

CONSEIL DES RELATIONS INTERCULTURELLES

COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI N^o 94
LOI ÉTABLISSANT LES BALISES ENCADRANT LES
DEMANDES D’ACCOMMODEMENT DANS
L’ADMINISTRATION GOUVERNEMENTALE ET
DANS CERTAINS ÉTABLISSEMENTS

**Mémoire présenté à la Commission des
institutions**

Mai 2010

RECHERCHE ET RÉDACTION

Ralph Rouzier

COLLABORATION

Georgette Philippe

Martine Jore

ÉDITION ET MISE EN FORME DU DOCUMENT

Ralph Rouzier

RÉVISION LINGUISTIQUE

Vincent Ross

CONSEIL DES RELATIONS INTERCULTURELLES

500, boulevard René-Lévesque Ouest, bureau 10.04

Montréal (Québec)

H2Z 1W7

Téléphone : (514) 873-5634

Télécopieur : (514) 873-3469

Courrier électronique : info@conseilinterculturel.gouv.qc.ca

Site Internet : www.conseilinterculturel.gouv.qc.ca

ISBN : 978-2-550-58962-4

Dépôt légal – Bibliothèque et archives nationales du Québec, 2010

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
MISE EN CONTEXTE.....	3
LES RÉSERVES DU CONSEIL.....	5
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	9
ANNEXE 1- LES MEMBRES DU CONSEIL DES RELATIONS INTERCULTURELLES.....	11

INTRODUCTION

Le Conseil des relations interculturelles (Conseil), organisme chargé de conseiller la ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles sur toute question relative aux relations interculturelles et à l'intégration des personnes immigrantes, est favorable au dépôt du projet de loi n° 94, *Loi établissant les balises encadrant les demandes d'accommodement dans l'Administration gouvernementale et dans certains établissements*. En effet, à travers ce projet de loi, le gouvernement annonce sa volonté de développer des balises plus claires en matière d'accommodements raisonnables, principalement pour des questions religieuses.

Le projet de loi n° 94, essentiellement, balise le port du voile intégral, sans le nommer, dans les ministères, organismes ou établissements. Il pose certaines limites aux accommodements en termes de contraintes : bon fonctionnement des organisations, droits d'autrui, sécurité, communication, identification.

Toutefois, le Conseil émet certaines réserves étant donné que le projet de loi laisse place à ce que chacun définisse comme bon lui semble plusieurs des termes qui sont utilisés. Le Conseil croit que le gouvernement aurait intérêt à clarifier certains concepts afin que chacun n'interprète pas la loi selon ses propres perceptions, advenant son adoption, mais surtout afin de ne pas opposer la religion aux autres motifs de discrimination inclus dans l'article 10 de la Charte des droits et libertés de la personne.

MISE EN CONTEXTE

Si elle est mal gérée, voire pas gérée du tout, la diversité religieuse peut amener le développement « *d'un climat de méfiance mutuelle, d'hostilité et de conflits* »¹. C'est bien sûr ce qu'il faut éviter, et avec le projet de loi 94, le gouvernement propose, en partie, un outil pour gérer cette diversité religieuse.

On le sait, il existe des lois qui protègent la liberté de religion, et cela n'est pas uniquement le cas du Québec, entre autres, depuis l'adoption de la Charte des droits et libertés de la personne en 1975. Au Canada, dans la Loi constitutionnelle de 1982 que le Québec n'a pas signée, il est même inscrit « *que le Canada est fondé sur des principes qui reconnaissent la suprématie de Dieu et la primauté du droit* ». Aux États-Unis, le premier amendement à la Constitution se lit ainsi :

*Le Congrès ne fera aucune loi qui touche l'établissement ou interdise le libre exercice d'une religion, ni qui restreigne la liberté de la parole ou de la presse, ou le droit qu'a le peuple de s'assembler paisiblement et d'adresser des pétitions au gouvernement pour la réparation des torts dont il a à se plaindre.*²

Le premier alinéa de l'article 10 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne indique ceci :

*Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. Ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.*³

Au Québec comme ailleurs, la religion fait partie des droits fondamentaux. Quoiqu'il en soit, une chose apparaît certaine, c'est que plus il y a de restrictions gouvernementales en matière de libertés religieuses, plus il y a d'hostilités sociales autour des religions, comme le suggère le graphique à la page suivante, qui fait état de cette situation entre 2006 et 2008 dans une cinquantaine de pays.

Il apparaît donc nécessaire d'éviter de stigmatiser les personnes qui affichent des signes religieux, voire celles qui n'en affichent même pas. Ainsi, actuellement, ce sont les femmes voilées qui semblent faire les frais des débats entourant le port de signes « religieux », incluant celles qui portent le hidjab, mais aussi les personnes d'origine arabe en général, même lorsqu'elles ne sont pas musulmanes. Il est donc nécessaire de

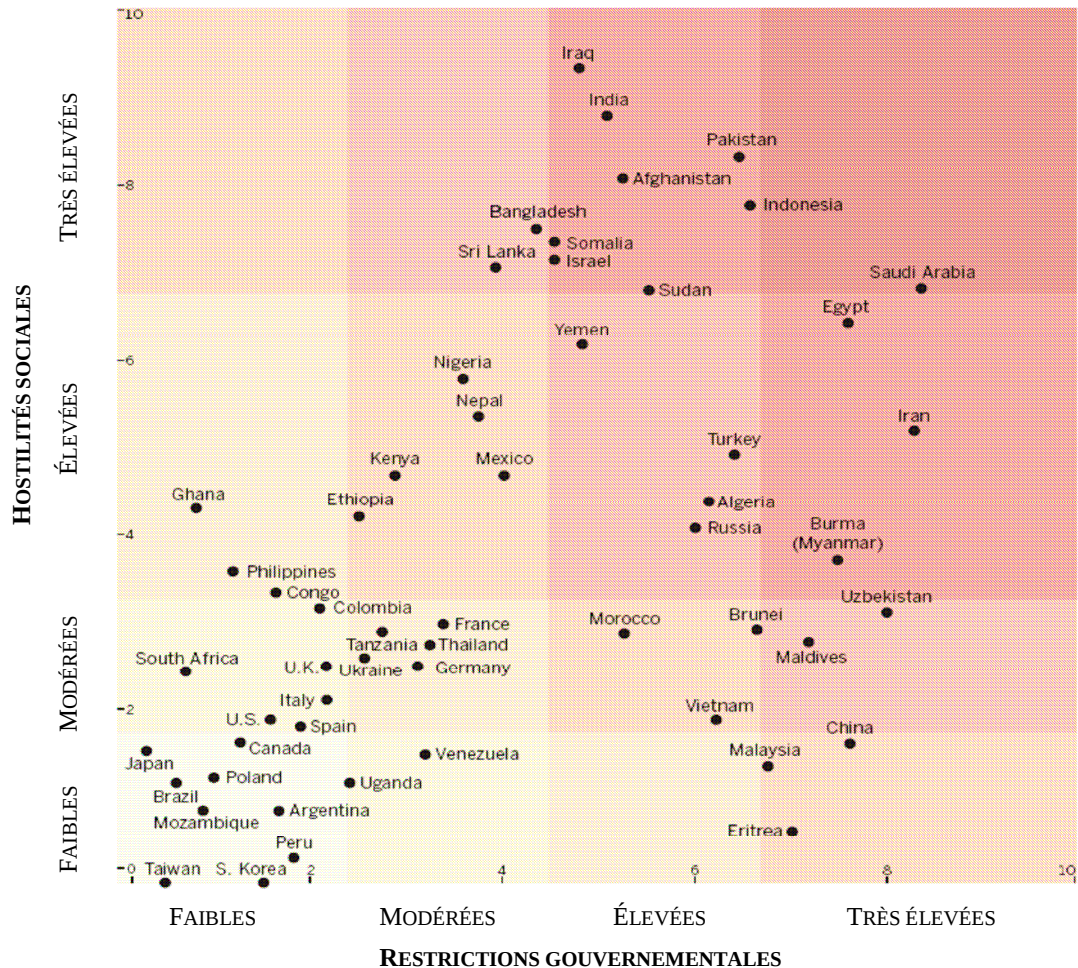
¹ Rajeev Bhargava. 2007. « Comment les États laïcs doivent-ils composer avec la diversité religieuse ? Le modèle indien ». In *Gouvernance et diversité. Des solutions démocratiques pour des sociétés multiculturelles*, sous la dir. de Razmik Panossian, Bruce Berman et Anne Linscott. Montréal : Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, p. 48.

² <http://www.america.gov/st/usg-french/2008/March/20080317121737jreduos0.6126367.html>

³ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2000/c 364/01).

trouver des solutions innovatrices afin que le Québec puisse se démarquer d'autres États pour que la cohabitation avec le religieux puisse se faire de manière pacifique.

Graphique 1 Restrictions religieuses dans les 50 pays les plus peuplés



Source : Pew Forum on religion & Public Life. 2009. *Global restrictions on Religion*. Washington D. C. : Pew Research Center, p. 28

Outre les questions d'accommodements raisonnables qui ont fait les manchettes au cours des dernières années, deux cas contrastés de deux femmes portant le voile intégral dans leur cours de francisation démontrent qu'il faut être prudent afin de ne pas généraliser la gestion du religieux à un groupe que l'on perçoit, trop souvent, comme homogène. Cela pour rappeler que les demandes d'accommodements doivent être traitées au cas par cas.

Le premier cas est celui du cégep Saint-Laurent qui avait évoqué une situation trop tendue en classe pour justifier l'expulsion d'une étudiante qui portait le voile intégral⁴. Un accommodement raisonnable demande des concessions des deux parties et, visiblement, bien que la cause soit devant la Commission des droits de la personne et des

⁴ http://matin.branchez-vous.com/nouvelles/2010/03/expulsee_dun_cours_de_francisa.html.

droits de la jeunesse, il semble que l'étudiante ne faisait pas preuve de souplesse, du moins selon les faits rapportés par les médias. Le deuxième cas est celui d'une étudiante qui suivait un cours de francisation dans un centre de l'Ouest de Montréal. Elle a été expulsée par le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles alors qu'elle ne dérangeait absolument personne, au contraire, alors que l'ensemble des acteurs du centre, incluant ses pairs, ne lui reprochaient rien⁵. La question qui se pose est de savoir ce qui pouvait le mieux contribuer à son intégration et à son épanouissement : poursuivre ses cours ou rester enfermée à la maison?

Or, pour certaines personnes, la question de l'adhésion à une religion ne se pose pas, dès lors qu'elle fait partie de leur vie depuis toujours, et quand bien même on considérerait qu'elles ont tort d'interpréter leur religion comme elles le font. En effet, « [l']identité religieuse est centrale dans la vie de nombreuses personnes, et l'intensité de même que la manifestation publique de ces identités prennent de l'ampleur dans de nombreux pays. Même les sociétés principalement laïques doivent relever les défis liés à la diversité religieuse croissante »⁶. On le sait, les convictions sincères de l'individu concernant la nature de ses obligations religieuses peuvent suffire pour justifier des demandes d'accommodements. Il serait important que le projet de loi ne devienne pas un prétexte pour partir à la « chasse aux sorcières ».

L'émergence récente d'un discours justifiant l'exclusion de certains groupes au nom de la menace que représenterait leur religion, vient nous rappeler que la prise en compte de la diversité religieuse fait partie d'une saine gestion des rapports sociaux. Il faut éviter que la croyance ne devienne un prétexte de discrimination et d'exclusion et il faut créer les conditions pour favoriser la pleine participation des personnes de toutes confessions afin d'éviter l'autoexclusion. C'est pour ces raisons que le Conseil exprime certaines réserves.

LES RÉSERVES DU CONSEIL

Pour le Conseil, les questions entourant les valeurs québécoises ne sont pas assez mises au premier plan dans le projet de loi 94. Malgré son importance, il n'y a pas que l'égalité entre les femmes et les hommes, dont il est fait état, entre autres, dans les **notes explicatives**, mais aussi le français comme langue commune officielle, la démocratie, la primauté du droit, le respect des droits et libertés d'autrui et du bien-être général qu'il serait aussi nécessaire de souligner.

L'article 4 précise que tout accommodement doit respecter la Charte des droits et libertés de la personne, dont, encore une fois, le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes. Cela dit, il n'exclut pas les autres droits, et ne permet aucunement de les hiérarchiser. À ce titre, la religion demeure un droit fondamental, mais là où le bât blesse, c'est de laisser à chacun de pouvoir interpréter à quel moment la religion va à l'encontre de l'égalité

⁵ <http://www2.canoe.com/infos/quebeccanada/archives/2010/04/20100412-130706.html>.

⁶ Direction générale du multiculturalisme – Citoyenneté et Immigration Canada. 2009. *La diversité religieuse au Canada. Une étude des recherches récentes sur la diversité religieuse et les conséquences sur la politique de multiculturalisme* (http://www.policyresearch.gc.ca/page.asp?pagenm=2009-0008_15&langcd=F).

entre les femmes et les hommes. Alors, comment les autorités administratives, mentionnées à l'article 7, devront-elles interpréter cette mention à l'article 4 ? Risqueraient-elles de rejeter d'emblée toute demande d'accommodement raisonnable provenant, par exemple, de femmes musulmanes ?

Comme nous l'avons mentionné, ce projet de loi fait déjà état, dans les notes explicatives, de l'égalité entre les femmes et les hommes. Le répéter à l'article 4 pourrait suggérer que l'égalité entre les femmes et les hommes s'oppose à la liberté de religion. Dire « *Je ne veux pas me retrouver seule avec un homme dans un milieu fermé car ma relation intime avec ma religion me le dicte* », par exemple dans une voiture au moment d'un examen de conduite, n'est pas la même chose que de dire « *Je ne veux pas être évaluée par un homme car je ne suis pas son égale* ».

Pour ces raisons, le Conseil demande le retrait des termes « *le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes* » à l'article 4 afin que l'on n'interprète pas d'emblée toutes les demandes d'accommodements pour des questions religieuses comme allant à l'encontre de l'égalité entre les sexes ou qu'il existe une hiérarchisation des droits.

L'article 5 rappelle les limites des accommodements raisonnables. Le projet de loi devrait cependant prévoir des mécanismes afin que les ministères, organismes ou établissements développent rapidement des balises claires précisant ce qui constitue des coûts excessifs, et ce que sont les effets des accommodements sur le bon fonctionnement et les droits d'autrui. La question des services universels pourrait être en cause si chacun interprétait de manière arbitraire un tel article. Il y a place à interprétation sur ce qu'est une contrainte excessive, d'autant plus que le fardeau de la preuve repose sur les organisations et non sur les demandeurs d'accommodements, du moins au premier abord.

Le 2^e alinéa de **l'article 6** du projet de loi 94 précise : « *Lorsqu'un accommodement implique un aménagement à cette pratique [la pratique voulant qu'un membre du personnel de l'Administration gouvernementale ou d'un établissement et une personne à qui des services sont fournis par cette administration ou cet établissement aient le visage découvert lors de la prestation des services], il doit être refusé si des motifs liés à la sécurité, à la communication ou à l'identification le justifient.* »

La porte demeure donc ouverte pour revêtir le voile intégral dans certaines situations. Au premier alinéa on interdit le visage couvert et au second on introduit des exceptions. Il serait donc primordial de définir clairement les termes au regard des particularités de chacune des organisations, c'est-à-dire de préciser quels seraient les motifs justifiant qu'une personne ne puisse pas avoir le visage couvert au nom de la sécurité, de la communication et de l'identification. Le projet de loi devrait inviter l'Administration gouvernementale et les établissements à définir ces termes au regard des spécificités de chacune des organisations.

Tout cela est d'autant plus important dans les organisations qui offrent des services de première ligne à la population, et qui disposent de peu de temps pour prendre une décision entre accorder ou non un accommodement pour des questions religieuses.

Bref, les articles 4, 5 et 6 du projet de loi demanderaient à être mieux explicités afin que chacun puisse, dans la mesure du possible, en avoir une compréhension approximativement semblable et non totalement opposée. Nous apportons des précisions à cet égard dans la prochaine partie.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le Conseil salue le dépôt du projet de loi 94, d'autant plus qu'il n'y a eu aucune suite, jusqu'à présent, en ce qui concerne le projet de loi n°16, *Loi favorisant l'action de l'Administration à l'égard de la diversité culturelle*. Nous y reviendrons à la fin de cette conclusion.

Qu'un tel projet de loi soit adopté ou non, il est impératif de développer des outils spécifiques aux accommodements afin que les organisations puissent avoir des balises claires pour réagir aux demandes. Il est évident qu'une demande d'accommodement pour un handicap ne sera pas traitée exactement de la même manière qu'une demande d'accommodement pour une raison religieuse. Le projet de loi vise aussi les accommodements concernant l'ensemble des motifs de l'article 10 de la Charte des droits et libertés de la personne. Sans définir lui-même les outils de gestion de la diversité religieuse, le projet de loi devrait tout de même spécifier que l'Administration gouvernementale et les établissements devraient se doter de tels outils, par exemple dans des politiques internes. Par ailleurs, il en va de même pour l'ensemble des questions entourant les accommodements raisonnables, c'est-à-dire que l'improvisation n'est pas toujours bonne conseillère.

Pour ce qui est spécifiquement le projet de loi 94, le Conseil recommande les amendements suivants :

- dans les notes explicatives, au 2^e paragraphe, suite à « *notamment du droit à l'égalité entre les femmes et les hommes* », ajouter « *mais aussi le fait français, la démocratie, la primauté du droit, le respect des droits et libertés d'autrui et du bien-être général* »;
- le retrait des termes « *le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes* » à l'article 4, afin que l'on n'interprète pas d'emblée toutes les demandes d'accommodements pour des motifs religieux comme allant à l'encontre de l'égalité entre les sexes;
- à l'article 5, le projet de loi devrait prévoir des mécanismes afin que les ministères, organismes ou établissements développent rapidement, dans leurs politiques internes, des balises claires précisant ce qui constitue des coûts excessifs, et les effets des accommodements sur le bon fonctionnement et les droits d'autrui, cela au regard des demandes possibles d'accommodements (religion, handicap, grossesse, etc.);
- à l'article 6, le projet de loi devrait inviter l'Administration gouvernementale et les établissements à définir clairement, dans leurs politiques internes, les motifs justifiant qu'une personne ne puisse pas avoir le visage couvert au nom de la sécurité, de la communication et de l'identification, par exemple.

Enfin, le Conseil croit que le gouvernement aurait pu saisir l'occasion pour inviter l'ensemble des organisations visées par le projet de loi à se doter d'une politique de gestion de la diversité qui n'est pas que religieuse et qui ne concerne pas uniquement le voile intégral, c'est-à-dire dans son sens large. Autrement dit, il aurait pu profiter de

l'occasion pour améliorer le projet de loi 16 qui fut critiqué pour ne pas avoir fait état des principes de laïcité et d'égalité entre les femmes, pour ne pas avoir défini ce qu'est une politique de gestion de la diversité « culturelle », pour ne pas avoir bien distingué ce qu'est un programme d'accès à l'égalité d'une politique de gestion de la diversité « culturelle », ou encore parce qu'il s'agissait d'une loi visant à généraliser les accommodements raisonnables pour des motifs religieux, notamment dans la fonction publique.

C'est donc dire que les questions entourant la gestion du voile intégral ou des accommodements raisonnables auraient pu être traitées dans un projet de loi englobant la gestion de la diversité ethnoculturelle, voire de la diversité dans son sens large, l'idée étant de créer une plus grande ouverture de la société face aux différences. Quoi qu'il en soit, le Conseil est conscient que cela dépasse la consultation entourant le projet de loi 94.

ANNEXE 1- LES MEMBRES DU CONSEIL DES RELATIONS INTERCULTURELLES

Présidente :

M^{me} Patricia RIMOK

Membres :

M^{me} Marie-Luce AMBROISE

M. Abderrahmane BÉNARIBA

M^{me} Geneviève BOUCHARD

M. Karim DAABOUL

M^{me} Sylvie FONTAINE

M. Shah Ismatullah HABIBI

M^{me} Danielle LEMIRE

M. Bogidar PÉRUCICH

M. Stephan REICHHOLD

M. Witakenge Benoît SONGA

M. Terry TATASCIORE

Sous-ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles :

M^{me} Marie-Claude Champoux (sans droit de vote)