

Les valeurs québécoises : pour des accommodements en accord avec l'exercice du droit à l'égalité des personnes ayant des limitations fonctionnelles

Mémoire présenté par la Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec à la Commission des Institutions dans le cadre de la consultation générale et des auditions publiques 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

Table des matières

Introduction	1
Un projet de loi qui affaiblit la Charte québécoise des droits et libertés de la personne	2
Les articles 10 et 37 du projet de Charte de la laïcité : une ingérence dans le fonctionnement des groupes communautaires	4
Les articles 40, 41 et 42 du projet de Charte de la laïcité et les modifications à la Charte des droits et libertés	5
Conclusion	9

Introduction

La Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec (COPHAN) est un regroupement d'action communautaire autonome de défense collective des droits qui a pour mission, depuis 1985, de rendre le Québec inclusif afin d'assurer la participation sociale pleine et entière des personnes ayant des limitations fonctionnelles et de leur famille. Elle regroupe 54 organismes et regroupements nationaux et régionaux, et représente toutes les limitations fonctionnelles : motrices, organiques, neurologiques, intellectuelles, visuelles, auditives, troubles d'apprentissage, parole et langage, troubles envahissants du développement et santé mentale.

La COPHAN s'appuie sur l'expertise et les compétences des personnes ayant des limitations fonctionnelles et de leurs proches afin que leurs recommandations puissent éclairer les décisions politiques. Ses positions se fondent sur la conception qui définit les « situations de handicap » comme le résultat de l'interaction entre ce qui appartient à la personne (ex. : le type d'incapacités) et ce qui appartient à l'environnement (ex. : les obstacles à l'inclusion). De là l'importance d'avoir un environnement universellement accessible pour permettre une pleine participation sociale.

Cette question d'une pleine participation sociale est au cœur de notre action. Elle est également reconnue par l'ensemble des encadrements législatifs du Québec, et notamment par la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale (LAEDPH)*, qui impose à tout ministère et organisme public de s'assurer de « favoriser l'intégration des personnes handicapées à la société au même titre que tous les citoyens en prévoyant diverses mesures visant les personnes handicapées et leurs familles [...] ». ¹

Rappelons également que toute initiative gouvernementale doit s'accorder avec la politique *À part entière : pour un véritable exercice du droit à l'égalité* et ainsi, favoriser l'inclusion et accroître la participation sociale des personnes ayant des limitations fonctionnelles².

¹ Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale, article 1.1, premier alinéa.

² À part entière : pour un véritable exercice du droit à l'égalité, Politique gouvernementale pour accroître la participation sociale des personnes handicapées, OPHQ, 2009, 67 p.

Toutefois, la participation sociale pleine et entière des personnes ayant des limitations fonctionnelles ne peut se réaliser sans égalité réelle, et il est possible que pour atteindre cette égalité réelle de droits, on doive « accommoder » une personne afin qu'elle soit en mesure d'exercer ses droits fondamentaux. Cela signifie qu'il ne s'agit pas seulement de dire que tous les individus ont les mêmes droits, on doit aussi garantir l'exercice de ces droits, que ce soit par des accommodements ou autrement.

Nous soumettons ce mémoire parce que nous avons identifié des éléments du projet de loi qui risquent de contrebalancer les effets bénéfiques de la Charte des droits et libertés de la personne et par là, de porter atteinte à l'exercice des droits des personnes ayant des limitations fonctionnelles.

Nous commenterons d'abord la démarche générale, puis nous aborderons les articles qui nous apparaissent problématiques, entre autres parce que, selon nous, ils pourraient avoir des effets négatifs sur l'inclusion et la participation sociale des personnes ayant des limitations fonctionnelles.

Un projet de loi qui affaiblit la Charte québécoise des droits et libertés de la personne

La COPHAN est entièrement d'accord avec le principe de séparation de l'État et des religions et celui de neutralité de l'État, mais elle s'interroge sur la démarche choisie par le gouvernement pour promouvoir et reconnaître ces principes. On peut en effet se questionner sur la pertinence de l'adoption d'une nouvelle Charte, alors que le Québec possède déjà une Charte des droits et libertés, qui consacre clairement dans son préambule « l'égalité entre les femmes et les hommes »³. De plus, est affirmé dans l'article 10 le « 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 le sexe [entre autres motifs] ». Enfin, la Charte « interdit toute discrimination qui détruit ou compromet ce droit⁴ ».

³ La Charte québécoise des droits et libertés de la personne comporte d'autres articles où l'égalité est affirmée, par exemple la disposition interprétative de l'article 50.1 dit que « les droits et libertés énoncés dans la présente Charte sont garantis également aux femmes et aux hommes ».

⁴ Article 10. Toute personne n'a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et

La Charte québécoise des droits et libertés est saluée unanimement par les groupes de la société civile et, comme on le rappelle souvent, elle a valeur quasi constitutionnelle. Cela signifie qu'elle a préséance sur les autres lois et qu'avant d'y toucher ou d'adopter une Charte concurrente, on doit en mesurer soigneusement tous les effets possibles sur les droits des groupes minoritaires ou minorisés, dont elle est censée être garante.

Selon nous, le projet de loi qui nous est présenté a deux principales conséquences : la première est de créer une nouvelle Charte, et la deuxième, de modifier la Charte québécoise des droits et libertés en introduisant une hiérarchie des droits complètement contraire à son esprit. La Charte des droits et libertés a été adoptée afin de garantir et de protéger les droits des groupes minoritaires ou minorisés, et d'interdire la discrimination à leur endroit. En choisissant la voie d'une nouvelle Charte, on risque de créer, volontairement ou non, une hiérarchie des droits, et on donne aux « droits de la majorité », une existence légale, voire une primauté sur les droits des minorités. Enfin, on crée une opposition entre les droits des différentes composantes de la société, ce qui est encore plus pernicieux.

Les droits fondamentaux sont interdépendants et non pas en opposition; ceux qui ont besoin d'être garantis ne sont pas ceux de la majorité, mais bien ceux des groupes qui sont confrontés à de la discrimination parce qu'ils ne sont justement pas identifiés à la majorité. En ce sens, le projet de loi nous apparaît aller vers une remise en question de l'équilibre des droits dont il est difficile de mesurer les effets, et qui, en plus d'aller à l'encontre de l'esprit de la Charte des droits et libertés, risque d'avoir des effets concrets dommageables pour les groupes discriminés. Comment feront-ils valoir leurs droits et comme se défendront-ils? En opposant une Charte à l'autre? En tentant de démontrer que l'une est supérieure à l'autre? Et les organisations qui ont à faire face à des demandes, se serviront-elles de la nouvelle Charte pour tenter de se soustraire à leurs obligations? Le projet de loi n'établit pas clairement quelle Charte primera, entre autres en raison de l'article 42 (voir plus loin). Cela ne nous apparaît pas la meilleure solution pour garantir l'égalité femme-

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

homme et la laïcité de l'État.

La COPHAN s'inscrit en faux contre toute conception qui risque d'opposer, dans les faits, les droits des minorités aux droits de la majorité. Il n'y a pas de hiérarchie des droits, un droit n'est pas supérieur à un autre, et on ne peut s'ingérer dans cet équilibre sans tenir compte de l'effet qu'un droit « privilégié » pourrait avoir sur les autres. D'ailleurs ce que la Charte des droits et libertés garantit, c'est d'abord le droit à l'égalité, avec les accommodements nécessaires à l'exercice de ce droit.

Enfin, en parlant de « Charte » de la laïcité, on risque de créer une confusion, autant dans l'esprit de la population qui connaît déjà parfois mal la Charte des droits et libertés, qu'au sein des organisations qui ont à faire face à des demandes en vertu de cette même Charte des droits et libertés?

Les remarques générales que nous venons d'exposer sont valables pour plusieurs articles proposés par le projet de loi, mais nous nous concentrerons sur cinq d'entre eux.

Les articles 10 et 37 du projet de Charte de la laïcité : une ingérence dans le fonctionnement des groupes communautaires

10. Lorsque les circonstances le justifient, notamment en raison de la durée du contrat ou de l'entente, de sa nature ou des lieux de son exécution, un organisme public peut exiger de toute personne ou société avec laquelle il conclut un contrat de service ou une entente de subvention de respecter un ou plusieurs des devoirs et obligations prévus aux chapitres II et III.

37. Le gouvernement peut assujettir un organisme, un établissement ou une fonction à caractère public, ou une catégorie de ceux-ci, à l'application d'une ou de plusieurs des dispositions de la présente Charte. Il peut également fixer des conditions ou des modalités. [...] L'annexe III énumère les organismes, établissements ou fonctions ainsi assujettis, les dispositions applicables et, le cas échéant, les conditions ou les modalités.

L'article 10 introduit la possibilité d'obliger toute personne ou société qui a une entente de subvention avec un organisme public de « respecter un ou plusieurs des devoirs et obligations » prévus par les articles précédents, soit l'obligation de faire preuve de

neutralité religieuse, de faire preuve de réserve dans l'expression de ses croyances religieuses, autant d'un point de vue verbal que vestimentaire, et d'avoir le visage découvert. L'article 37 renforce l'article 10 et il donne tout loisir au gouvernement d'assujettir un organisme à l'application de la loi.

Tous les organismes communautaires ou à peu près reçoivent des subventions du gouvernement, d'ailleurs certains sont même sous-traitants, et un grand nombre de ces organismes ne fonctionnent qu'avec 2 ou 3 employés et quelques bénévoles. Seront-ils couverts par l'appellation « entente de subvention »? Si oui, l'imposition de cette obligation risque de peser sur eux de façon exagérée. Les critères retenus sont très vagues, « lorsque les circonstances le justifient », tout comme est flou ce qui sera prescrit si on juge que c'est justifié, soit « de respecter un ou plusieurs des devoirs et obligations ».

En vertu de leurs propres chartes et règlements, les organismes communautaires sont redevables envers leurs membres, que ceux-ci soient des groupes ou des personnes. Le projet de Charte de la laïcité s'immisce dans le fonctionnement de ces groupes. Il s'attaque à leur autonomie, et risque même de menacer la survie de bon nombre d'entre eux. En effet, la Charte de la laïcité aura des incidences sur les personnes représentées par nos groupes et regroupements, qui sont des personnes déjà discriminées. Comment pourront-elles faire respecter leurs droits si on peut opposer à leur demande l'existence d'une autre Charte, beaucoup plus limitée dans sa définition des accommodements raisonnables?

Les articles 40, 41 et 42 du projet de Charte de la laïcité et les modifications à la Charte des droits et libertés

40. Le Préambule de la Charte des droits et libertés de la personne (chapitre C-12) est modifié par l'insertion après le quatrième alinéa, du suivant :

« Considérant que l'égalité entre les femmes et les hommes, la primauté du français ainsi que la séparation des religions et de l'État, la neutralité religieuse et le caractère laïque de celui-ci constituent des valeurs fondamentales de la nation québécoise. »

41. L'article 9.1 de cette Charte est modifié par l'addition, à la fin du premier alinéa, de la phrase suivante : « Ils s'exercent également dans le respect des valeurs que constituent l'égalité entre les femmes et les hommes, la primauté du français ainsi que la séparation des religions et de l'État, la neutralité religieuse et le caractère laïque de celui-ci, tout en tenant compte des éléments emblématiques ou toponymiques du patrimoine culturel du

Québec qui témoignent de son parcours historique. »

42. Cette Charte est modifiée par l'insertion, après l'article 20.1, du suivant :
« 20.2. Un accommodement résultant de l'application de l'article 10 constitue l'aménagement d'une norme ou d'une pratique d'application générale qui est fait en vue d'accorder un traitement différent à une personne qui, autrement, subirait des effets discriminatoires en raison de l'application de cette norme ou de cette pratique.

Un tel accommodement doit respecter le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes.

L'accommodement doit être raisonnable, c'est-à-dire ne pas imposer une 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'organisation ainsi qu'aux coûts qui s'y rattachent.

Dans le cas d'un organisme de l'État, un accommodement ne doit pas compromettre la séparation des religions et de l'État ainsi que la neutralité religieuse et le caractère laïque de celui-ci. »

Les articles 40, 41 et 42 de ce projet de loi sont ceux qui modifient la Charte des droits et libertés de la personne. Selon nous, ces articles posent problème à plusieurs égards, car ils introduisent des contradictions avec d'autres articles de la Charte, notamment avec l'article 10, et ils ne feront qu'accentuer le risque de confusion quant aux droits qui sont réellement garantis ou protégés.

Ainsi, l'article 40 modifie le préambule de la Charte et affirme que certaines valeurs « constituent des valeurs fondamentales de la nation québécoise ». Ce faisant, il les désigne comme prioritaires par rapport aux autres et surtout, il répète dans un quatrième paragraphe ce qui se trouvait déjà dans le deuxième, soit l'égalité entre les femmes et les hommes. Il ajoute aux valeurs déjà nommées par la Charte, la primauté du français, la séparation des religions et de l'État, la neutralité religieuse et le caractère laïque de celui-ci. L'article 41 revient sur ces mêmes valeurs « fondamentales », et les répète, sans qu'on sache pourquoi, puisqu'elles auront déjà été nommées, et sans que l'on comprenne pourquoi on choisit de les affirmer dans la Charte puisqu'elles sont déjà reconnues dans d'autres lois ou chartes. Par ailleurs, la laïcité n'est pas réellement une « valeur », elle désigne plutôt un principe de séparation des pouvoirs politique et religieux et, plus précisément, une façon de gouverner en excluant les Églises du pouvoir politique.

Autre élément inquiétant, le projet de loi ajoute par l'article 41 de nouvelles limites aux libertés et aux droits fondamentaux définis par la Charte des droits et libertés (droit à la vie,

à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne, liberté de conscience, de religion, etc.), mais sans dire de quelle façon ces droits et libertés s'exerceront, ni lesquels seront prioritaires par rapport aux limites définies précédemment, qui étaient de nature globale : « ces libertés et droits fondamentaux s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général ».

On peut vraiment s'étonner qu'on insère dans ce projet des règles déjà nommées ou encore consacrées par d'autres lois. Ainsi, la Charte de la langue française fait du français la seule langue officielle du Québec. De même, la Charte des droits et libertés consacre l'égalité entre les femmes et les hommes dans son article 10. Pourquoi lier la primauté du français et la laïcité? Qu'est-ce que cela vient faire dans une Charte des droits et libertés censée protéger et garantir les droits des personnes discriminées? Une personne Sourde aura-t-elle encore plus de difficulté à obtenir des services sous prétexte qu'il y a une limite à ses droits et que le français doit primer la langue des signes québécoise⁵, par exemple?

Plus important encore, nous sommes d'avis que l'article 42 doit absolument être repensé, car c'est celui qui est le plus ambigu et qui risque d'avoir les conséquences les plus importantes pour les groupes discriminés, dont celui des personnes ayant des limitations fonctionnelles, et sur leur participation sociale en particulier.

En effet, même si la COPHAN admet qu'il puisse être utile de baliser les accommodements, elle soutient que cela doit être fait en concordance avec la jurisprudence établie, qui depuis plusieurs années a défini assez précisément ce que sont des accommodements raisonnables et ce qui constitue une contrainte excessive. L'application des dispositions proposées dans le projet de Charte de la laïcité risque de s'écarter dangereusement de cette jurisprudence. Ainsi, le troisième paragraphe vient limiter les accommodements raisonnables en parlant, d'une façon assez vague, de respect des droits d'autrui (entendre les droits de la majorité?), de la santé ou la sécurité des personnes (une spécification pourtant déjà contenue dans l'article 9.1), et des effets de l'accommodement sur le bon fonctionnement de l'organisation et des coûts qui s'y rattachent.

C'est ici que, selon nous, intervient une hiérarchisation des droits et qu'on introduit une limite en contradiction avec la jurisprudence. Même si l'article 42 a été pensé pour baliser

5

des demandes en matière d'accommodement religieux, il risque clairement de faciliter les refus pour d'autres types d'accommodement, notamment pour ceux en matière d'accessibilité et de compensation des situations de handicap. Une organisation pourra arguer des effets sur son bon fonctionnement pour refuser une demande d'accommodement d'une personne ayant des limitations fonctionnelles. Elle pourra également faire valoir que l'aménagement d'une rampe d'accès ou les services d'interprétariat visuel et tactile lui coûtent quelque chose. Il est normal qu'un accommodement « coûte » quelque chose, et nos membres sont souvent confrontés à des refus sous prétexte que « c'est compliqué », que « l'organisation n'a pas à payer pour accommoder une personne ». Rappelons que la majorité des plaintes à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse concerne encore et toujours la discrimination sur la base du handicap et nous estimons que l'interprétation de l'article 42 pourrait aggraver le problème. Les personnes appartenant à plus d'un groupe minoritaire, par exemple une femme issue d'une communauté culturelle et en fauteuil roulant, risquent de faire les frais de la confusion associée à la définition de l'accommodement.

D'autres éléments nous apparaissent superflus, tel le deuxième paragraphe de l'article 20.2 qui redit, une troisième fois, qu'un accommodement doit respecter le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes. C'est déjà dans l'article 10 et ça devrait être suffisant. Pourquoi le redire et surtout, pourquoi le mettre avant même d'avoir défini ce qu'on entend par le mot « raisonnable » (3^e paragraphe)? Afin de limiter les accommodements? Cela y ressemble fort, d'autant qu'on en remet dans le 4^e paragraphe en indiquant encore une fois une limite à l'accommodement? Ce texte donnera certainement des armes à tous ceux qui trouvent toujours l'accommodement « trop compliqué » ou « exagéré ».

La COPHAN réaffirme que les accommodements raisonnables doivent être limités par la contrainte excessive et non par le bon fonctionnement de l'organisation et par les coûts. Ceux-ci font déjà partie des éléments à considérer lorsqu'on cherche à déterminer si un accommodement constitue une contrainte excessive et ils n'ont pas à être définis comme limitant les accommodements dès le départ. Cela revient à multiplier les raisons de refus des accommodements. Même s'il est clair que ces raisons ont été pensées pour les accommodements de type religieux, il est aussi clair qu'elles pourront être invoquées pour d'autres motifs.

Ce sont les droits qui doivent être au centre du processus et non le bon fonctionnement

des organisations. N'oublions pas que ces dernières existent uniquement pour les individus.

Conclusion

L'égalité entre les femmes et les hommes et la reconnaissance de la laïcité de l'État sont des principes auxquels nous adhérons. Cependant, nous croyons que tel qu'il nous est présenté, le projet de loi qui vise à adopter une Charte de la laïcité est en contradiction avec l'esprit de la Charte des droits et libertés, ainsi qu'avec la jurisprudence québécoise.

Toute action qui aurait pour effet d'affaiblir la Charte québécoise des droits et libertés de la personne est une erreur. Ce n'est pas la première fois que nous faisons valoir la nécessité d'appliquer et de renforcer la Charte des droits et libertés et c'est que nous vous redemandons. Comme nous l'écrivions récemment dans un autre mémoire⁶, la Charte des droits et libertés n'est pas toujours bien connue ni bien appliquée. Cependant, comme elle a préséance sur les lois, elle demeure le meilleur outil pour garantir l'exercice des droits et interdire toute discrimination. La mettre en concurrence avec une autre Charte et ainsi, ouvrir la porte à une hiérarchisation des droits aura des effets négatifs pour toutes les personnes discriminées, dont les personnes ayant des limitations fonctionnelles. Cela augmentera les barrières et les obstacles à l'exercice des droits, et donc, à l'égalité.

Le projet de loi n^o 60 cherche à consacrer le principe de laïcité, mais nous croyons que la démarche proposée ici risque de conduire à une grande confusion dans la population et d'engendrer de nombreux problèmes pour les personnes plus discriminées, autant en raison de l'existence de deux chartes, qu'en rapport avec la définition des accommodements, et des restrictions à ceux-ci, contenue dans les principaux articles étudiés ici.

Si on veut consacrer le principe de la laïcité, cela ne doit pas se faire en minimisant ou en

⁶ « Le chien d'assistance, un moyen efficace pour pallier des situations de handicap : La Charte est claire, pas besoin de loi particulière... » Mémoire de la COPHAN présenté à la Commission de la santé et des services sociaux pour l'Étude de la pétition concernant une loi autorisant une personne handicapée à être toujours accompagnée de son chien d'assistance, Assemblée nationale, avril 2013.

diminuant les autres motifs de discrimination, et en rendant les accommodements raisonnables encore plus difficiles pour ces autres motifs. Les accommodements raisonnables sont nécessaires à l'exercice des droits et, en aucun cas, les institutions ne doivent primer les individus en matière de droits collectifs et individuels.

Pour terminer, nous tenons à vous assurer de notre collaboration future dans toute démarche examinant la question des accommodements raisonnables. Rappelons que ceux-ci ont été définis d'abord pour les personnes ayant des limitations fonctionnelles. Il est donc essentiel que ces personnes soient partie prenante de tout projet qui pourrait avoir des effets sur leur droit à une participation sociale pleine et entière.