son mérite, notamment afin de trouver le juste équilibre entre les droits des employés et les droits des usagers de services des organismes visés.

2.2.3 L'exception visant les professionnels de la santé

L'article 6 du Projet de loi n°62 prévoit également une exception à l'obligation de neutralité religieuse énoncée à l'article 4 de celui-ci. Cette disposition se lit comme suit :

« 6. Le devoir de neutralité religieuse ne peut avoir pour effet d'empêcher un professionnel de la santé de ne pas recommander ou de ne pas fournir des services professionnels en raison de ses convictions personnelles, tel que la loi le lui permet. »

En référant aux modalités suivant lesquelles la loi permet à un professionnel de la santé de « ne pas recommander ou de ne pas fournir des services professionnels en raison de ses convictions personnelles », le projet de loi renvoie d'abord à l'article 6 de la *Loi sur les services*

⁵² Voir par exemple : *Kelly v. British Columbia (Public Safety and Solicitor General)*, 2011 BCHRT 183.

de santé et les services sociaux. On y spécifie notamment que rien dans cette loi « ne limite la liberté qu'a un professionnel d'accepter ou non de traiter une personne »⁵³.

Il faut également référer aux articles 23 et 24 du *Code de déontologie des médecins* :

« 23. Le médecin ne peut refuser d'examiner ou de traiter un patient pour des raisons reliées à la nature d'une déficience ou d'une maladie ou au contexte dans lequel cette déficience ou cette maladie présentée par ce patient est apparue ou pour des raisons de race, de couleur, de sexe, de grossesse, d'état civil, d'âge, de religion, d'origine ethnique ou nationale ou de condition sociale de ce patient ou pour des raisons d'orientation sexuelle, de moeurs, de convictions politiques ou de langue.

24. Le médecin doit informer son patient de ses convictions personnelles qui peuvent l'empêcher de lui recommander ou de lui fournir des services professionnels qui pourraient être appropriés, et l'aviser des conséquences possibles de l'absence de tels services professionnels.

Le médecin doit alors offrir au patient de l'aider dans la recherche d'un autre médecin. »⁵⁴

Enfin, l'article 50 de la *Loi concernant les soins de fin de vie*, une fois en vigueur, permettra à un médecin ou à un professionnel de la santé de refuser d'administrer ou de participer à l'administration de l'aide médicale mourir en raison de ses convictions personnelles⁵⁵. Ceux-ci devront « néanmoins s'assurer de la continuité des soins offerts à la personne »⁵⁶. Le médecin devra notamment en aviser, le plus tôt possible, la personne responsable désignée par la loi. Celle-ci devra alors faire les démarches nécessaires pour trouver, le plus tôt possible, un médecin qui accepte de traiter la demande⁵⁷.

Rappelons que la Charte conserve sa préséance sur ces dispositions particulières⁵⁸. L'exercice de la liberté qu'elles confèrent aux professionnels de la santé visés ne peut donc être fondé sur

⁵³ *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, RLRQ, c. S-4.2, art. 6.

⁵⁴ *Code de déontologie des médecins*, RLRQ, c. M-9, r. 17, art. 23 et 24.

⁵⁵ *Loi concernant les soins de fin de vie*, RLRQ, c. S-32.0001, art. 50 [non en vigueur].

⁵⁶ *Id.*, art. 50 al. 2.

⁵⁷ *Id.*, art. 50 al. 3 et 31.

⁵⁸ Charte, préc., note 1, art. 52.

un motif interdit de discrimination prévu à la Charte ou mener à des effets d'exclusion contraire à l'article 10 de celle-ci⁵⁹. Cela constituerait une atteinte au droit à l'égalité garanti par la Charte.

Le Tribunal des droits de la personne souligne d'ailleurs bien les contours de ces limites opposables au droit d'un médecin de refuser de traiter un usager, rappelant que « cette liberté doit s'exercer en conformité avec les principes énoncés dans la Charte des droits et libertés notamment aux articles 10 et 12 »⁶⁰. S'appuyant sur les enseignements de la Cour suprême, le Tribunal ajoute qu'« aucune interprétation des textes ne peut [...] "permettre l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire fondé sur l'un des motifs de distinctions illicites" »⁶¹. La responsabilité de l'établissement hospitalier pourrait en outre être engagée en cas de non-respect des règles prescrites par la Charte⁶².

À l'instar de ces dispositions, l'article 6 du projet de loi devra constituer une application particulière du principe d'équilibre des droits et libertés qui caractérise la Charte. Ainsi, s'il ne fait aucun doute que le professionnel en cause peut invoquer les libertés de conscience et de religion protégées à l'article 3 de la Charte afin de ne pas recommander ou de ne pas fournir des services professionnels, les droits et libertés de l'usager doivent également être respectés. Selon les circonstances, le refus d'un professionnel de la santé de recommander ou de fournir un service en raison de ses convictions personnelles pourrait porter atteinte aux droits à la vie, à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne garantis au patient en vertu de l'article 1 de la Charte, à son droit au secours pour toute personne dont la vie est en péril énoncé à l'article 2 de la Charte de même qu'à son droit à la sauvegarde de sa dignité prévu à l'article 4 de celle-ci.

⁵⁹ *Id.*, art. 10 et 12. Selon les circonstances, les articles 1, 2 et 4 de la Charte pourraient également trouver application.

⁶⁰ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Doucet*, [1999] R.J.Q. 2151 (TDPQ), par. 69.

⁶¹ *Id.*, par. 72; citant *Université de la Colombie-Britannique c. Berg*, [1993] 2 R.C.S. 353, p. 391. Voir également : Jean-Louis BAUDOIN et Patrick A. MOLINARI, *Services de santé et services sociaux*, 15^e éd., Montréal, Éditions Wilson & Lafleur, 2014, p. 19.

⁶² J.-L. BAUDOIN et P. A. MOLINARI, *id.*, p. XLIV.

Or, la jurisprudence prévoit un exercice d'équilibre et de conciliation qui s'impose lorsque, dans une situation donnée, il y a conflit entre différents droits protégés par la Charte. Encore récemment, la Commission écrivait ce qui suit :

« Les tribunaux ont d'ailleurs développé des moyens qui permettent de respecter les droits de chacun même dans les situations où il peut y avoir conflit entre ces droits. Ils prennent alors en considération les circonstances concrètes de 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*.

Arbitrer des conflits de droits ne devrait jamais être synonyme d'occulter des droits et libertés protégés par la *Charte des droits et libertés de la personne*. Une telle approche serait contraire à celle-ci. [...] Il s'agit de trouver l'équilibre entre les droits en cause et tenter la conciliation lorsqu'ils s'opposent dans chaque situation factuelle. »⁶³

Puis, la Commission ajoutait que les conflits de droits qui peuvent survenir, par exemple, entre la liberté de religion et d'autres droits, doivent être réglés en tenant compte de l'interdépendance des droits de la personne.

Le Tribunal des droits de la personne le confirme d'ailleurs dans l'affaire *Centre d'accueil Villa Plaisance* alors qu'il avait à juger du caractère discriminatoire d'une politique de sexualisation des postes :

« Le Tribunal doit plutôt chercher à atteindre un équilibre entre des droits qui coexistent. Cette approche est d'ailleurs conforme à celle que retient la Cour suprême dans l'arrêt Dagenais :

Il faut se garder d'adopter une conception hiérarchique qui donne préséance à certains droits au détriment d'autres droits, [...] dans l'interprétation de la Charte [...]. Lorsque les droits de deux individus sont en conflit, [...] les principes de la Charte commandent un équilibre qui respecte pleinement l'importance des deux catégories de droit.

Partant, les droits fondamentaux des usagers et le droit à l'égalité des employés ne sont pas subordonnés les uns aux autres. »

[Notre soulignement]⁶⁴

⁶³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (oct. 2013), préc., note 6, p. 3.

⁶⁴ *Commission des droits de la personne du Québec c. Centre d'accueil Villa Plaisance*, [1996] R.J.Q. 511 (TDPQ), par. 79 à 81; citant *Dagenais c. Société Radio-Canada*, [1994] 3 R.C.S. 835, par. 72. Voir également : *Hôpital général juif Sir Mortimer B. Davis c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, J.E. 2010-325 (C.A), par. 19 (requête pour autorisation d'appeler rejetée : [2010] 2 R.C.S. vi).

Ainsi, l'article 6 du Projet de loi n°62 ne pourra avoir pour effet de porter atteinte aux droits et libertés des usagers de service visés ou encore de les subordonner à ceux du professionnel de la santé. Dans les cas où l'exercice du droit à la liberté de religion et de conscience du professionnel de la santé prévu à cette disposition porterait atteinte aux droits et libertés d'un usager de service, les mesures permettant le respect des droits et libertés de chacune des parties devront être mises en œuvre.

3 MESURES PRÉVUES AU SEIN DE DIVERS ORGANISMES

Le Chapitre III du Projet de loi n°62 introduit certaines « Mesures au sein de divers organismes », dont l'obligation de « Services à visage découvert »⁶⁵ de même que certaines règles relatives à l'« accommodement religieux »⁶⁶.

La Commission commentera d'abord les dispositions relatives à l'« accommodement religieux » prévues aux articles 10 à 12 de la section III du projet de loi, avant d'analyser l'article 9 qui porte sur les « services à visage découvert ». Cet ordre de présentation permettra de comprendre l'obligation d'accommodement raisonnable et de situer la mise en œuvre plus spécifique qui doit en être faite dans le cadre de l'exercice des fonctions et la réception de services à visage découvert.

3.1 Les règles relatives à l'accommodement raisonnable pour des motifs religieux

3.1.1 L'obligation d'accommodement raisonnable : une notion reconnue, bien définie et encadrée

L'obligation d'accommodement raisonnable est déjà bien définie et balisée juridiquement⁶⁷. Ainsi, dès 1985, la Cour suprême écrivait ce qui suit :

⁶⁵ *Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements religieux dans certains organismes*, projet de loi n°62, préc., note 5, art. 9.

⁶⁶ *Id.*, art. 10.

⁶⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (déc. 2013), préc., note 6, p. 78; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (oct. 2013), préc., note 6, p. 15.

« [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. »⁶⁸

Tel que nous l'avons souligné dans la première partie du présent mémoire, l'accommodement peut être demandé pour tout motif interdit de discrimination et n'est pas restreint au motif « religion ». Il peut en outre s'appliquer à tous les secteurs d'activités : notamment en emploi, dans les services, dans le logement, etc. Par exemple :

- des femmes en situation de grossesse et des personnes en situation de handicap peuvent bénéficier d'adaptations à leurs conditions d'emploi;
- des établissements sont tenus d'offrir des menus adaptés aux allergies ou aux prescriptions religieuses de leur clientèle;
- un congé peut être offert à un employé dont la fête religieuse n'est pas prévue au calendrier civique⁶⁹.

L'obligation d'accommodement raisonnable constitue plus largement une mesure d'intégration au sens où « [...] 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 »⁷⁰.

Cela dit, si l'obligation d'accommodement peut permettre la prise en compte de certains particularismes, elle ne saurait toutefois être décrite comme une ouverture à toutes les demandes. Conformément à la définition présentée plus haut, chaque mesure d'accommodement doit demeurer de l'ordre du raisonnable⁷¹. Un accommodement raisonnable devra être accordé, à moins qu'il ne produise une contrainte excessive. Cette notion de contrainte excessive balise l'obligation d'accommodement raisonnable.

⁶⁸ *Ontario (Commission ontarienne des droits de la personne) c. Simpsons-Sears Ltd.*, [1985] 2 R.C.S. 536, par. 23.

⁶⁹ *Commission scolaire régionale de Chambly c. Bergevin*, préc., note 24, par. 18.

⁷⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (juin 2008), préc., note 6, p. 35; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (févr. 2005), préc., note 6, p. 10.

⁷¹ *Ontario (Commission ontarienne des droits de la personne) c. Simpsons-Sears*, préc., note 68, par. 22.

Le décideur doit envisager de façon sérieuse la gamme de possibilités à sa disposition pour parvenir à accommoder le demandeur. L'adaptation accordée ne sera néanmoins pas toujours en tout point conforme à la demande initiale d'accommodement.

Le décideur se décharge de son obligation d'accommodement lorsque le seuil de la contrainte excessive est franchi en fonction de facteurs bien définis, par exemple : des coûts prohibitifs⁷², une entrave importante au bon fonctionnement de l'organisation ou à l'accomplissement de sa mission, une atteinte aux droits d'autrui⁷³, un risque réel pour la sécurité⁷⁴. Par ailleurs, les principaux critères d'évaluation de la contrainte excessive doivent être appliqués avec souplesse et discernement :

« [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 de créer un précédent et les préférences présumées de la clientèle ne sont pas considérées comme des inconvénients suffisants pour ne pas accommoder. »⁷⁵

Les solutions toutes faites ainsi que les automatismes sont donc à éviter.

Comme le soulignait récemment la Commission, il convient par ailleurs de rappeler que l'obligation d'accommodement raisonnable est une responsabilité partagée :

« Une personne victime d'une situation de discrimination peut formuler une demande d'accommodement raisonnable⁷⁶. 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 collective⁷⁷. »⁷⁸

⁷² *Conseil des Canadiens avec déficiences c. Vial Rail Canada Inc.*, [2007] 1 R.C.S. 650.

⁷³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (févr. 2005), préc., note 6.

⁷⁴ *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, [2006] 1 R.C.S. 256.

⁷⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (oct. 2013), préc., note 6, p. 16.

⁷⁶ *Ontario (Commission ontarienne des droits de la personne) c. Simpsons-Sears*, préc., note 68.

⁷⁷ *Central Okanagan School District No. 23 c. Renaud*, [1992] 2 R.C.S. 970.

⁷⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (déc. 2013), préc., note 6, p. 80.

Cela dit, la Commission s'interroge sur les effets que pourra provoquer l'introduction dans le Projet de loi n°62 de la notion d'« accommodement religieux ». Elle appréhende l'impact d'une formalisation spécifique du traitement des demandes d'accommodement fondées sur le motif religion par rapport à une demande formulée sur la base d'un autre motif interdit de discrimination, notamment pour les personnes en situation de handicap, les femmes enceintes ou pour toute autre personne appartenant à un groupe protégé en vertu de l'article 10 de la Charte.

De l'avis de la Commission, singulariser les règles d'accommodement raisonnable pour le motif religion « [...] 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 »⁷⁹. Ajoutons également 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? »⁸⁰

Considérant la primauté de la Charte, toute demande d'accommodement, qu'elle soit fondée sur l'un ou l'autre des motifs interdits de discrimination, doit bénéficier d'un traitement qui respecte les balises établies et confirmées dans le cadre de l'interprétation de l'article 10 de celle-ci. La notion « d'accommodement religieux » introduite par le projet de loi ne pourra permettre de déroger à ce cadre et les balises qu'on entend ainsi préciser devront être conformes à la jurisprudence en matière de droit à l'égalité.

C'est en ce sens que la Commission a analysé les articles 10, 11 et 12 du projet de loi. C'est également en se fondant sur ces paramètres établis en droit que nous commenterons ensuite l'article 9 de celui-ci.

⁷⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (oct. 2013), préc., note 6, p. 18.

⁸⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (déc. 2013), préc., note 6, p. 82.

3.1.2 La formalisation proposée du concept d'accommodement raisonnable pour le motif religion

A L'article 10

L'article 10 du Projet de loi n°62 spécifie le cadre auquel les membres du personnel d'un organisme visé devraient se référer lorsqu'ils traitent une demande d'accommodement raisonnable fondée sur un motif religieux. Dans le contexte du traitement de cette demande, le membre du personnel devrait donc s'assurer de trois éléments :

« 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 demandé ne compromet pas le principe de la neutralité religieuse de l'État. »

En outre, l'article 10 précise les principaux critères de la contrainte excessive et l'obligation pour le demandeur d'accommodement de collaborer dans le cadre du traitement de sa demande :

« L'accommodement doit être raisonnable, c'est-à-dire qu'il ne doit imposer aucune 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.

Un accommodement ne peut être accordé que si le demandeur a collaboré à la recherche d'une solution qui satisfait au caractère raisonnable. »

De cette manière, le premier alinéa de l'article 10 du projet de loi introduit de nouvelles conditions d'ouverture d'une demande d'accommodement raisonnable, dont il faudrait tenir compte avant même l'analyse des facteurs de contrainte excessive précisés dans le cadre du deuxième alinéa de cette disposition.

Le premier paragraphe du premier alinéa de l'article 10 du projet de loi est conforme à l'état actuel du droit relatif à l'obligation d'accommodement raisonnable. Rappelons en effet que la démonstration d'une discrimination au sens de l'article 10 de la Charte suffit à la formulation d'une demande d'accommodement.

Les deuxième et troisième paragraphes de cet alinéa ajoutent toutefois deux conditions d'ouverture qui sont étrangères à la démarche établie par la jurisprudence en matière d'accommodement raisonnable. Ce faisant, on s'éloigne du processus de recherche d'accommodement prescrit en vue d'assurer la reconnaissance et l'exercice du droit à l'égalité réelle garanti par la Charte. L'ajout de ces conditions pourrait ainsi mener le membre du personnel qui traite une demande d'accommodement à écarter celle-ci alors qu'elle serait pourtant fondée en vertu de la Charte.

Tel que libellé, le premier alinéa de l'article 10 du projet de loi introduirait un régime juridique parallèle à la Charte en matière d'accommodement raisonnable. Malgré la primauté de la Charte, ce conflit de normes pourrait, dans les faits, réduire la portée de l'obligation d'accommodement raisonnable et, par le fait même, amoindrir la protection que prescrit la Charte en matière d'égalité. Cela risquerait également de multiplier les difficultés d'application des règles relatives à l'accommodement raisonnable et de rendre celles-ci plus difficiles à opérationnaliser.

Un membre du personnel appelé à traiter d'une demande d'accommodement en vertu de l'article 10 du projet de loi pourrait, à tort, estimer s'être déchargé de son obligation d'accommodement, et ce, avant d'avoir complété la démarche requise par la Charte dans le cadre du traitement de ce type de demande. Cela viendrait réduire de façon importante le fardeau qui lui est imparti en plus de conduire à des décisions qui vont à l'encontre des obligations qu'il est tenu de respecter. À titre d'exemple, dans l'éventualité où un accommodement risquerait de créer une atteinte réelle au droit à l'égalité entre les femmes et les hommes, le membre du personnel ayant la responsabilité de traiter cette demande doit tenter de trouver un moyen alternatif qui permette de respecter les deux droits en tension. Rappelons qu'en vertu de la Charte, l'obligation d'accommodement lui impose de rechercher sérieusement une solution jusqu'au seuil de la contrainte excessive. Or, le membre du personnel qui refuserait une demande en se fondant sur le deuxième paragraphe de l'article 10 du projet de loi pourrait ne pas avoir tenté l'exercice d'équilibrage des droits pouvant être nécessaire.

Il importe en outre de s'attarder plus longuement au contenu des deuxième et troisième paragraphes du premier alinéa de cette disposition.

En ce qui a trait au deuxième paragraphe du premier alinéa de l'article 10 — qui énonce que le membre du personnel responsable du traitement d'une demande d'accommodement doit s'assurer que celle-ci « respecte le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes » —, la Commission tient à souligner que le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes est déjà protégé dans le cadre de l'article 10 de la Charte⁸¹. L'égalité entre les femmes et les hommes est ainsi comprise par la protection accordée aux droits d'autrui, critère d'évaluation de la contrainte excessive dont il faut tenir compte dans le cadre d'une démarche d'accommodement raisonnable⁸², notamment en vue de limiter, voire refuser, une demande qui serait attentatoire au droit à l'égalité entre les femmes et les hommes.

La mise en évidence du droit à l'égalité entre les femmes et les hommes risquerait en outre d'emporter d'importants impacts juridiques et sociaux quant à la protection des droits garantis par la Charte⁸³. Conformément au droit international, la Charte constitue un ensemble cohérent de droits et libertés « universels, interdépendants et intimement liés »⁸⁴. Les droits et libertés qu'elle protège doivent tous être traités avec la même importance⁸⁵ et il convient de n'introduire aucune hiérarchie entre eux. La Commission note d'ailleurs qu'un débat a eu cours à ce sujet au moment de l'adoption par l'Assemblée nationale du *Projet de loi n°63, Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne* qui visait notamment à introduire dans la Charte une disposition interprétative à l'effet que « les droits et libertés énoncés dans la présente Charte sont garantis également aux femmes et aux hommes »⁸⁶. Un consensus s'était alors dégagé concernant la portée interprétative de cette disposition et quant au fait qu'elle ne devait

⁸¹ Charte, préc., note 1, art. 10. Voir également le préambule de la Charte où on retrouve le considérant suivant : « 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 ». De même que l'article 50.1 de la Charte : « Les droits et libertés énoncés dans la présente Charte sont garantis également aux femmes et aux hommes ».

⁸² *Central Okanagan School District No. 23 c. Renaud*, préc., note 77; *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, préc., note 74.

⁸³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (déc. 2013), préc., note 6, p. 83-84.

⁸⁴ *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.

⁸⁵ *Id.*

⁸⁶ *Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne*, projet de loi n°63 (présentation — 12 décembre 2007), 1^{re} sess., 38^e légis. (Qc.), art. 2.

pas introduire une hiérarchie entre les droits protégés par la Charte⁸⁷. L'ajout prévu au deuxième paragraphe du premier alinéa de l'article 10 du projet de loi pourrait précisément introduire une hiérarchie entre les droits et libertés de la personne prévus à la Charte et porter atteinte à l'équilibre fondamental qui caractérise celle-ci.

Concernant ensuite le troisième paragraphe du premier alinéa de l'article 10 du projet de loi, celui-ci impose au membre du personnel qui traite une demande d'accommodement de s'assurer que celle-ci « ne compromet pas le principe de la neutralité religieuse de l'État ».

Or, tel que nous le soulignons dans la première partie du présent mémoire, les obligations de neutralité religieuse de l'État et d'accommodement raisonnable poursuivent des finalités qui ne s'opposent pas entre elles. L'obligation d'accommodement raisonnable, qui est le corollaire du droit à l'égalité prescrit à l'article 10 de la Charte, implique d'offrir des adaptations qui permettent l'exercice concret du droit à la liberté de religion. De même, l'obligation de neutralité religieuse, en tant que corollaire du droit à la liberté de religion protégé à l'article 3 de la Charte, permet d'assurer l'égalité entre tous, qu'ils soient croyants ou incroyants. Dans certains cas, ses obligations en matière de neutralité religieuse commandent d'ailleurs à l'État d'accorder un accommodement raisonnable. Il serait donc mal avisé de tenter d'articuler autrement ces deux obligations. Plus encore, opposer l'obligation d'accommodement raisonnable à l'obligation de neutralité religieuse de l'État entrerait en contradiction avec les finalités associées à celles-ci en vertu de la Charte et avec l'objet même du Projet de loi n°62.

La Commission s'interroge par ailleurs sur l'existence de cas où une demande d'accommodement raisonnable aurait été accordée en contravention de l'obligation de neutralité religieuse de l'État. Les données d'enquêtes et du service-conseil en accommodement raisonnable recueillies par la Commission ne rapportent aucune plainte ou demande dans laquelle un accommodement aurait compromis le principe de neutralité religieuse de l'État. Aucune autre information à cet effet n'a été portée à l'attention de la Commission.

⁸⁷ Voir notamment : BARREAU DU QUÉBEC, Lettre à M^{me} Christine Saint-Pierre ayant pour objet : *Projet de loi 63 « Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne N/D : 6001-0317, 25 mars 2008, [En ligne] <http://www.barreau.qc.ca/pdf/medias/positions/2008/20080325-projet-loi-63.pdf>*.

La Commission est en outre d'avis que le concept de neutralité religieuse de l'État, utilisé comme condition d'ouverture au traitement d'une demande d'accommodement, serait difficile à opérationnaliser et comporterait des risques « eu égard aux protections garanties à la liberté de conscience et de religion et au droit à l'égalité »⁸⁸. Son introduction risquerait de conduire à des décisions qui vont à l'encontre des obligations qu'il est tenu de respecter en vertu de la Charte.

Pour ces raisons, la Commission recommande de ne pas édicter les deuxième et troisième paragraphes du premier alinéa de l'article 10 du Projet de loi n°62.

RECOMMANDATION 2 : La Commission recommande de ne pas édicter les deuxième et troisième paragraphes du premier alinéa de l'article 10 du Projet de loi n°62.

Par ailleurs, la Commission désire apporter des commentaires au sujet du troisième alinéa de l'article 10 en vertu duquel « un accommodement ne peut être accordé que si le demandeur a collaboré à la recherche d'une solution qui satisfait au caractère raisonnable ». Cette règle passe sous silence les responsabilités du décideur — employeur, gestionnaire, etc. — en matière d'accommodement et une telle omission risque de créer un déséquilibre aux dépens du demandeur d'accommodement. Tel que formulé, cet alinéa laisse entendre que seul ce dernier aurait une obligation de collaboration dans la recherche de solutions, alors que cette obligation est partagée par l'ensemble des parties durant le traitement d'une demande d'accommodement, y compris un syndicat en milieu de travail le cas échéant.

À la lumière de l'expertise qu'elle a pu développer dans le traitement des dossiers de son service-conseil en accommodement raisonnable et des dossiers d'enquête pour discrimination, la Commission tient également à souligner que la personne qui demande un accommodement est généralement plus vulnérable que les autres parties en présence. Il nous semble donc d'autant plus important de ne pas alourdir indûment la part de responsabilité qui lui est dévolue dans le cadre de la démarche — qui implique la collaboration des parties — établie en matière d'accommodement raisonnable conformément à l'article 10 de la Charte.

⁸⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (déc. 2013), préc., note 6, p. 85.

Pour ces raisons, la Commission recommande de modifier le dernier paragraphe de l'article 10 du Projet de loi n°62 de façon à préciser que l'en semble des parties liées par une demande d'accommodement ont l'obligation de collaborer de bonne foi dans la recherche d'une solution.

RECOMMANDATION 3 : La Commission recommande de modifier le dernier paragraphe de l'article 10 du Projet de loi n°62 de façon à préciser que l'ensemble des parties liées par une demande d'accommodement ont l'obligation de collaborer de bonne foi dans la recherche d'une solution.

B L'article 11

L'article 11 du Projet de loi n°62 propose des critères spécifiques qu'un membre du personnel doit prendre en compte dans le traitement d'une demande d'accommodement visant l'autorisation d'une « absence du travail » sur la base d'un motif religieux⁸⁹.

Les trois premiers paragraphes de l'article 11 reprennent les critères établis par les tribunaux pour déterminer si un accommodement fondé sur l'un des motifs de discrimination est raisonnable ou non lorsqu'il nécessite une absence ou une modification de l'horaire de travail.

Le quatrième paragraphe de cette disposition énonce, quant à lui, une série d'éléments pouvant servir à solutionner une demande d'absence fondée sur la base de la religion. Présentés sous l'angle de la « contrepartie possible » par la personne qui fait la demande d'accommodement, ces éléments sont « la modification de son horaire de travail, l'accumulation ou l'utilisation de sa banque d'heures ou de jours de congé ou son engagement à reprendre les heures non travaillées ». Ils sont conformes à l'état du droit en la matière dans la mesure où la solution trouvée à l'issue d'une démarche d'accommodement doit permettre d'aménager un compromis

⁸⁹ Il prévoit que : « 1° la fréquence et la durée des absences pour un tel motif; 2° la taille de 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 par la personne qui fait la demande, notamment la modification de son horaire de travail, l'accumulation ou l'utilisation de sa banque d'heures ou de jours de congé ou son 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. »

raisonnable pour toutes les parties impliquées. Dans un tel contexte, le demandeur peut être appelé à assumer une part de responsabilité⁹⁰.

La Commission tient cependant à réaffirmer que l'obligation d'accommodement revient d'abord et avant tout au décideur. Comme nous l'indiquions précédemment, la formalisation proposée ne doit pas miner l'équilibre qui s'impose dans la répartition des responsabilités qui incombent aux parties dans le cadre du traitement d'une demande d'accommodement. La Commission l'affirmait encore il n'y a pas si longtemps :

« [le décideur] ne peut se décharger de son fardeau d'accommodement en le déléguant au demandeur. Ainsi, rattacher une "contrepartie possible" aux solutions trouvées [...] 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. 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. »

[Nos soulignés]⁹¹

De même, le choix et la mise en œuvre de certains moyens n'appartiennent pas toujours au demandeur, et ce, malgré un esprit de collaboration mis de l'avant de bonne foi. Par exemple, un horaire de travail ne peut être modifié sans l'accord du décideur.

C'est donc dans cet esprit que devrait être lu le quatrième paragraphe de l'article 11 du Projet de loi n°62 pour être conforme au cadre défini en matière d'accommodement raisonnable en vertu de la Charte.

Le cinquième paragraphe de ce même article est toutefois étranger à ce cadre. Cette disposition prévoit qu'un membre du personnel, appelé à traiter une demande

⁹⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (déc. 2013), préc., note 6, p. 86-87.

⁹¹ *Id.*, p. 87.

d'accommodement visant une absence du travail pour un motif religieux, devra considérer « l'équité au regard des conditions de travail des autres membres du personnel, notamment en ce qui a trait au nombre de congés et à l'établissement des horaires de travail ».

Or, nous l'avons déjà souligné, l'obligation d'accommodement raisonnable est fondée sur le droit à l'égalité réelle garanti par la Charte. Rappelons à cet égard que l'égalité réelle :

« tient compte des inégalités entre les personnes et conçoit qu'un traitement différent puisse être nécessaire pour réaliser pleinement l'égalité. Elle s'attarde à l'effet discriminatoire créé par certaines normes et pratiques en apparence neutres. Elle recherche en somme une égalité de fait. En ce sens, l'égalité réelle se distingue de l'égalité formelle, laquelle applique un traitement identique à des situations inégalitaires, ne permettant pas ainsi à tous d'atteindre une véritable égalité. »⁹²

À travers la notion d'équité, le cinquième paragraphe de l'article 11 du projet de loi introduit un concept totalement étranger au droit à l'égalité réelle qui, rappelons-le, constitue la finalité de l'obligation d'accommodement raisonnable. Le concept d'équité s'avère en outre particulièrement imprécis en regard du droit à l'égalité, de l'obligation d'accommodement raisonnable et des critères de contraintes excessives qui, eux, ont fait l'objet de larges développements jurisprudentiels. Un conflit entre ces deux concepts d'équité et d'égalité risque encore une fois de multiplier les difficultés de mise en œuvre de l'obligation d'accommodement raisonnable et de contribuer à restreindre le droit à l'égalité en incitant les décideurs à se fonder sur un critère non conforme au cadre prépondérant de la Charte.

La notion d'équité risque notamment d'orienter le décideur vers un traitement identique des personnes, sans égard aux effets discriminatoires que peuvent faire peser, sur certaines d'entre elles plus que sur d'autres, des règles ou pratiques en apparence neutres. Comme la Commission l'a déjà souligné : « 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 la base de l'accommodement »⁹³.

⁹² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale sur le document intitulé Vers une nouvelle politique québécoise en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion – cahier de consultation*, (Cat. 2.120-7.30), janvier 2015, p. 23, [En ligne]. http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/memoire_politique-immigration_rapport.pdf

⁹³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (déc. 2013), préc., note 6, p. 88.

À cet égard, la Cour suprême précise d'ailleurs que le critère du moral des autres employés constitue bel et bien un facteur de contrainte excessive à prendre en considération dans un contexte d'accommodement raisonnable, mais qu'il doit être « appliqué avec prudence »⁹⁴. Ainsi, écrit la Cour :

« 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 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. »⁹⁵

De l'avis de la Commission, cette distinction devrait justement mener à exclure les arguments fondés sur l'équité entre les employés pour ne retenir que ceux qui visent le respect des droits et libertés de chacun.

Ainsi, mis à part les critères relatifs à l'impact de la demande d'accommodement sur l'organisation du travail et des services ou aux coûts de celle-ci déjà pris en compte dans l'état actuel du droit, seule une atteinte véritable aux droits des autres membres du personnel permettrait que l'on refuse d'accommoder une personne qui demande un congé afin de participer à une fête religieuse. En effet, comme le souligne 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 »⁹⁶. Permettre que soit restreinte la portée du droit à l'égalité sur la base d'une simple contrainte, d'un désagrément ou d'un irritant équivaldrait à faire perdre sa substance à ce droit. Plus encore, cela constituerait une violation de la Charte.

Pour ces raisons, la Commission recommande de ne pas édicter le cinquième paragraphe de l'article 11 du Projet de loi n°62.

RECOMMANDATION 4 : La Commission recommande de ne pas édicter le cinquième paragraphe de l'article 11 du Projet de loi n°62.

⁹⁴ *Central Okanagan School District No 23 c. Renaud*, préc., note 77, par. 30. Voir au même effet : *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU*, [1999] 3 R.C.S. 3, par. 80.

⁹⁵ *Id.*

⁹⁶ 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. 24.

C Article 12

Enfin, l'article 12 du projet de loi n°62 ajoute un cadre juridique applicable lorsque la demande d'accommodement raisonnable fondée sur un motif religieux est formulée par la clientèle d'un établissement d'enseignement public établi par une commission scolaire⁹⁷. La Commission reconnaît la pertinence de préciser les critères qui s'appliquent plus particulièrement dans le milieu scolaire. Elle s'interroge néanmoins sur le champ d'application limité de l'article 12 du projet de loi, ce dernier ne visant que les établissements publics d'enseignement établis par une commission scolaire. Alors que l'ensemble des établissements d'enseignement québécois, tant publics que privés, sont déjà soumis aux règles relatives au droit à l'égalité et à l'obligation d'accommodement raisonnable prévues à la Charte, la distinction qu'introduit l'article 12 du projet de loi risque de provoquer de la confusion chez les responsables visés quant aux obligations qu'ils devront respecter.

Les critères supplémentaires prévus à chacun des paragraphes de l'article 12 ne sont pas du même ordre et n'ont donc pas la même portée lorsque vient le temps d'en tenir compte eu égard aux « objectifs poursuivis par la *Loi sur l'instruction publique* » (ci-après, « LIP »). Il convient également de les analyser plus en détail en effectuant certaines mises en contexte en regard du cadre plus général de l'accommodement raisonnable.

Le premier paragraphe de l'article 12 du Projet de loi n°62 prévoit que l'obligation de fréquentation scolaire ne doit pas être compromise. Cette obligation est d'ailleurs énoncée à l'article 14 de la LIP⁹⁸. Soulignons également que certaines dispenses sont prévues à

⁹⁷ Cet article se lit comme suit : « 12. Lorsqu'une demande d'accommodement pour un motif 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 afin de s'assurer que ne sont pas compromis : 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. » Soulignons que dans le cadre de son mémoire sur le Projet de loi n°60 précité, la Commission a eu l'occasion de commenter une disposition à peu de choses près identique à l'article 12 du présent projet de loi. Voir : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (déc. 2013), préc., note 6, p. 90-93.

⁹⁸ Cet article se lit 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 (...suite)

l'article 15 de la LIP : les raisons médicales, le handicap physique ou mental, l'enseignement à la maison, l'enseignement privé sont des raisons qui peuvent justifier qu'une adaptation soit apportée à cette obligation. Les demandes d'absence fondées sur des motifs religieux n'y sont pas expressément inscrites. Conformément au cadre établi en vertu de la Charte, les demandes d'absence pour motif religieux devraient néanmoins être autorisées, à moins qu'elles n'entraînent un problème réel du point de vue de la fréquentation scolaire, auquel cas, l'article 18 de la LIP 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 12 du Projet de loi n°62 ne doit pas être appliqué de manière absolue. Afin de respecter les obligations qui leur sont dévolues en matière de droit à l'égalité, les acteurs du milieu scolaire doivent y assortir la possibilité d'un accommodement, et ce, jusqu'au seuil de la contrainte excessive.

Il en va de même des « régimes pédagogiques établis par le gouvernement »⁹⁹ prévu au deuxième paragraphe de l'article 12 du projet de loi n°62. 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. Une demande d'accommodement qui compromettrait l'atteinte d'un objectif central et nécessaire de la mission de l'école¹⁰⁰, entre autres définie par le Régime pédagogique, devrait en principe être refusée.

En ce qui concerne le troisième paragraphe de l'article 12, il prévoit que l'accommodement ne doit pas compromettre « le projet éducatif de l'école ». Celui-ci est défini à l'article 37 de la LIP¹⁰¹, dont le troisième alinéa précise que le projet éducatif « doit respecter la liberté de

ou au terme de laquelle il obtient un diplôme décerné par le ministre, selon la première éventualité ». *Loi sur l'instruction publique*, RLRQ, c. I-13.3, art. 14.

⁹⁹ *Régime pédagogique de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire*, RLRQ, c. I-13.3, r. 8.

¹⁰⁰ 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*, Montréal, 2008, p. 17, [En ligne]. http://www.chereum.umontreal.ca/publications_pdf/Module%20de%20formation_FINAL.pdf

¹⁰¹ Les deux premiers alinéas de l'article 37 LIP 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 (...suite)

conscience et de religion des élèves, des parents et des membres du personnel de l'école ». Le projet éducatif n'est donc pas conçu comme une limite intrinsèque à 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, c'est-à-dire dans l'objectif de garantir l'égale liberté de conscience et de religion de l'ensemble des élèves, ce qui peut impliquer qu'un accommodement soit accordé. En ce sens, « 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 »¹⁰².

Le quatrième paragraphe de l'article 12 du projet de loi prévoit quant à lui que l'accommodement ne doit pas compromettre la triple mission de l'école qui est celle 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 ». Ce quatrième paragraphe reprend en partie le contenu de l'article 36 de la LIP¹⁰³ qui traduit une préoccupation du législateur relativement 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 socialiser et de qualifier prévue au quatrième paragraphe de l'article 12 du projet de loi.

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 [...]. » *Loi sur l'instruction publique*, préc., note 98, art. 37.

¹⁰² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (juin 2008), préc., note 6, p. 66.

¹⁰³ L'article 36 LIP se lit comme suit : « 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. » *Loi sur l'instruction publique*, préc., note 98, art. 36 [Nos soulignés]. Nous pourrions par ailleurs référer à l'article 33 du *Code civil du Québec* en vertu duquel « les décisions concernant l'enfant doivent être prises dans son intérêt et dans le respect de ses droits », et ce, en prenant notamment en considération ses besoins moraux et les caractéristiques de son milieu familial. *Code civil du Québec*, RLRQ, c. C-1991, art. 33 al. 1 et 2.

Soulignons par ailleurs que la fonction de socialisation de l'école a été abordée à plusieurs reprises par les tribunaux¹⁰⁴. À cet égard, l'école a notamment un devoir d'inculquer la valeur de tolérance religieuse¹⁰⁵. À travers leur cheminement scolaire, les élèves seront ainsi appelés à côtoyer la diversité. Incidemment, ils seront exposés à l'expérience de la « dissonance cognitive »¹⁰⁶ qui est encouragée par les tribunaux. Le fait de les placer 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 de socialisation. Ceci apporte un éclairage important au sujet du degré d'ouverture à la diversité religieuse auquel sont tenus les établissements d'enseignement, notamment celle de leur clientèle. Et c'est en ce sens que devrait être appliqué l'article 12 du Projet de loi n°62.

Enfin, le cinquième et dernier paragraphe de cette disposition affirme que l'accommodement raisonnable fondé sur un motif religieux ne doit 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 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 ou encore du point de vue des coûts.

Tant la LIP que le Régime pédagogique établi par le gouvernement énoncent certaines dispositions visant déjà une prise en compte du droit à l'égalité réelle des élèves et de leurs besoins en matière de liberté de religion. Ces dispositions traduisent à plusieurs égards le cadre juridique des droits et libertés prévu à la Charte et l'interprétation qui en a été faite. Considérant la primauté de la Charte, c'est également à la lumière de ce cadre que devront être interprétés et appliqués les critères prévus à l'article 12 du Projet de loi n°62.

¹⁰⁴ Voir notamment : *Ross c. Conseil scolaire du district n° 15 du Nouveau-Brunswick*, [1996] 1 R.C.S. 825, par. 42; *R. c. M. (M.R.)*, [1998] 3 R.C.S. 393, par. 3; *Université Trinity Western c. British Columbia College of Teachers*, [2001] 1 R.C.S. 772, par. 13; *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, préc., note 74, par. 78-79.

¹⁰⁵ *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, *id.*, par. 76.

¹⁰⁶ *Chamberlain c. Surrey School District No. 36*, [2002] 4 R.C.S. 710, par. 65-66; *S.L. c. Commission scolaire des Chênes*, préc., note 19, par. 39; *École secondaire Loyola c. Québec (Procureur général)*, préc., note 30, par. 21 et 48.

3.2 L'obligation d'exercice de fonctions et de réception de services à visage découvert pour le personnel et les usagers de divers organismes

Toujours au chapitre des « mesures au sein de divers organismes », l'article 9 du Projet de loi n°62 prévoit que les services d'un organisme visé devraient être fournis et reçus à visage découvert. Plus précisément, l'obligation inscrite à l'article 9 se lit comme suit :

« 9. Un membre du personnel d'un organisme 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.

De même, une personne à qui est fourni un service par un membre du personnel d'un organisme doit avoir le visage découvert lors de la prestation du service.

Un accommodement qui implique un aménagement à l'une ou l'autre de ces règles est possible, mais doit être refusé si, compte tenu du contexte, des motifs portant sur la sécurité, l'identification ou le niveau de communication requis le justifient. »

La Commission s'interroge quant à la distinction qu'introduit le projet de loi en traitant des obligations relatives à l'exercice de fonctions et la réception de services à visage découvert et des règles d'accommodement qui s'appliquent à cet égard dans le cadre d'une section particulière. L'article 9 du projet de loi vise à baliser la notion d'accommodement dans les situations précises où un membre du personnel ou un usager des services visés aurait le visage couvert. En ce sens, il porte tout autant sur les accommodements dits religieux que les articles 10 et suivants qui composent la section III du chapitre III du projet de loi. C'est dans cette perspective que la Commission propose son analyse à la suite des dispositions 10, 11 et 12 qui, comme nous l'avons vu, portent sur les règles générales de l'accommodement raisonnable et certains critères applicables dans des contextes particuliers.

Ainsi, la Commission tient à rappeler que les instruments juridiques existants permettent déjà de répondre aux situations envisagées à l'article 9 du Projet de loi n°62. À cet égard, il faut à nouveau référer au cadre juridique dont nous avons exposé les grandes lignes dans la première partie de ce mémoire et souligner que les dispositions de la Charte garantissant le droit à l'égalité interdisent toute discrimination, directe ou indirecte, fondée entre autres sur le motif religion, et ce, tant en ce qui a trait à l'exercice des fonctions que la réception de services. Comme nous le verrons plus en détail dans la partie 3.2.1 qui suit, la Charte interdit la discrimination en situation d'emploi (embauche, promotion, mutation, déplacement, mise à pied,

suspension, renvoi, conditions de travail, etc.)¹⁰⁷ tout autant que la discrimination qui aurait pour effet de compromettre l'accès aux biens et services ordinairement offerts au public¹⁰⁸, de même que le droit à l'accès aux lieux publics pour y obtenir les biens et services qui y sont disponibles¹⁰⁹.

Cela dit, cela ne veut pas dire que, dans des circonstances particulières, l'exercice des fonctions ou la réception de services ne doivent pas se faire à visage découvert. Comme nous le verrons dans la partie 3.2.2 ci-dessous, l'obligation d'accommodement raisonnable sans contrainte excessive applicable en vertu de la Charte permet d'évaluer au cas par cas, selon le contexte de chaque situation, s'il est nécessaire ou non qu'une personne ait le visage découvert dans le cadre de l'exercice des fonctions ou de la réception d'un service. Rappelons que cette obligation juridique s'applique aux relations entre un employeur et ses employés, entre une entreprise et ses clients de même qu'entre une institution publique et ses usagers¹¹⁰.

3.2.1 Les effets discriminatoires appréhendés

Le premier alinéa de l'article 9 du projet de loi introduit une obligation de travailler à visage découvert pour les membres du personnel des organismes visés, sauf s'ils sont « tenu[s] 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 ». Serait ainsi introduite une règle générale en vertu de laquelle les personnes dans l'exercice de leurs fonctions seraient obligées de se découvrir le visage lors de la prestation de services.

Le deuxième alinéa de l'article 9 cible, quant à lui, une personne à qui est fourni un service par un membre du personnel des organismes visés. Serait ainsi introduite une règle générale visant les usagers des services en cause obligeant ceux-ci à se découvrir le visage lors de la réception de services.

¹⁰⁷ Charte, préc., note 1, art. 10 et 16.

¹⁰⁸ *Id.*, art. 10 et 12.

¹⁰⁹ *Id.*, art. 10 et 15.

¹¹⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (juin 2008), préc., note 6, p. 32; citant P. BOSSET, préc., note 96, p. 34.

Dans les deux cas, le troisième alinéa de l'article 9 du projet de loi prévoit qu'un accommodement « doit être refusé si, compte tenu du contexte, des motifs portant sur la sécurité, l'identification ou le niveau de communication requis le justifient ».

En 2010, dans le cadre de ses commentaires sur le Projet de loi n°94 précité, la Commission avait « exprimé son malaise face à un projet de loi qui vise, de façon indirecte [...] un groupe particulier de personnes qui pour des motifs religieux ont le visage couvert, à savoir les femmes musulmanes portant le niqab »¹¹¹. La Commission ajoutait être « préoccupée par les effets sociopolitiques néfastes [que le projet de loi] pourrait avoir sur les femmes ainsi ciblées »¹¹², craignant notamment qu'il ait pour effet d'exacerber l'exclusion et la stigmatisation que vivent déjà ces femmes¹¹³. La Commission écrivait ensuite ce qui suit :

« [...] on ne peut ignorer que la petite minorité de femmes qui le portent [au Québec] sont doublement marginalisées et vulnérables. D'une part, le puissant stigmate associé au port du niqab dans notre société peut compromettre *de facto* l'accès pour ces femmes aux canaux habituels d'intégration citoyenne, tels que, notamment, le marché du travail et l'école. D'autre part, leur exclusion de l'espace public peut potentiellement accentuer leur dépendance vis-à-vis de "traditions" qui entravent leur liberté et contribuent à reproduire des rapports de sexe inégaux au sein de leur communauté. »¹¹⁴

Après avoir étudié de nouveau la question dans le cadre de l'étude du Projet de loi n°60 présenté en 2013, la Commission en est venue à la même conclusion. Réitérant ses préoccupations quant à la stigmatisation et la marginalisation que risque de subir un groupe particulier de personne sous l'effet d'une loi générale, la Commission insistait « sur l'effet négatif plus large de telles dispositions sur l'intégration de ces femmes au marché du travail et

¹¹¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mai 2010), préc., note 6, p. 2.

On peut ajouter à ce propos que le *niqab* « est un mot arabe qui désigne [à l'origine] "l'ouverture" laissée pour les yeux dans ce voile facial. Certains styles de niqab couvrent cette ouverture d'un filet ou d'un tissu translucide – le cas le plus connu étant quand le niqab fait partie de la burqa portée par certaines femmes en Afghanistan –, mais ces styles semblent très rares au Canada [...] ». Lynda CLARKE, *Paroles de femmes qui portent le niqab. Étude sur le niqab au Canada*, Conseil canadien des femmes musulmanes, 2013, p. 4, [En ligne]. http://ccmw.com/wp-content/uploads/2013/10/WEB_FR_WiNiqab_FINAL.pdf

Le *niqab* « recouvre l'ensemble du faciès à l'exception des yeux [alors que] l'expression nouvelle "voile intégral" est une expression générique qui renvoie à tous les types de voile recouvrant et le corps et le visage » ». Maryam BORGHÉE, *Voile intégral en France. Sociologie d'un paradoxe*, Paris, Michalon, 2012, p. 33-34.

¹¹² *Id.*

¹¹³ *Id.*, p. 3.

¹¹⁴ *Id.*

leur accès aux services publics, notamment à l'éducation, aux soins de santé, à la justice, au transport, etc. »¹¹⁵.

Or, après analyse du Projet de loi n°62, force est de constater que l'état actuel du droit en la matière nous mène aux mêmes constats.

Nous l'avons rappelé dans la première partie de ce mémoire, le cadre juridique des droits et libertés de la personne prescrit un certain nombre de règles visant à garantir la reconnaissance et l'exercice de la liberté de religion de même que du droit à l'égalité, notamment dans l'accès aux services et aux lieux publics ou encore en matière d'emploi.

Il convient donc de référer à nouveau à l'article 10 de la Charte qui prévoit qu'il y a discrimination lorsque les trois éléments suivants 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,
- 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 personne garanti par la Charte¹¹⁶.

Pour qu'il y ait discrimination au sens de la Charte, il faut donc qu'une distinction soit fondée, au moins en partie, sur un motif énuméré à l'article 10 de celle-ci et que cette distinction ait pour effet de compromettre l'exercice d'un droit ou d'une liberté qui est garanti par l'un des autres articles de celle-ci.

¹¹⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (déc. 2013), préc., note 6, p. 72.

¹¹⁶ Voir notamment : *Commission scolaire régionale de Chambly c. Bergevin*, préc., note 24; *Forget c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 90; *Johnson c. Commission des affaires sociales*, [1984] C.A. 61.

Or, l'obligation relative à l'exercice des fonctions ciblées ainsi que celle exigeant de recevoir les services visés à visage découvert constitue une forme de discrimination au sens de l'article 10, comme la Commission le démontre dans les paragraphes qui suivent.

Bien que l'article 9 du Projet de loi n°62 énonce de façon neutre l'obligation de donner et de recevoir des services à visage découvert, cette obligation risque de constituer une discrimination indirecte. Il est en effet reconnu que la distinction, exclusion ou préférence en cause dans l'étude d'une situation de discrimination peut être « indirecte » ou « par suite d'effet préjudiciable », qui sont deux expressions équivalentes. On la qualifie de cette façon lorsqu'« une conduite, une pratique ou une règle qui est neutre à première vue et s'applique également à tous [...] a un effet discriminatoire pour un motif prohibé sur un individu ou un groupe d'individus en ce qu'elle leur impose des contraintes non imposées aux autres »¹¹⁷.

Dans le présent cas, l'obligation prévue à l'article 9 du projet de loi d'exercer ses fonctions ou de recevoir un service à visage découvert s'avère une forme de discrimination indirecte. Tout en s'appliquant a priori à tous de manière identique, elle aurait néanmoins des effets disproportionnés pour les femmes qui, pour des croyances religieuses sincères¹¹⁸, portent le voile facial, communément appelé *niqab*. Or, les motifs sexe et religion sont des motifs de discrimination interdite à l'article 10 de la Charte. Cette obligation pourrait également créer une discrimination pour les femmes qui n'auraient pas librement choisi de porter le *niqab* puisqu'elle

¹¹⁷ C. BRUNELLE, « Les droits et libertés dans le contexte civil », dans BARREAU DU QUÉBEC, préc., note 11, p. 65. Voir notamment : *Commission ontarienne des droits de la personne c. Simpsons-Sears*, préc., note 68; *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU*, préc., note 94.

¹¹⁸ Rappelons que la liberté de religion se « définit essentiellement comme 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 ». *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, par. 94. Les protections offertes à la liberté de religion reposent sur la croyance sincère d'une personne et non sur la perception qu'on peut en avoir. Celui qui veut démontrer une atteinte à sa liberté de conscience et de religion 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 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. » C. BRUNELLE, *id.*, p. 60 [notre soulignement].

les priverait des services ordinairement offerts au public. Ce dernier cas de figure démontre à lui seul toute l'importance de règles inclusives exemptes d'obstacles de nature discriminatoire.

Selon les circonstances, cette disposition pourrait également constituer une discrimination indirecte sur la base d'un entrecroisement des motifs religion, sexe et origine ethnique ou nationale suivant l'approche intersectionnelle de la discrimination. Ainsi, les travaux de la professeure Lynda Clarke confirment que « les raisons religieuses prédominent » dans l'ordre des motivations fondant le port du *niqab*¹¹⁹. Elle précise néanmoins que « les personnes qui ont la foi peuvent attribuer des raisons non religieuses à leurs pratiques [...] alors considérées comme un complément secondaire de leurs motivations spirituelles et transcendantes »¹²⁰. Elle cite par exemple des raisons plus largement identitaires. Puis, elle souligne que les descriptions par les femmes interviewées de leurs motivations à porter le *niqab* « ont été très personnelles et individuelles » et que « les interviewées n'ont généralement pas parlé d'une seule motivation, mais de plusieurs »¹²¹. Un tel portrait incite à questionner une conception unidimensionnelle de la discrimination afin de laisser place à une « approche axée sur l'imbrication des motifs de discrimination »¹²² là où elle s'applique. Pour reprendre les propos de la Commission ontarienne des droits de la personne, cela « permet de reconnaître l'expérience particulière de discrimination due à la confluence des motifs en cause et d'y remédier »¹²³.

La distinction ou exclusion introduite par l'article 9 aurait en outre pour effet de compromettre l'exercice de plusieurs droits qui sont pourtant garantis par cette Charte. Il s'agit là de la

¹¹⁹ L. CLARKE, préc., note 111, p. 35. Ces résultats sont d'ailleurs similaires à ceux mis en évidence par des recherches menées en Angleterre et en France. Voir : OPEN SOCIETY, *Behind the Veil. Why 122 Women Choose to Wear the Full Face Veil in Britain*, 2015; M. BORGHÉE, préc., note 111.

¹²⁰ *Id.*

¹²¹ *Id.*, p. 36.

¹²² 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, 51-52. Voir également : 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; Kimberlé CRENSHAW, « Demarginalizing the Intersection of Race and Sex : A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics », (1989) *Univ. of Chicago Leg. Forum* 139.

¹²³ 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, p. 3, [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

troisième condition d'application de l'article 10 de la Charte que nous avons énumérée ci-dessus. Ainsi, selon les circonstances, l'obligation projetée à l'article 9 du projet de loi risquerait d'avoir pour effet de compromettre le droit à la reconnaissance et l'exercice en pleine égalité d'au moins l'un des droits ou libertés suivants garanti par la Charte : la liberté de religion (article 3 de la Charte), le droit de conclure un acte juridique ayant pour objet des biens ou des services ordinairement offerts au public (l'article 12 de la Charte), le droit d'avoir accès aux lieux publics et d'y obtenir les biens et les services qui y sont disponibles (l'article 15 de la Charte) ou encore le droit de ne pas être discriminé dans le cadre d'un emploi (l'article 16 de la Charte).

La Commission appréhende également les effets sociaux néfastes qu'une telle mesure peut avoir, non seulement sur les personnes visées, mais sur l'ensemble de la société. Diverses controverses entourant le *niqab* ont essaimé ces dernières années au Québec, au Canada et ailleurs dans le monde. Le *niqab* « est souvent considéré problématique, car il est perçu comme symbole de l'extrémisme islamique, de l'oppression des femmes et enfin de l'échec d'intégration des musulmanes et musulmans »¹²⁴. Or, ces amalgames et perceptions négatives passent sous silence le fait qu'une interdiction de ce signe équivaut précisément à mettre en place des mesures contraignantes à l'endroit des femmes qui le portent, à restreindre leur capacité à agir librement et à réduire leurs occasions d'interagir avec les diverses institutions de la société.

Rappelons à ce propos les règles établies par la Cour suprême :

« Une société vraiment libre peut accepter une grande diversité de croyances, de goûts, de visées, de coutumes et de normes de conduite. [...] »

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 choisi 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

¹²⁴ L. CLARKE, préc., note 111, p. iii.

sécurité, l'ordre, la santé ou les moeurs publics ou les libertés et droits fondamentaux d'autrui, nul ne peut être forcé d'agir contrairement à ses croyances ou à sa conscience. »

[Nos soulignés]¹²⁵

Nous l'avons d'ailleurs souligné dans le cadre de la partie 2.1 du présent mémoire, la Cour suprême a récemment réaffirmé que par respect du principe de neutralité religieuse auquel il est soumis, l'État et ses institutions doivent « assure[r] la vie et la croissance d'un espace public ouvert à tous, peu importe les croyances, le scepticisme ou l'incrédulité de chacun »¹²⁶.

Le fait d'interdire le *niqab* dans plusieurs organismes est d'autant plus problématique que la Charte traduit 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 [...] »¹²⁷. Les signataires de la *Déclaration de Durban*, ratifiée en 2001 lors de la Conférence mondiale des Nations Unies contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, déploraient également « qu'on tente de contraindre les femmes appartenant à certaines confessions et minorités religieuses à renoncer à leur identité culturelle et religieuse ou à en restreindre l'expression légitime, et que l'on prenne à l'endroit de ces femmes des mesures discriminatoires en matière d'accès à l'éducation et à l'emploi »¹²⁸.

L'interdiction proposée risque en outre de confirmer, voire d'accroître le sentiment d'inconfort perceptible dans la population quant à la présence des femmes portant le voile facial dans l'espace public¹²⁹. Cette obligation d'avoir le visage découvert pourrait de plus instiller auprès de

¹²⁵ R. c. *Big M Drug Mart Ltd.*, préc., note 19, par. 95.

¹²⁶ R. c. *N.S.*, préc., note 19, par. 73.

¹²⁷ 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 : Jacques-Yvan MORIN, « Une charte des droits de l'Homme pour le Québec », (1963) 9 *McGill L.J.* 273, 274 et suiv.

¹²⁸ ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Déclaration de la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée. Déclaration de Durban*, Doc. N.U. A/CONF.189/12, (31 août- 8 septembre 2001), par. 71, [En ligne]. http://www.un.org/french/WCAR/aconf189_12f.pdf

¹²⁹ Selon un sondage national, 56 % des Canadiens « prefer if women in Canada did not wear the niqab in public places ». Bruce ANDERSON et David COLETTI, « The Niqab, Hijab, Anxiety & Accommodation », Ottawa, Abacus Data, 25 mars 2015, [En ligne]. <http://abacusdata.ca/niqabs-hijabs-anxiety-and-accommodation/>

celles-ci le sentiment qu'elles ne sont pas les bienvenues à l'intérieur des services gouvernementaux et dans les organismes privés visés par le projet de loi.

La mesure envisagée prend ainsi les caractéristiques de la discrimination systémique qui a des effets préjudiciables sur les femmes et, plus encore, sur les femmes appartenant à un groupe minoritaire. Suivant la définition de cette notion, il faut tenir compte du fait que les effets qu'elle entraînerait s'additionnent à la « somme d'effets d'exclusion disproportionnés qui résultent de l'effet conjugué d'attitudes empreintes de préjugés et de stéréotypes, souvent inconscients, et de politiques et pratiques généralement adoptées sans tenir compte des caractéristiques des membres de groupes visés par l'interdiction de la discrimination [, à savoir les femmes membres d'un groupe minoritaire] »¹³⁰.

Tel que mentionné précédemment, la Commission prend acte de la controverse que peut susciter pour plusieurs le port du *niqab* et de l'inconfort exprimé par une partie de la population face à celui-ci. La Commission estime néanmoins que, face au caractère discriminatoire de mesures comme celles proposées à l'article 9 du projet de loi, il convient de réaffirmer l'importance que nous devons collectivement accorder à la sauvegarde et la promotion des droits et libertés de la personne garantis pour tous et toutes. C'est d'ailleurs grâce à l'adoption et la mise en œuvre d'une loi fondamentale telle que la Charte que nous refusons comme société que les agents de l'État ou les usagers de services publics soient discriminés sur la base, par exemple, de leur « race »¹³¹, leur handicap ou leur sexe. Il en est de même de la discrimination fondée sur le motif « religion ».

¹³⁰ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Gaz métropolitain inc.*, [2009] R.J.Q. 487 (TDPQ), par. 36; conf. en appel [2011] R.J.Q. 1253 (C.A.), par. 47.

¹³¹ Bien que la notion de « race » figure dans la Charte québécoise, ainsi que dans la plupart des dispositions antidiscriminatoires des instruments internationaux et des autres législations nationales, la Commission tient à réitérer une mise en garde quant à l'usage qu'elle en fera dans le présent mémoire. Si l'idée d'une race biologique n'a pas de fondement scientifique, « on ne peut en dire autant de la "race sociale", c'est-à-dire la race socialement construite. Plus encore, les préjugés et la discrimination fondés sur la race, ainsi que les inégalités qui en découlent, nous rappellent que la race, bien qu'étant originellement une fiction idéologique, n'en a pas moins des effets sociaux bien réels, qui ne peuvent en aucun cas être négligés ». Daniel DUCHARME et Paul EID, « La notion de race dans les sciences et l'imaginaire raciste : la rupture est-elle consommée? », *L'Observatoire de la génétique*, n°24, septembre-novembre, 2005, [En ligne]. http://www.omics-ethics.org/observatoire/cadrages/cadr2005/c_no24_05/c_no24_05_02.html (Page consultée le 10 février 2012)

Au terme de son analyse, la Commission est donc d'avis que les deux premiers alinéas de l'article 9 portent atteinte au droit à l'égalité garanti par la Charte et sont, *prima facie*, discriminatoires.

3.2.2 La justification possible d'une disposition discriminatoire

La Commission l'a déjà précisé, la protection conférée par la Charte à la liberté de religion n'implique pas cependant que le *niqab* doive être permis en toutes circonstances¹³², sans égard par exemple aux exigences et aptitudes requises par l'emploi. Les règles établies en matière de droit à l'égalité, d'accommodement raisonnable et d'exigence professionnelle justifiée permettent à cet égard d'interdire au cas par cas le port du *niqab* dans le cadre de certains emplois visés par le champ d'application de l'article 9 du projet de loi, et ce, en fonction de critères bien définis. Dans le même sens, l'état actuel du droit permet d'assurer l'équilibre voulu entre, d'une part, la liberté de religion et, d'autre part, des critères tels que la protection des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens, la protection des droits d'autres personnes, une contrainte excessive d'ordre organisationnel, etc.

La Cour suprême l'a d'ailleurs confirmé dans l'arrêt *R. c. N.S.* rendu en 2012. Alors qu'elle avait à décider quant à ce qu'un État doit répondre « à une personne appelée à témoigner dont les croyances religieuses sincères l'obligent à porter, pendant son témoignage dans une instance, un *niqab* qui voile son visage, sauf les yeux »¹³³, la Cour écrit notamment :

« Il est possible de répondre qu'elle doit toujours enlever son *niqab*, puisque la salle d'audience est un espace neutre où la religion n'a pas sa place. Il est aussi possible de répondre que le système de justice devrait respecter la liberté de religion du témoin et toujours lui permettre de témoigner en portant le *niqab*. À mon avis, ces deux extrêmes doivent être rejetés en faveur d'une troisième solution : permettre au témoin de déposer à visage voilé à moins que cela ne porte atteinte d'une façon injustifiée au droit de l'accusé à un procès équitable. »

[Nos soulignés]¹³⁴

¹³² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mai 2010), préc., note 6, p. 3.

¹³³ *R. c. N.S.*, préc., note 19, par. 1.

¹³⁴ *Id.* Notons que la Cour suprême a alors énoncé les critères devant permettre aux tribunaux de déterminer les occasions où un témoignage pourrait ou non être effectué à visage couvert. Elle a par la suite renvoyé l'affaire au juge président l'enquête préliminaire pour qu'il la tranche conformément aux critères que la Cour venait de définir. La Cour supérieure de l'Ontario a alors déterminé que l'appelante ne pourrait porter son *niqab* à la barre des témoins étant donné les particularités de cette cause (*R. c. N.S.*, 2013 ONSC 7019). D'importantes distinctions demeurent par ailleurs entre cette affaire et la règle prévue à l'article 9 du projet (...suite)

La Cour suprême rappelle toutefois « le principe fondamental sous-tendant la Charte selon lequel les droits ne doivent être restreints que par une mesure dont la justification est démontrée »¹³⁵. Elle ajoute ce qui suit à ce propos :

« Ce principe est énoncé à l'article premier de la Charte relativement aux règles de droit : les règles de droit qui limitent les droits garantis par la Charte sont invalides dans la mesure où la limite n'est pas raisonnablement justifiée dans le cadre d'une société libre et démocratique. L'interdiction absolue de porter un voile religieux dissimulant le visage pendant tout témoignage présenté en salle d'audience aurait pour effet de restreindre la liberté de religion dans des cas où aucun motif valable n'en justifie la restriction. [...] L'interdiction absolue qui permettrait à l'État d'empiéter sans justification sur la liberté de religion n'est pas conforme à la prémisse sur laquelle repose la Charte : une définition libérale de la portée des droits qu'elle confère, conjuguée à l'exigence de justifier les atteintes à ces droits qui peuvent survenir en raison des intérêts contradictoires ou du bien public. »¹³⁶

La Cour suprême se prononçait alors en vertu de la Charte canadienne, mais la Commission est d'avis que la même analyse s'impose en vertu de l'article 9.1 de la Charte québécoise¹³⁷.

Comme l'article premier de la Charte canadienne cité par la Cour, l'article 9.1 de la Charte québécoise permet, sous certaines conditions, d'encadrer l'exercice des droits fondamentaux qu'elle protège. Cette disposition justificative se lit comme suit :

« 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. »¹³⁸

Ainsi, à moins de se prévaloir de la disposition dérogatoire prévue à l'article 52 de la Charte précitée, le législateur ne peut limiter la reconnaissance et l'exercice des droits et libertés de la

de loi, notamment du fait que l'arrêt de la Cour suprême a été rendu en matière criminelle et que la Cour avait alors à trancher un conflit entre deux droits fondamentaux protégés, à savoir la liberté de religion et le droit à une défense pleine et entière. Pour les fins de la présente analyse, il importe avant tout de retenir que la Cour suprême a jugé qu'une règle générale visant l'interdiction du port du *niqab* porte atteinte à la liberté de religion. Retenons en outre qu'aucun conflit de droits permettant, suivant certaines modalités, d'encadrer cette liberté de religion ne peut a priori être invoqué dans le cadre de la présente analyse.

¹³⁵ *Id.*, par. 56.

¹³⁶ *Id.*

¹³⁷ Voir notamment : *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712; *Godbout c. Longueuil (Ville)*, [1997] 3 R.C.S. 844; *Syndicat Northcrest c. Amselem*, [2004] 2 R.C.S. 551.

¹³⁸ Charte, préc., note 1, art. 9.1.

personne sans respecter les conditions d'application de l'article 9.1. Pour se prévaloir de cette disposition, le gouvernement doit « démontrer que la loi restrictive n'est ni irrationnelle ni arbitraire et que les moyens choisis sont proportionnés au but visé »¹³⁹. Dans tous les cas, le fardeau lui appartient et repose sur les critères élaborés par les tribunaux à cette fin¹⁴⁰.

Dans un premier volet, le gouvernement doit donc prouver que l'objectif poursuivi par la mesure contestée est suffisamment important pour justifier l'atteinte à une liberté ou un droit garantis par la Charte. Cet objectif doit être urgent et réel¹⁴¹. Dans le cadre du deuxième volet, et seulement s'il est démontré que l'objectif en cause est réel et urgent, le gouvernement doit également établir que les moyens choisis pour l'atteindre sont raisonnables. Ils seront considérés raisonnables si :

- a) les moyens adoptés ont un lien rationnel avec l'objectif visé;
- b) ils sont de nature à porter le moins possible atteinte au droit touché; et
- c) il y a proportionnalité entre les effets préjudiciables des mesures et leurs effets bénéfiques¹⁴².

Dans l'affaire *R. c. N.S.* précité, la Cour suprême a conclu qu'une règle qui ne permettrait jamais au témoin de déposer en portant un voile religieux qui couvre le visage ne passait pas ce test et que, dans de telles circonstances, il fallait plutôt trouver un juste équilibre entre la liberté de religion et le droit à un procès équitable. Nous l'avons brièvement rappelé dans la section 2.2.3 de ce mémoire, les droits et libertés garantis par la Charte doivent être traités sur un pied d'égalité et en leur accordant la même importance. L'application de l'article 9.1 de la Charte est donc l'un des moyens qui permettent de concilier les droits de chacun, notamment dans les situations où il y a conflit entre ces droits et libertés¹⁴³.

¹³⁹ *Ford c. Québec (Procureur général)*, préc., note 137.

¹⁴⁰ *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103.

¹⁴¹ *Id.*, par. 69.

¹⁴² *Id.*, par. 70.

¹⁴³ Voir notamment : *Syndicat Northcrest c. Amselem*, préc., note 137, par. 154, (j. Bastarache, motifs min.).

Or, la limitation à la liberté de religion qu'imposerait l'article 9 du Projet de loi n°62 n'est pas justifiable en fonction de cette recherche d'équilibre puisqu'aucun autre droit protégé par la Charte n'est mis en cause par le port du *niqab* dans de telles circonstances. Contrairement à l'affaire *R. c. N.S.*, aucun conflit de droit ne peut a priori être ici invoqué pour justifier la limitation à la liberté de religion que constitue l'obligation d'exercer ses fonctions ou de recevoir les services visés à visage découvert. Par exemple, un employé visé ne pourrait alléguer son « droit » de ne pas servir une femme portant le *niqab*, à moins de circonstances particulières déjà prises en compte par les règles relatives à l'accommodement raisonnable. De telles requêtes ne sont liées à aucun droit inscrit dans la Charte. Comme la Commission a déjà eu l'occasion de le souligner, elles relèvent d'un conflit de valeurs ou plutôt d'une préférence qui constitue en fait une atteinte au droit à l'égalité de l'usagère en cause¹⁴⁴. Ces considérations ne sont pas suffisantes pour limiter la liberté de religion ou le droit à l'égalité qui y sont protégés. Le professeur Gaudreault-Desbiens souligne d'ailleurs que « le seul fait qu'un signe paraisse offensant à certains ne constitue pas en soi une raison assez forte pour le proscrire ou en réglementer l'usage »¹⁴⁵.

Dans les circonstances visées par l'article 9 du projet de loi, la Commission ne voit donc pas ce qui pourrait constituer le fondement d'un objectif urgent et réel auquel il faut répondre par un encadrement aussi strict et généralisé des situations où une femme portant le *niqab* pour des motifs religieux sincères serait à l'emploi d'un organisme visé ou chercherait à y obtenir des services. Rappelons notamment que l'état actuel du droit établit clairement les balises en matière d'accommodement raisonnable qui sont applicables en de telles circonstances.

Enfin, admettant même qu'un objectif urgent ou réel soit démontré et que la règle prévue à l'article 9 du Projet de loi n°62 ait un lien rationnel avec celui-ci, le caractère généralisé de la norme proposée nous semble difficilement être de nature à porter le moins possible atteinte à la liberté de religion touchée.

¹⁴⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mars 2010), préc., note 6, p. 2.

¹⁴⁵ 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 96, p. 241, 259.

Si le législateur souhaite codifier les règles relatives à l'accommodement raisonnable eu égard à l'exercice des fonctions visées et la réception de service à visage découvert, le libellé retenu doit être conforme à l'état actuel du droit en la matière.

Or, la formulation proposée dans le cadre du troisième alinéa de l'article 9 du projet de loi contrevient aux principes mêmes qui fondent l'obligation d'accommodement raisonnable. Il énonce en effet qu'un « accommodement qui implique un aménagement à l'une ou l'autre de ces règles est possible, mais doit être refusé si, compte tenu du contexte, des motifs portant sur la sécurité, l'identification ou le niveau de communication requis le justifient ».

Présenter l'accommodement comme « possible » atténue le caractère obligatoire de cette mesure dont l'objectif est de garantir le plein exercice du droit à l'égalité. Cette formulation vient de plus alléger le fardeau qui, comme nous l'avons déjà souligné, revient à toute personne — employeur, gestionnaire, prestataire de services — dont la position prescrit une évaluation au cas par cas de la demande d'accommodement ainsi qu'une recherche sérieuse de solutions.

L'expression « mais doit être refusé si, compte tenu du contexte, des motifs [...] le justifient » est au même effet. D'une part, la forme négative employée (« doit être refusé si ») renverse l'équilibre établi en vertu de la Charte entre la protection du droit à l'égalité et l'obligation d'accommodement raisonnable en cas d'atteinte discriminatoire. D'autre part, la formulation voulant qu'un accommodement « doit être refusé si [...] des motifs [...] le justifient » ne traduit pas adéquatement l'idée selon laquelle le décideur a une obligation d'envisager tous les moyens à sa disposition pour offrir un accommodement, et ce, jusqu'au seuil de la contrainte excessive¹⁴⁶. On en vient à réduire le caractère obligatoire de l'accommodement et la portée de cette obligation. Par le fait même, on restreindrait également la portée du droit à l'égalité protégé en vertu de l'article 10 de la Charte. Un libellé conforme à la Charte doit plutôt insister sur le fait qu'un accommodement sera accordé à moins qu'il n'entraîne une contrainte excessive.

¹⁴⁶ Voir notamment : *Ontario (Commission ontarienne des droits de la personne) c. Simpsons-Sears*, préc., note 68; *Commission scolaire régionale de Chambly c. Bergevin*, préc., note 24; *Central Okanagan School District No. 23 c. Renaud*, préc., note 77; *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, préc., note 74; *R. c. N.S.*, préc., note 19.

Concernant par ailleurs les critères de contrainte excessive expressément énoncés *in fine* du troisième alinéa de l'article 9 du Projet de loi n° 62, la Commission tient à rappeler que ces « motifs portant sur la sécurité, l'identification ou le niveau de communication requis » sont déjà reconnus par la jurisprudence. Il convient néanmoins à nouveau de préciser certaines balises nécessaires à leur interprétation de même qu'à leur application.

Le critère de sécurité est appliqué en droit au moment d'évaluer la contrainte excessive ou même de justifier une limitation à l'exercice de la liberté de religion¹⁴⁷. Il convient par ailleurs de mettre en évidence les précautions nécessaires au moment d'appliquer 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 présumé¹⁴⁸. 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 préserver¹⁴⁹. 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"¹⁵⁰. 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 fréquence¹⁵¹ à laquelle la personne ayant le visage couvert a recours à ce service, la durée¹⁵² de la prestation rendue par l'organisme, etc. »¹⁵³

Outre le critère de sécurité, le troisième alinéa de l'article 9 du projet de loi réfère également au motif portant sur l'identification de la personne visée. Il importe ici de rappeler que l'identification n'est pas requise en toute occasion, ni dans tous les organismes visés¹⁵⁴. À cet égard, la nature du service offert et la mission poursuivie par l'organisme qui le dispense doivent être prises en compte lorsqu'on cherche à déterminer si l'identification est nécessaire, à quel moment et selon quelle procédure elle doit être effectuée. Ainsi, la Commission tient à mettre à nouveau en

¹⁴⁷ *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, *id.*

¹⁴⁸ *Central Okanagan School District No. 23 c. Renaud*, préc., note 77, par. 20.

¹⁴⁹ *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, préc., note 74, par. 45.

¹⁵⁰ *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 77, par. 19.

¹⁵¹ *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, préc., note 74, par. 63.

¹⁵² *Nijjar c. Lignes aériennes Canada 3000 Ltée* (1999), 36 C.H.R.R. D/76; *R. c. M. (M.R.)*, préc., note 104.

¹⁵³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (déc. 2013), préc., note 6, p. 76.

¹⁵⁴ *Id.*, p. 77.

garde contre toute interprétation « rigide ou extensive » de ce critère. Par exemple, une fois l'identification effectuée, l'exigence d'avoir le visage découvert doit en principe cesser de s'appliquer¹⁵⁵.

En ce qui concerne le troisième et dernier critère de contrainte excessive prévu au troisième alinéa de l'article 9 du Projet de loi n°62 et qui a trait au « niveau de communication requis », la Commission estime que la formulation est conforme à la suggestion qu'elle faisait dans le cadre de son mémoire sur le Projet de loi n°94 et qu'elle réitérait dans ses commentaires sur le Projet de loi n°60. En effet, le « niveau de communication requis » répond a priori à l'idée voulant 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 »¹⁵⁶.

À la lumière de l'ensemble de ces considérations, la Commission recommande de ne pas adopter l'article 9 du Projet de loi n°62.

RECOMMANDATION 5 : La Commission recommande de ne pas adopter l'article 9 du Projet de loi n°62.

4 LA DISPOSITION INTERPRÉTATIVE RELATIVE AU PATRIMOINE CULTUREL RELIGIEUX

Le chapitre IV du Projet de loi n°62 propose des « dispositions interprétative et diverses », dont l'article 13 en vertu duquel les « mesures prévues par la présente loi ne peuvent être interprétées comme ayant un effet sur les éléments emblématiques ou toponymiques du patrimoine culturel du Québec, notamment du patrimoine culturel religieux, qui témoignent de son parcours historique »¹⁵⁷.

La Commission s'interroge d'abord sur le caractère large et imprécis du libellé de cette disposition.

¹⁵⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (mai 2010), préc., note 6, p. 18.

¹⁵⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (déc. 2013), préc., note 6, p. 77.

¹⁵⁷ *Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements religieux dans certains organismes*, projet de loi n°62, préc., note 5, art. 13.

Elle s'inquiète de plus du sens et de la portée qu'on pourra lui conférer. Tel que nous l'avons souligné dans la première partie du présent document, une disposition d'une loi particulière ne peut permettre à l'État de déroger à l'obligation de neutralité religieuse découlant de la Charte et qui lui impose « [d'] assurer le principe d'égalité entre les différentes confessions religieuses et protéger la liberté de conscience et de religion de chacun »¹⁵⁸. Il en va ainsi pour l'article 13 du Projet de loi n°62.

Dans le cadre d'un document de réflexion sur la Charte et la prise en compte de la religion dans l'espace public, et suivant une approche de la neutralité religieuse de l'État qu'on peut qualifier de « réaliste et non absolutiste »¹⁵⁹, la Commission a notamment déjà affirmé que :

« [La] présence dans une institution publique d'un symbole religieux, tel qu'un crucifix ou une croix, ne soulève pas de problème particulier du point de vue de la Charte, à moins que ledit symbole n'acquière un caractère coercitif en raison du contexte dans lequel il s'inscrit. Ainsi, lorsque la clientèle de l'institution est vulnérable, parce que captive, jeune ou influençable, comme dans une école, par exemple, alors l'exposition à un symbole religieux, tel qu'une croix accrochée au mur, peut revêtir un caractère contraignant incompatible avec les droits et libertés de la personne. »¹⁶⁰

Cependant, il n'est pas question ici d'analyser la conformité à la Charte de la présence d'un symbole religieux particulier dans une institution publique particulière. S'il est une chose de permettre que des institutions publiques affichent des symboles religieux, il en est une autre d'accorder par voie législative une protection particulière à ceux-ci. Cette distinction est importante.

L'édiction d'une règle générale ne peut justifier que l'État accorde une protection spécifique à une religion ou des religions particulières et à certains de leurs attributs, sous couvert qu'ils appartiendraient au « patrimoine culturel religieux » du Québec. On viendrait ainsi contourner l'obligation de neutralité religieuse de l'État, ce qui constituerait une atteinte à la liberté de religion et au droit à l'égalité protégés par la Charte.

¹⁵⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (déc. 2013), préc., note 6, p. 45.

¹⁵⁹ *S.L. c. Commission scolaire des Chênes*, préc., note 19, par. 32; *R. c. N.S.*, préc., note 19, par. 55; *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, préc., note 19, par. 132. Voir également à ce sujet : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (1999), préc., note 6; José WOEHRING, « La place de la religion dans les écoles publiques du Québec », (2007) 41 *R.J.T.*, 651, par. 50, citant *Pembroke Civic Hospital v. Ontario (Health Services Restructuring Commission)* 36 O.R. (3d) 41.

¹⁶⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (juin 2008), préc., note 6, pp. 19-20.

Dès 1985, la Cour suprême, traitant de cette obligation qui incombe à l'État, écrivait que ce dernier ne peut servir de bras séculier à une religion particulière, soit-elle celle de la majorité :

« Une majorité religieuse, ou l'État à sa demande, ne peut, pour des motifs religieux, imposer sa propre conception de ce qui est bon et vrai aux citoyens qui ne partagent pas le même point de vue. La *Charte* protège les minorités religieuses contre la menace de "tyrannie de la majorité". »¹⁶¹

La Cour a d'ailleurs eu l'occasion de le confirmer récemment dans l'affaire *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)* alors qu'elle étudiait la question de la récitation de la prière aux séances publiques du conseil municipal :

« Le parrainage par l'État d'une tradition religieuse, en violation de son devoir de neutralité, constitue de la discrimination à l'endroit de toutes les autres. Si l'État favorise une religion au détriment des autres, il crée en effet une inégalité destructrice de la liberté de religion dans la société. »¹⁶²

Les professeurs Maclure et Taylor vont d'ailleurs dans le même sens lorsqu'ils précisent qu'il « faut éviter que des pratiques qui constituent dans les faits une forme d'identification de l'État à une religion — la plupart du temps celle de la majorité — soient maintenues en fonction de l'idée qu'elles ne recèleraient plus aujourd'hui qu'une valeur patrimoniale »¹⁶³.

Protéger les attributs d'une religion sous couvert qu'ils appartiendraient au « patrimoine culturel religieux » du Québec équivaudrait en outre à mettre de l'avant une « neutralité bienveillante », une approche dont se distancie la Cour suprême : « Si, sous le couvert d'une réalité culturelle, historique ou patrimoniale, l'État adhère à une forme d'expression religieuse, il ne respecte pas son obligation de neutralité »¹⁶⁴.

Un tel risque serait d'autant plus important que dans le cadre du Projet de loi n°62, la disposition en cause est présentée à titre de disposition interprétative et qu'elle viendrait, à ce

¹⁶¹ *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, préc., note 19, par. 96.

¹⁶² *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, préc., note 19, par. 64; citant *S.L. c. Commission scolaire des Chênes*, préc., note 19, par. 17, ainsi que *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, *id.*, par. 98.

¹⁶³ Jocelyn MACLURE et Charles TAYLOR, *Laïcité et liberté de conscience*, Montréal, Boréal, 2010, pp. 65-66.

¹⁶⁴ *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, préc., note 19, par. 78.

titre, teinter l'ensemble des dispositions du projet de loi et risquerait de leur conférer un caractère discriminatoire.

Au terme de son analyse, la Commission recommande de ne pas adopter l'article 13 du Projet de loi n°62.

RECOMMANDATION 6 : La Commission recommande de ne pas adopter l'article 13 du Projet de loi n°62.

CONCLUSION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a analysé le Projet de loi n°62 en vue d'en vérifier la conformité à la *Charte des droits et libertés de la personne*, et ce, à la lumière de l'état actuel du droit.

La Commission salue la reconnaissance législative de la neutralité religieuse de l'État qu'introduit le Projet de loi n°62. Elle tient toutefois à rappeler que les dispositions qu'il contient doivent être conformes au cadre juridique prépondérant établi par la Charte et l'interprétation qui en a été faite. Retenons ainsi qu'aucune disposition d'une loi, même postérieure, ne peut déroger aux articles 1 à 38 de la Charte à moins qu'elle ne l'énonce expressément¹⁶⁵. Le législateur ayant fait le choix de ne pas recourir à la clause dérogatoire prévue à l'article 52 de la Charte, les dispositions proposées dans le projet de loi ne peuvent porter atteinte à l'un ou l'autre des droits et libertés que protège celle-ci, sous peine d'être invalidées.

Il est d'ailleurs important de souligner que les obligations de neutralité religieuse de l'État et d'accommodement raisonnable qui font l'objet du Projet de loi n°62 sont déjà définies et balisées par la Charte et l'interprétation qui en a été faite.

C'est dans cette perspective que la Commission a analysé les articles 4 à 6 du projet de loi et qu'elle a tenu à souligner l'interprétation qui devra être faite de ces dispositions en vue d'assurer leur conformité à la Charte.

¹⁶⁵ Charte, préc., note 1, art. 52.

C'est également dans ce sens que la Commission a commenté les articles 9 à 13 du projet de loi et qu'elle a recommandé de modifier ceux-ci afin de les rendre conformes à la Charte et d'éviter qu'ils ne portent atteinte aux droits et libertés qu'elle protège, notamment le droit à l'égalité réelle et la liberté de religion.

Au terme de son analyse, la Commission formule six recommandations :

RECOMMANDATION 1 : La Commission recommande de modifier le Projet de loi n°62 afin d'y inscrire une référence explicite à la *Charte des droits et libertés de la personne* en vue d'assurer le respect des finalités que doivent poursuivre les obligations de neutralité religieuse de l'État et d'accommodement raisonnable conformément à l'interprétation qui a été donnée à cette loi de nature quasi constitutionnelle.

RECOMMANDATION 2 : La Commission recommande de ne pas édicter les deuxième et troisième paragraphes du premier alinéa de l'article 10 du Projet de loi n°62.

RECOMMANDATION 3 : La Commission recommande de modifier le dernier paragraphe de l'article 10 du Projet de loi n°62 de façon à préciser que l'ensemble des parties liées par une demande d'accommodement ont l'obligation de collaborer de bonne foi dans la recherche d'une solution.

RECOMMANDATION 4 : La Commission recommande de ne pas édicter le cinquième paragraphe de l'article 11 du Projet de loi n°62.

RECOMMANDATION 5 : La Commission recommande de ne pas adopter l'article 9 du Projet de loi n°62.

RECOMMANDATION 6 : La Commission recommande de ne pas adopter l'article 13 du Projet de loi n°62.