



ALLIANCE DES CADRES
DE L'ÉTAT

Gestionnaire de notre société

CI – 014M
C.P. – P.L. 62
Neutralité religieuse
de l'État

MÉMOIRE

présenté à la

**Commission des institutions
Assemblée nationale du Québec**

dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques

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*

Par l'Alliance des cadres de l'État

Le 24 octobre 2016

PRÉSENTATION

L'Alliance des cadres de l'État...

- *regroupe 3 400 cadres :*
 - > des *ministères, organismes gouvernementaux et sociétés d'État* de l'administration publique québécoise
 - > présents dans les *17 régions administratives* du Québec
 - 59 % – Capitale-Nationale et Chaudière-Appalaches
 - 29 % – Montréal, Laval et Montérégie
 - 19 % – Autres régions et extérieur du pays
 - > dont *55 % d'hommes et 45 % de femmes*
 - > dont *l'âge moyen* est de *51 ans*

- *a pour mission :*
 - > *Être la voix des cadres*
 - Défendre leurs intérêts et leurs droits
 - Promouvoir leur expertise
 - Faire reconnaître leur rôle déterminant dans la gestion de l'État
 - Participer aux débats portant sur des sujets d'intérêt public
 - > *Accompagner le cadre* dans les moments importants de sa carrière

Les cadres de l'État...

- *sont des acteurs clés :*
 - > *du politico-administratif*

Les cadres participent à l'élaboration des orientations et des stratégies gouvernementales ainsi qu'à leur mise en œuvre, dans un souci constant de conciliation des réalités administratives et politiques.

Ils jonglent avec les exigences du calendrier parlementaire, les exigences légales spécifiques à l'administration publique ainsi que celles de leur ministère ou organisme, notamment leur déclaration de services aux citoyens précisant leur engagement en matière de dispensation de services publics.
 - > *de la réalisation de la mission de l'État et des services aux citoyens*

Les cadres concrétisent les orientations, les politiques et les programmes gouvernementaux de la société québécoise. Ils sont les leaders qui mobilisent les équipes et donnent la direction pour la production et la livraison de services publics de qualité.

- *œuvrent dans un contexte de travail caractérisé par :*
 - > des *attentes élevées* à l'endroit des services publics
 - > le *redressement des finances publiques* et la *diminution des ressources disponibles* pour la gestion des programmes, dont l'offre ne diminue pas
 - > la *transparence de leur gestion* (accès à l'information, diffusion d'information)
 - > la *reddition de comptes* exacerbée par les contrôles a priori et a posteriori freinant la prestation des services publics
 - > des *conditions de travail et d'exercice qui s'amenuisent* (difficulté d'accès à la formation et à la reconnaissance de la performance ainsi que l'augmentation de la charge de travail)

INTRODUCTION

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* aura certainement des impacts sur la gestion des services publics.

Les cadres, à titre de représentants de l'employeur, seront directement concernés par son application, tant auprès des membres du personnel dans l'exercice de leur fonction que des citoyens sollicitant des services publics.

Tout comme la population en général, les cadres de l'État, à titre de citoyens, ont des perceptions variées au regard de ce projet de loi. Cependant, sa mise en œuvre les rassemble tous et il s'agit là de leur principale préoccupation à l'égard de tout projet de loi : comment sera-t-il mis en application, comment en opérationnaliser les différentes dispositions?

Ainsi, considérant la préoccupation commune des cadres et les compétences des nombreux groupes invités à participer à cette commission parlementaire, l'Alliance des cadres de l'État se prononce uniquement sur les précautions à prendre pour en favoriser une application la plus harmonieuse possible.

L'Alliance ne fait aucun commentaire sur les choix politiques qui ont mené à ce projet de loi ni sur son opportunité ou sa pertinence. Nos commentaires portent donc uniquement sur le rôle des gestionnaires au sein de l'État, comme représentants de l'employeur dans l'application future de cette loi.

LE PROJET DE LOI N° 62

Les commentaires qui suivent sont répartis en deux volets : les services à visage découvert et les accommodements religieux.

SERVICES À VISAGE DÉCOUVERT

Les cadres sont en grande majorité en accord avec le principe des services à visage découvert, que ce soit pour un citoyen ou un membre du personnel. En fait, l'idée des services à visage découvert va au-delà de la neutralité religieuse de l'État puisqu'elle implique des motifs de sécurité, d'identification et de communication.

L'Alliance émet tout de même quelques recommandations pour enraciner l'application et la gestion des services à visage découvert :

- Pour un citoyen à qui est fourni un service

Cette obligation doit être largement communiquée et inscrite :

- > à la *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise*
- > aux *Déclarations de services aux citoyens* des ministères et organismes

De même, elle doit être affichée dans tous les bureaux gouvernementaux dispensant des services aux citoyens.

- Pour un membre du personnel dans l'exercice de ses fonctions

Cette obligation doit être incluse :

- > à la *Loi sur la fonction publique (LFP)* au niveau des droits, devoirs et obligations du personnel
- > au *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique* que tout fonctionnaire doit respecter
- > aux *Lois constitutives des organismes et sociétés d'État non soumis à la LFP*

Elle doit également être clairement connue et acceptée lors de l'embauche de tout fonctionnaire.

De telles mesures visent à véhiculer un message clair susceptible d'endiguer certaines difficultés et à faciliter la gestion de certaines situations particulières.

ACCOMMODEMENTS RELIGIEUX

D'entrée de jeu, l'Alliance tient à souligner l'accent mis sur la responsabilité commune des parties. En effet, on doit saluer l'obligation prévue à l'article 10, laquelle impose au demandeur de collaborer à la recherche d'une solution à caractère raisonnable. Cela nous apparaît une approche équilibrée et interactive, où le fardeau dans la recherche de solutions ne repose pas uniquement sur l'employeur ou le fournisseur de services.

Nous saluons également les dispositions prévues à l'article 7 permettant aussi à un organisme public d'exiger d'une personne ou d'une société, qui conclut un contrat de service ou une entente de subvention, de respecter le devoir d'accommodement énoncé à l'article 10. Cela permet une plus grande cohérence et un meilleur équilibre entre les organisations publiques et privées qui entretiennent des relations d'affaires au bénéfice des citoyens.

L'enjeu du projet de loi en matière d'accommodements vise en quelque sorte à assurer la gouvernance d'une société démocratique dans un contexte pluraliste où les allégeances religieuses sont multiples, complexes et à géométrie variable. Or, il est souvent difficile de départager les préférences, pratiques, coutumes, rites, valeurs et choix personnels qui se sont imbriqués ou qui sont véhiculés par l'une ou l'autre des religions et qui ne reposent sur aucune prescription ou interprétation facilement objectivable.

Voilà l'importante difficulté de la mise en œuvre des dispositions sur les accommodements raisonnables.

Il importe de mentionner que dans la pratique quotidienne, le travail des cadres consiste en partie à faire des ajustements au regard de la gestion du personnel. Ils sont constamment appelés à effectuer divers « arrangements administratifs », en jonglant avec les ressources disponibles pour assurer une prestation de services de qualité, dans les délais attendus, tout en conciliant au mieux les besoins de chacun (ex. : gestion des horaires, contraintes familiales, raisons de santé, etc.). Les gestionnaires exercent alors ce qu'on appelle leur droit de gérance, lequel est défini par la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) comme suit :

« Droit de l'employeur de mettre en place des mécanismes lui permettant de contrôler et de surveiller le comportement et le rendement de ses employés, dans l'intérêt de la bonne marche de ses affaires. »

Si les cadres sont en mesure de juger de l'impact de l'absence d'un employé sur la prestation de services aux citoyens, de même que sur la charge de travail des autres employés et sur la performance de leur unité administrative, il en est toutefois autrement pour déterminer s'ils sont en présence d'une discrimination fondée sur la religion. La connaissance des différentes religions, pratiques, coutumes et rites varie énormément d'un individu à l'autre, dépendant de l'intérêt de chacun ou de la cohabitation fréquente ou non avec des individus d'obédience variée. Les gestionnaires s'interrogent, légitimement, de la façon suivante :

- > Quelles sont les religions reconnues et quelles en sont les obligations ou prescriptions pouvant nécessiter des accommodements?
- > Comment peut-on distinguer un accommodement basé sur un réel fondement religieux d'une préférence personnelle?

Bref, il est important de distinguer l'« arrangement administratif », en vertu du droit de gérance, de l'« accommodement », en vertu de la Charte des droits et libertés de la personne, de ses dispositions et de la présente loi.

Définition de l'accommodement raisonnable

L'Alliance est d'avis que le projet de loi gagnerait à définir ce qu'est un accommodement raisonnable, et ce, afin de bien cerner les situations réelles. Cette définition permettrait de tirer des enseignements de la jurisprudence et des travaux de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) :

« L'obligation d'accommodement raisonnable peut donc être définie comme étant une *obligation juridique*, applicable uniquement dans une situation de *discrimination*, et consistant à aménager une norme ou une pratique de portée universelle dans les limites du *raisonnable* en accordant un traitement différentiel à une personne qui, autrement, serait pénalisée par l'application d'une telle norme. »¹

Cette définition permet de distinguer les accommodements découlant des motifs énoncés par la Charte des droits et libertés de la personne, dont la religion. Elle permet également d'évacuer les situations qui relèvent davantage de la gestion de la diversité culturelle, de la préférence personnelle ou de situations factices ou d'artifices qui ne doivent pas donner ouverture au droit à un accommodement.

À notre avis, certaines demandes formulées sous le motif de l'accommodement, que ce soit par un employé de l'État ou un citoyen, sont davantage des demandes d'« arrangements administratifs » qui ne répondent pas aux critères d'accommodement pour motif de discrimination prévu à la Charte. Il faut bien les distinguer pour pouvoir les traiter adéquatement.

Ainsi, pour une application équitable et harmonieuse du projet de loi n° 62, les cadres doivent être en mesure de s'assurer d'être en présence d'une discrimination religieuse et non d'une préférence liée à une croyance, une pratique, une coutume ou un rite qui ne sont pas nécessairement prescrits par la religion.

Application de la Loi

L'employeur doit mettre en place des processus structurants qui encadrent le traitement de ces demandes. Ceux-ci sont essentiels pour guider les gestionnaires dans la prise des meilleures décisions possibles dans l'intérêt de la qualité des services publics ou du fonctionnement de l'État.

L'Alliance recommande que dès l'entrée en vigueur de ce projet de loi, les gestionnaires disposent de moyens et de ressources nécessaires pour traiter adéquatement les demandes d'accommodements pour un motif religieux :

- > Une formation pour les habiliter à bien cerner les situations qui constituent des demandes d'accommodements raisonnables.
- > Des outils permettant une analyse efficace et constructive dans l'évaluation de la demande au regard de ce qui est raisonnable et ne constitue pas une contrainte excessive.

La formation et les outils gagneraient à être conçus avec la collaboration de la CDPDJ et de cadres. D'ailleurs, l'Alliance tient à souligner l'importance et la qualité du travail fait par la CDPDJ par la publication d'un guide virtuel portant sur le Traitement d'une demande d'accommodement, publié en novembre 2012. Il pourrait s'agir là d'un bon point de départ.

¹ Pierre Bosset, *L'accommodement raisonnable : du bon et du mauvais usage des mots*, Cat 2.500.129, 2007, p. 1

De plus, avec des processus structurants, des répondants organisationnels peuvent aussi être appelés à jouer un rôle-conseil auprès des gestionnaires, en soutien, comme le font actuellement dans l'appareil gouvernemental les répondants en éthique, en accès à l'information et protection des renseignements personnels ou en harcèlement psychologique. Ainsi, tout en demeurant pleinement responsables de leurs unités administratives, les cadres peuvent traiter les demandes d'accommodements avec efficacité, en s'appuyant sur la connaissance de leurs unités, des processus de travail, des contraintes et des ressources disponibles.

Toutefois, dans le cas de demandes d'accommodements susceptibles d'avoir un impact organisationnel majeur, la situation est différente. La plus haute autorité de l'organisation doit être non seulement responsable de prendre les moyens nécessaires pour assurer le respect des mesures qui y sont prévues, comme le stipule l'article 14, mais aussi responsable et imputable des décisions rendues à la suite d'une demande d'accommodement ayant un impact majeur sur l'organisation.

Somme toute, il ne faut pas dessaisir les gestionnaires de leur rôle, mais simplement s'assurer d'une équité organisationnelle, voire gouvernementale, dans une situation où cela peut devenir problématique (ex. : plusieurs employés qui demandent congé la même journée pour une pratique dite religieuse). Attirons l'attention sur le fait que certaines décisions de cadres sont susceptibles de ne pas plaire aux demandeurs et même d'être contestées devant les Tribunaux. Dans de telles situations, les cadres devront compter sur l'appui de leur employeur.

Enfin, la difficulté d'évaluer la contrainte excessive dans les organisations publiques représente certainement un défi, puisqu'on est souvent porté à croire que lorsqu'on interpelle un organisme public, les ressources sont illimitées et les marges de manœuvre immenses. Or, dans la pratique, la situation est souvent tout autre.

CONCLUSION

En résumé, l'Alliance des cadres de l'État et les gestionnaires qu'elle représente ont certaines préoccupations à l'égard de la mise en œuvre 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*, lequel aura certainement des impacts sur la gestion des services publics.

D'une part, l'Alliance recommande des mesures pour faciliter l'application et la gestion des services à visage découvert, principe pour lequel les cadres sont en accord pour des motifs de sécurité, d'identification et de communication.

D'autre part, l'Alliance est d'avis que le gouvernement doit clarifier les balises en matière d'accommodements religieux et les faire connaître, tant auprès des membres du personnel que des citoyens, afin d'en préciser l'ampleur et d'en soutenir la gestion de façon équitable.

Enfin, l'Alliance croit que l'employeur doit impliquer les gestionnaires dans l'élaboration du cadre normatif pour l'application de la Loi (ex. : pour élaborer des directives, des guides, etc.), car il a le privilège de pouvoir compter sur des gestionnaires dévoués et compétents, au service de l'État et de leurs concitoyens.