

MÉMOIRE CONCERNANT LE PROJET DE LOI 94

Loi établissant les balises encadrant les demandes d'accommodement dans
l'Administration gouvernementale et dans certains établissements

ALAIN PRONKIN

apronkin@sympatico.ca

À

LA COMMISSION DES INSTITUTIONS

MONTREAL

5 mai 2010

Chapitre 1

Introduction

Le soussigné est un chercheur au C.I.N.R. (Centre d'Information sur les Nouvelles Religions) qui est un organisme sans but lucratif, non subventionné, ayant une entente de partenariat avec le C.É.R.U.M. (Centre d'Études des Religions de l'Université de Montréal). Il est important que vous notiez que le C.I.N.R. est un organisme qui possède une expertise reconnue et une information de premier plan en matière de nouveaux mouvements religieux et spirituels, et ce, non seulement à l'échelle québécoise, mais également au niveau canadien, et même au niveau international. En plus, d'être en mesure d'informer tant la population en général que les chercheurs universitaires sur les mouvements religieux, le C.I.N.R. offre un accompagnement aux individus fragilisés par une expérience sectaire, ou une expérience religieuse ou spirituelle non bénéfique à leur endroit. Le C.I.N.R. ne dépend, ni ne relève, et ce, en aucune manière de quelque autorité religieuse que ce soit.

Dans un premier temps, je remercie les membres de l'Assemblée Nationale de me permettre de soumettre le présent mémoire sur le projet de loi 94. Je suis d'avis que cet exercice de la démocratie est important. Bien que ce mémoire n'ait pas comme objectif de régler la question des accommodements raisonnables, je souhaite qu'il puisse être un élément d'une réflexion collective. C'est dans cette perspective que j'ai rédigé ce texte.

Le projet de loi 94 qui veut baliser les demandes d'accommodements dans l'administration gouvernementale, semble indiquer une volonté du législateur à régler

une difficulté qui exacerbe l'opinion publique mais le résultat est beaucoup plus modeste et règle quelques cas impliquant la fonction publique. Sommes-nous en présence d'une loi qui vise à régler une difficulté réelle ou plutôt une perception d'image de la fonction publique par les citoyens québécois? Les nombreuses questions demeurent sans réponse par ce projet de loi, indique une direction favorisant la deuxième hypothèse.

Ce mémoire se divise en 6 chapitres qui touchent sommairement différents aspects de ce projet de loi. Outre le premier chapitre qui constitue l'introduction de ce mémoire, le second chapitre s'intéresse au fait que la loi ne s'applique pas aux municipalités. Le troisième discute de la question de la création d'un régime pour la fonction publique et ne s'intéresse pas aux citoyens qui eux doivent toujours s'en remettre à la Commission des droits de la Personne et de la Jeunesse. Le quatrième touche la notion même d'accommodement raisonnable qui par le projet de loi demeure dans une perspective individuelle et non sociale. Le cinquième aborde l'absence de la nature et de la définition de l'expression « des effets préjudiciables » au sens de l'article 1 de la loi. Le sixième sujet abordé par le présent mémoire est celui concernant le véritable sujet du projet de loi : le niqab et la burqa sans aborder directement ces termes ni leur sens.

Chapitre 2 La question des municipalités

Tous les Québécois sont citoyens de municipalités qui remplissent de nombreuses obligations statutaires. Elles sont toujours en relation directe avec le citoyen et plus particulièrement relativement aux installations sportives municipales. On ne peut passer sous silence les demandes, possibles, d'accommodements religieux concernant les piscines municipales, les gymnases et autres installations. En Suisse, des groupes religieux demandent des dérogations à la réglementation pour qu'uniquement des femmes musulmanes puissent utiliser les installations, et ce, pour des motifs religieux.

Que faire lors de manifestations sportives si une équipe se présente avec un voile religieux, où prétextant une fête religieuse on demande une modification de calendrier? Des plaintes peuvent être déposées aux municipalités relativement aux décisions des organisateurs locaux qui dépendent de leur municipalité. Ces situations existent ici au Québec.

Rien n'est prévu dans l'éventualité où une dame portant la burqa se présente à une bibliothèque municipale, le bibliothécaire peut-il la refuser? Un chauffeur d'autobus peut-il refuser l'accès à son véhicule si une femme portant une burqa ou un niqab refuse de l'enlever, pour des raisons d'identification? Peut-on, comme dans l'Ouest canadien refuser l'entrée à une activité municipale celui qui porte un kirpan pour des motifs de sécurité?

Dans la lutte à la pauvreté, les municipalités peuvent-elles autoriser des cuisines collectives uniquement pour les femmes appartenant à une communauté religieuse spécifique? Une municipalité peut-elle permettre une activité pour femmes seulement et y interdire la possibilité aux hommes de s'y inscrire?

Dans un autre ordre d'idée, l'application des règlements d'urbanisme ou autres règlements municipaux cause des difficultés à certaines municipalités relativement à des communautés religieuses spécifiques, et aussi à certains citoyens. Soulignons aux passages l'arrondissement d'Outremont à Montréal et des municipalités telles Val-Morin, Boisbriand, Hérouxville. Peut-on imaginer, au Québec, une situation comme Peace Village au nord de Toronto?

Autant de questions qui demeurent sans réponse. Considérant le projet de loi 94, je crois qu'il serait opportun d'élargir le cadre législatif aux municipalités et par le fait même étudier la possibilité de s'intéresser à plusieurs autres questions dépassant le cadre législatif proposé par le projet de loi 94. Le législateur doit profiter de l'occasion qui se présente à lui pour établir des balises pour aider les municipalités à pouvoir prendre les décisions appropriées devant la situation qui résulte de la profusion de situations différentes.

En effet, à la lecture des problèmes municipaux, on constate que les questions municipales ont une importance aussi importante que les préoccupations de la fonction publique dont le projet de loi tente de résoudre.

Chapitre 3 Un régime pour la fonction publique

Ce projet de loi, en regard de l'immense majorité des citoyens, ne fait que confirmer que ces derniers sont assurés de ne jamais être servis par une personne dont on ne voit pas le visage et plus particulièrement par une femme portant un niqab ou une burqa. Ne nous méprenons pas, seulement les femmes portent le niqab ou la burqa. Pourquoi faire pareille loi pour un si petit droit pour les citoyens?

Du côté de la fonction publique, on garantit aux fonctionnaires que les citoyens doivent avoir le visage découvert pour recevoir un service. Il apparaît que ces situations sont une exception et on ne signale que quelques cas isolés. Hormis les hôpitaux qui possèdent leurs règlements obligeant les patients et visiteurs à porter un masque. Encore une fois cette loi a une portée limitée. Pourquoi utiliser le lourd mécanisme législatif pour tenter de régler un litige de la fonction publique et d'elle exclusivement?

Rappelons qu'au niveau des écoles, ce projet de loi ne réglerait en rien la question du hidjab dont la couleur était règlementée par une l'école. C'est cette question de l'école Marguerite de Lajemmerais qui avait fait les manchettes cette année. Aucun accommodement n'était demandé, il s'agissait d'une situation prévue par le règlement de l'école. On peut avoir la même réflexion pour le local de prière pour musulman à l'Université du Québec à Trois-Rivières. Ce ne sont pas des accommodements qui sont demandés, mais il s'agit plutôt d'apparition de pratiques religieuses dans l'espace public, tout comme les prières de musulmans à l'École des H.E.C., affiliée à l'Université de

Montréal. Ces quelques exemples démontrent que le projet de loi ne règle en rien ces difficultés.

Relativement au citoyen, cette loi ne lui ait d'aucun secours dans la vie de tous les jours, hormis la garantie qu'aucune femme de la fonction publique ne le servira en portant un niqab ou une burqa. En somme, le citoyen et les entreprises québécoises ne bénéficient pas de cette protection législative. Ils seront toujours soumis à une possible contestation et éventuellement à une décision de la Commission des droits de la personne et de la jeunesse et soumis à une perpétuelle interprétation des tribunaux.

À titre d'exemple : un restaurateur reçoit une réservation où on lui demande que la personne affectée au service soit uniquement un homme pour des raisons religieuses et qu'il accède à cette demande; l'employeur viole les droits fondamentaux des travailleurs de son entreprise, mais par contre réalise un accommodement religieux au sens de la chartre des droits de la personne vis-à-vis son client. Qui doit prédominer, la non discrimination des travailleurs fondée sur leur sexe, ou la religion du client?

Cet exemple bien réel nous pousse à nous questionner et à nous demander si nous en sommes au point où la Charte des droits et libertés perd de son sens originel de la préservation des droits fondamentaux de la personne?

Il serait plutôt temps de garantir que les droits des travailleurs et travailleuses du Québec soient préservés, sinon on ferait indirectement ce qu'on ne peut faire directement, soit de discriminer les droits de groupes sociaux au détriment de la religion.

Chapitre 4 La notion d'accommodement raisonnable

Telle qu'il est établi dans le rapport de la commission Bouchard Taylor, la notion d'accommodement raisonnable est issue de la Common Law. Cette notion, ignorée par le droit québécois, est entrée dans nos mœurs suite à une décision de la Commission des droits de la personne et de la jeunesse, elle-même découlant d'une décision de la Cour Suprême du Canada.

Il n'est nullement de ma prétention de contester la notion d'accommodement raisonnable, ni la nécessité de cette création jurisprudentielle. Il m'apparaît que le concept s'est passablement détaché du but recherché dans la Charte des droits et liberté de la personne. Rappelons au passage l'article 10 de cette Charte :

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

Il convient de rappeler que la notion des droits collectifs et des droits individuels est au cœur de cette loi. Il convient de rappeler le mémoire de Guy Durand¹ présenté à la

¹ http://www.crcs.umontreal.ca/religion/documents/Durand_Guy.pdf ; professeur émérite de l'Université de Montréal, l'auteur est théologien et juriste, spécialisé en éthique. Directeur fondateur du Diplôme d'études supérieures spécialisées en bioéthique (DESS), faculté des Études supérieures. Il a fait carrière aux facultés de Théologie, de Médecine et des Études supérieures. Membre de plusieurs comités, dont le *Séminaire international d'éthique clinique*. Depuis sa retraite, il s'intéresse surtout à l'éthique sociale et politique. Conférencier et écrivain, il a publié plus de quinze livres en théologie, éthique médicale et infirmière, éthique sociale et politique.

Commission Bouchard Taylor et plus particulièrement ses propos relativement à la question de la spécificité québécoise (et plus particulièrement en page 10 et 11) :

2. *Les droits collectifs*. L'«accommodement raisonnable» constitue une façon de donner priorité aux droits individuels sur l'organisation sociale (règles institutionnelles) ou sur un projet collectif (culture publique commune). Les juges ont effectivement tendance à donner priorité aux droits individuels, en accord avec leur philosophie néolibérale, confortée par l'idée de *multiculturalisme* inscrit dans la charte. Or cela est, pour le moins, contestable. Dans un article capital, faisant appel à l'histoire, Guy Rocher explique que les droits de la personne ne comprennent pas que les libertés individuelles, et que la démocratie ne repose pas que sur elles. En réalité les droits dont la démocratie s'est voulue et se veut toujours le lieu privilégié de mise en œuvre, sont plus étendus, plus variés. Ils comprennent des droits économiques et sociaux, des droits nationaux, particulièrement le droit des peuples à leur autodétermination ou à leur indépendance, à protéger leur identité collective. On les distingue souvent sous le vocable de *droits collectifs*, mais l'expression s'avère des plus ambiguës. D'une part, elle recouvre des droits qui ont réputation d'être flou du point de vue juridique. D'autre part, elle cache souvent une vision hiérarchique, les droits individuels primant manifestement sur les droits collectifs.

Or, continue Rocher, les droits collectifs sont des droits précis, qui peuvent être l'objet d'une analyse minutieuse et rigoureuse. Aussi, plutôt que de les minimiser, faut-il trouver un équilibre entre les deux. Non un équilibre abstrait et immuable, mais un équilibre ajusté aux divers éléments des situations, de l'ordre du jugement prudentiel. D'où l'existence possible de conditions et de circonstances où des droits collectifs peuvent primer sur des droits individuels.

Et l'attention aux droits collectifs s'impose d'autant plus aujourd'hui que la mentalité néolibérale trône partout, affirme Rocher, et qu'elle a réussi à les démoniser en les identifiant «soit à l'intolérance et à l'oppression de la part de la majorité, soit à tous les travers de l'État bureaucratique, nécessairement qualifié d'incompétent et nuisible».

La Charte canadienne ne contient que peu de choses sur les droits collectifs et rien sur les droits du Québec à protéger sa culture et son identité collectives. Les tribunaux ont accentué cette perspective néolibérale. Dans une conférence à Longueuil, en décembre 1999, dans le cadre de la *Chaire en éthique appliquée*, la juge de la Cour suprême Claire L'Heureux-Dubé a tenu à nuancer cette affirmation, précisant qu'elle en avait elle-même souvent tenu compte dans ses jugements, mais que les juges originaires des autres provinces étaient souvent étrangers à cette perspective. Malgré cette tendance des tribunaux, il est donc tout à fait légitime de s'intéresser aux droits

collectifs et d'en revendiquer la reconnaissance pour protéger et promouvoir l'identité du Québec, le respect de son histoire, sa culture, son image.

Il est temps, maintenant et plus que jamais, que les Québécois s'approprient de ce concept et le développe dans une loi pour tous les citoyens. Il serait plus aisé pour ces derniers de s'y retrouver plutôt que d'attendre continuellement des décisions des tribunaux et de laisser les tribunaux devenir des législateurs. Puisque, suivant l'adage, nul n'est censé ignorer la loi, pourquoi ne pas faciliter le travail du citoyen et lui donner une loi claire plutôt que de suivre l'évolution jurisprudentielle de cette notion.

Les exemples d'interventions justes de législateur dans le domaine des normes de travail, de la loi sur les accidents de travail, des maladies professionnelles, de la protection du consommateur, démontrent que de telles lois permettent plus facilement aux citoyens de s'y retrouver.

Avec le projet de loi tel que libellé, on pourrait argumenter que le législateur a légiféré *a contrario*. Une perception de ce projet de loi pourrait indiquer aux citoyens que la burqa et le niqab sont permis partout sauf dans la fonction publique. Il serait plutôt le temps d'envoyer un message clair à la population québécoise que la loi s'applique à tous et toutes, y compris toutes les entreprises, commerces, organismes, etc.

Le législateur doit prendre l'occasion qui se présente à lui pour définir pour l'ensemble de la population la notion d'accommodement raisonnable.

Chapitre 5 Les effets préjudiciables

L'article 1 du projet de loi contient une disposition intéressante, mais non définie. En effet on peut y lire :

Constitue un accommodement l'aménagement, dicté par le droit à l'égalité, d'une norme ou d'une pratique d'application générale faite en vue d'accorder un traitement différent à une personne qui, autrement, subirait des effets préjudiciables en raison de l'application de cette norme ou de cette pratique.

Nulle part on ne définit dans la loi ce qui est « des effets préjudiciables ». Ce qui pose question est l'utilisation d'une expression au pluriel. En effet, dans toutes les lois québécoises le singulier inclut le pluriel, alors pourquoi utiliser un pluriel? Doit-il y avoir manifestement plusieurs effets préjudiciables? Quelle est la nature du préjudice : économique, physique, psychologique?

La difficulté en matière religieuse, c'est qu'il n'y a pas de dommage physique ou psychologique. Où se situent les effets préjudiciables à ce moment? Quelle est la perte du droit du citoyen, alors qu'il a toujours droit aux prestations de la loi?

Cette disposition doit être clarifiée afin que tous les citoyens puissent connaître l'étendue de leur droit.

Chapitre 6 Le sujet de la loi : le niqab et la burqa

Tout comme en Belgique, le législateur québécois ne mentionne pas les termes de Burqa et de niqab. Pourtant, ils sont au cœur de la législation proposée. Pour certains, ils sont un symbole religieux, pour certains, dont plusieurs imams influents, ils ne sont nullement reliés à l'Islam. Le législateur prend un pari risqué par la non-utilisation de ses termes dans sa loi. Voudrait-il aussi incorporer la « cagoule » et toutes autres formes de vêtement qui ne permettent pas une identification claire *de visu*? Par exemple, lors de manifestations publiques?

Puisque les seuls cas connus de visage non découvert, suivant l'article 6 de la loi, concernent le niqab ou la burqa, la loi se retrouve directement dans le champ du religieux allégué par une minorité d'individus et met en relief leurs droits religieux. Ce pari peut apparaître dangereux en considérant les exceptions prévues à la loi, dont l'identification, et tout en se demandant si celle-ci doit se faire en 20 secondes, 60 minutes? La communication a-t-elle uniquement lieu lorsque la personne portant le niqab ou la burqa s'exprime? Les mêmes questions existent pour la sécurité.

Il serait plus simple et plus aisé d'interdire le niqab et la burqa, entre autres, de l'espace public afin d'éviter que les manifestants ridiculisent le port des masques chirurgicaux des malades comme lors des différentes manifestations ayant eu lieu récemment.

Conclusion

Dans un premier temps, j'aimerais vous remercier d'avoir pris le temps de lire ce mémoire et j'espère qu'il vous a été utile dans vos réflexions.

Sans reprendre tous les points développés lors de ce mémoire, ma conclusion est fort simple : le législateur doit utiliser sa plateforme législative pour faire une loi pour tous les citoyens québécois. Cette loi devrait viser une codification de toute la notion des accommodements raisonnables pour que tous les citoyens puissent comprendre leurs obligations et leurs droits. À tout le moins, elle devrait s'appliquer à toutes les municipalités du Québec.

Alain Pronkin

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 1	2
Introduction	2
CHAPITRE 2	4
La question des municipalités	4
CHAPITRE 3	6
Un régime pour la fonction publique	6
CHAPITRE 4	9
La notion d’accommodement raisonnable	9
CHAPITRE 5	12
Les effets préjudiciables	12
CHAPITRE 6	13
Le sujet de la loi : le niqab et la burqa	13
CONCLUSION	14